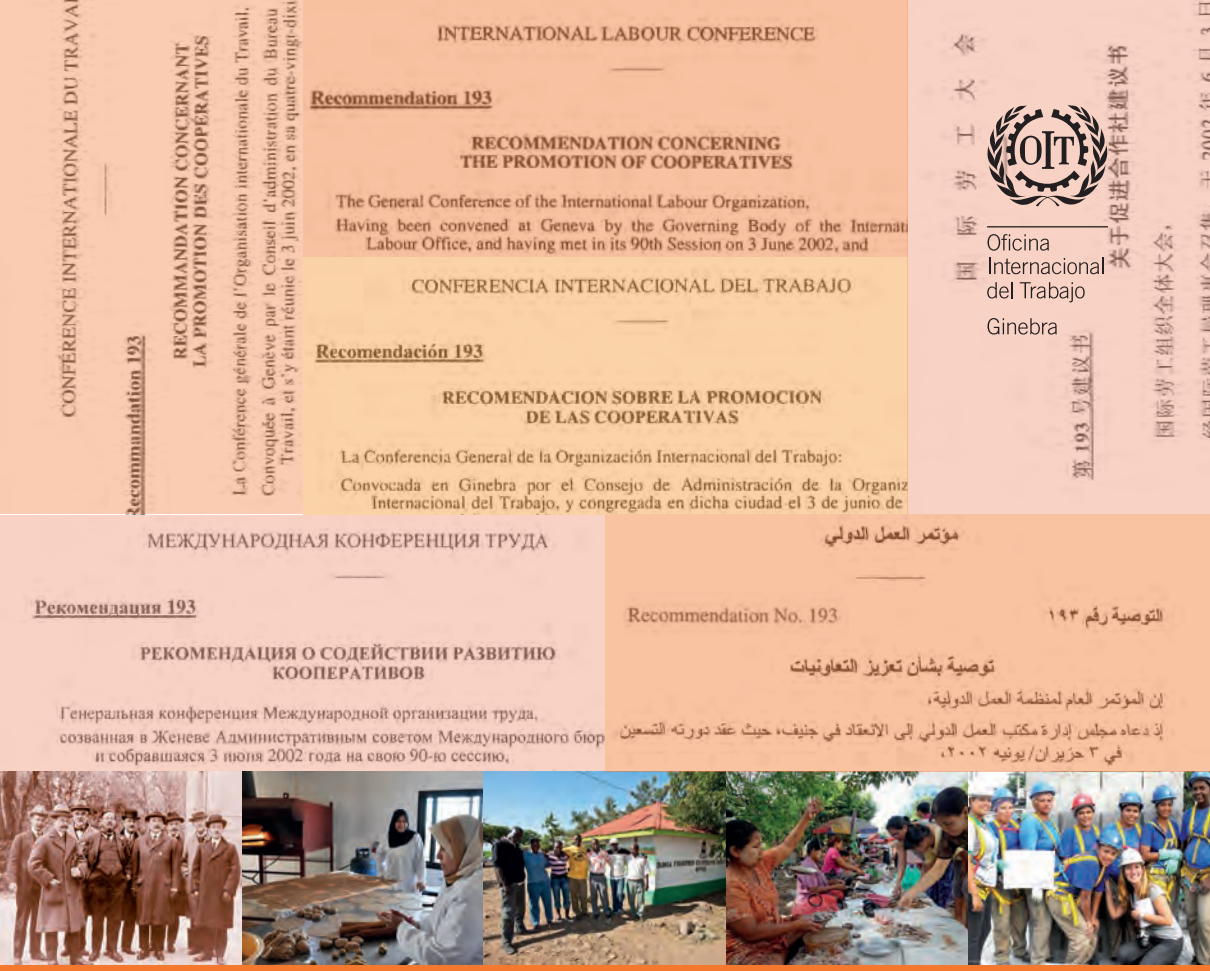


La historia de la Recomendación de la OIT sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193)

La historia de la Recomendación de la OIT sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193)

Examen del proceso de formulación de la Recomendación núm. 193 de la OIT, su aplicación y su repercusión

La historia de la Recomendación de la OIT sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193)

Examen del proceso de formulación de la Recomendación núm. 193 de la OIT, su aplicación y su repercusión

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO • GINEBRA

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2016
Primera edición 2016

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

La historia de la Recomendación de la OIT sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193): examen del proceso de formulación de la Recomendación núm. 193 de la OIT, su aplicación y su repercusión. Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra, OIT, 2016

Oficina Internacional del Trabajo

ISBN 978-92-2-329375-8 (impreso)
ISBN 978-92-2-329376-5 (pdf web)

actividad normativa de la OIT / mecanismo de control / desarrollo cooperativo / Recomendación de la OIT / comentario / papel de la OIT

01.03.7

Publicado también en inglés: *The story of the ILO's Promotion of Cooperatives Recommendation, 2002 (No. 193), its implementation and its impact* (ISBN 978-92-2-129375-0 (impreso); ISBN 978-92-2-129376-7 (pdf web)), Ginebra, 2015

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, o solicitándolos a ilo@turpin-distribution.com. Para más información, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns, o escríbanos a ilopubs@ilo.org.

Esta publicación ha sido realizada por el Servicio de Producción, Impresión y Distribución de Documentos y Publicaciones (PRODOC) de la OIT.

Creación gráfica, concepción tipográfica, compaginación, preparación de manuscritos, lectura y corrección de pruebas, impresión, edición electrónica y distribución.

PRODOC vela por la utilización de papel proveniente de bosques gestionados de manera durable y responsable desde el punto de vista medioambiental y social.

Código: BIP-CAD-CORR-ICA

Índice

Prólogo . . . vii
Agradecimientos . . . ix
Acrónimos . . . xi

Introducción . . . 1

1. La OIT y las cooperativas: reseña (entre los decenios de 1920 y 1980) . . . 5
Años en los que despunta el interés de la OIT por las cooperativas . . . 5
Primera norma de la OIT sobre las cooperativas: Recomendación sobre las cooperativas (países en vías de desarrollo), 1966 (núm. 127) . . . 10

2. Hacia una nueva recomendación: historia de un proceso participativo . . . 15
Reunión de expertos . . . 15
Decisión del Consejo de Administración . . . 16
El informe de 2000 sobre la legislación y la práctica y las razones de la revisión . . . 17
Cuestionario para los Estados Miembros . . . 19
Redacción de la Recomendación . . . 20
El debate en la CIT de 2001 y la Recomendación revisada . . . 20
El debate en la CIT de 2002 . . . 22

3. Aplicación y repercusión de la Recomendación núm. 193: contribución de la OIT a la creación de un entorno propicio . . . 25
Introducción . . . 25
Aplicación internacional y regional de la Recomendación núm. 193 mediante alianzas e instrumentos . . . 30
Aplicación en los países: examen, revisión y adopción de leyes y políticas en materia cooperativa . . . 37
Actividades de creación de capacidad a escala internacional, regional y nacional . . . 40
Tendencias . . . 47

Conclusiones y lecciones aprendidas . . . 49

Principales publicaciones sobre la Recomendación núm. 193 (2002) **53**

Anexos **55**

Anexo I. Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193) 55

Anexo II. Extracto: Recomendación sobre las cooperativas (países en vías de desarrollo), 1966 (núm. 127) 65

Anexo III. Medidas concertadas adoptadas para promover la Recomendación núm. 193 durante los tres primeros años (2003-2005) 67

Anexo IV. Aspectos destacados de las iniciativas de aumento de la capacidad emprendidas entre 2006 y 2014 utilizando la Recomendación núm. 193 76

Anexo V. Repercusiones específicas de la Recomendación núm. 193 sobre las actividades de las organizaciones de empleadores y de trabajadores 82

Lista de cuadros, recuadros y gráficos

Cuadro. Listado de países, por región, en los que la Recomendación núm. 193 influyó en la política y la legislación en el periodo 2002-2012 38

Recuadro 1. Dr. Georges Fauquet, primer Jefe del Servicio Cooperativo de la OIT 9

Recuadro 2. Principios cooperativos 19

Recuadro 3. Selección de reuniones de la ACI con formuladores de políticas en las que se trató la política y la legislación 42

Recuadro 4. Difusión y traducción de la Recomendación núm. 193 44

Recuadro 5. Selección de publicaciones de utilidad para la aplicación de la Recomendación núm. 193 por lo que respecta a la política y la legislación 45

Gráfico 1. Influencia de la Recomendación núm. 193 en la política y la legislación, por región, en el periodo 1997-2014 37

Gráfico 2. Actividades internacionales de creación de capacidad organizadas por los actores interesados 41

Gráfico 3. Actividades de creación de capacidad a escala internacional y/o regional organizadas conjuntamente por grupos interesados 43

Gráfico 4. Actividades de creación de capacidad organizadas en los países, por región 44

Prólogo

El modelo de empresas cooperativas hoy vuelve a captar el interés como vía para lograr el desarrollo sostenible socialmente incluyente; así se desprende del documento final de la Conferencia Río+20 «El futuro que queremos». Un elemento añadido al atractivo de las cooperativas es su resiliencia a las crisis económicas y financieras recientes, pues proponen una modalidad comercial arraigada en las comunidades, de propiedad conjunta y controlada democráticamente. Desde su fundación en 1919, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reconoce la importancia de las cooperativas como medio para cumplir su mandato del logro de la justicia social y el pleno empleo. La OIT sigue siendo el único organismo especializado de las Naciones Unidas dotado de un mandato explícito sobre las cooperativas. La columna vertebral de dicho mandato es un sistema de normas internacionales del trabajo que promueven oportunidades para que las mujeres y los hombres accedan al trabajo decente y productivo, en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad.

Una norma internacional del trabajo de probada pertinencia en la reactivación de las empresas cooperativas en muchos lugares del mundo es la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193). Este instrumento normativo internacional, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) hace más de un decenio, ha proporcionado un marco práctico y contemporáneo para la formulación y revisión de la legislación y las políticas cooperativas en más de 100 países del mundo.

La presente publicación pone de manifiesto el modo en que la citada Recomendación está utilizándose, y su incidencia en las políticas, la legislación y la práctica de los países. También ofrece una reseña de la actuación de la OIT en el desarrollo cooperativo.

Esta obra es el tercer elemento de un conjunto de publicaciones de la OIT que incluye *Orientaciones para la legislación cooperativa* (ya en su segunda edición en español; tercera en inglés), y *Promoting cooperatives: An information guide to ILO Recommendation No. 193* (segunda edición en inglés). Este conjunto constituye la contribución de la OIT al marco jurídico

del Plan para una Década Cooperativa, ideado por el movimiento cooperativo internacional.

Esta nueva publicación podrá servir de referencia a legisladores, cooperativistas, organizaciones de trabajadores y de empleadores, investigadores y estudiantes. Esperamos que aporte ideas útiles para el proceso de elaboración de una norma internacional uniforme mediante el motor del diálogo social, y sobre las ventajas de su aplicación.

Cleopatra Doumbia-Henry
Directora
Departamento de Normas
Internacionales del Trabajo

Peter Poschen
Director
Departamento de Empresas

Agradecimientos

La presente publicación fue preparada por la Unidad de Cooperativas de la OIT, cuya responsable es Simel Esim. Se basa en documentos de antecedentes elaborados por Hagen Henrÿ y Huseyin Polat. María Elena Chávez Hertig, Natan Elkin, Joseph Fazzio, Irma Godoy, Satoko Horiuchi, Waltteri Katajamäki, Manuel Mariño, Mathieu de Poorter, Bruno Roelants, Jürgen Schwettmann, Guy Tchami, Gabrielle Ullrich, Valentina Verze e Igor Vocatch facilitaron información y realizaron aportaciones valiosas. Se contó con la asistencia editorial de Richard Cook, de Book Now Ltd.

Acrónimos

ACI	Alianza Cooperativa Internacional
ACOPAM	Apoyo asociativo y cooperativo a las iniciativas de desarrollo local (programa de la OIT ejecutado entre 1978 y 1999)
ACT/EMP	Oficina de Actividades para los Empleadores (OIT)
ACTRAV	Oficina de Actividades para los Trabajadores (OIT)
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
CICOPA	Organización Internacional de las Cooperativas de Producción Industrial, Artesanal y de Servicios (organización sectorial de la ACI)
CIF	Centro Internacional de Formación de la OIT (Turín)
CIOSL	Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo
CoopAfrica	Sistema Cooperativo para África (programa de la OIT)
COOPNET	Desarrollo de recursos humanos para la gestión y el establecimiento de redes de cooperativas (programa de la OIT)
COOPREFORM	Reformas Estructurales a través de Mejores Políticas y Leyes de Desarrollo Cooperativo (programa de la OIT)
COPAC	Comité para la Promoción de la Acción Cooperativa
CSI	Confederación Sindical Internacional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIPA	Federación Internacional de Productores Agropecuarios

ILO COOP	Unidad de Cooperativas (OIT)
INDISCO	Programa interregional de apoyo a las poblaciones indígenas por intermedio del desarrollo de cooperativas y empresas asociativas (programa de la OIT)
OHADA	Organización para la Armonización del Derecho Mercantil en África
OIE	Organización Internacional de Empleadores
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Pyme	Pequeña y mediana empresa
SCE	Sociedad cooperativa europea
SYNDICOOP	Reducción de la pobreza entre los trabajadores de la economía informal desprotegidos a través de una acción conjunta de sindicatos y cooperativas (proyecto de ILO COOP con ACTRAV, la CSI y la ACI)

Introducción

Han transcurrido más de doce años desde que la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) adoptó la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193)[1]. ¿Por qué era necesario actualizar la Recomendación sobre las cooperativas (países en vías de desarrollo), 1966 (núm. 127)? ¿Cómo se desarrolló el proceso de revisión? ¿Cómo la han utilizado los Estados Miembros de la OIT y otros actores interesados? ¿Qué repercusión ha tenido? ¿Qué podemos aprender de las iniciativas de fomento de las cooperativas en los últimos doce años?

La Recomendación núm. 193 es un instrumento internacional encaminado a orientar a los Estados Miembros de la OIT en el diseño y aplicación de políticas y leyes favorables al desarrollo de las cooperativas. Establece una serie de medidas que, tomadas en conjunto, permiten que estas entidades contribuyan al bienestar económico y social de sus socios y de la sociedad en general. Proporciona elementos técnicos fundamentales sobre política y legislación cooperativa, y recalca la necesidad de que las cooperativas y las demás organizaciones comerciales gocen de condiciones equiparables. También subraya la necesidad de crear más conciencia y comprensión sobre esta modalidad de empresa, para que las personas puedan elegir el modelo empresarial más adecuado a sus necesidades, e insta a coordinar las actividades para mejorar la documentación de las contribuciones de estas instituciones. Además, incluye disposiciones especiales para mejorar la relación entre las cooperativas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y también entre las propias cooperativas.

En el presente examen del proceso hacia la adopción y aplicación de la Recomendación núm. 193 se explica la contribución general del instrumento a la creación de un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas, con atención especial a la política y la legislación cooperativas. No se pretende, empero, señalar esos dos elementos como los más importantes de la Recomendación, pues son solo una de las medidas promocionales propuestas en la

[1] La Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193), está disponible en la base de datos NORMLEX bajo el epígrafe «Instrumentos» en www.ilo.org/normlex.

misma. El éxito de las empresas cooperativas depende de que se establezca una base sólida de medidas diseñadas y aplicadas con coherencia.

Desde la adopción de la Recomendación núm. 193 en 2002, el público ha ido cobrando conciencia de la importancia de la política y la legislación cooperativas como sustento del desarrollo de las cooperativas. Las cooperativas han vuelto a captar el interés desde que se observó que atravesaban relativamente bien las perturbaciones del mercado financiero y el mercado laboral, por segunda vez en la historia contemporánea[2]. Otro elemento importante ha sido la proclamación por parte de la Organización de las Naciones Unidas de 2012 como Año Internacional de las Cooperativas y su posterior observancia, lo cual hizo más perceptible la relevancia de la política y la legislación cooperativas. En muchos planes de acción nacionales trazados con ocasión del Año Internacional[3] se incluyó la reforma de políticas y leyes.

En la OIT, el papel de las cooperativas ha sido reconocido en diversas ocasiones desde la adopción de la Recomendación núm. 193. El Pacto Mundial para el Empleo de 2009[4] reconoce que las cooperativas, desde las muy pequeñas a las grandes multinacionales, proporcionan empleos. En varias conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo se recalca su papel: Conclusiones de 2007 sobre la promoción de empresas sostenibles[5]; Conclusiones de 2012 sobre la crisis del empleo de los jóvenes[6]; y Conclusiones de 2013 sobre el logro de trabajo decente, empleos verdes y desarrollo sostenible[7].

Como el interés se ha traducido en acción, en la presente obra se examinan las medidas adoptadas para promover la Recomendación núm. 193, y el contexto

[2] J. Birchall y L.H. Ketilson, 2009: *Resilience of the cooperative business model in times of crisis* (Ginebra, OIT, 2009).

[3] Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/64/136.

[4] OIT, 2009: *Para recuperarse de la crisis: un Pacto Mundial para el Empleo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra. Disponible en http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/98thSession/texts/WCMS_115078/lang--es/index.htm.

[5] OIT, 2008: *Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles*; Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión (2007), Ginebra. Disponible en http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/96thSession/WCMS_114235/lang--es/index.htm.

[6] OIT, 2012: *La crisis del empleo de los jóvenes: ¡Actuemos ya!*, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, Ginebra. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_176940.pdf.

[7] OIT, 2013: *El desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes*, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 102.ª reunión, Ginebra. Disponible en http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/102/reports/reports-submitted/WCMS_210289/lang--es/index.htm.

en el que han tenido lugar. En primer lugar se realiza una reseña[8] de la actuación de la OIT en el fomento de las cooperativas y de la historia de la Recomendación núm. 193. También se ofrece información y se analizan los procesos de puesta en práctica del instrumento en relación con la política y la legislación pertinentes.

[8] Véanse más detalles en H. Henrÿ, 2013: «The contribution of the ILO to the formation of the Public International Cooperative Law», en S. Kott y J. Droux (directores): *Globalizing social rights. The International Labour Organization and beyond*. Serie del Centenario de la OIT (Basingstoke, Palgrave Macmillan), págs. 98-114.

1. La OIT y las cooperativas: reseña (entre los decenios de 1920 y 1980)

Años en los que despunta el interés de la OIT por las cooperativas

Albert Thomas y la creación del Servicio Cooperativo

La OIT reconoce la importancia de las cooperativas en el artículo 12 de su Constitución, en el que se prevé la celebración de consultas con los cooperativistas, comprendidos los empleadores, los trabajadores y los agricultores, a través de las organizaciones internacionales que les representan[9].

El interés de la OIT por las cooperativas se remonta a la época de Albert Thomas, primer Director de la Oficina Internacional del Trabajo (la Oficina). Thomas había trabajado para el movimiento cooperativo en Francia, y en la época de su nombramiento era miembro activo de la Junta de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI). Respetaba mucho el carácter tripartito de la OIT (cuyos mandantes son los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores de los Estados Miembros), pero sabía que en su estructura faltaba gran parte de los actores económicos y sociales. En los años veinte se intentó sin éxito transformar en cuatripartita la estructura tripartita de la Organización para dar cabida a las organizaciones cooperativas[10]. Sin embargo, atendiendo a «la estrecha relación entre los problemas laborales y los de la cooperación»[11], en su tercera reunión el Consejo de Administración adoptó por unanimidad la

[9] «La Organización Internacional del Trabajo podrá adoptar cuantas medidas estime necesarias para efectuar consultas, cuando lo considere conveniente, con las organizaciones internacionales no gubernamentales reconocidas, comprendidas las organizaciones internacionales de empleadores, de trabajadores, de agricultores y de cooperativistas», artículo 12, párrafo 3, de la Constitución de la OIT. Disponible en http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/leg/download/constitution.pdf.

[10] Véanse las actas de la cuarta reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en Société des Nations, 1922: *Compte rendu des travaux, Conférence internationale du travail, quatrième session* (en francés e inglés) (Ginebra, OIT), pág. 1023, párrafo 344.

[11] Véanse las actas de la tercera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en Société des Nations, 1921: *Compte rendu des travaux, Conférence internationale du travail, troisième session* (en francés e inglés) (Ginebra, OIT), pág. 565.

decisión de crear en la OIT el por aquel entonces Servicio Cooperativo[12], que se encargaría del «estudio de diferentes aspectos del cooperativismo relacionados con el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de los trabajadores»[13]. Actuaría como centro internacional de investigación, documentación, información y asesoramiento sobre cooperativismo, y de coordinación con otras organizaciones cooperativas. La actual Unidad de Cooperativas es uno de los pocos servicios que han sobrevivido a las diversas reformas de la Oficina a lo largo de sus casi 100 años de historia.

La Comisión Internacional de Relación entre Cooperativas, OIT

En 1923, con ocasión de la 17.ª reunión del Consejo de Administración, la OIT creó el Comité de Correspondencia sobre Cooperación, cuyos miembros eran expertos nombrados por las cooperativas más calificadas conforme a la función del Comité. La creación de este órgano representó, en términos teóricos y prácticos, una importante contribución a la labor de la OIT en materia de cooperación. De este modo, la ACI comenzó a estar al tanto del orden del día de la CIT.

En 1931, el Comité de Correspondencia sobre Cooperación pasó a ser la Comisión Internacional de Relación entre Cooperativas. La creación de dicha Comisión fue fruto de la intervención de Albert Thomas en el Congreso de Cooperativismo celebrado en Ghent (Bélgica) en 1924, y de la iniciativa conjunta de la ACI y la Confederación Internacional de Agricultura, derivada de una resolución adoptada por la Conferencia Económica Internacional en 1927. Thomas hizo de este órgano un instrumento que le permitiría impulsar e influir por igual en el movimiento cooperativo y en la OIT. La Comisión tendría un doble objetivo: *a)* promover el establecimiento de una relación moral y económica entre las organizaciones de consumidores y de cooperativas agrícolas, y *b)* ejercer de órgano de coordinación entre el movimiento cooperativo en su conjunto y la OIT. Su presidente siempre fue el Director de la OIT, y la secretaría corrió por cuenta del Servicio Cooperativo de la OIT.

La creación y la labor de esta Comisión representaban la diversidad, la unidad y la continuidad de la actuación desplegada por Thomas, no solo en la OIT, sino

[12] En la actualidad, la sección de la OIT encargada de las cooperativas es la Unidad de Cooperativas (ILO COOP), antiguamente denominada Servicio de Organizaciones Cooperativas; Servicio de Instituciones Cooperativas, Rurales y Afines; Servicio Cooperativo; y Programa de las Cooperativas.

[13] Véanse las actas de la tercera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en Société des Nations, 1921: *Compte rendu des travaux, Conférence internationale du travail, troisième session* (en francés e inglés) (Ginebra, OIT), pág. 565.

también en los movimientos cooperativistas francés e internacional. La OIT estableció, pues, una vinculación sólida con el movimiento cooperativista. La Comisión fue disuelta en 1938.

Georges Fauquet y Maurice Colombain

Entre 1929 y 1930, Thomas persuadió a las cooperativas agrícolas de no crear una organización internacional que compitiera con la ACI, sino un comité especial en el seno de la Comisión Internacional de Agricultura. En este comité congregó a los representantes de la ACI con los de las cooperativas agrícolas. En 1924, en un informe presentado junto al Dr. Georges Fauquet al Congreso de Ghent, Thomas instó a las sociedades cooperativas a crear, toda vez que las condiciones técnicas lo permitieran, asociaciones laborales de responsabilidad limitada entre sus empleados. De conformidad con la propuesta de Thomas, el Dr. Fauquet y los cooperativistas franceses crearon una asociación en París para promover las cooperativas de trabajadores[14].

Entre las dos guerras mundiales, las principales actividades de la OIT en el campo de la cooperación fueron la recopilación y difusión de estudios e información. En 1932 se puso en marcha un programa de actividades prácticas (cooperación técnica). La primera misión de asistencia técnica del personal de la OIT en materia de cooperativas tuvo lugar a solicitud del Gobierno marroquí. Entre 1932 y 1947, Maurice Colombain, por entonces responsable del Servicio Cooperativo, prestó asesoramiento sobre una política de creación de cooperativas en Marruecos.

Las cooperativas en los territorios

La 26.ª reunión de la CIT, celebrada en Filadelfia en 1944, adoptó la Recomendación sobre la política social en los territorios dependientes, 1944 (núm. 70). El artículo 45 de la sección 14 se centra en las organizaciones cooperativas, y hace hincapié en el desarrollo de las cooperativas[15]. En este instrumento se recalcó que las autoridades competentes debían incluir, en su programa económico, la asistencia a las sociedades cooperativas y el desarrollo de las mismas, comprendidas las organizaciones cooperativas de trabajadores formadas con fines sanitarios, las cooperativas de vivienda y las cooperativas con fines educativos.

---

[14] R. Louis, 1983: *Labour cooperatives – Retrospect and prospects* (Ginebra, OIT), págs. 5-6.

[15] Recomendación sobre la política social en los territorios dependientes, 1944 (núm. 70). Disponible en la base de datos NORMLEX bajo el epígrafe «Instrumentos» en www.ilo.org/normlex.

Comisión Consultiva de la Cooperación

En mayo de 1946, en su 98.ª reunión, el Consejo de Administración de la OIT decidió crear la Comisión Consultiva de la Cooperación. En su primera reunión, celebrada en octubre de 1949 en Ginebra, la nueva Comisión estudió varias cuestiones, incluidas las posibilidades de cooperativismo en los países menos desarrollados. En sus recomendaciones, la Comisión hizo hincapié en la necesidad de realizar un estudio sobre legislación cooperativa, con el fin de ayudar a los gobiernos de los países interesados a establecer o mejorar «un marco jurídico adaptado a la situación especial de desarrollo del movimiento cooperativo»[16].

Posteriormente se propuso ampliar la Comisión. El Consejo de Administración de la OIT decidió que este órgano funcionaría como Comité de Correspondencia desde el cual se convocaría a los miembros a reuniones ocasionales de consulta sobre temas específicos. La Comisión fue disuelta en 1953, pero dejó el legado de resoluciones y consultas útiles sobre desarrollo cooperativo.

Programas de asistencia técnica con cooperativas

En el periodo comprendido entre 1949 y 1953 hubo una intensificación de las actividades de la OIT en el campo de la cooperación a través de cooperativas. De hecho, fue uno de los temas principales del programa de asistencia técnica de la OIT. Los proyectos variaron desde estudios generales y la planificación general de los dispositivos administrativos y promocionales hasta medidas sobre actividades concretas, tales como la banca cooperativa, las cooperativas de consumidores, las cooperativas industriales, y los sistemas cooperativos de educación y formación. Las iniciativas de la OIT, ya se hicieran por cuenta propia o en colaboración con otras organizaciones internacionales, subrayaron el papel potencial de la cooperación en el desarrollo económico y social, y arrojaron beneficios directos para el movimiento cooperativo en muchos países.

Las cooperativas en conferencias regionales, y la labor de las comisiones técnicas

La cooperación también figuró a menudo en el orden del día o las deliberaciones de otros órganos de la OIT. En la 26.ª reunión de la CIT celebrada en 1944

[16] Comisión Consultiva de la Cooperación de la OIT; primera reunión, Ginebra, 17-22 de octubre de 1949. Informe de la Comisión, Anexo I: Resolución sobre la cooperación y la acción de la OIT a favor del progreso económico y social (en especial en los países menos desarrollados). Disponible en inglés y francés en http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1949 (núm. 37).

Recuadro 1. Dr. Georges Fauquet, primer Jefe del Servicio Cooperativo de la OIT

Las ideas del Dr. Fauquet representan la transición entre la escuela de pensamiento precedente y las filosofías socialistas de cooperación. Las principales contribuciones de Fauquet a los estudios cooperativos abarcan varios años:

1924 Colaboración con Albert Thomas en la elaboración de su informe ante el Congreso de la ACI en Ghent, «Relación entre las diferentes modalidades de cooperación».

1927 Artículo sobre los principales tipos de relación cooperativa entre los productores y consumidores de productos agrícolas en *Annals of Collective Economy*.

1933 Artículo en *Mélanges Edgard Milhaud*.

1934 Informe presentado al Instituto International de Estudios Cooperativos.

1935 Primera edición de *Le secteur coopératif*.

Diversos artículos del Dr. Fauquet redactados entre 1932 y 1946 se recogen en *Regards sur le mouvement coopératif*, publicada en 1949. En esta obra también se incluyen notas de su conferencia de 1939 sobre el valor moral de la cooperación, aspecto que defendió y demostró mejor que nadie. Las demás contribuciones se refieren principalmente al problema de la unidad cooperativa en sus diversas modalidades; la integración de las cooperativas; la distinción entre empresa y asociación; la cooperación como empresa de servicio; y el carácter ético de la cooperación.

En el 19.º Congreso de la ACI celebrado en París en 1954, el Dr. Fauquet fue galardonado con el Premio Trienal del Jubileo de la ACI por sus eminentes cualidades intelectuales y personales y sus invaluables contribuciones al pensamiento cooperativo. Los movimientos cooperativistas de Francia y Suiza ofrecieron un retrato notablemente fiel del Dr. Fauquet a la sede de la Alianza. En 1952, tras la misión del entonces responsable del Servicio Cooperativo, Maurice Colombain, se abrió en Rabat (Marruecos) un centro cooperativo que lleva su nombre (Centro de Investigaciones y Acción Cooperativa de Marruecos G. Fauquet).

Fuentes: P. Lambert, 1963: *Studies in the Social Philosophy of Co-operation* (Bruselas, Société Générale Coopérative), págs. 105-108; W.P. Watkins, 1970: *International Cooperative Alliance 1885-1970* (Londres, ACI), págs. 277-276; ILO Cooperative Information N.º 3/70, pág. 80.

se incluyeron referencias precisas a la conveniencia de fomentar las organizaciones cooperativas[17]. Las conferencias regionales de la OIT celebradas en Asia (1947 y 1950) y en Cercano Oriente y Oriente Medio (1947) adoptaron resoluciones sobre el desarrollo de las organizaciones cooperativas en las respectivas regiones. También incluyeron referencias al valor de la acción cooperativa en otras resoluciones relacionadas con los requisitos económicos para el progreso social y las condiciones de vida y de trabajo de los productores primarios. Las comisiones técnicas de la OIT, como la Comisión Permanente Agrícola, la Comisión de Expertos en Seguridad Social y la Comisión Permanente sobre

[17] Conferencia Internacional del Trabajo, 26.ª reunión, Filadelfia, 1944. Disponible en http://staging.ilo.org/public/libdoc/declarations/Declaration_of_Philadelphia/Spanish/09656(1944-26)10.pdf.

Migración, consideraban que las actividades cooperativas constituían temas de interés en sus respectivos ámbitos.

Reuniones de grupos de expertos

En 1953 y en 1962, el Comité de Correspondencia sobre Cooperación organizó reuniones de un grupo de expertos para debatir y examinar las últimas tendencias y acontecimientos del movimiento cooperativo en el mundo. Estas reuniones tenían por objeto asesorar al Director General de la OIT sobre la preparación de temas de interés para la CIT.

En su 157.ª reunión celebrada en noviembre de 1963, el Consejo de Administración de la OIT decidió incluir el «Papel de las Cooperativas en el Desarrollo Económico y Social de los Países en Desarrollo» entre los puntos del orden del día de la 49.ª reunión de la CIT (1965).

En 1964, la Oficina fue objeto de una reorganización a resultas de la cual las responsabilidades del Servicio de Instituciones Cooperativas, Rurales y Afines, del Departamento de Desarrollo de las Instituciones Sociales, se modificaron para incluir cuestiones de investigación relacionadas con la reforma agraria; la colonización rural; las organizaciones agrícolas; los servicios públicos relacionados con la protección social y ocupacional de las poblaciones rurales; las poblaciones indígenas y tribales; y los aspectos institucionales del desarrollo rural general, incluido el desarrollo comunitario.

Entre 1964 y 1965, la OIT contaba con no menos de 80 expertos en cooperativas trabajando en 40 países.

Primera norma de la OIT sobre las cooperativas: Recomendación sobre las cooperativas (países en vías de desarrollo), 1966 (núm. 127)

Adopción de la Recomendación

Los Informes VII (1) y VII (2) de la CIT, *Papel de las cooperativas en el desarrollo económico y social de los países en desarrollo*, se sometieron a discusión en las reuniones 49.ª y 50.ª de la CIT en 1965 y 1966. Ulteriormente se adoptó la Recomendación sobre las cooperativas (países en vías de desarrollo), 1966 (núm. 127), por 317 votos a favor y ninguno en contra, y seis abstenciones.

La CIT también adoptó dos resoluciones sobre el tema de la cooperación a través de las cooperativas. La primera subrayaba la necesidad de ampliar la

banca cooperativa internacional, con miras a aumentar la disponibilidad de asistencia financiera de fuentes internacionales para el desarrollo cooperativo. La segunda invitaba a los órganos internacionales interesados a colaborar en la mayor medida posible con la asistencia, entre ellos y con los Estados Miembros, y animaba al movimiento cooperativo de los países en desarrollo.

La adopción de la Recomendación núm. 127 marcó un paso decisivo para la política y la legislación cooperativas, en particular porque se adoptó en un momento de intensificación de la cooperación técnica con los países en desarrollo.

Congreso de la ACI y discusiones sobre la repercusión de la Recomendación núm. 127

El año 1966 revistió especial importancia para el movimiento cooperativo; además de la adopción de la Recomendación núm. 127, el 23.º Congreso de la ACI revisó por segunda vez sus Principios Cooperativos, y añadió otros dos: cooperación entre cooperativas, y suministro de instrucción y formación a los socios.

En octubre de 1968, un grupo de expertos en cooperativas examinó modalidades no convencionales de cooperativas, las razones fundamentales para crear centros de desarrollo de empresas cooperativas en los países en desarrollo, y la influencia de la Recomendación núm. 127. La reunión llegó a la conclusión de que se había establecido un marco para la política de desarrollo cooperativo de la OIT, y que era demasiado pronto para evaluar los efectos de una Recomendación de alcance tan amplio. Con todo, en los veinticinco años siguientes, la OIT no organizó más reuniones de expertos sobre el tema. Ahora bien, el entonces denominado Servicio Cooperativo de la OIT centró sus actividades en la ejecución de proyectos de cooperación técnica destinados al desarrollo cooperativo.

En diciembre de 1968, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó una resolución en la que reconocía el papel del movimiento cooperativo en el desarrollo económico y social. Se pedía que la OIT y otros organismos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas aumentaran su apoyo al movimiento cooperativo, para que este pudiera contribuir mejor al desarrollo económico y social de los países en desarrollo.

Repercusión de la Recomendación núm. 127

A medida que las antiguas colonias fueron independizándose, sobre todo en el decenio de 1960, y de conformidad con las políticas propuestas por el Primer

Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, emprendido en 1961, el desarrollo de las cooperativas cobró importancia a nivel internacional. Se consideraba que constituían importantes medios para lograr los objetivos de desarrollo mundiales. En 1966 se adoptaron instrumentos de derechos humanos que hoy son jurídicamente vinculantes. Uno de ellos fue el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que refleja los principios del Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo y recalca asuntos comunes a los objetivos definidos de las cooperativas; esto es, que «hablar de desarrollo no solo es hablar de las necesidades materiales de las personas, sino también de la mejora de las condiciones sociales de su vida y sus aspiraciones humanas generales»[18].

Desde los años sesenta hasta los años noventa, en los proyectos de cooperación técnica se utilizó mucho la Recomendación núm. 127, tanto para formar a administradores y juntas directivas de cooperativas como a supervisores, consultores y funcionarios gubernamentales. En particular, la definición de cooperativas incluida en el instrumento se utilizó para cambiar la idea de los funcionarios gubernamentales respecto del papel del gobierno en el desarrollo cooperativo[19]. Esta definición también se tradujo en varias leyes en la materia. En la República Unida de Tanzanía, por ejemplo, la formulación de la Recomendación núm. 127 se reflejó ampliamente en la de la Ley de sociedades cooperativas de 1982[20].

Desde el decenio de 1970, los programas de cooperación técnica de la OIT ayudaron a las cooperativas a lograr autonomía para administrar sus asuntos y suministraron asesoramiento sobre política y legislación cooperativa a los gobiernos. Entre estos programas cabe mencionar MATCOM (Material y técnicas para la formación en gestión de cooperativas), COOPNET (Desarrollo de recursos humanos para la gestión y el establecimiento de redes de cooperativas) y COOPREFORM (Reformas Estructurales a través de Mejores Políticas y Leyes de Desarrollo Cooperativo). La OIT creó un tercer programa interregional que trabajaría en colaboración con los programas COOPNET y COOPREFORM, INDISCO (Programa interregional de apoyo a las poblaciones indígenas por intermedio del desarrollo de cooperativas y empresas asociativas). Se trataba de ayudar a los pueblos indígenas y tribales

[18] Organización de las Naciones Unidas, 1962: *United Nations Development Decade: Proposals for Action* (en inglés) (Nueva York, ONU).

[19] La Recomendación núm. 127 define la cooperativa en los términos siguientes: «una asociación de personas que se agrupan voluntariamente para lograr un objetivo común mediante la formación de una empresa controlada democráticamente, que aportan una cuota equitativa del capital que se requiere y aceptan una justa parte en los riesgos y beneficios, y en cuyo funcionamiento los socios participan activamente».

[20] H. H. Münkner, 1989: *Comparative study of cooperative law in Africa* (Marburgo, Consulta de Marburgo), pág. 109.

a organizar cooperativas que propiciaran su autosuficiencia. COOPREFORM e INDISCO trabajaron juntos en la formulación de un reglamento cooperativo atento a las necesidades de los grupos indígenas utilizando la Recomendación núm. 127[21].

La sección III de la Recomendación núm. 127, relativa a la puesta en práctica de una política para el desarrollo cooperativo, y a la educación y formación en la materia, proporcionó la base para esta cooperación técnica. En África, uno de los programas de cooperación técnica más amplio y duradero de la OIT, ACOPAM (Apoyo asociativo y cooperativo a las iniciativas de desarrollo local), ayudó a formular las reformas de la política y la legislación nacional sobre cooperativas rurales, utilizando la Recomendación núm. 127, y prestó asistencia a las estrategias nacionales sobre seguridad alimentaria y en la creación de bancos de cereales[22]. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) también se refirió a este instrumento, en particular en sus programas de formación para las cooperativas agrícolas y la reforma agraria en los años setenta y ochenta, algunos de los cuales fueron organizados conjuntamente con la OIT y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)[23].

La Recomendación núm. 127 tuvo una importante influencia en las actividades de la OIT encaminadas a fortalecer su estructura en el terreno para poder respaldar el crecimiento cooperativo a principios del decenio de 1970. Con objeto de reforzar el desarrollo local mediante las cooperativas y «lograr efectos prácticos de la Recomendación núm. 127, se destinaron recursos del presupuesto ordinario a establecer un sistema de asesores regionales sobre desarrollo cooperativo para cada región; África Oriental, África Occidental, América Latina, Asia, el Caribe y los Estados árabes»[24].

Conforme al espíritu de la época, la Recomendación núm. 127 de la OIT dividía el mundo de las cooperativas en tres áreas: cooperativas de economías industrializadas, de países con economía centralmente planificada, y de países en desarrollo. Sin embargo, tras los programas de ajuste estructural de las

[21] En 1993, en colaboración con Cooperative Development Authority (CDA) (Dirección de Desarrollo Cooperativo), COOPREFORM e INDISCO organizaron un taller en Baguio (Filipinas) en el que se ayudó a representantes de los siete grupos indígenas principales a diseñar, utilizando la Recomendación núm. 127, leyes específicas que atendieran a sus necesidades culturales.

[22] A. Mossige y E. Whist, 2002: *Evaluation of ACOPAM* (Oslo, NORAD). Disponible en https://www.norad.no/globalassets/import-2162015-80434-am/www.norad.no-ny/filarkiv/vedlegg-til-publikasjoner/historiske-evalueringsrapporter/2002-3.pdf.

[23] FAO, 1985: FAO. *Los primeros 40 años* (Roma, FAO).

[24] J. Fazzio, 2009: «The ILO and cooperatives – Ninety years of partnership for a more decent world for working people», *COOP News*, núm. 1 (Ginebra, OIT).

instituciones de Bretton Woods en el decenio de 1980[25], y con los cambios geopolíticos radicales de finales de ese decenio, esta clasificación quedó cada vez más en entredicho, y lo mismo ocurrió con la forma en que debía abordarse la promoción de las cooperativas.

[25] Para más información acerca de los efectos de los programas de ajuste estructural sobre las políticas de desarrollo cooperativo, véase la colección de artículos de B. Harms y A. Kückelhaus (directores), 1997: *Co-operative development and adjustment in Anglophone Africa* (Feldafing, Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung).

2. Hacia una nueva recomendación: historia de un proceso participativo

Reunión de expertos

A principios del decenio de 1990 la OIT no había celebrado ninguna discusión exhaustiva sobre las cooperativas desde la adopción de la Recomendación núm. 127. Ante los nuevos acontecimientos de la época, en 1993 y 1995 organizó dos reuniones internacionales de expertos en cooperativas. Se pretendía evaluar los acontecimientos pertinentes al mandato de la OIT y, en consonancia, examinar la necesidad de revisar y sustituir la Recomendación núm. 127 de la OIT por un nuevo instrumento, en el que la legislación cooperativa tendría mayor importancia[26].

La reunión de 1993 se centró en el análisis de la Recomendación núm. 127, el papel del desarrollo de los recursos humanos en la viabilidad económica, la gestión eficiente y el control democrático de las cooperativas, y la función de estas entidades en la promoción del empleo y los ingresos. La reunión de 1995 recalcó el tema de la legislación cooperativa, en particular, la repercusión de la legislación laboral, las relaciones laborales y las normas internacionales del trabajo en las cooperativas y en la legislación aneja, así como en el papel normativo del Estado.

Sobre la base de las recomendaciones de estas reuniones de expertos, se decidió formular un nuevo instrumento que había de tratar los aspectos siguientes:

[26] Véase OIT, 1993: *Informe final: Reunión de Expertos en Cooperativas* [legislación cooperativa] (Ginebra, OIT); A. Shah (director), 1993: *Structural changes in cooperative movements and consequences for cooperative legislation in different regions of the World* (Ginebra, OIT); OIT, 1994: *The relationship between the state and cooperatives in cooperative legislation* (Ginebra, OIT); OIT, 1995: *Cooperative organization and competition law*, Informe presentado en la mesa redonda celebrada en el Centro KolleKolle de Vaerlose/Copenhague (Ginebra, OIT); OIT, 1995: *Labour law and cooperatives. Experiences from Argentina, Costa Rica, France, Israel, Italy, Peru, Spain and Turkey* (Ginebra, OIT); y OIT, 1996: *Informe final: Reunión de expertos en legislación cooperativa* [relación entre la legislación cooperativa y el derecho laboral] (Ginebra, OIT).

- **Universalidad**: Una nueva norma debía incluir tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo, puesto que las cooperativas son actores importantes en la vida económica y social y en la sociedad civil.

- **Autosuficiencia:** Las cooperativas funcionan tanto mejor cuanto menos dependientes son de la supervisión y la financiación públicas.

- **Identidad:** Las cooperativas son organizaciones creadas y dirigidas por trabajadores y trabajadoras y con objetivos económicos claros. Si bien los poderes públicos tienen el derecho y la obligación de registrar y regular toda empresa u organización comercial, las cooperativas no deben ser reguladas como si fueran entidades paraestatales.

- **Recursos humanos:** Las cooperativas han de contar con personas asociadas debidamente capacitadas y con directivos elegidos, a fin de que la entidad tenga una administración interna de primer nivel y la capacidad comercial para competir en economías abiertas.

- **Marco jurídico:** Debe haber un entorno jurídico favorable a la creación y el funcionamiento de las cooperativas en tanto que organizaciones populares. Asimismo, la legislación no debe formularse con la mirada puesta en la utilización y gestión de las cooperativas por parte del Estado.

- **Valores y principios elementales:** Las cooperativas constituyen una modalidad de organización comercial y social única, y se rigen por determinados valores y principios. Los mismos están bien explicados en la Declaración de la ACI sobre la Identidad Cooperativa y deben ser reconocidos plenamente por los Estados Miembros de la OIT. Estos principios son: adhesión voluntaria y abierta; control democrático por parte de los socios; participación económica de los socios; autonomía e independencia; educación, formación e información; cooperación entre cooperativas; e interés por la comunidad.

Decisión del Consejo de Administración

Después de la celebración de las dos reuniones de expertos, se conversó con los interlocutores sociales de la OIT, esto es, los representantes de los empleadores y de los trabajadores, con miras a incluir la propuesta sobre cooperativas en el orden del día del Consejo de Administración. A tal efecto, se celebraron varias consultas con el Presidente del Consejo de Administración y con los grupos de empleadores y trabajadores. El Servicio de Cooperativas realizó actividades de cabildeo ante los miembros del Consejo antes y durante las reuniones que este órgano celebró en 1998 y 1999. Para mantenerse en contacto con los interlocutores sociales, trabajó estrechamente con unidades internas de la OIT como la

Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP) y la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV). Además, entró en contacto y celebró reuniones técnicas con la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), para hacer ver a empleadores y trabajadores la necesidad de elaborar una nueva norma sobre las cooperativas. La ACI, que participó en todas las reuniones de expertos, se comunicó con sus organizaciones miembros, en particular con las de los países desarrollados, y les instruyó para que pidieran apoyo a sus respectivos gobiernos a la iniciativa de una nueva norma sobre las cooperativas en las reuniones del Consejo de Administración de la OIT. Se entró en contacto con representantes de empresas cooperativas presentes en el Grupo de los Empleadores del Consejo de Administración, y les se pidió que hablaran con los demás miembros del Consejo para hacerles ver la conveniencia de la propuesta.

En marzo de 1999, en su 274.ª reunión, el Consejo de Administración de la OIT decidió incluir un punto sobre la promoción de las cooperativas en el orden del día de las reuniones 89.ª y 90.ª de la CIT, con el objetivo de adoptar una norma revisada en 2002. Estimó que la elaboración de una norma nueva y reconocida universalmente permitiría que las cooperativas desarrollaran más plenamente su potencial de autoayuda y de creación de empleo, y les ayudaría a resolver diversos problemas socioeconómicos, incluido el desempleo[27].

El informe de 2000 sobre la legislación y la práctica y las razones de la revisión

Después de la decisión del Consejo de Administración, el Servicio de Cooperativas preparó el primer informe sobre la legislación y la práctica. Esta obra se publicó en 2000 y expuso los fundamentos y consideraciones en torno a la posibilidad de una nueva recomendación. Al informe se adjuntó un cuestionario que se enviaría a los mandantes de la OIT. Entre las razones expuestas sobre la necesidad de revisar la Recomendación núm. 127 destacaban las siguientes:

- La Recomendación núm. 127 se limitaba a los países en desarrollo. Una norma universal permitiría a las cooperativas resolver una serie de problemas socioeconómicos vigentes. También reflejaría mejor los principios cooperativos adoptados por la ACI (véase el recuadro 2).

- La situación de las cooperativas en los países en desarrollo había cambiado desde los años sesenta; ya no se las consideraba herramientas del gobierno.

[27] OIT, 2002: *Informe de la Comisión de la Promoción de las Cooperativa*s, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra. Disponible en http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/com-cood.htm.

- Con la introducción de la economía de mercado en los antiguos países comunistas habían desaparecido las empresas públicas calificadas como cooperativas, pero no se ajustaban a la estructura y los principios de estas entidades.

- La situación económica en los países industrializados había supuesto cambios en las estructuras de las empresas cooperativas y la introducción de nuevas modalidades de cooperativas, además de la privatización cada vez mayor de los servicios de apoyo a las mismas.

- La Recomendación núm. 127 no destacaba lo suficiente la orientación comercial de las empresas cooperativas.

- La Recomendación núm. 127 no tenía en cuenta realidades de la mutación política, económica y social, como los programas de ajuste estructural[28].

El informe sobre la legislación y la práctica fue una recopilación de datos que demostraban la necesidad de contar con un nuevo marco normativo sobre las cooperativas, y ponía de manifiesto las posibilidades de las cooperativas. Además, bajo los epígrafes detallados más adelante, se subrayaban los requisitos previos para el éxito de las cooperativas, que a su vez se tuvieron en cuenta al estructurar la nueva Recomendación:

- el espíritu empresarial cooperativo y calificaciones de dirección;

- las políticas oficiales y las cooperativas;

- la legislación cooperativa;

- los servicios de apoyo cooperativo;

- la función de los interlocutores sociales;

- los cambios estructurales dentro de las cooperativas; y

- la cooperación internacional.

En conclusión, en el informe sobre la legislación y la práctica se proponía revisar la Recomendación núm. 127 con vistas a ofrecer un marco adecuado a la promoción de las cooperativas en el siglo XXI, que se aplicara universalmente,

[28] OIT, 2001: *Promoción de las cooperativas*, Informe V (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, Ginebra.

que prestara especial atención a la situación de las cooperativas como organizaciones de propiedad privada controladas por sus socios, y que reconociera su necesidad de funcionar en el marco de un ambiente competitivo y de favorecer su identidad, desempeñando un papel característico tanto como empresas económicas como dentro de la sociedad civil[29].

Recuadro 2. Principios cooperativos

- Adhesión voluntaria y abierta
- Control democrático por parte de los socios
- Participación económica de los socios
- Autonomía e independencia
- Educación, capacitación e información
- Cooperación entre cooperativas
- Interés por la comunidad

Fuente: ACI (disponible en http://ica.coop/es/node/1625).

Cuestionario para los Estados Miembros

Se envió un cuestionario a los gobiernos de los Estados Miembros de la OIT; las respuestas debían llegar a la Oficina antes del 1.º de junio de 2000. De conformidad con el párrafo 3 del artículo 12 de la Constitución de la OIT, y del artículo 39 del Reglamento de la CIT, se invitó a los miembros gubernamentales a consultar a las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas, así como a las organizaciones cooperativas[30]. El cuestionario trataba de las cuestiones siguientes:

- Forma del instrumento internacional: si se necesitaba un nuevo instrumento internacional sobre las cooperativas, y, en ese caso, si debía revestir la forma de una recomendación.

- Preámbulo: si el instrumento debía incluir un preámbulo que aludiera a determinadas normas del trabajo.

- Objetivo, ámbito de aplicación y definición: si el instrumento debía promover el potencial de las cooperativas; si debía aplicarse a todos los tipos y formas de cooperativas en todos los sectores económicos; si debía incluir una definición del término cooperativas, o si ello debía seguir siendo competencia exclusiva de la legislación; si debía fomentar el desarrollo y

[29] OIT, 2001: *Promoción de las cooperativas*, Informe V (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, Ginebra.

[30] *Ibid*.

fortalecimiento de la identidad de las cooperativas sobre la base de los principios cooperativos; y si debía alentar la adopción de medidas especiales que capacitaran a las cooperativas para poder responder a las necesidades de los grupos desfavorecidos de la sociedad.

- El papel de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y de las organizaciones cooperativas y la relación entre ellos: si debía invitarse a las organizaciones cooperativas a establecer una asociación activa con las organizaciones de empleadores y de trabajadores y las organizaciones de desarrollo para crear un clima favorable al desarrollo de las cooperativas.

- El marco político de las cooperativas: si el instrumento debía recomendar la promoción de cooperativas voluntarias e independientes como uno de los objetivos para promover el bienestar económico y social de los países; si debía tratarse a las cooperativas en pie de igualdad con las demás empresas u organizaciones sociales; y el tipo de medidas que debían incluirse en las políticas de los Estados Miembros.

- Medidas para aplicar las políticas destinadas a la promoción de las cooperativas (incluidas: *a)* la legislación y *b)* el establecimiento de servicios de apoyo a las cooperativas).

- Cooperación internacional: si el instrumento debía recomendar que los Miembros adoptaran las medidas necesarias para facilitar la cooperación internacional.

Redacción de la Recomendación

La Oficina recibió respuesta de 99 Estados Miembros, la mayor parte de los cuales proponía que el nuevo instrumento revistiera la forma de una recomendación. No quedaría abierto a ratificación, pero proporcionaría orientaciones sobre la política, la legislación y la práctica de los Estados Miembros de la OIT. Garantizaría flexibilidad y la posibilidad de adaptarlo a las diferentes circunstancias locales. Así, la Oficina preparó el primer proyecto de recomendación, tomando en consideración las respuestas.

El debate en la CIT de 2001 y la Recomendación revisada

El 6 de junio de 2001, en su primera sesión, la CIT creó la Comisión de la Promoción de las Cooperativas. La Comisión estuvo formada por 173 miembros (80 miembros gubernamentales, 35 miembros empleadores y 58 miembros trabajadores). La composición de la Comisión se modificó varias veces durante la reunión.

El Grupo de los Empleadores estuvo de acuerdo con las razones para sustituir la Recomendación núm. 127. Opinó que las cooperativas no debían recibir un trato más favorable que otras formas de empresa; debían desempeñarse en pie de igualdad, y este aspecto debía reflejarse en el nuevo instrumento. Era evidente que los gobiernos debían seguir desempeñando un papel, pero el nivel de protagonismo reservado a ellos en la Recomendación núm. 127 ya no era apropiado.

El Grupo de los Trabajadores estimó que el nuevo instrumento debía abordar varias cuestiones de principios. Más importante aún, debía preservar su carácter universal y abarcar a todos los países, pues la forma cooperativa de empresa podía ser beneficiosa para la sociedad, con independencia del nivel de desarrollo de los países. El instrumento debía aplicar el principio de que «no hay que reparar lo que no se ha roto» y debía incorporar los elementos de la Recomendación núm. 127 que seguían siendo válidos. También debía fomentar la aplicación de prácticas óptimas de trabajo en las cooperativas.

Veintidós representantes gubernamentales se pronunciaron sobre la necesidad de un nuevo instrumento, y señalaron que debía ser universal, viable y flexible. Se subrayó la necesidad de reducir al mínimo el papel regulatorio del gobierno; se resumieron experiencias de desarrollo cooperativo del Caribe y los países africanos que ponían de relieve el papel de las cooperativas en la creación de empleo y la reducción de la pobreza. También se recalcó la importancia de la igualdad de trato de las cooperativas.

Los representantes de la ACI, que participaban en las reuniones de la Comisión en calidad de observadores, indicaron que la Comisión debía tener en cuenta cuatro puntos fundamentales: en primer lugar, la definición debía hacer alusión a la Declaración de la ACI sobre la Identidad Cooperativa, en la que se señalaba claramente la naturaleza autónoma de las cooperativas y se especificaban sus valores y principios definidos y su papel en la promoción del desarrollo económico, social y cultural. En segundo lugar, debía velarse por la autonomía de las cooperativas. En tal sentido, el papel del gobierno era crear y mantener un entorno propicio a su desarrollo y no necesariamente el de promoverlas, pues ello conferiría un papel demasiado activo al gobierno. En tercer lugar, las condiciones a las que estaban sujetas las cooperativas debían ser equiparables a las de los demás tipos de asociaciones y empresas. Por último, opinaron que las cooperativas debían ser accesibles a todas las personas, y no limitarse a grupos específicos de personas o sectores de la economía.

El Grupo de los Trabajadores respondió al Grupo Gubernamental que parecía haber un amplio consenso sobre la necesidad de una nueva norma universal, sobre la importancia de la autonomía y la independencia de las cooperativas, y

sobre su papel en el desarrollo. Lo mismo ocurría con respecto a la aplicación de las normas internacionales del trabajo a las cooperativas, y a que estas no debían ser objeto de discriminación, para lo cual debían adoptarse medidas especiales de apoyo al crecimiento de estas entidades. El Grupo de los Trabajadores añadió que en las deliberaciones de la Comisión debían tenerse en cuenta los principios de la ACI[31].

El Grupo de los Empleadores recalcó la importancia de que el instrumento fuera sencillo, flexible y viable, y se mostró satisfecho de que la mayoría de los gobiernos prefiriera que el nuevo instrumento revistiera la forma de una recomendación. Las conclusiones propuestas, en las que se ratificó esa forma, se remitieron para aprobación de la CIT el 21 de junio de 2001, y, después de su examen, el informe fue adoptado.

El debate en la CIT de 2002

Después del debate de la CIT de 2001, se invitó a los gobiernos a enviar, tras la celebración de consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas y las organizaciones cooperativas nacionales, todo comentario o enmienda que desearan expresar o sugerir sobre el texto propuesto, y a comunicar a la Oficina si el texto les parecía una base satisfactoria para las discusiones que se celebrarían en la Conferencia de 2002. Cincuenta y seis Estados Miembros respondieron a la Oficina; sobre esa base se preparó un segundo informe provisional, que luego se sometió a consideración de la 90.ª reunión de la CIT como Informe IV (2B). Sobre la base de las deliberaciones de la 89.ª reunión de la CIT (2001) y de este segundo informe, en la CIT de 2002 se celebró la segunda discusión titulada «Promoción de las cooperativas».

El Grupo de los Empleadores comenzó por enumerar «cinco orientaciones». Primero, el instrumento debía ser universal para garantizar la mayor aceptación posible. Segundo, debía estar redactado en un lenguaje sencillo y sus intenciones debían ser claras. Tercero, no debía convertirse en una carta de derechos de los trabajadores y de normas internacionales del trabajo, puesto que el conjunto de convenios y recomendaciones de la OIT existentes ya eran aplicables a los trabajadores de las cooperativas. Cuarto, no se debía conceder ningún privilegio particular a las cooperativas, sino más bien fomentar unas reglas de juego equitativas en las que las cooperativas y otros tipos de empresas pudiesen competir en términos de igualdad. Quinto, se debía promocionar el papel de las cooperativas en la creación de empleo y en el desarrollo sostenible.

[31] OIT, 2001: *Actas Provisionales*, núm. 18, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, Ginebra. Disponible en http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc89/pdf/pr-18.pdf.

El Grupo de los Trabajadores indicó que en el proyecto de instrumento se habrían de recoger los tres componentes de las cooperativas: la empresa, sus socios y sus trabajadores. En lo que respecta a la empresa, debía examinar cuestiones como la política legislativa y fiscal y las normas de contabilidad y auditoría. En lo atinente a los socios, debía contener orientaciones sobre cuestiones como los valores cooperativos, incluidas la autonomía y la independencia, el control democrático por parte de los socios, la participación económica de los socios, la adhesión voluntaria y abierta, etc. En cuanto a los trabajadores, debía examinar cuestiones como el trabajo decente, las normas internacionales del trabajo y la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. El instrumento sería desequilibrado e inapropiado si no trataba los tres componentes.

Veinticuatro representantes gubernamentales intervinieron para pronunciarse sobre el texto propuesto y sobre las intervenciones de los grupos de empleadores y de trabajadores.

El Presidente de la ACI (la ACI participa en la CIT y en el Consejo de Administración en calidad de observador especial con derecho a intervención en todos los órganos de la OIT y en sus reuniones) dijo que la recomendación propuesta era muy importante. La Alianza esperaba que el nuevo instrumento proporcionara a los Estados Miembros de la OIT un marco de referencia para la formulación de las políticas; que tuviera un carácter y un ámbito de aplicación mundiales; que estuviera dotado de la flexibilidad necesaria para poder atender a las necesidades de todos los tipos de cooperativas en todos los sectores de actividad; y que se centrara en garantizar un entorno propicio para el funcionamiento y la prosperidad de estas entidades. La ACI era partidaria de incluir en el instrumento la definición internacionalmente reconocida de las cooperativas y el texto de su Declaración sobre la Identidad Cooperativa, para explicar el carácter de esas entidades de modo más exhaustivo. La Declaración había sido acordada por cooperativas de una amplia gama de tradiciones y sectores, cada una de las cuales tenía necesidades y prioridades especiales. Se trataba de una declaración universal que reflejaba la diversidad del movimiento, al tiempo que determinaba la esencia de una empresa cooperativa[32].

Para concluir la discusión general, el Presidente de la Comisión indicó que parecía haber acuerdo en torno a la necesidad de contar con un instrumento y de que éste se orientara hacia los resultados; muchos miembros se habían comprometido a trabajar de consuno para lograrlo en un espíritu equitativo.

[32] OIT, 2002: *Actas Provisionales*, núm. 23, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra. Disponible en http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-23.pdf.

Una vez concluida la discusión, la Comisión adoptó la recomendación propuesta párrafo a párrafo y en su conjunto. Al finalizar la labor de la Comisión, el Director General de la OIT visitó a la Comisión y felicitó a los miembros por su logro. Le complacía especialmente que el resultado reflejara un esfuerzo tripartito genuino para lograr el consenso sobre la base del entendimiento mutuo. Opinó que las cooperativas constituían un instrumento muy eficaz para promover el Programa de Trabajo Decente, y que, por su empeño en la participación, también podían efectuar una contribución económica y social muy positiva a la globalización.

En la última sesión, el Vicepresidente del Grupo de los Empleadores indicó que las deliberaciones de la Comisión no siempre habían sido fáciles. Por esto le complacía el consenso logrado sobre un instrumento operativo que podría aplicarse independientemente de las diferencias geográficas, filosóficas e ideológicas. Tras prolongadas discusiones, en particular en lo referente al preámbulo y a la igualdad de condiciones, incluida la frase «igualdad de trato» y la formulación «no sean menos favorables», la Comisión selló un compromiso satisfactorio. De hecho, la recomendación propuesta ayudaría a compartir los beneficios de la globalización.

A continuación, el Vicepresidente del Grupo de los Trabajadores dijo que el instrumento ponía de manifiesto la singularidad del sector social, un sector que combinaba el espíritu empresarial con el alma social, y que efectuaría una contribución oportuna y adecuada a la búsqueda de justicia social y rendimiento económico. En el preámbulo se sentaban fundamentos significativos, pues se citaba el mensaje de la Declaración de Filadelfia, en la que se proclamaba que el trabajo no es una mercancía, y se reconocía «que se precisan formas más enérgicas de solidaridad humana en el plano nacional e internacional para facilitar una distribución más equitativa de los beneficios de la globalización»[33].

El 20 de junio de 2002, en su 90.ª reunión, la CIT adoptó la nueva Recomendación por mayoría aplastante (436 votos a favor); solo tres delegados se abstuvieron. El resultado es una Recomendación que arraiga las cooperativas en el marco más amplio del trabajo decente y el desarrollo social.

[33] OIT, 2002: *Informe de la Comisión de la Promoción de las Cooperativas*, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra.

3. Aplicación y repercusión de la Recomendación núm. 193: contribución de la OIT a la creación de un entorno propicio

Introducción

La Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193), no solo ha influido en la política y la legislación específicas sobre estas entidades, sino también en políticas y leyes más generales que las afectan. Ahora bien, es difícil determinar causas y efectos, pues no se cuenta con información sobre los procesos de evaluación, revisión y adopción que han precedido a esas leyes. Además, las actividades de búsqueda se complican más, debido al elevado número de actores interesados, que no son únicamente los mencionados en la Recomendación: gobiernos, organizaciones cooperativas, de trabajadores y de empleadores, sino también organismos de desarrollo, organizaciones no gubernamentales, instituciones de formación, empresas sociales y muchísimos otros. Suele suceder que en un solo país hay muchos actores interesados que facilitan información, formación y asistencia técnica sobre la creación de cooperativas.

Al leer el presente examen debe tenerse en cuenta que si bien la Recomendación núm. 193 ha influido en la política y la legislación, ello no necesariamente indica que el instrumento esté aplicándose plenamente. Pese al número relativamente alto de países que dan cuenta de un examen, una revisión o la promulgación de nuevas leyes en materia cooperativa, la labor emprendida para reflejar plenamente la Recomendación núm. 193 no ha finalizado; incluso en el caso de estos países sigue siendo preciso redoblar los esfuerzos para difundirla, aumentar la capacidad y prestar servicios de asesoramiento técnico.

A efectos de que se comprenda mejor la influencia de la Recomendación núm. 193 y de precisar otras acciones para promover su aplicación, este examen se centra en la política y la legislación:

1. Se especifican regiones y países en los que ha habido un examen, una revisión o la adopción de políticas o leyes en materia cooperativa, y se indica, cuando ello es posible, si la OIT suministró servicios de asesoramiento;
2. Se da cuenta de la amplia gama de actividades de capacitación emprendidas y de las alianzas existentes, que desempeñan un papel importante en la creación de conocimientos y especialización sobre el contenido y la aplicación de la Recomendación núm. 193;
3. Se muestran las tendencias en cuanto a la aplicación; y
4. Se extraen las lecciones a tener en cuenta para la actuación futura.

La nueva norma de la OIT sobre cooperativas comenzó a influir varios años antes de su adopción formal en 2002 como Recomendación núm. 193. Por lo tanto, el examen se remonta a actividades realizadas ya en 1997, cinco años antes de la adopción del instrumento. Cabe decir que en diciembre de 1996 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una resolución en la que «pide también al Secretario General que, en colaboración con el Comité para la Promoción de la Ayuda a las Cooperativas, estudie la conveniencia y viabilidad de preparar directrices de las Naciones Unidas encaminadas a crear un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas»[34]. En 1997, el COPAC preparó un informe sobre directrices para la política pública en materia de cooperativas. También organizó una reunión de consulta en la que 22 expertos en cooperativas examinaron el trabajo inicial emprendido y realizaron observaciones y sugerencias. Estas personas contaban con una serie de documentos útiles para las deliberaciones, incluida la Declaración de la ACI, la Recomendación núm. 127, las *Directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor*, las *Directrices para las Cooperativas* elaboradas por la Unión Internacional Raiffeisen, y el documento *Proposal for a Review of ILO Recommendation No. 127 of 1996* (Propuestas para la revisión de la Recomendación núm. 127 de la OIT). El informe de la reunión y los documentos dimanantes influyeron en la revisión de las políticas y la legislación de la época, y guardan relación con los elementos jurídicos fundamentales de la ulterior Recomendación núm. 193. En 2001, antes de la adopción de la misma, la Organización de las Naciones Unidas publicó unas directrices provisionales encaminadas a crear un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas[35].

La ACI trabaja en colaboración con la OIT desde la fundación de la Organización en 1919. En tanto que organización representante de las cooperativas, integrada por más de 200 organizaciones de 85 países, la Alianza desempeñó un papel especial en las etapas preparatorias de la Recomendación núm. 193, en la negociación a través de sus entidades parte, y más directamente en las

[34] ONU, 1996: Resolución de Naciones Unidas A/RES/51/58, 12 de diciembre de 1996.
[35] ONU, 2001: Documento A/RES/56/114 (A/56/73-E/2001/68;Res/56).

sesiones de la CIT de 2001 y 2002. Tras la adopción de la Recomendación siguió teniendo un papel importante en la aplicación. Por ejemplo, en el marco de la Asamblea General de la ACI celebrada en 2001 se organizó un foro de expertos sobre política y legislación cooperativa, en el que concretamente se sometió a debate la revisión de la Recomendación núm. 127. Además, esa misma Asamblea aprobó una resolución titulada *Política y legislación cooperativa*, que comprometió específicamente la colaboración de la ACI con la OIT en la revisión de la Recomendación núm. 127, y avaló las *Orientaciones para la legislación cooperativa*. Además, pidió a todas sus organizaciones miembros que entraran en contacto con sus respectivos gobiernos, para cerciorarse de que estuvieran al tanto de las iniciativas emprendidas por la OIT y las Naciones Unidas en relación con las cooperativas, y de que apoyaran lo siguiente:

1. La definición de cooperativa como «asociación autónoma de personas unidas voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común a través de una empresa de propiedad conjunta, y de gestión democrática»;
2. El reconocimiento de los valores y principios cooperativos de la ACI, en especial, del hecho de que sean organizaciones autónomas, autosuficientes y controladas por sus socios;
3. Las políticas públicas deben crear un entorno propicio para el crecimiento de las cooperativas, y tomar en consideración el carácter especial del modelo cooperativo de empresa, sus objetivos y contribuciones al desarrollo económico y social de las comunidades locales y los países;
4. Los gobiernos deben, en colaboración con las organizaciones cooperativas, precisar y eliminar los obstáculos que siguen interponiéndose a la posibilidad de que las cooperativas compitan en igualdad de condiciones con otras formas de empresas[36].

En el presente examen también se incluyen acontecimientos que se produjeron en el ámbito de la legislación cooperativa inmediatamente antes de la adopción de la Recomendación núm. 193, dando ya por sentada su adopción sin mayores enmiendas en la segunda discusión celebrada de la CIT de 2002, al menos en lo referente a la política y la legislación en la materia. Cabe mencionar, por ejemplo, la Asamblea General de la ACI de 2001, para la cual la ACI habría publicado la versión revisada de los *Lineamientos para la legislación cooperativa*[37] bajo el título de *Orientaciones para la legislación*

[36] ACI, 2001: *Legislación y políticas públicas en materia de cooperativas*, Resolución adoptada el 17 de octubre de 2001 por la Asamblea General de la ACI en Seúl (República de Corea).

[37] Publicado originalmente en francés bajo el título de *Canevas de législation coopérative* (Cuadernos de legislación cooperativa) (Ginebra, OIT, 1997). Además de la versión en inglés de la Oficina, se han publicado versiones en árabe, chino, español, portugués y ruso; en español se publicó en 2000 bajo el título *Cuadernos de legislación cooperativa*.

cooperativa[38], que dicha Asamblea debía validar[39]. La OIT introdujo cambios menores a esa obra, y publicó una segunda edición de sus *Orientaciones para la legislación cooperativa* en inglés y francés, en 2005 y 2007, respectivamente; en 2012 la OIT publicó una tercera edición revisada. (En español existen dos ediciones: la primera data de 2000, y la segunda, de 2013.) Así pues, la CIT integró las partes principales de la Declaración de la ACI en la Recomendación núm. 193, pero además la ACI ya había aprobado un documento sobre legislación cooperativa en el que se tomaban en consideración los aspectos de política y legislación reflejados en la Recomendación núm. 193 por aprobar.

Por último, en el presente examen se incluye información procedente de dos informes anteriores sobre la aplicación de la Recomendación núm. 193. En 2006, el Servicio de Cooperativas elaboró un documento sobre la promoción de las mismas y las actividades realizadas desde la adopción de la Recomendación núm. 193 en junio de 2002, en el que se examinaban sobre todo las actividades de difusión. En 2010, la OIT realizó un estudio inicial sobre la aplicación de esta Recomendación. Este *Estudio general sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa*[40] se sometió a discusión en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia[41], y posteriormente se sometió a consideración de la 99.ª reunión de la CIT para su aprobación.

El Consejo de Administración de la OIT adoptó en 2008 la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa[42], uno de cuyos cuatro objetivos estratégicos es la promoción del empleo. Poco después, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) preparó el *Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo*. Era la primera vez que los órganos de supervisión de la OIT examinaban las medidas adoptadas por los Estados Miembros en relación con las

[38] H. Henrÿ, 2001: «Lineamientos para la legislación cooperativa», *Revista de la Cooperación Internacional*, vol. 34, núm. 2, págs. 67-152; también en *Temas 2 de Cooperativismo y Economía Solidaria*, Bogotá, Asociación Colombiana de Cooperativas, 2005.

[39] ACI, 2002: *Review of International Co-operation*, vol. 95, núm. 1, págs. 42 y siguientes.

[40] Véase OIT, 2010: *Estudio general sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución), Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, Ginebra, párrafos 437-510. Disponible en http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/98thSession/ReportssubmittedtotheConference/WCMS_123393/lang--es/index.htm.

[41] Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_141875.pdf.

[42] OIT, 2008: *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra. Disponible en http://ilo.org/global/meetings-and-events/campaigns/voices-on-social-justice/WCMS_099768/lang--es/index.htm.

disposiciones de la Recomendación núm. 193. Se envió a todos los Estados Miembros de la OIT una encuesta sobre el papel de los instrumentos más importantes sobre el empleo, entre los cuales figuraba la Recomendación núm. 193. El cuestionario aprobado por el Consejo de Administración de la OIT alentaba a los Estados Miembros a facilitar información sobre el establecimiento de marcos jurídicos e institucionales favorables al desarrollo de las cooperativas[43]. Respondieron a la encuesta 108 Estados Miembros que proporcionaron información sobre el papel de las cooperativas en la creación y el desarrollo de actividades generadoras de ingresos, y de empleos sostenibles y dignos en muchos países.

En 2010, la CEACR reafirmó la importancia de la Recomendación núm. 193 como instrumento de empleo que ofrece un marco para el establecimiento y mantenimiento de las cooperativas, que crea puestos de trabajo y contribuye a generar ingresos. La Comisión insistió en la estructura democrática de las cooperativas, y en la importancia de luchar contra las «seudocooperativas» creadas o utilizadas para evadir la legislación fiscal o laboral. Por último, la Comisión señaló que era preciso fomentar las políticas y los programas destinados a promover las cooperativas de manera que se focalizaran en su gestión específica, en las calificaciones para el mercado y en la buena gobernanza[44].

En la CIT de 2010, la Comisión sobre la discusión recurrente sobre el empleo refrendó las conclusiones de la CEACR sobre las cooperativas. La Comisión animó a los gobiernos de los Estados Miembros a orientar su asistencia para la creación de oportunidades de empleo decente y generación de ingresos hacia los grupos vulnerables y desfavorecidos, entre otras cosas, mediante el fomento de las pequeñas y medianas empresas (pymes), las cooperativas y las inversiones en infraestructura con alto coeficiente de mano de obra. También insistió en mejorar y ampliar el acceso a la formación profesional y empresarial, especialmente de las cooperativas, con miras a mejorar la productividad y el progreso social. Por lo que respecta a la Oficina, la Comisión le recomendó fijar entre sus prioridades el refuerzo de su trabajo sobre las cooperativas y la economía social como áreas importantes para la creación de empleo[45].

---

[43] OIT, 2010: *Estudio general sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución), Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, Ginebra.

[44] *Ibid*.

[45] OIT, 2010: *Informe de la Comisión para la Discusión Recurrente sobre el Empleo, Actas Provisionales*, núm. 18, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, Ginebra.

Aplicación internacional y regional de la Recomendación núm. 193 mediante alianzas e instrumentos

En otros instrumentos internacionales y regionales sobre las cooperativas se han incluido algunos elementos fundamentales de la Recomendación núm. 193. Ello ha tenido un efecto multiplicador y ha aumentado su eficacia.

Gran parte del impulso a la aplicación de la Recomendación núm. 193 es fruto de las alianzas de la OIT, muchas de ellas existentes antes de la adopción del instrumento. En el marco de las diversas actividades de la OIT con sus asociados, se difundió la Recomendación mediante actividades de sensibilización y/o se logró hacer incorporar sus principales elementos en las declaraciones de política e instrumentos de los propios asociados; además, se promovió su aplicación mediante actividades de creación de capacidad, entre las que cabe citar la prestación de servicios de asesoramiento técnico.

En las delegaciones de los mandantes de la OIT –gobiernos y organizaciones de trabajadores y de empleadores– ante la CIT de 2001 y 2002 había representantes de organizaciones miembros de la ACI que tuvieron un importante papel tanto en la redacción de la Recomendación núm. 193 como en su aplicación tras la adopción.

Además, en febrero de 2004 la OIT y la ACI suscribieron un Memorando de Entendimiento para fortalecer más su colaboración. En este Memorando se hizo especial referencia a la promoción y aplicación de la Recomendación núm. 193. A partir de 2004, el Director General de la OIT y el Presidente de la ACI comenzaron a reunirse periódicamente (una vez al año) para analizar los resultados del Memorando sobre la aplicación, y las repercusiones de la Recomendación en las organizaciones miembros de la ACI. En 2007, en una reunión de seguimiento de la efectividad del Memorando de Entendimiento, las partes acordaron centrar la combinación de sus esfuerzos en cuatro esferas, una de las cuales era la política y la legislación en materia cooperativa.

Muchas iniciativas de la ACI, tanto de ámbito mundial como regional, se refieren o guardan relación específica con la política y la legislación; entre ellas, resoluciones, declaraciones, documentos normativos, capacitación y asesoramiento técnico. Las conferencias ministeriales de la Alianza celebradas en las regiones de África y Asia y el Pacífico, los encuentros regionales sobre cooperativismo que la ACI organiza para los parlamentarios desde 2003, y la red de organizaciones de promoción, regulación y supervisión de las cooperativas creada en 2007 se han ocupado específicamente de la Recomendación núm. 193; ello ha dado lugar a varios compromisos y declaraciones de parlamentarios y de ministros con competencias en la esfera de las cooperativas. Además, la ACI ha

celebrado acuerdos con otras instituciones para la aplicación de la Recomendación núm. 193; cabe citar, por ejemplo, el acuerdo de mayo de 2012 entre ACI Américas y el Parlatino, parlamento latinoamericano, según el cual ambas partes reafirman la importancia de la Recomendación núm. 193 y se comprometen a aplicarla y a evaluar las políticas públicas que se instrumenten al respecto[46].

En el decenio de 1990, la ACI creó un Grupo de Trabajo Legislativo Internacional. En 2001, este órgano pasó a ser un grupo de trabajo de la Junta de la ACI en el que se congregaban dirigentes del cooperativismo y expertos en legislación cooperativa. En 2012, con sujeción al artículo 30 de sus Estatutos, la ACI creó un comité sobre legislación cooperativa.

La posición de la OIT como miembro fundador del COPAC, que desde 1968 financia sus actividades de promoción y desarrollo de las cooperativas, también ha revestido gran importancia en la aplicación de la Recomendación núm. 193. Desde su fundación oficial en 1971, el COPAC congrega, en calidad de miembros o asociados, a los principales actores internacionales del ámbito de la promoción de las cooperativas. También ha sido fundamental en el establecimiento de las *Orientaciones para la legislación cooperativa*, en las que se incluyen referencias y recomendaciones específicas sobre política y legislación. Gracias a la OIT se han incluido temas conexos con la política y la legislación cooperativas en los órdenes del día de las reuniones del COPAC, así como en eventos organizados por este Comité, tales como reuniones de expertos organizadas individualmente o en colaboración con las Naciones Unidas, o de las reuniones de 2003, 2004, 2005, 2006 y 2010 de los organismos de desarrollo cooperativo que trataban la materia.

Además, de modo individual o conjunto, los miembros del COPAC también tuvieron que ver con la aplicación de la Recomendación núm. 193. Durante el periodo de examen, las organizaciones que se enumeran a continuación eran miembros o colaboradoras del COPAC en calidad de asociados del Servicio de Cooperativas de la OIT para el desarrollo de las cooperativas, y promovieron el instrumento:

- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura;
- Alianza Cooperativa Internacional y sus federaciones;

[46] *Acuerdo de Cooperación entre el Parlamento Latinoamericano (Parlatino) y la Alianza Cooperativa Internacional para las Américas (ACI-Américas)*, 29 de mayo de 2012, párrafo 7.2: «Reafirmar la importancia de la Recomendación 193 de la OIT sobre Promoción de las Cooperativas incidiendo en su efectiva aplicación y evaluación de las políticas públicas –a nivel nacional, regional y local– que en ese marco se instrumenten». Disponible en http://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/convenio_parlatino-aci_americas.pdf.

- Federación Internacional de Productores Agrícolas;
- Federación Internacional de Cooperativas y Mutuas de Seguros;
- Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines;
- Centro Cooperativo Sueco;
- Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito;
- Organización de las Naciones Unidas;
- Co-operative College, Reino Unido;
- Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband e. V. (Confederación Alemana de Cooperativas y Unión Internacional Raiffeisen), Alemania;
- Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue, Italia;
- Canadian Cooperative Association; y
- Consejo de Desarrollo Cooperativo de Ultramar, Estados Unidos de América.

En 2015, el COPAC estaba integrado por la OIT, la FAO, la ACI, la Organización de las Naciones Unidas y la Organización Mundial de Agricultores (WFO).

Ha habido una serie de iniciativas dignas de mención emprendidas por los miembros del COPAC. En sus informes, reuniones, resoluciones y documentos políticos, todos hicieron referencias específicas a la revisión de la política y la legislación, ya fuera haciéndose eco de la Recomendación núm. 193 o citando concretamente el instrumento.

La Organización de las Naciones Unidas promovió iniciativas de apoyo para la aplicación de la Recomendación núm. 193; en tal sentido, realizó actividades de concienciación; difundió información e impartió capacitación, y adoptó decisiones normativas sobre las políticas legislativas en materia cooperativa. Estas iniciativas no solo influyeron en los Estados Miembros del sistema de las Naciones Unidas, sino también en otros actores del cooperativismo. Por ejemplo, en 1996 las Naciones Unidas adoptaron varias resoluciones sobre las cooperativas en las que se «alienta a los gobiernos a que mantengan en examen

las disposiciones jurídicas y administrativas que rigen las actividades de las cooperativas»[47]. Además, como parte de la preparación y difusión de las Directrices de las Naciones Unidas de 2001 destinadas a crear un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas, se celebraron varias reuniones de grupos de expertos en cuyos órdenes del día se incluyó el tema de la política y la legislación. En las Directrices de las Naciones Unidas hay elementos de la Recomendación núm. 193 que se han utilizado como base para examinar y revisar leyes en materia cooperativa, en especial después de que en 2009 Naciones Unidas proclamara el año 2012 Año Internacional de las Cooperativas. En la Declaración del Año Internacional se incluyó el objetivo de establecer políticas adecuadas; más concretamente, se alentó a «los gobiernos y organismos reguladores a implementar políticas, leyes y normativas que propicien la constitución y el crecimiento de las cooperativas»[48]. Varios países declaran haber revisado la política y la legislación pública como parte de la observancia del Año Internacional.

La colaboración entre la OIT y la FAO ha sido y sigue siendo una vía para la aplicación de la Recomendación núm. 193. Entre los objetivos específicos establecidos en el Memorando de Acuerdo suscrito entre ambas organizaciones en 2004 figuran los de promover la coherencia entre las políticas y entre los instrumentos normativos; además, entre las esferas de colaboración figura la actuación conjunta respecto de las cooperativas[49].

Las organizaciones cooperativistas que participan en el desarrollo de las cooperativas fuera de sus propios países también desempeñaron un importante papel en la promoción y aplicación de la Recomendación núm. 193, a menudo en colaboración con la OIT. Por ejemplo, la Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV) colaboró con la OIT en la aplicación de la Recomendación núm. 193 en las regiones de África y Asia y el Pacífico, y el Centro Cooperativo Sueco financió iniciativas de la ACI, en particular en América Latina y África, encaminadas a la aplicación de la Recomendación a través de la reforma política y legislativa. En 2007 la OIT firmó un Memorando de Entendimiento con una de las organizaciones cooperativas nacionales de Italia, la Liga Nacional de Cooperativas y Mutuas (Legacoop), consagrada al desarrollo de las cooperativas a escala nacional e internacional. En dicho Memorando específicamente se estipula la colaboración en torno a la aplicación de la Recomendación

[47] Véase A/RES/51/58 de 12 de diciembre de 1996; A/RES/56/1143 de 19 de diciembre de 2001; A/RES/58/131 de 22 de diciembre de 2003; A/RES/60/132 de 16 de diciembre de 2005; A/RES/62/128 de 18 de diciembre de 2007; y A/RES/64/136 de 19 de diciembre de 2009.

[48] Véase la dirección http://www.un.org/es/events/coopsyear/.

[49] Se puede consultar el Memorando de Acuerdo en la dirección http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/leg/download/acuerdo_fao.pdf.

núm. 193[50]. También se basaron en este instrumento las directrices sobre la reforma de la legislación cooperativa elaboradas por CLARITY, un grupo de cooperativas centrado en las reformas en la materia[51].

A continuación, se indican, por región, otros destacados instrumentos regionales que defienden la aplicación de la Recomendación núm. 193 en la esfera de la política y la legislación:

África

La Organización para la Armonización del Derecho Mercantil en África (OHADA) adoptó en 2010 una ley uniforme en la materia (Acte uniforme relatif aux sociétés coopératives) para sus 17 Estados miembros de África Occidental y Central[52]. Desde que en 1997, con ocasión de la reforma de la ley sobre cooperativas en Burkina Faso, se planteara la idea de elaborar una ley uniforme de ese tipo como parte de las leyes en materia empresarial de la OHADA, la OIT se mostró favorable.

Además de la OIT, otras organizaciones internacionales, entre ellas, la ACI y algunos movimientos cooperativistas del Norte, se movilizaron y tuvieron un papel decisivo en el establecimiento de una nueva generación de leyes en materia cooperativa. La Declaración sobre la Identidad Cooperativa de la ACI en 1995 y la Recomendación núm. 193 tuvieron efectos catalizadores sobre las actividades para cambiar la relación entre el gobierno y el sector cooperativo y el nuevo marco legislativo concomitante. El Servicio de Cooperativas de la OIT prestó asistencia a varios gobiernos nacionales en la formulación de políticas modernas e integrales sobre el desarrollo de las cooperativas[53].

Entre 2003 y 2012, en colaboración con la Oficina Regional de la ACI y la Organización Regional Africana de la CIOSL se organizaron varios talleres para promover la Recomendación núm. 193 en los países africanos. Entre 2007 y 2012, el programa CoopAfrica de la OIT utilizó ampliamente dicha Recomendación para mejorar el entorno institucional y jurídico para las cooperativas en siete países de África Oriental y Meridional.

---

[50] Protocollo d'intesa tra l'Organizzazione Internazionale del Lavoro e la Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue, 4 de julio de 2007.

[51] CLARITY, 2006: *La creación de un entorno favorable para el desarrollo cooperativo – Principios para la reforma legal* (USAID).

[52] Estados miembros de la OHADA: Benin, Burkina Faso, Camerún, República Centroafricana, Chad, Comoras, Congo, Côte d'Ivoire, Gabón, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Malí, Níger, Senegal y Togo.

[53] P. Develtere, I. Pollet. I. y F. Wanyama (directores), 2008: *Cooperating out of poverty: Renaissance of the African cooperative movement* (Ginebra, OIT y Banco Mundial).

En el marco de otra serie de programas de cooperación técnica, la Recomendación núm. 193 se utilizó exhaustivamente para capacitar a diferentes grupos de trabajadores y empresarios, incluso de la economía informal. Entre 2004 y 2006, la OIT, con la ACI y la CIOSL, ejecutaron el programa SYNDICOOP, encaminado a dotar de más capacidad a sindicatos y cooperativas para trabajar juntos en la organización de los trabajadores de la economía informal, a fin de mejorar sus condiciones de trabajo. Inicialmente, este programa se puso en marcha en África Oriental (2004-2006), y contaba con la cofinanciación de los Países Bajos; posteriormente, se repitió en Sudáfrica, con la cofinanciación del Gobierno de la región de Flandes[54].

La Unión Africana también aludió a la Recomendación núm. 193 en su trabajo sobre reducción de la pobreza y desarrollo sostenible. En su Cumbre celebrada en Uagadugú en 2004 mencionó explícitamente el desarrollo de las cooperativas como requisito fundamental para mitigar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible[55].

La Oficina Regional de la ACI en África y otros asociados de la OIT para el desarrollo también han utilizado la Recomendación núm. 193 al ejecutar programas de capacitación, promoción y creación de redes de cooperativas en la región. Cabe citar el ejemplo del Proyecto para un entorno propicio (Enabling Environment Project), financiado por la Canadian Cooperative Association, encaminado a mejorar el entorno institucional y jurídico para el desarrollo de las cooperativas en África Oriental, Central y Meridional[56].

Con el respaldo del Gobierno de Sudáfrica, la Ley sudafricana de enmienda relativa a las cooperativas de 2013 hace especial referencia a la Recomendación núm. 193, a la que se ajusta[57].

Américas

La Ley Marco para las Cooperativas de América Latina dota a los responsables de formular las políticas de un instrumento cooperativo general que abarca a todos los tipos de cooperativas, y de utilidad para orientar la actualización de la legislación nacional[58]. Contiene 102 artículos y se divide en capítulos,

[54] I. Pollet, 2009: *Cooperatives in Africa: The age of reconstruction – synthesis of a survey in nine African countries*, CoopAfrica Working Paper No. 7 (Dar es Salaam, OIT).

[55] *Ibid*.

[56] *Ibid*.

[57] Preámbulo de la Ley sudafricana de enmienda relativa a las cooperativas, 2013, *Government Gazette*, 5 de agosto de 2013.

[58] Disponible en http://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/LeyMarcoAL.pdf.

comenzando por las disposiciones generales, reglas sobre los estatutos, socios, establecimiento económico, órganos sociales e integración cooperativa, así como disolución y liquidación. El marco incluye capítulos dedicados específicamente a los poderes públicos encargados de la supervisión de las cooperativas y de las políticas públicas en materia cooperativa. La OIT estuvo representada en la comisión creada por ACI Américas para actualizar el marco jurídico original de 1988. Después de la celebración de un amplio proceso de consultas en el que participaron legisladores y representantes gubernamentales, en 2008, la nueva versión recibió el aval de las cooperativas de la región.

Asia y el Pacífico

En 2003, a la demanda de ICFTU-APRO (Organización Regional de la CIOSL para Asia y el Pacífico), y en colaboración con esta, se organizó un taller regional en Singapur, destinado a representantes sindicales y de cooperativas de esa región. Junto con la Oficina Regional de la ACI para Asia y el Pacífico en Nueva Delhi, en 2004 se organizó un taller regional de dos días en Bangkok (Tailandia) para analizar la Recomendación núm. 193 y su aplicación. En el taller participaron 25 representantes gubernamentales y de organizaciones cooperativas de varios países de Asia. Entre 2003 y 2010, la Recomendación se presentó en varias reuniones celebradas en esta región: en la India (Conferencia Ministerial de la ACI), Tailandia (Asamblea Regional de la ACI), Indonesia en 2005, Filipinas, Mongolia, Viet Nam y Sri Lanka.

Europa

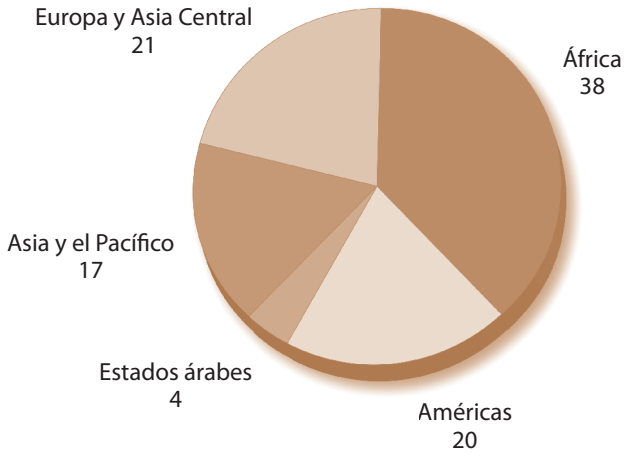
En el Reglamento núm. 1435/2003 del Consejo de la Unión Europea se establece el estatuto jurídico de la sociedad cooperativa europea (SCE), en el que se hace referencia a la Recomendación núm. 193. Una SCE podrá constituirse por un mínimo de cinco personas físicas que residan en al menos dos Estados miembros de la Unión Europea[59]. El objetivo del Reglamento es asegurar un entorno propicio en que las cooperativas puedan participar en igualdad de condiciones con otras formas de empresa. También contribuye a la cooperación transfronteriza entre cooperativas. En la Comunicación de 2004 de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones se proponen métodos útiles para lograr una mayor promoción de las cooperativas en toda Europa. En 2012, el Parlamento Europeo adoptó una resolución sobre el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea en relación con la participación de los empleados, en la que también se hace referencia a la Recomendación núm. 193.

[59] Véase http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:l26018.

Aplicación en los países: examen, revisión y adopción de leyes y políticas en materia cooperativa

Entre 1997 y 2014, la Recomendación núm. 193 se utilizó para revisar, enmendar o comenzar a elaborar nuevas leyes y políticas en 97 de los 185 Estados Miembros de la OIT (el 52,4 por ciento). Si solo se tiene en cuenta el periodo posterior a la adopción de la Recomendación, el número de países sigue ascendiendo a 86. La diferencia guarda más relación con la forma de formular las políticas y las leyes, y menos con la Recomendación núm. 193 en particular. La OIT y otros actores siguen realizando actividades de apoyo a la reforma de la política y la legislación en muchos países. Por ejemplo, en Sudáfrica, esta Recomendación ha influido en reformas institucionales y jurídicas durante muchos años. La OIT prestó sus primeros servicios de asesoramiento a este país en 2004, y a partir de entonces se han realizado otras actividades prácticamente cada año, en relación con diversos aspectos de la legislación y la política en materia cooperativa, como la determinación de quién puede asociarse (persona física frente a persona moral o jurídica), cuestiones fiscales, y modificación de la legislación para dar cabida a nuevas formas de cooperativas o para clarificar la relación laboral de los trabajadores-socios en las cooperativas de trabajadores (la cuestión de las «seudocooperativas»). Sudáfrica no es el único país en el que la reforma de la legislación y la política se ha beneficiado de numerosas actividades (creación de capacidad, asesoramiento técnico, exámenes independientes, entre otras) en el transcurso de tiempo. México, Paraguay, Perú, Polonia, Rumania, Serbia, Swazilandia, Trinidad y Tabago, Turquía,

Gráfico 1. Influencia de la Recomendación núm. 193 en la política y la legislación, por región (porcentajes), en el periodo 1997-2014



Uganda y Vanuatu se cuentan entre los países en los que la OIT ha actuado particularmente. A menudo, las reformas de las políticas y las leyes se realizan gradualmente y con el tiempo debido a limitaciones políticas y administrativas.

Cuadro. Listado de países, por región, en los que la Recomendación núm. 193 influyó en la política y la legislación en el periodo 2002-2012

África	Américas	Estados árabes	Asia y el Pacífico	Europa y Asia Central
Benin*	Argentina	Jordania*	Australia	Bélgica*
Burkina Faso*	Bolivia*	Líbano*	Bangladesh*	Bosnia y Herzegovina*
Burundi*	Brasil*	Territorio palestino ocupado*	Bhután*	Bulgaria
Camerún*	Canadá		Camboya*	República Checa
República Centroafricana	Colombia*		China*	Croacia*
Chad*	Costa Rica*		Fiji*	Eslovaquia
Comoras	Ecuador		Filipinas*	Georgia
Congo*	El Salvador		India*	Grecia*
Rep. Dem. del Congo*	Haití*		Indonesia*	Hungría*
Côte d'Ivoire	Honduras		Japón	Kirguistán*
Egipto*	México*		Rep. Dem. Popular Lao*	Rep. de Moldova*
Guinea Ecuatorial	Paraguay*		Malasia	Noruega*
Etiopía*	Perú*		Mongolia*	Polonia
Gabón	Trinidad y Tabago*		Sri Lanka	Rumania*
Ghana	Uruguay		Tailandia	Federación de Rusia
Guinea*			Vanuatu*	Serbia*
Guinea-Bissau*			Viet Nam*	Tayikistán*
Kenya*				Turquía
Lesotho*				Ucrania

África	América	Estados árabes	Asia y el Pacífico	Europa y Asia Central
Liberia				
Malawi				
Malí				
Marruecos*				
Mauricio*				
Mozambique*				
Namibia*				
Níger				
Nigeria*				
Rwanda				
Santo Tomé y Príncipe				
Senegal				
Sierra Leona				
Sudáfrica*				
Sudán*				
Swazilandia*				
Rep. Unida de Tanzanía*				
Togo				
Uganda*				
Zambia*				
Zimbabwe*				

* Países en los que la OIT prestó servicios de asesoramiento.

La OIT ha actuado en la mayoría de los países que se han beneficiado de la aplicación de la Recomendación núm. 193. Ha prestado servicios de asesoramiento técnico a nivel nacional, como asistencia en la formulación de políticas y leyes, evaluación y observaciones, y capacitación en forma de seminarios y talleres. También ha dirigido actividades regionales de creación de capacidad y sensibilización, procurando que se comprendiera mejor el contenido de la

Recomendación núm. 193, suministrando información y fomentando la especialización en la materia. En varios países, la colaboración de la OIT con el movimiento cooperativo dio lugar a la organización de actividades conjuntas. En tal sentido, cabe reconocer la importancia del papel de la ACI.

Son muchos los países en los que se está en proceso de revisión de las políticas y las leyes en materia cooperativa o en los que estas ya se han revisado, examinado o adoptado. No hay pruebas específicas de la relación entre estas iniciativas y la aplicación de la Recomendación núm. 193, y algunas fuentes citan otros documentos normativos que incidieron en el proceso. Entre ellos cabe mencionar las Directrices de las Naciones Unidas encaminadas a crear un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas, la Ley Marco para las Cooperativas de América Latina, la Ley uniforme de la OHADA relativa a las cooperativas y la Resolución de las Naciones Unidas en la que se proclama el Año Internacional de las Cooperativas. Estos documentos normativos remiten a elementos fundamentales de la Recomendación núm. 193, de lo que se desprende su influencia en la política y la legislación en materia cooperativa en países tales como Antigua y Barbuda, Bahamas, República de Corea, República Dominicana, Estados Unidos, Filipinas, Reino Unido y San Vicente y las Granadinas. Si en el cálculo se incluyera a estos países, el número total de países en los que se ha aplicado la Recomendación núm. 193 ascendería a 115.

Actividades de creación de capacidad a escala internacional, regional y nacional

En el periodo comprendido entre 1996 y 2002 hubo 108 eventos mundiales y regionales de creación de capacidad en relación con la aplicación de la Recomendación núm. 193 y con la política y la legislación en materia cooperativa. En el ámbito del presente examen es difícil cuantificar la repercusión de estas actividades en términos de consolidación de la capacidad de los actores. Sin embargo, según se explica más adelante, el compromiso de los principales actores cooperativos en la promoción de la Recomendación núm. 193 ya indica un importante efecto en su aplicación en los países y las regiones.

La expresión «actividades de creación de capacidad» debe entenderse en el sentido más amplio de compartir conocimientos y crear especialización sobre el contenido y la aplicación de la Recomendación. En esta clasificación se incluyen seminarios técnicos y cursos de formación; conferencias y talleres; y reuniones de varias partes interesadas, en todos los casos, sobre política y/o legislación cooperativa y aplicación de la Recomendación núm. 193.

Al analizar los eventos de creación de capacidad se percibe que la OIT y la ACI fueron los principales promotores de la Recomendación núm. 193 en África.

En las Américas hubo una distribución más equilibrada entre los actores interesados, mientras que en Asia y el Pacífico hubo una fuerte colaboración de la ACI con los gobiernos. En Europa y Asia Central, los principales órganos involucrados en las actividades de creación de la capacidad fueron las organizaciones cooperativas nacionales y regionales, aunque también lo fueron otros actores del cooperativismo, como los interlocutores sociales de la OIT (organizaciones regionales y nacionales de empleadores y de trabajadores), universidades y centros de investigación, entre los cuales los interlocutores sociales de la OIT tuvieron un importante papel.

Gráfico 2. Actividades internacionales de creación de capacidad organizadas por los actores interesados (porcentajes)

Cabe destacar los diferentes tipos de actores que promueven la Recomendación núm. 193 mediante actividades de creación de capacidad. Como ya se indicara, quienes tuvieron un papel importante en esta esfera en Asia y África fueron las organizaciones de empleadores y de trabajadores, la CSI y la OIE, que defendieron la Recomendación entre sus organizaciones miembros, y que además la utilizaron en actividades de creación de capacidad en el ámbito de sus cooperativas.

Los eventos organizados exclusivamente por la OIT consistieron en cursos de formación o talleres sobre política y legislación en materia cooperativa. Cabe citar los cursos de formación organizados desde 2003 en el Centro Internacional de Formación de Turín (CIF) (tanto en francés como en inglés), y por

CoopAfrica, programa de cooperación técnica del Servicio de Cooperativas de la OIT, y la Universidad de Verano de la OIT para el Desarrollo Empresarial. También se organizaron conferencias interregionales de estudio en las que se incluyó el componente de política y legislación en materia cooperativa.

Por su parte, la ACI promovió la Recomendación núm. 193 en forma de debates enmarcados en conferencias y asambleas de alcance mundial y regional, y, desde 2001, también en sus reuniones estatutarias (asambleas generales y regionales). El tema de la Recomendación núm. 193 y su aplicación también se trató en diversas reuniones de la Comisión de Legislación Cooperativa de la Alianza, en reuniones de ministros responsables de las cooperativas celebradas en África y Asia y el Pacífico, y en reuniones de redes de parlamentarios e instituciones promocionales de la región de las Américas.

Recuadro 3. Selección de reuniones de la ACI con formuladores de políticas en las que se trató la política y la legislación

Conferencias Ministeriales de la ACI en África

8.ª Conferencia Ministerial, Maseru (Lesotho), 2005
9.ª Conferencia Ministerial, Nairobi (Kenya), 2009
10.ª Conferencia Ministerial, Kigali (Rwanda), 2012[a]

Conferencias Ministeriales de la ACI en Asia y el Pacífico

7.ª Conferencia Ministerial, Nueva Delhi (India), 2004
8.ª Conferencia Ministerial, Kuala Lumpur (Malasia), 2007[b]
9.ª Conferencia Ministerial, Bangkok (Tailandia), 2012[c]

ACI Américas: Encuentros de Parlamentarios Latinoamericanos

I Encuentro: Declaración de Puerto Rico, 2003[d]
II Encuentro: Declaración de Argentina, 2004
III Encuentro: Declaración de México, 2005
IV Encuentro: Declaración de Perú, 2006
V Encuentro: Declaración de San José, 2008
VI Encuentro: Declaración de Buenos Aires, 2010
VII Encuentro: Declaración de Panamá, 2012

[a] Véase http://api.ning.com/files/BqP6Z2gyvdpA3pLSNe0mn*7qewhIG*hX-Y0NG7awBBGJbtv8yVj*D-slLh27LIB5WD-DKZ-HhTsJSKRCSU9yTHzx*p-a7cEc/10th_Min_Conference_Recommendations_and_resolutions_1_.pdf.
[b] Véase http://ica-ap.coop/icanews/recommendations-8th-ministers'-conference-malaysia.
[c] Véase http://ica-ap.coop/sites/all/themes/ica_theme/ica_images/9th%20Minister's%20Conference.pdf.
[d] Véase http://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/sistematizacionencuentrosparlamentarios.pdf.

La mayor parte de los eventos de creación de capacidad de alcance internacional fueron organizados de forma conjunta por actores del mundo cooperativista; la mitad de ellos corrieron por cuenta de la OIT y la ACI a través de actividades

del COPAC. Cabe mencionar las reuniones anuales de la Junta Directiva del COPAC (desde 2003) y las reuniones mundiales y regionales de los organismos de desarrollo cooperativo (2004, 2005, 2006, 2010), en las que los miembros del COPAC analizaron y compartieron impresiones sobre la evolución de la aplicación de la Recomendación núm. 193. El COPAC también celebró una reunión de consulta (1997) para facilitar la cooperación de sus miembros en la elaboración de las Directrices de las Naciones Unidas, y en el marco de las reuniones de expertos de las Naciones Unidas (2002, 2006, 2009, 2011 y 2012), en la preparación y coordinación de las actividades relacionadas con el Año Internacional de las Cooperativas de las Naciones Unidas. La OIT y la ACI también se aunaron para organizar conferencias internacionales sobre la promoción y aplicación de la Recomendación núm. 193.

Gráfico 3. Actividades de creación de capacidad a escala internacional y/o regional organizadas conjuntamente por grupos interesados (porcentajes)

Bajo los auspicios de organizaciones miembros del COPAC y de la CSI; OIT; gobiernos nacionales y locales; organizaciones cooperativas; universidades y centros de investigación, se celebraron diversas conferencias y talleres regionales e interregionales centrados específicamente en la política y la legislación cooperativas, o que incluían el tema en los debates.

Recuadro 4. Difusión y traducción de la Recomendación núm. 193

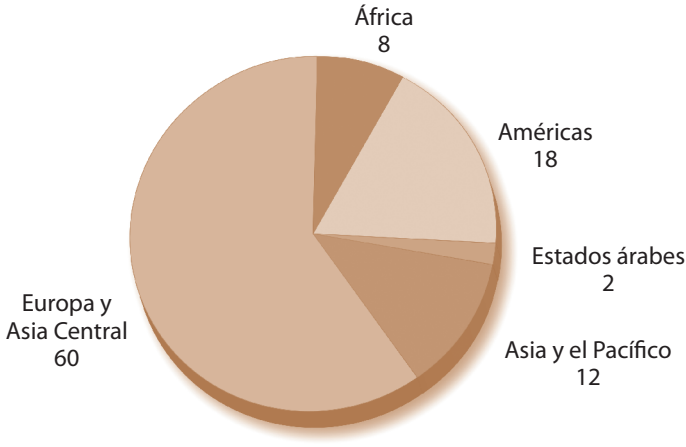
La Recomendación núm. 193 se remitió a todas las organizaciones miembros de la ACI y a todas las oficinas exteriores de la OIT. Se preparó un CD-ROM que incluía un documento explicativo de antecedentes y una presentación genérica en español, francés e inglés, y se envió a las oficinas exteriores y a unos 35 asociados del cooperativismo en el desarrollo. La información fue actualizada y difundida dos veces.

La Recomendación núm. 193 ha sido traducida a 36 idiomas nacionales y vernáculos: alemán, amárico (Etiopía), árabe, árabe (versión palestina), bahasa indonesio, búlgaro, checo, chino, cingalés, coreano, danés, español, finlandés, francés, griego, hebreo, hindi, holandés, húngaro, inglés, islandés, italiano, lituano, mongol, noruego, polaco, portugués, portugués (Brasil), rumano, ruso, serbocroata, suajili, sueco, tailandés, turco y vietnamita. También se dispone de comentarios en alemán, griego, inglés, japonés, polaco y ruso, entre otros idiomas.

La promoción de la Recomendación núm. 193 a nivel nacional se realizó fundamentalmente mediante sesiones y seminarios de formación técnica centrados en el tema de la política y la legislación cooperativas. Se trata de iniciativas de universidades y centros de investigación, organizaciones cooperativas y gobiernos de los países. Además, en algunos países de Asia y el Pacífico y África la Recomendación se utilizó en los proyectos de cooperación técnica financiados por organismos donantes y destinados a mejorar las cooperativas y/o a crear empleo mediante cooperativas, y en otras herramientas didácticas, y en actividades de capacitación destinadas a representantes de cooperativas y formuladores de políticas.

Las universidades organizaron el 62 por ciento de las conferencias y talleres, y en estos casos las políticas y el desarrollo de las cooperativas se trataban de

Gráfico 4. Actividades de creación de capacidad organizadas en los países, por región (porcentajes)



modo más colateral, mientras que las organizaciones cooperativas nacionales y los gobiernos organizaron talleres prácticos sobre la aplicación de la Recomendación núm. 193. Las organizaciones cooperativas de ámbito sectorial y nacional también organizaron varias reuniones, algunas de cuyas sesiones de información se dedicaron a la política y la legislación en materia cooperativa.

La distribución geográfica de las actividades de aumento de la capacidad en los países permite observar que las actividades de capacitación técnica y las conferencias de investigación sobre política y legislación en materia cooperativa tuvieron lugar sobre todo en Europa y Asia Central, y que fueron fundamentalmente las universidades, los centros de investigación y las organizaciones cooperativas nacionales quienes las organizaron. En las Américas y en la región de Asia y el Pacífico, tanto las organizaciones cooperativas como los gobiernos tomaron la iniciativa de organizar seminarios y talleres técnicos especialmente dedicados a la política y legislación cooperativa.

Por lo que respecta a otros actores del cooperativismo, y en particular a la OIT y la ACI, ambas instituciones proporcionaron conocimientos técnicos especializados a un número limitado de actividades centradas en política y legislación en materia cooperativa y en la aplicación de la Recomendación núm. 193 a nivel nacional.

Recuadro 5. Selección de publicaciones de utilidad para la aplicación de la Recomendación núm. 193 por lo que respecta a la política y la legislación

***Cuadernos de legislación cooperativa* (2000 en español), OIT**
***Orientaciones para la legislación cooperativa* (inglés: 2005 y 2012; francés: 2006 y 2013; español: 2000 y 2013; árabe: 2014; ruso: 2015), OIT**
En el marco del programa COOPREFORM, desde el que se ayudó a los Estados Miembros de la OIT a revisar sus respectivas políticas y legislaciones en materia cooperativa, en 1996 la OIT encomendó la elaboración de un documento titulado *Cuadernos de legislación cooperativa*[a]. Tras su revisión (1998), fue sometido a consideración y aprobación de la Asamblea General de la ACI celebrada en Seúl en 2001. Sobre la base de esa versión revisada, la OIT y el COPAC publicaron las *Orientaciones para la legislación cooperativa* (2005), elaborada a modo de listado de elementos que podían consultarse al enmendar o formular leyes en la materia. El valor agregado de esta segunda edición se corresponde con la adopción de la Recomendación núm. 193. Se examinaban cuestiones relacionadas con la legislación cooperativa, no solo de los países del Sur sino de todos los países Miembros de la OIT. Se decidió publicar una tercera edición de estas orientaciones OIT-COPAC (2012) en la que se incorporarían nuevos acontecimientos que incidían en la formulación de la legislación cooperativa, incluida la tendencia general a la armonización de las leyes, la aparición de reglamentos internacionales que afectan directamente a las empresas, nuevas leyes regionales en materia cooperativa, y leyes marco regionales, así como las innovaciones en el ámbito propio de las empresas cooperativas. La tercera edición actualizada de las *Orientaciones* ha sido traducida al árabe, español, francés y ruso.

***Promoting cooperatives: A guide to ILO Recommendation 193* (2004, y una segunda edición revisada en 2014), OIT-ACI-Cooperative College, del Reino Unido**
Esta publicación conjunta de la OIT, la ACI y la universidad Cooperative College, del Reino Unido, suministra orientaciones y conocimientos sobre la Recomendación núm. 193 y sobre la forma en que puede servir de fundamento a la legislación y la política pública en materia cooperativa. Se trata de un manual para cooperativistas y para los mandantes de la OIT (gobiernos, organizaciones de empleadores y de trabajadores) destinado a promover el papel de la OIT y su sistema de convenios y recomendaciones internacionales y a crear conciencia sobre la necesidad de promover las cooperativas. En 2014 se publicó una segunda edición revisada, *Promoting cooperatives: An information guide to ILO Recommendation No. 193*.

***Third critical study on cooperative legislation and policy reforms in the Asia Pacific region* (2004), ACI Asia y el Pacífico**
***Fourth critical study on cooperative legislation and policy reforms in the Asia Pacific region* (2012), ACI Asia y el Pacífico**
En el «Third Critical Study» (tercer estudio decisivo) se evalúa el resultado de las reformas introducidas en los países tras la adopción de la Recomendación núm. 193 y las Directrices de la ONU (2001), y se recalcan asuntos que exigían la intervención de los gobiernos. El «Fourth Critical Study» (cuarto estudio) fue encomendado como parte de las actividades conexas con la novena Conferencia Ministerial de la ACI Asia-Pacífico (27-29 de febrero de 2012, Bangkok, Tailandia) sobre «Propiciar la política y el entorno jurídico cooperativo para lograr la economía de la suficiencia».

***La creación de un entorno favorable para el desarrollo cooperativo – Principios para la reforma legal* (2006), Iniciativa para la Regulación y el Derecho Cooperativo (CLARITY), Estados Unidos**
Este primer informe de la Iniciativa para la Regulación y el Derecho Cooperativo (CLARITY)[b] ofrece a los movimientos cooperativos del mundo un conjunto de nueve principios en forma de herramienta útil para evaluar y reformar las leyes y reglamentos en materia cooperativa. Es fruto de talleres, estudios y consultas sobre la reforma de la legislación cooperativa en diversos países, celebrados con organizaciones de desarrollo cooperativo y otros actores de este ámbito. La publicación existe en árabe, español, inglés, mongol, portugués y suajili.

***Cooperative policy and law in East and Southern Africa: A review* (2010), Jan Theron, Documento de Trabajo núm. 18 de CoopAfrica, OIT**
En este documento se realiza un análisis comparativo de las políticas en relación con el desarrollo cooperativo y la legislación en materia cooperativa en los países de África Oriental y Meridional. Se afirma que hay una interacción compleja entre política y legislación dentro de las fronteras nacionales, y también entre países de una misma región. Los análisis comparativos tienen la ventaja de ofrecer una perspectiva regional sobre los marcos normativos y legislativos, que permiten precisar problemas comunes respecto de dicho marco, y estimular los debates sobre la forma en que los países de una región pueden colaborar para fortalecer la situación de las cooperativas.

***International handbook of cooperative law*, dirigido por Dante Cracogna, Antonio Fici y Hagen Henrÿ (2013)**
Este manual presenta una comparación singular de las leyes en materia cooperativa en más de 30 países correspondientes a todas las regiones del mundo. La primera parte se consagra al marco analítico y teórico utilizado para comprender, estudiar y

evaluar las leyes cooperativas desde la perspectiva transnacional y comparativa. La segunda parte se centra en la armonización de la legislación en materia cooperativa. En la tercera se ofrece un panorama general de más de 30 leyes nacionales en materia cooperativa. En la última parte se destacan las tendencias y las perspectivas, y se hace una comparación de dichas leyes, con lo que se establece una doctrina comparativa de la legislación en materia cooperativa.

[a] Redactado originalmente en francés, este documento de trabajo ha sido traducido al árabe, chino, español, inglés, portugués, ruso y turco.
[b] CLARITY fue fundada en 2005 por miembros del Consejo de Desarrollo Cooperativo de Ultramar, de los Estados Unidos, con apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Para mayor información véase http://www.clarity.coop/about.html.

Por último, la OIT, la ACI y otros actores del cooperativismo elaboraron manuales, guías, informes y otro tipo de herramientas para asistir en materia de creación de capacidad sobre aspectos políticos y jurídicos de la promoción de las cooperativas, de conformidad con la Recomendación núm. 193. En el recuadro 5 se detalla un listado de estas herramientas.

Tendencias

Cabe hacer varias observaciones sobre la información en torno a las reformas de la política y la legislación en materia cooperativa:

- La Recomendación núm. 193 ha influido en la política y la legislación de todas las regiones, lo cual confirma su universalidad. La aplicación se adapta a las necesidades a las que atiende en los países de todo el mundo, desde los países así llamados en desarrollo hasta los países muy industrializados.

- En los exámenes, revisiones o reformulaciones de la política y la legislación realizadas en materia cooperativa, lo que más se ha tratado son los elementos fundamentales de la Recomendación núm. 193; en particular, en relación con la personalidad jurídica, la autonomía, los sectores nuevos y los nuevos tipos de cooperativas, la igualdad de trato de las cooperativas respecto de otras formas de empresas, sobre todo en lo atinente a medidas adecuadas de promoción y asistencia.

- La tendencia muestra un alejamiento de la adopción de nuevas leyes. Por el contrario, se pone más el acento en garantizar la aplicación de las leyes vigentes que ya incluyen los elementos jurídicos fundamentales de la Recomendación núm. 193.

- En aquellos países en los que la revisión de la política y la legislación está en curso, se tiende al isomorfismo o aproximación de las cooperativas a las sociedades anónimas, lo cual contradice la esencia de la Recomendación núm. 193 de la OIT, que insta a reconocer en la política y la legislación la naturaleza específica de las cooperativas. Ello ha dado lugar a la armonización de la legislación y la política cooperativa con otras leyes también relacionadas con la legislación laboral, la competencia y la legislación fiscal, contabilidad/normas prudenciales, normas contables, y reglas sobre auditorías y quiebra. Esta tendencia a situar a las cooperativas en el nivel de las «sociedades anónimas» se enmarca en un proceso más amplio de uniformizar a todas las modalidades de empresas como sociedades anónimas, no solo a las cooperativas; ello da lugar al isomorfismo jurídico de los tipos de empresas[60].

En el periodo que se examina también han aumentado la regionalización de la política y la legislación en materia cooperativa, como se observa en los instrumentos regionales de África, Américas y la Unión Europea. Esta tendencia se mantiene, y hay iniciativas parlamentarias en la materia en los niveles regional y subregional; por ejemplo, una muy recientemente en África Oriental.

[60] Véase H. Henrÿ, 2013: *Orientaciones para la legislación cooperativa*, segunda edición en español (Ginebra, OIT).

Conclusiones y lecciones aprendidas

La Recomendación núm. 193 ha tenido una influencia significativa en la formulación de políticas y leyes en materia cooperativa. De una forma u otra, más de 100 países han examinado o revisado su legislación y la política, y/o han adoptado leyes y políticas nuevas a la luz de este instrumento. La OIT ha trabajado para difundirlo y hacerlo aplicar, y gracias a la red más amplia de actores del mundo cooperativo la Recomendación núm. 193 también se ha utilizado a nivel regional y nacional.

El papel del COPAC y de la ACI tuvo un efecto multiplicador y potenció los efectos de la Recomendación sobre la política y la legislación. El instrumento tiene inmensas posibilidades de una mayor repercusión en la materia, pues ya ha incidido en sinnúmero de documentos y declaraciones internacionales, regionales y nacionales. Por ejemplo, la Ley uniforme de la OHADA relativa a las cooperativas es vinculante en 17 países; el Reglamento del Consejo de la Unión Europea sobre el estatuto jurídico de la sociedad cooperativa europea (SCE) se aplica en 27 países, y la Ley Marco para las Cooperativas de América Latina es aplicable en otros 25 países.

El documento de estrategia Plan para una Década Cooperativa, aprobado por la Asamblea General de la ACI en 2012 en Manchester, se refiere a la Recomendación núm. 193 como uno de los instrumentos jurídicos internacionales que las cooperativas deben utilizar durante el decenio. El documento incluye un marco jurídico entre las cinco prioridades del decenio: *identidad, participación, sostenibilidad, capital* y *marco jurídico.* Hace hincapié en la necesidad de examinar más las iniciativas de respaldo de la legislación, en los términos siguientes:

> *Uno de los grandes éxitos del Año Internacional de las Cooperativas es el hecho de que los reguladores y los encargados de tomar decisiones de política al fin empiezan a entender la diferencia intrínseca de las cooperativas y los beneficios que éstas traen consigo. En este sentido hay mucho que debe alegrarnos. Sin embargo, deberemos auxiliar a los legisladores y reguladores, si es que el creciente entusiasmo por la*

> *modalidad cooperativa de empresa ha de traducirse en los tipos de marcos jurídicos de apoyo que faciliten el desarrollo cooperativo que beneficiará a todo el mundo*[61].

El Plan sugiere además que se preste asistencia a las autoridades locales competentes en materia de cooperativas, por ejemplo, creando una red internacional de registradores y reguladores, y de parlamentarios, legisladores y formuladores de políticas, mediante el estudio comparativo de la forma en que las leyes se aplican a las cooperativas en las diferentes jurisdicciones. Estas actividades preservarán la pertinencia y la contribución de la Recomendación núm. 193.

El futuro de la Recomendación núm. 193 es importante, pues si bien su repercusión se ha hecho sentir en más de 100 países, no se ha logrado su plena aplicación. Sigue sin reconocerse lo suficiente la contribución de las cooperativas al desarrollo económico y social, y, por lo tanto, no se conocen cabalmente las posibilidades de este modelo de empresa. En estas circunstancias, es preciso difundir más esta Recomendación y continuar con las actividades de creación de capacidad, para lograr una mayor observancia. Se ha de dar prioridad a las solicitudes de los Estados Miembros de la OIT que aún no han utilizado la Recomendación para revisar la política y la legislación en materia cooperativa.

Además, como la forma cooperativa de empresa se presta para casi todos los sectores de la economía, es probable que se planteen problemas nuevos que exijan seguir evaluando las políticas y la legislación, para cerciorarse de que dan cabida a nuevas modalidades de cooperativas de sectores nuevos, y de que todas las formas de empresas se rigen por condiciones equiparables.

En lo tocante a la OIT, cabe insistir en la necesidad de organizar actividades de creación de capacidad en relación con la Recomendación núm. 193, no solo a través de cursos de formación en el CIF, sino también mediante seminarios regionales y nacionales, algunos de los cuales podrían organizarse como parte de los proyectos de cooperación técnica. También es importante seguir suministrando este tipo de actividades a grupos específicos; es decir, organismos de coordinación de cooperativas nacionales y organizaciones de empleadores y de trabajadores.

Sobre la base de las lecciones extraídas en cuanto a la aplicación de la Recomendación núm. 193, se propone utilizar la Recomendación como documento normativo de referencia, para mejorar la política y la legislación relativas a otras empresas de la economía social.

[61] ACI, 2013: *Plan para una Década Cooperativa*, pág. 28.

Por último, también cabe recalcar la contribución de la Recomendación núm. 193 al carácter empresarial de las cooperativas. Este instrumento debería utilizarse mucho más en los programas de formación en gestión cooperativa, para poner de relieve la estructura administrativa singular de las cooperativas.

Una y otra vez, la Recomendación núm. 193 ha demostrado su pertinencia en los países que procuran proporcionar un firme entorno propicio para las empresas cooperativas. Han pasado años desde la adopción de la Recomendación en 2002; sin embargo, sigue siendo una herramienta útil para la formulación de la política y la legislación cooperativas de los países. Cuando los gobiernos y los movimientos cooperativistas de algunos países emprendan una reforma de las leyes sobre las cooperativas, el texto y el espíritu de la Recomendación seguirán guiando el proceso en todo el mundo. Ahora que en su Plan para una Década Cooperativa el movimiento cooperativista internacional vuelve a poner el acento en la legislación cooperativa, conocer la historia de la Recomendación núm. 193 dotará a las nuevas generaciones de formuladores de políticas y cooperativistas de ideas críticas para emprender las reformas pertinentes.

Principales publicaciones sobre la Recomendación núm. 193 (2002)

La historia de la Recomendación de la OIT sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193), forma parte de un conjunto de publicaciones sobre legislación cooperativa, y constituye la contribución de la OIT al pilar jurídico del Plan para una Década Cooperativa de la Alianza Cooperativa Internacional.

Las otras dos publicaciones del conjunto son:

- Henrÿ, H., 2013: *Orientaciones para la legislación cooperativa,* segunda edición (Ginebra, OIT). Disponible en http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_235245/lang--es/index.htm.

- Smith, S., 2014: *Promoting cooperatives: An information guide to ILO Recommendation No. 193* (Ginebra, OIT). Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/publication/wcms_311447.pdf.

Como lectura fundamental sobre legislación cooperativa en general, y sobre la Recomendación núm. 193 en particular, se recomiendan también las siguientes publicaciones:

- ACI, 2013: Plan para una Década Cooperativa. Disponible en http://ica.coop/sites/default/files/attachments/ICA%20Blueprint%20-%20Final%20-%20March%2013%20ES.pdf.

- OIT, 2010: *Estudio general sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa*. Disponible en http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/98thSession/ReportssubmittedtotheConference/WCMS_123393/lang--es/index.htm.

Anexos

Anexo I
Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193)

Adopción: Ginebra, 90.ª reunión (20 de junio de 2002)

Preámbulo

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 3 de junio de 2002, en su nonagésima reunión;

Reconociendo la importancia de las cooperativas para la creación de empleos, la movilización de recursos y la generación de inversiones, así como su contribución a la economía;

Reconociendo que las cooperativas, en sus diversas formas, promueven la más completa participación de toda la población en el desarrollo económico y social;

Reconociendo que la mundialización ha creado presiones, problemas, retos y oportunidades nuevos y diferentes para las cooperativas; y que se precisan formas más enérgicas de solidaridad humana en el plano nacional e internacional para facilitar una distribución más equitativa de los beneficios de la globalización;

Tomando nota de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 86.ª reunión (1998);

Tomando nota también de los derechos y principios contenidos en los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, en particular el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930; el Convenio sobre la libertad sindical y la protección

del derecho de sindicación, 1948; el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949; el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951; el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952; el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957; el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958; el Convenio sobre la política de empleo, 1964; el Convenio sobre la edad mínima, 1973; el Convenio y la Recomendación sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975; el Convenio y la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975; la Recomendación sobre la política de empleo (disposiciones complementarias), 1984; la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998, y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999;

Recordando el principio contenido en la Declaración de Filadelfia, según el cual «el trabajo no es una mercancía»; y

Recordando que el logro del trabajo decente para los trabajadores, dondequiera que se encuentren, es un objetivo primordial de la Organización Internacional del Trabajo;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la promoción de las cooperativas, tema que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de una recomendación,

adopta, con fecha veinte de junio de dos mil dos, la siguiente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002.

I. Ámbito de aplicación y objetivos

1. Se reconoce que las cooperativas operan en todos los sectores de la economía. Esta Recomendación se aplica a todos los tipos y formas de cooperativas.

2. A los fines de esta Recomendación, el término «cooperativa» designa una asociación autónoma de personas unidas voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común a través de una empresa de propiedad conjunta, y de gestión democrática.

3. Debería alentarse el desarrollo y el fortalecimiento de la identidad de las cooperativas basándose en:

a) los valores cooperativos de autoayuda, responsabilidad personal, democracia, igualdad, equidad y solidaridad, y una ética fundada en la honestidad, transparencia, responsabilidad social e interés por los demás, y

b) los principios cooperativos elaborados por el movimiento cooperativo internacional, según figuran en el anexo adjunto. Dichos principios son los siguientes: adhesión voluntaria y abierta; gestión democrática por parte de los socios; participación económica de los socios; autonomía e independencia; educación, formación e información; cooperación entre cooperativas, e interés por la comunidad.

4. Deberían adoptarse medidas para promover el potencial de las cooperativas en todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo, con el fin de ayudarlas a ellas y a sus socios a:
   a) crear y desarrollar actividades generadoras de ingresos y empleo decente y sostenible;
   b) desarrollar capacidades en el campo de los recursos humanos y fomentar el conocimiento de los valores del movimiento cooperativo, así como de sus ventajas y beneficios, mediante la educación y la formación;
   c) desarrollar su potencial económico, incluidas sus capacidades empresariales y de gestión;
   d) fortalecer su competitividad y acceder a los mercados y al financiamiento institucional;
   e) aumentar el ahorro y la inversión;
   f) mejorar el bienestar social y económico, tomando en cuenta la necesidad de eliminar todas las formas de discriminación;
   g) contribuir al desarrollo humano durable, y
   h) establecer y expandir un sector social distintivo de la economía, viable y dinámico, que comprenda las cooperativas y responda a las necesidades sociales y económicas de la comunidad.

5. Debería alentarse la adopción de medidas especiales que capaciten a las cooperativas, como empresas y organizaciones inspiradas en la solidaridad, para responder a las necesidades de sus socios y de la sociedad, incluidas las necesidades de los grupos desfavorecidos, con miras a lograr su inclusión social.

II. Marco político y papel de los gobiernos

6. Una sociedad equilibrada precisa la existencia de sectores públicos y privados fuertes y de un fuerte sector cooperativo, mutualista y otras organizaciones sociales y no gubernamentales. Dentro de este contexto, los gobiernos

deberían establecer una política y un marco jurídico favorables a las cooperativas y compatibles con su naturaleza y función, e inspirados en los valores y principios cooperativos que se enuncian en el párrafo 3, con miras a:

a) establecer un marco institucional que permita proceder al registro de las cooperativas de la manera más rápida, sencilla, económica y eficaz posible;

b) promover políticas destinadas a permitir la creación de reservas apropiadas, que en parte por lo menos podrían ser indivisibles, así como fondos de solidaridad en las cooperativas;

c) prever la adopción de medidas de supervisión de las cooperativas acordes con su naturaleza y funciones, que respeten su autonomía y sean conformes con la legislación y la práctica nacionales y no menos favorables que las medidas aplicables a otras formas de empresa y de organización social;

d) facilitar la adhesión de las cooperativas a estructuras cooperativas que respondan a las necesidades de los socios, y

e) alentar el desarrollo de las cooperativas como empresas autónomas y autogestionadas, en especial en los ámbitos donde las cooperativas han de desempeñar un papel importante o donde ofrecen servicios que, de otra forma, no existirían.

7. 1) La promoción de las cooperativas, guiada por los valores y principios enunciados en el párrafo 3, debería considerarse como uno de los pilares del desarrollo económico y social nacional e internacional.

2) Las cooperativas deben beneficiarse de condiciones conformes con la legislación y la práctica nacionales que no sean menos favorables que las que se concedan a otras formas de empresa y de organización social. Los gobiernos deberían adoptar, cuando proceda, medidas apropiadas de apoyo a las actividades de las cooperativas que respondan a determinados objetivos de política social y pública, como la promoción del empleo o el desarrollo de actividades en beneficio de los grupos o regiones desfavorecidos. Estas medidas de apoyo podrían incluir, entre otras y en la medida de lo posible, ventajas fiscales, créditos, subvenciones, facilidades de acceso a programas de obras públicas y disposiciones especiales en materia de compras del sector público.

3) Debería prestarse especial atención al incremento de la participación de las mujeres en el movimiento cooperativo en todos los niveles, en particular en los de gestión y dirección.

8. 1) Las políticas nacionales deberían, especialmente:

a) promover la aplicación de las normas fundamentales del trabajo de la OIT y de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos

fundamentales en el trabajo, a todos los trabajadores de las cooperativas sin distinción alguna;

b) velar por que no se puedan crear o utilizar cooperativas para evadir la legislación del trabajo ni ello sirva para establecer relaciones de trabajo encubiertas, y luchar contra las seudocooperativas, que violan los derechos de los trabajadores, velando por que la legislación del trabajo se aplique en todas las empresas;

c) promover la igualdad de género en las cooperativas y en sus actividades;

d) promover la adopción de medidas para garantizar que se apliquen las mejores prácticas laborales en las cooperativas, incluido el acceso a la información pertinente;

e) desarrollar las competencias técnicas y profesionales, las capacidades empresariales y de gestión, el conocimiento del potencial económico, y las competencias generales en materia de política económica y social de los socios, de los trabajadores y de los administradores, y mejorar su acceso a las tecnologías de la información y la comunicación;

f) promover la educación y la formación en materia de principios y prácticas cooperativos en todos los niveles apropiados de los sistemas nacionales de enseñanza y formación y en la sociedad en general;

g) promover la adopción de medidas relativas a la seguridad y salud en el lugar de trabajo;

h) proporcionar formación y otras formas de asistencia para mejorar el nivel de productividad y de competitividad de las cooperativas y la calidad de los bienes y servicios que producen;

i) facilitar el acceso de las cooperativas al crédito;

j) facilitar el acceso de las cooperativas a los mercados;

k) promover la difusión de la información sobre las cooperativas, y

l) tratar de mejorar las estadísticas nacionales sobre las cooperativas, con miras a su uso en la formulación y aplicación de políticas de desarrollo.

2) Estas políticas deberían:

a) descentralizar hacia los niveles regional y local, cuando proceda, la formulación y aplicación de políticas y disposiciones legales sobre las cooperativas;

b) definir las obligaciones jurídicas de las cooperativas en ámbitos tales como el registro, las auditorías financieras y sociales y el otorgamiento de licencias, y

c) promover en las cooperativas las prácticas óptimas de administración empresarial.

9. Los gobiernos deberían promover el importante papel que las cooperativas desempeñan en la transformación de lo que a menudo son actividades marginales de supervivencia (a veces designadas como «economía informal»)

en un trabajo amparado por la legislación y plenamente integrado en la corriente principal de la vida económica.

III. Aplicación de las políticas públicas de promoción de las cooperativas

10. 1) Los Estados Miembros deberían adoptar una legislación y una reglamentación específicas en materia de cooperativas, inspiradas en los valores y principios cooperativos enunciados en el párrafo 3, y revisar esta legislación y reglamentación cuando proceda.

2) Los gobiernos deberían consultar a las organizaciones cooperativas, así como a las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, para la formulación y revisión de la legislación, las políticas y la reglamentación aplicables a las cooperativas.

11. 1) Los gobiernos deberían facilitar el acceso de las cooperativas a servicios de apoyo con el fin de fortalecerlas y mejorar su viabilidad empresarial y su capacidad para crear empleo y generar ingresos.

2) En la medida de lo posible, estos servicios deberían incluir:
a) programas de desarrollo de los recursos humanos;
b) servicios de investigación y asesoramiento en materia de gestión;
c) acceso al financiamiento y la inversión;
d) servicios de contabilidad y auditoría;
e) servicios de información en materia de gestión;
f) servicios de información y relaciones públicas;
g) servicios de asesoramiento en materia de tecnología e innovación;
h) servicios de asesoramiento jurídico y fiscal;
i) servicios de apoyo al mercadeo y comercialización, y
j) otros servicios de apoyo, cuando proceda.

3) Los gobiernos deberían facilitar la creación de estos servicios de apoyo. Debería alentarse a las cooperativas y a sus organizaciones a participar en la organización y gestión de tales servicios y, cuando sea posible y apropiado, a financiarlos.

4) Los gobiernos deberían reconocer el papel de las cooperativas y sus organizaciones mediante el desarrollo de instrumentos apropiados que apunten a la creación y fortalecimiento de cooperativas a los niveles nacional y local.

12. Los gobiernos deberían adoptar, cuando proceda, medidas que faciliten el acceso de las cooperativas al financiamiento de sus inversiones y al crédito. Estas medidas deberían, en particular:

a) permitir el acceso a préstamos y otros medios de financiamiento;
b) simplificar los procedimientos administrativos, mejorar el nivel de los activos cooperativos y reducir el costo de las operaciones de préstamo;
c) facilitar la creación de un sistema autónomo de financiamiento para las cooperativas, incluidas las cooperativas de ahorro y crédito, banca y seguros, y
d) incluir disposiciones especiales para los grupos desfavorecidos.

13. Con miras a la promoción del movimiento cooperativo, los gobiernos deberían fomentar condiciones que favorezcan el desarrollo de vínculos técnicos, comerciales y financieros entre todas las formas de cooperativas, con el objeto de facilitar el intercambio de experiencias y la participación en riesgos y beneficios.

IV. Papel de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y de las organizaciones cooperativas, y relaciones entre ellas

14. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores, reconociendo la importancia de las cooperativas para el logro de los objetivos de un desarrollo durable, deberían proponerse, junto con las organizaciones cooperativas, vías y medios de promoción de las cooperativas.

15. Cuando proceda, las organizaciones de empleadores deberían considerar la posibilidad de admitir como miembros a las cooperativas que deseen unirse a ellas y ofrecerles servicios de apoyo apropiados con las mismas condiciones y cláusulas aplicables a sus demás miembros.

16. Debería alentarse a las organizaciones de trabajadores a:
a) orientar y prestar asistencia a los trabajadores de las cooperativas para que se afilien a dichas organizaciones;
b) ayudar a sus miembros a crear cooperativas, incluso con el objetivo concreto de facilitar el acceso a bienes y servicios básicos;
c) participar en comités y grupos de trabajo a nivel internacional, nacional y local para tratar asuntos económicos y sociales que tengan repercusiones en las cooperativas;
d) contribuir a la creación de nuevas cooperativas y participar en las mismas, con miras a la creación o al mantenimiento de empleos, incluso en los casos en que se contemple el cierre de empresas;
e) contribuir en programas destinados a las cooperativas para mejorar su productividad y participar en los mismos;
f) fomentar la igualdad de oportunidades en las cooperativas;

g) promover el ejercicio de los derechos de los trabajadores asociados de las cooperativas, y
h) emprender otras actividades para la promoción de las cooperativas, inclusive en los campos de la educación y la formación.

17. Debería alentarse a las cooperativas y a las organizaciones que las representan a:
a) establecer una relación activa con las organizaciones de empleadores y de trabajadores y los organismos gubernamentales y no gubernamentales interesados, con miras a crear un clima favorable al desarrollo de las cooperativas;
b) administrar sus propios servicios de apoyo y contribuir a su financiamiento;
c) prestar servicios comerciales y financieros a las cooperativas afiliadas;
d) promover el desarrollo de los recursos humanos de las cooperativas, es decir, de los socios, los trabajadores y el personal directivo e invertir en dicho desarrollo;
e) favorecer el desarrollo de organizaciones cooperativas nacionales e internacionales y la afiliación a las mismas;
f) representar internacionalmente al movimiento cooperativo nacional, y
g) emprender otras actividades de promoción de las cooperativas.

V. Cooperación internacional

18. La cooperación internacional debería ser facilitada mediante:
a) el intercambio de información sobre políticas y programas que hayan resultado eficaces en la creación de empleo y la generación de ingresos para los socios de las cooperativas;
b) el impulso y la promoción de relaciones entre organismos e instituciones nacionales e internacionales que participen en el desarrollo de las cooperativas, con el fin de hacer posible:
i) el intercambio de personal e ideas, material didáctico y de formación, metodologías y obras de consulta;
ii) la compilación y utilización de material de investigación y de otros datos sobre las cooperativas y su desarrollo;
iii) el establecimiento de alianzas y asociaciones internacionales entre cooperativas;
iv) la promoción y protección de los valores y principios cooperativos, y
v) el establecimiento de relaciones comerciales entre cooperativas,
c) el acceso de las cooperativas a datos nacionales e internacionales sobre cuestiones tales como informaciones de mercado, legislación, métodos y técnicas de formación, tecnología y normas sobre productos, y

d) el desarrollo a nivel internacional y regional de directrices y leyes comunes de apoyo a las cooperativas, cuando proceda y sea posible, y previa consulta con las cooperativas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas.

VI. Disposición final

19. La presente Recomendación revisa y reemplaza a la Recomendación sobre las cooperativas (países en vías de desarrollo), 1966.

Anexo

Estracto de la Declaración sobre Identidad Cooperativa, adoptada por la Asamblea General de la Alianza Cooperativa Internacional en 1995

Los principios cooperativos son pautas mediante las cuales las cooperativas ponen en práctica sus valores.

Adhesión voluntaria y abierta

Las cooperativas son organizaciones voluntarias, abiertas a todas las personas capaces de utilizar sus servicios y dispuestas a aceptar las responsabilidades de ser socio, sin discriminación social, política, religiosa, racial o de sexo.

Gestión democrática por parte de los socios

Las cooperativas son organizaciones gestionadas democráticamente por los socios, los cuales participan activamente en la fijación de sus políticas y en la toma de decisiones. Los hombres y mujeres elegidos para representar y gestionar las cooperativas son responsables ante los socios. En las cooperativas de primer grado, los socios tienen iguales derechos de voto (un socio, un voto), y las cooperativas de otros grados están también organizadas de forma democrática.

Participación económica de los socios

Los socios contribuyen equitativamente al capital de sus cooperativas y lo gestionan de forma democrática. Por lo menos parte de ese capital es normalmente propiedad común de la cooperativa.

Normalmente, los socios reciben una compensación, si la hay, limitada sobre el capital entregado como condición para ser socios. Los socios asignan los excedentes para todos o alguno de los siguientes fines: el desarrollo de su cooperativa

posiblemente mediante el establecimiento de reservas, de las cuales una parte por lo menos sería irrepartible; beneficiando a los socios en proporción a sus operaciones con la cooperativa; y el apoyo de otras actividades aprobadas por los socios.

Autonomía e independencia

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

Educación, formación e información

Las cooperativas proporcionan educación y formación a los socios, a los representantes elegidos, a los directivos y a los empleados para que puedan contribuir de forma eficaz al desarrollo de sus cooperativas. Ellas informan al gran público, especialmente a los jóvenes y a los líderes de opinión, de la naturaleza y los beneficios de la cooperación.

Cooperación entre cooperativas

Las cooperativas sirven a sus socios lo más eficazmente posible y fortalecen el movimiento cooperativo trabajando conjuntamente mediante estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales.

Interés por la comunidad

Las cooperativas trabajan para conseguir el desarrollo sostenible de sus comunidades mediante políticas aprobadas por sus socios.

Anexo II
Extracto: Recomendación sobre las cooperativas (países en vías de desarrollo), 1966 (núm. 127)

III. Métodos para poner en práctica una política sobre cooperativas

A. Legislación

10. Deberían tomarse todas las medidas apropiadas, comprendidas las consultas con las cooperativas existentes, para:
    a) identificar y eliminar las disposiciones de la legislación que pueden tener por efecto perturbar indebidamente el desarrollo de las cooperativas a causa del carácter discriminatorio de tales disposiciones, por ejemplo, en lo que se refiere a impuestos o a concesión de licencias y cuotas, o bien porque no tienen en cuenta la naturaleza particular de las cooperativas ni las normas especiales que reglamentan su funcionamiento;
    b) evitar que tal tipo de disposiciones se inserten en el futuro en la legislación;
    c) adaptar la legislación fiscal a las condiciones especiales de las cooperativas.

11. La formación y el funcionamiento de las cooperativas, así como la protección de su derecho a operar en condiciones por lo menos iguales a las de otras formas de empresa, deberían ser objeto de una legislación especial. Esa legislación debería ser aplicable de preferencia a toda clase de cooperativas.

12. 1) Tal legislación debería, en todo caso, comprender disposiciones sobre las cuestiones siguientes:
    a) una definición o descripción de la cooperativa que ponga de relieve sus características esenciales, que son: la de ser una asociación de personas que se agrupan voluntariamente para lograr un objetivo común mediante la formación de una empresa controlada democráticamente, que aportan una cuota equitativa del capital que se requiere y aceptan una justa parte en los riesgos y beneficios, y en cuyo funcionamiento los socios participan activamente;
    b) una descripción de los objetivos de la cooperativa y una exposición de los procedimientos para su formación y registro, para la modificación de sus estatutos y para su disolución;
    c) las condiciones de afiliación, tales como la cuantía máxima de cada certificado de aportación y, cuando proceda, la proporción exigible en el

momento de la suscripción y los plazos fijados para su pago total, así como los derechos y obligaciones de los socios que deberían ser precisados en los estatutos de las cooperativas;

d) los métodos de administración, gerencia y verificación interna de cuentas de las cooperativas y los procedimientos para la constitución y funcionamiento de los órganos responsables;

e) la protección del término «cooperativa»;

f) disposiciones tendientes a organizar la verificación externa de cuentas de las cooperativas, a orientar a éstas y a asegurar el cumplimiento de la legislación correspondiente.

2) Los procedimientos prescritos por dicha legislación, sobre todo los relativos al registro de las cooperativas, deberían ser lo más sencillos posible, a fin de no perturbar la constitución y el desarrollo de tales entidades.

13. La legislación sobre cooperativas debería dar a éstas la facultad de federarse.

[…]

Anexo III
Medidas concertadas adoptadas para promover la Recomendación núm. 193 durante los tres primeros años (2003-2005)

Promoción de la Recomendación

- Se envía la Recomendación a las 240 organizaciones miembros de la ACI y a las 63 oficinas exteriores de la OIT.

- Se publica la Recomendación en Internet: http://www.ilo.org/empent/units/cooperatives/lang--es/index.htm; www.coopnetaldia.org; www.coopnetupdate.org; www.copacgva.org; http://ica.coop y en otros muchos sitios web de países.

- Se traduce la Recomendación a 36 idiomas.

- Se elabora un CD-ROM con el documento explicativo de antecedentes y una presentación genérica en PowerPoint en español, francés e inglés, y se envía a todas las oficinas exteriores de la OIT y a unos 35 asociados para el desarrollo; en 2003 se envía la segunda versión mejorada del CD-ROM, y en 2004 se prepara y difunde la tercera versión.

- Se prepara material promocional y se envía a 240 organizaciones miembros de la ACI, a todos los donantes que financian proyectos de ILO COOP y a todas las unidades de la sede, las oficinas exteriores y el personal de la OIT en el terreno.

- Se publican artículos de la Recomendación núm. 193 en el *Informe sobre el trabajo en el mundo*, septiembre de 2003 y mayo de 2005, y en varias publicaciones de países (Alemania, España, Finlandia, Francia, Ghana, Grecia, Italia, Japón, Portugal (2), India (3), Madagascar, México, Polonia, Tailandia (4), Turquía, Reino Unido), además de guías de la Recomendación elaboradas (por asociados) en español, indonesio, inglés, griego, polaco, portugués y turco.

- Comunicado de prensa de la OIT sobre la repercusión de la Recomendación núm. 193 un año después de su adopción.

- En colaboración con la ACI y la OIT, la universidad Co-operative College, del Reino Unido, elabora una guía para el usuario sobre la Recomendación

núm. 193, que hace pública oficialmente en julio de 2004 en la Cámara de los Comunes de Londres (se dispone de una versión en francés).

- En marzo de 2003 y en colaboración con el CIF de Turín se imparte un curso de espíritu empresarial cooperativo sobre la base de la Recomendación núm. 193; en octubre de 2004 se imparte un curso sobre política y legislación en materia cooperativa; en octubre de 2005 se realiza un curso similar en francés.

- La OIT y el COPAC publican conjuntamente nuevas directrices sobre legislación cooperativa basadas en la Recomendación núm. 193 (en 2006 se publica la versión en francés).

- Se diseña el documento del proyecto para la aplicación de la Recomendación.

- La OIT publica un comunicado de prensa sobre los efectos de la Recomendación núm. 193 un año después de su adopción.

Reuniones y seminarios internacionales organizados

La OIT y sus asociados organizaron 13 reuniones y conferencias internacionales:

- Reunión especial de los miembros del Consejo de Administración y miembros oficiales de la OIT, Ginebra, noviembre de 2002.

- Reunión de la OIT con el Presidente y todos los directores regionales de la ACI.

- Reunión especial de los organismos dedicados al desarrollo cooperativo (Estocolmo, 6 y 7 de marzo de 2003; participan 11 organismos internacionales y 12 organizaciones nacionales).

- Reunión del Consejo de Administración del COPAC sobre coordinación de la labor en torno a la Recomendación núm. 193 (5 de marzo de 2003, con la FAO, la ACI, la FIPA y las Naciones Unidas).

- Conferencia internacional de investigación en materia cooperativa, celebrada en Victoria (Canadá), en la que participan 54 universidades de 34 países (mayo de 2003).

- Reunión tripartita complementaria con ocasión de la 91.ª CIT (17 de junio de 2003) para informar a los mandantes sobre la evolución lograda en la promoción del instrumento.

- Discurso inaugural del Director General de la OIT en la Asamblea General de la ACI (Oslo, 3 de septiembre de 2003).
- Foro abierto del COPAC sobre las cooperativas y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en el que participan unos 30 organismos de desarrollo cooperativo (Washington, 27 de junio de 2004).
- Reunión de la ACI y Legacoop sobre las cooperativas y la globalización (Génova, julio de 2004).
- Asamblea General y Foro de la Unión Internacional Raiffeisen (Berlín, noviembre de 2004).
- Foro abierto del COPAC sobre las cooperativas y el comercio justo, en el que participan unos 25 organismos de desarrollo cooperativo (Berlín, 19-21 de enero de 2005).
- Reunión de la OIT, la CIOSL y FES sobre las cooperativas y la reducción de la pobreza (Nueva York, septiembre de 2005).
- Asamblea General de la CICOPA titulada «Los valores cooperativos: un activo competitivo en una economía globalizada» (Cartagena, Colombia, 22 de septiembre de 2005).
- Foro abierto del COPAC (Colombo, enero de 2006).
- Visitas informativas de la OIT a las instituciones y países siguientes: FAO, FIDA, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES), Programa Mundial de Alimentos (PMA), Banco Mundial, Comisión Europea, Agencia Europea de Reconstrucción (AER), Departamento de Desarrollo Internacional (DFID), Japón, Noruega, Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional (OSDI), Cooperación Italiana, y varias oficinas de país del PNUD.
- Reuniones periódicas del comité de coordinación ACI-CIOSL-OIT (COOP-ACTRAV) (enero de 2006).

Reuniones y seminarios regionales y nacionales

Se celebraron 30 reuniones regionales en colaboración con asociados:

- **África**: Conferencia Regional de la ACI en Mauricio; Conferencias Ministeriales de la ACI en Kampala y Maseru; Conferencia Panafricana

Bianual sobre las Cooperativas en Dakar; reunión sobre las cooperativas y los Procesos de Lucha contra la Pobreza (procesos DELP); Conferencia Regional de la ACI en Praia; reunión subregional sobre espíritu empresarial cooperativo (Brazzaville, julio de 2005); conferencia subregional sobre empleo rural (Bamako, octubre de 2005).

- **Américas**: Conferencia Regional de la ACI en Asunción; reunión regional sobre desarrollo de los recursos humanos en Santiago; reunión del Grupo de Propiedad del Capital en Washington; XII Conferencia Regional de la ACI, Buenos Aires.

- **Europa**: Conferencia Regional de la ACI en Lisboa; Conferencia de movimientos cooperativos de la Comunidad de Estados Independientes (San Petersburgo, octubre de 2003); Conferencia de movimientos cooperativos de los 10 países en vías de adhesión a la Unión Europea (Budapest, abril de 2004); Conferencia sobre la Economía Social (Bruselas, mayo de 2004); Conferencia Regional de la ACI en Varsovia; Conferencia de movimientos cooperativistas de Europa meridional (Ankara, noviembre de 2004); Segunda Convención Cooperativa Europea (junio de 2005).

- **Caribe**: reunión especial de la OIT en Trinidad y Tabago.

- **Asia**: dos talleres; Asian Cooperative Development Forum en Filipinas; Conferencia Regional de la ACI para Asia (Filipinas), taller ACI/OIT/CIOSL en Singapur; Conferencia Ministerial de la ACI en Nueva Delhi; reunión del Comité de Legislación Cooperativa de la ACI en Kuwait; Conferencia Regional de la ACI en Chiang Mai.

Por cuenta de asociados locales, con su intermediación o junto con ellos se organizaron 49 conferencias y reuniones nacionales en: Argentina, Bélgica, Belice, Benin, Botswana, Burundi, Camerún, Chile, China, Colombia, Congo, República Democrática del Congo, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, El Salvador, España, Etiopía, Finlandia (2), Francia, Guinea-Bissau, Haití, Honduras, Hungría, India, Indonesia, Italia, Japón, Kirguistán, República Democrática Popular Lao, Madagascar, Mauricio, México (2), Mongolia, Paraguay, Polonia, Reino Unido (2), Federación de Rusia, Senegal, Sudáfrica, Tailandia, Trinidad y Tabago, Turquía, Uganda, y Zimbabwe (2).

Servicios de asesoramiento

Se prestaron servicios de asesoramiento sobre la base de la nueva Recomendación a 41 países: Benin, Bosnia y Herzegovina, Burundi, Camboya, Camerún,

Chad, China, Colombia, Congo, República Democrática del Congo, Croacia, Etiopía, Georgia, Ghana, Guinea-Bissau, India, Indonesia, Japón, Kazajstán, Kenya, Líbano, Liberia, Malawi, México, Moldova, Mongolia, Mozambique, Nigeria, Rumania, Federación de Rusia (Osetia del Norte), Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Serbia, Somalia, Sudáfrica, Sudán, República Unida de Tanzanía, Trinidad y Tabago, Ucrania, Zambia y Zimbabwe.

Selección de resultados

África francófona
La Organización para la Armonización del Derecho Mercantil en África (OHADA), que representa a 16 países francófonos de África, con asistencia de la OIT, actualmente trabaja en un marco jurídico cooperativo que permitiría plasmar las disposiciones de la Recomendación núm. 193 al revisar la legislación cooperativa en el plano de los países. La adopción del marco podría ser inminente.

Bolivia
Las cooperativas bolivianas están utilizando la Recomendación núm. 193 para proteger su autonomía, que estaría amenazada por las nuevas leyes en la materia.

Bosnia y Herzegovina ha promulgado nuevas leyes en materia cooperativa basadas en la Recomendación núm. 193.

Burundi está en proceso de adoptar un nuevo documento de política en materia cooperativa.

Camerún está en proceso de adoptar un nuevo documento de política en materia cooperativa.

Canadá (Quebec)
En marzo de 2003, el Gobierno de la provincia autónoma de Quebec (Canadá) adoptó una declaración de política sobre desarrollo cooperativo, basada en un amplio proceso de consultas con los principales actores del desarrollo cooperativo, y que contribuirá a la estrategia canadiense a mediano plazo «Camino del pleno empleo». En esta declaración se cita la Recomendación núm. 193 de la OIT, que reza así: «los gobiernos deberían establecer una política y un marco jurídico favorables a las cooperativas y compatibles con su naturaleza y función», y «el reconocimiento de los valores y principios cooperativos de la ACI».

Chile
La Universidad de Santiago de Chile ha organizado un curso de formación sobre la Recomendación núm. 193.

China
La Federación china de cooperativas de suministro y comercialización, que representa a 160 millones de hogares rurales de China, ha invitado a ILO COOP a presentar la Recomendación núm. 193 con ocasión de una conferencia nacional sobre política y legislación cooperativa. La conferencia decidió que los principios cooperativos fundamentales del instrumento constituirían el fundamento teórico de la futura ley relativa a las cooperativas de ese país. Esta nueva ley fue promulgada en 2006.

Colombia
El movimiento cooperativista colombiano utiliza el párrafo 8. 1) *b)* de la Recomendación núm. 193 para luchar contra las seudocooperativas creadas por empresas que buscan encubrir relaciones de empleo con antiguos empleados. Colombia ha incorporado la Recomendación en su plan de desarrollo nacional, y ha promulgado una Ley de cooperativas (Ley núm. 812 de 2003) sobre la base de ese instrumento.

La **Comisión Europea** ha incluido referencias a la Recomendación núm. 193 en una «Comunicación» al Parlamento Europeo, y ha incluido a la OIT en el Comité de Expertos sobre derecho cooperativo.

Croacia ha adoptado nuevas leyes relativas a las cooperativas fundadas en la Recomendación núm. 193.

Eslovaquia
El movimiento cooperativista ha utilizado los párrafos pertinentes de la Recomendación núm. 193 para exigir la igualdad de trato de las cooperativas con otros tipos de empresas.

Etiopía ha adoptado una nueva política de desarrollo cooperativo, y un nuevo reglamento en la materia basado en la Recomendación núm. 193.

Guinea ha adoptado nuevas leyes cooperativas basándose en la Recomendación núm. 193.

Guinea-Bissau
En noviembre de 2002, ILO COOP organizó una misión de asesoramiento sobre política cooperativa a Guinea-Bissau, con la cual se puso en marcha un proceso participativo que dio lugar a la formulación de la Política Nacional sobre Desarrollo Cooperativo, plenamente sustentada en la Recomendación núm. 193. El Gobierno adoptó formalmente esta política en diciembre de 2002. Así, Guinea-Bissau pasó a ser el primer Estado Miembro de la OIT que tradujo el nuevo instrumento en un documento político de alcance nacional. Además, el Gobierno pidió asistencia a la OIT para diseñar un proyecto de respaldo de la aplicación de la nueva política a través del desarrollo cooperativo en esferas tales como la agricultura, la pesca, la creación y administración de empresas, las microfinanzas y la educación primaria.

Hungría ha redactado una nueva ley de cooperativas basada en la Recomendación núm. 193.

India ha adoptado una nueva política nacional de desarrollo cooperativo y una nueva ley pluriestatal de cooperativas en la que se aprecia la gran influencia de las «conclusiones» de la primera discusión sobre la Recomendación núm. 193. Además, el Gobierno de la India ha presentado un proyecto de enmienda a la Constitución, que garantizaría la autonomía de las cooperativas.

India (Orisa)
El Estado de Orisa (India) ha adoptado una nueva ley de cooperativas «complementaria» que en buena medida se ajusta a la Recomendación núm. 193 y proporciona una base sólida para lograr empresas cooperativas autónomas. Se trata de la primera iniciativa en una zona tribal del Estado, y ha suscitado gran interés en la India.

Japón
Los asociados del Japón han integrado la Recomendación núm. 193 en los programas de estudio de las instituciones de formación cooperativa, y la están utilizando para impulsar una nueva ley sobre las cooperativas de trabajadores.

Kenya
Las cooperativas de Kenya están utilizando la Recomendación núm. 193 para proteger su autonomía, ante la posibilidad de nuevas leyes que podrían ponerla en entredicho.

Kirguistán adoptó una nueva ley de cooperativas en 2004 basada en la Recomendación núm. 193.

Malasia ha concluido la formulación de la política nacional de desarrollo cooperativo cuya base ha sido la Recomendación núm. 193.

Mauricio aprobó una nueva Ley de empresas cooperativas en 2005.

Moldova está revisando su ley de cooperativas sobre la base de la Recomendación núm. 193.

Mongolia solicitó la asistencia de la OIT para revisar su ley de cooperativas en función de la Recomendación núm. 193. En febrero de 2006 se envió una misión de asesoramiento.

Reino Unido
El Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) ha concedido una subvención estratégica al movimiento cooperativista británico para que promueva la Recomendación núm. 193 en el Reino Unido. La universidad Co-operative College del Reino Unido ya ha publicado una guía sobre el instrumento. En la revista *Developments* del DFID (abril de 2005, con una tirada de 500 000 ejemplares) se señalaba que «El acontecimiento reciente más importante para

las cooperativas a nivel internacional ha sido la adopción en 2002 de la Recomendación núm. 193 por parte de la Organización Internacional del Trabajo».

Rumania
El 29 de agosto de 2002, ILO COOP recibió un mensaje urgente de dos federaciones de cooperativas rumanas, en el que pedían ayuda para impedir que el Gobierno adoptara una «ordenanza de emergencia» que reduciría significativamente la autonomía del movimiento cooperativo rumano. Las federaciones recurrieron a la OIT porque estimaban que la ordenanza violaba el párrafo 2 de la Recomendación núm. 193. ILO COOP contrató entonces a un abogado que preparó un comentario pormenorizado sobre la ordenanza de emergencia, cuyo hilo conductor era la Recomendación núm. 193. A resultas de esta gestión la ordenanza quedó suspendida.

Federación de Rusia
Después de una reunión preparatoria celebrada en mayo de 2002 por la Unión Interparlamentaria de la Comunidad de Estados Independientes, que recibió asistencia técnica de la Oficina de la OIT en Moscú e ILO COOP, en diciembre de ese año en la Duma rusa se celebró una audiencia parlamentaria sobre desarrollo cooperativo. La argumentación a favor de las cooperativas, en particular en las zonas rurales, se basó fundamentalmente en la Recomendación núm. 193 de la OIT. La audiencia adoptó una larga lista de recomendaciones concretas a la Duma, el Gobierno ruso y otras instituciones, y reclamó un programa de desarrollo cooperativo integral. Los asociados de la Federación de Rusia han incluido la Recomendación núm. 193 en el programa de estudio de las instituciones de formación cooperativa.

Serbia y Montenegro ha elaborado una nueva ley de cooperativas basada en la Recomendación núm. 193.

Sudáfrica
El Gobierno de Sudáfrica ha adoptado una política y una estrategia de desarrollo cooperativo basadas en la Recomendación núm. 193, y ha redactado una nueva ley de cooperativas que se promulgó en junio de 2005. La OIT está ayudando al Gobierno a elaborar una guía sobre la nueva ley redactada en lenguaje sencillo. Además, Sudáfrica ha trazado una estrategia de desarrollo cooperativo para aplicar la nueva política y legislación.

Swazilandia ha adoptado una nueva ley de cooperativas basada en la Recomendación núm. 193, y ha puesto en marcha una campaña divulgativa en todo el ámbito del país. En enero de 2006 Swazilandia promulgó un nuevo Reglamento para las Cooperativas.

República Unida de Tanzanía adoptó una nueva ley de cooperativas en 2003, y ha pedido asistencia a la OIT para diseñar un programa de reforma exhaustivo en materia cooperativa, para llevar los cambios jurídicos a la práctica.

Trinidad y Tabago ha creado un grupo de tareas para diseñar una política de desarrollo cooperativo sobre la base de la Recomendación núm. 193.

Turquía
La Unión Nacional de Cooperativas de Consumidores de Turquía ha utilizado la nueva Recomendación para defender el derecho (vigente) de los trabajadores de empresas más grandes a tener su propia cooperativa de consumidores basada en el empleo; ese derecho corría peligro de ser abolido mediante la promulgación de una nueva ley. La ley laboral que finalmente se promulgó (ley núm. 4857 de 22 de mayo de 2003) lo preserva.

Ucrania aprobó una nueva ley de cooperativas el 10 de julio de 2003 cuya base es la Recomendación núm. 193.

Uganda formuló en 2010 una política en materia cooperativa sobre la base de la Recomendación núm. 193.

Uruguay
Las cooperativas del Uruguay están utilizando la Recomendación núm. 193 en un estudio comparativo, para verificar si las cuatro partes interesadas (Gobierno, organizaciones de empleadores, organizaciones de trabajadores y cooperativas) cumplen el mandato especificado en la Recomendación. Además, se ha utilizado el instrumento para elaborar un plan de acción centrado en tres áreas: i) mejorar la imagen de las cooperativas; ii) apoyar la creación de nuevas cooperativas; y iii) crear servicios de extensión cooperativa.

Viet Nam enmendó su ley de cooperativas en 2003 para facilitar el registro de las cooperativas, de conformidad con la Recomendación núm. 193.

Zimbabwe
Casi inmediatamente tras la adopción de la Recomendación núm. 193, la Oficina subregional de la OIT en Harare preparó un documento de proyecto para el diseño de una nueva estrategia de desarrollo cooperativo para Zimbabwe, de conformidad con un método participativo ideado por ILO COOP. Dicho documento recibió la aprobación del PNUD en agosto. Entre septiembre y noviembre se organizaron 10 talleres sobre políticas de ámbito provincial y dos de ámbito nacional; el texto final de la estrategia de desarrollo cooperativo fue aprobado por el Gabinete en marzo de 2004, y hecho público oficialmente en noviembre de 2005. El PNUD se está planteando la posibilidad de financiar la revisión de la legislación en materia cooperativa en Zimbabwe. También se ha preparado un documental en vídeo sobre las cooperativas en ese país.

Anexo IV
Aspectos destacados de las iniciativas de aumento de la capacidad emprendidas entre 2006 y 2014 utilizando la Recomendación núm. 193

África[62]

Etiopía
En 2010, el Organismo Federal de Cooperativas celebró consultas con CoopAfrica en relación con la propuesta de revisión de la Proclamación Cooperativa y la formulación de una nueva política de desarrollo cooperativo.

Lesotho
Entre 2009 y 2010 CoopAfrica proporcionó asistencia técnica en la revisión de la Política de Desarrollo Cooperativo de 1999 y la Ley de 2000 de empresas cooperativas, y en la elaboración de una nueva política para las cooperativas de crédito. Entre 2010 y 2011, con la asistencia de CoopAfrica, el Gobierno emprendió una evaluación de la posible repercusión de las dos primeras medidas de reestructuración del movimiento cooperativo y la revisión de los reglamentos vigentes en materia cooperativa, que ayudarán a idear estrategias encaminadas a la aplicación efectiva de la nueva política y la nueva ley. También armonizó el proyecto de política para las cooperativas de crédito con la nueva política financiera del Banco Central. La aprobación del Gobierno se preveía para 2011.

Madagascar
Entre 2008 y 2009, CoopAfrica proporcionó asistencia técnica a un grupo de tareas formado por actores interesados del mundo cooperativo al que se había encomendado elaborar una política nacional en la materia.

Mozambique
En 2008, CoopAfrica proporcionó asistencia técnica a la red de organizaciones de la sociedad civil, fuerza motriz de la reforma jurídica en materia cooperativa. La nueva Ley de cooperativas *(Lei Geral das Cooperativas)* fue adoptada por el Parlamento el 30 de abril de 2009.

Swazilandia
CoopAfrica proporcionó orientación y asesoramiento técnico en la formulación de una ley especial relativa a las cooperativas de ahorro y crédito (SACCOS),

[62] CoopAfrica respalda la formulación o revisión de la legislación y las políticas públicas en materia de cooperativas; véase hoja de datos de CoopAfrica en *Las empresas cooperativas construyen un mundo mejor* (OIT, 2012, pág. 35).

completada en junio de 2010, y sigue prestando asistencia técnica en la revisión de la Política de Desarrollo Cooperativo y la Ley de empresas cooperativas actualmente en curso.

Uganda
En mayo de 2010, el Gobierno aprobó la Política de Desarrollo Cooperativo, formulada en 2009 con financiación de CoopAfrica. Ese mismo año, CoopAfrica también proporcionó asistencia financiera para la revisión de la ley de 1991 sobre empresas cooperativas, que se preveía terminar en 2011.

Zambia
A solicitud del Procurador General, en 2009 CoopAfrica prestó asistencia en las revisiones técnicas de la Ley de empresas cooperativas.

Zanzíbar
Tras la formulación colaborativa de una política de desarrollo cooperativo en 2009, para la que se contó con la asistencia técnica y financiera de CoopAfrica, el proyecto de política recibió el aval de una convención de partes interesadas celebrada en agosto de 2010; la última versión provisional fue presentada al Gobierno en septiembre de 2010. En un proceso participativo similar al anterior, ese mismo año, CoopAfrica también ayudó a revisar la Ley de empresas cooperativas de 1986. El Gobierno sometió a revisión ambos documentos, cuya aprobación habría tenido lugar en 2011.

Hoja de ruta cooperativa para Egipto[63]
El movimiento cooperativista de Egipto, en particular, el sector cooperativo agrícola, tiene problemas jurídicos y estructurales de larga data. No hay una política cooperativa clara y coherente. Hay siete leyes diferentes en esta materia, cada una en relación con el grupo sectorial pertinente, y una relativa a la Unión General. Además, son seis los ministros que se ocupan de la promoción de las cooperativas y prestan servicios de apoyo, incluida la Oficina del Primer Ministro (a la Unión General). Esta situación dificulta la relación entre el Estado y las cooperativas y provoca confusión e interpretaciones diferentes de las leyes y los reglamentos. La OIT organizó una misión de consulta a finales de 2012, para evaluar el potencial de desarrollo cooperativo y proponer un método gradual con el cual establecer un movimiento cooperativista democrático basado en los socios. En enero de 2013, el informe elaborado por el consultor de la OIT fue sometido a consideración de una gran conferencia de las partes interesadas, para su examen pormenorizado. En ese documento se recomienda establecer una comisión nacional, cuya primera tarea sería redactar

[63] H. Polat, 2013: *The cooperative roadmap in Egypt: The ILO contribution to the cooperative reform process in Egypt*, informe de un consultor de la OIT (Ginebra, OIT).

un proyecto de política nacional de desarrollo cooperativo, tomando en consideración las disposiciones de las Directrices de las Naciones Unidas (2001) y la Recomendación núm. 193 (2002) de la OIT. Sobre la base de dicho documento de política, se debe redactar una nueva ley de cooperativas, que será sometida a consideración del Gobierno y del Parlamento.

Asia

Filipinas
El Gobierno de Filipinas utilizó la Recomendación núm. 193 para revisar el Código Cooperativo de Filipinas núm. 6938 y elaborar uno nuevo: el Código Cooperativo de Filipinas de 2008, núm. 9520, en el que se incluye el texto completo de los principios cooperativos.

Indonesia
El Gobierno de Indonesia utilizó la Recomendación núm. 193 (que fue traducida al bahasa indonesio en 2003) para revisar la ley de cooperativas de 1992 en 2012 (Ley 17/2012). Se consultó a la OIT sobre la forma de utilizar la Recomendación al formular la nueva ley.

Sri Lanka
A pedido del Gobierno de Sri Lanka, en 2012 y 2013 la OIT envió al terreno un consultor en desarrollo cooperativo que asistiría en la elaboración del marco de desarrollo cooperativo[64] y, sobre la base de este marco, ayudaría al Gobierno a elaborar un documento de política nacional en materia cooperativa[65] y un documento de proyecto de desarrollo cooperativo que se sometería a consideración de los donantes interesados. Para preparar dicho documento el consultor de la OIT trabajó con una comisión nacional técnica creada por el Ministerio de Cooperativas y Comercio Interior. La redacción del documento se basa en la Recomendación núm. 193. El documento fue finalizado por el Ministerio y sometido a la aprobación del Consejo de Ministros.

Países árabes

Territorio Palestino Ocupado
En el marco de un taller conjunto del PNUD y la OIT titulado «Examen del sector cooperativo en los territorios palestinos: problemas y oportunidades»[66] se decidió solicitar la continuación de la asistencia técnica de la OIT para poder

[64] H. Polat, 2012: *The cooperative roadmap: Reforming and developing cooperatives in Sri Lanka* (informe provisional de la OIT) (Ginebra, OIT).
[65] *National Policy on Cooperatives* (última versión provisional con aportaciones de la OIT) (2013).
[66] Nota para el expediente, H. Henrÿ e I. Vocatch, septiembre de 2008.

finalizar el proceso de redacción de la ley cooperativa, editar e imprimir el estudio sobre el sector cooperativo y elaborar una política nacional cooperativa. En noviembre de 2009 la OIT envió una misión al terreno en el marco de la cual se editó y publicó dicho estudio sectorial[67], se redactó una política en materia cooperativa y una estrategia para su aplicación[68], y también se redactó un documento de proyecto (PAL-COOP: *Support to Palestinian cooperatives to create employment and income to reduce poverty*). La segunda misión del consultor de la OIT tuvo por objeto ayudar al Ministerio de Trabajo a finalizar el borrador de ley de cooperativas, que recibió aportaciones del Servicio de Cooperativas. Posteriormente, la ley fue aprobada por el Gabinete palestino. Así, la Recomendación núm. 193 fue utilizada para elaborar el documento de política y la ley de cooperativas.

Líbano

En respuesta al llamamiento del Año Internacional de las Cooperativas (2012) proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2009, en marzo de 2011, el Ministro de Agricultura creó una comisión nacional que se encargaría de elaborar un informe (estrategia) para la promoción de las cooperativas en el Líbano. En el documento de estrategia preparado por la comisión se sintetiza el entorno político vigente como «no propicio para el desarrollo cooperativo». Sobre la base de esta estrategia provisional, el Ministro pidió asistencia técnica a la Oficina Regional de la OIT para finalizar el proceso. La Oficina Regional nombró a un consultor experto en desarrollo cooperativo y a un consultor nacional para que examinaran las políticas y leyes vigentes, realizaran un análisis rápido de la situación y las necesidades, y propusieran una hoja de ruta para un proceso de reforma cooperativa que se ajustara a la Recomendación núm. 193.

Junto con el Ministerio de Agricultura y la Federación Nacional de Cooperativas, el 11 de abril se celebró una reunión nacional de consulta y validación que contó con el apoyo técnico de la OIT, en la que se dieron a conocer las conclusiones del equipo de la OIT a los representantes del Gobierno, del movimiento cooperativista, ONG y donantes. En esta reunión, el Ministerio presentó la estrategia provisional, y el consultor propuso una hoja de ruta para la reforma. Los participantes también debatieron e hicieron aportaciones al análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas) del movimiento cooperativo preparado por el consultor de la OIT. En general se estuvo de acuerdo con el análisis de la situación vigente y la propuesta de camino a seguir. Por último,

[67] S. Sarsour y H. Polat (directores), 2010: *The Palestinian cooperative movement: Problems and prospects* (Ginebra, OIT).

[68] H. Polat, 2009: *Reforming the Palestinian cooperatives: Cooperative development policy and implementation strategy* (informe provisional de la OIT) (Ginebra, OIT).

el consultor de la OIT propuso un conjunto de diez resultados estratégicos con objetivos cuantificables para poner en práctica el proceso de reforma cooperativa, con inclusión de la elaboración de una nueva ley cooperativa conforme con la Recomendación núm. 193, todo lo cual contaría con la asistencia de un proyecto de cooperación técnica[69].

Europa

En colaboración con la Unión Europea y los organismos de cooperación de Italia y Alemania, ACI Europa organizó varios talleres en Europa sudoriental para dar a conocer cómo mejorar la política y la legislación en materia cooperativa. Para ello, se utilizó la Recomendación núm. 193 como orientación. En el taller celebrado en 2012 en Montenegro se analizó un nuevo marco jurídico en materia cooperativa para Montenegro y los Balcanes[70]. En 2011 arrancó un proyecto financiado por la Unión Europea, que tiene tres objetivos, uno de los cuales consiste en la prestación de asistencia jurídica para elaborar leyes generales y leyes específicas para cada sector, sobre empresas cooperativas para el desarrollo rural[71].

En 2010, el Gobierno de Turquía comenzó a preparar una estrategia de desarrollo cooperativo en el marco de un proceso de consultas con el movimiento cooperativista. En el documento se hizo referencia a la Recomendación núm. 193 y a otros instrumentos internacionales. La estrategia estableció siete prioridades, entre las que se recalcó la mejora de la legislación cooperativa, de conformidad con los instrumentos internacionales. El documento de estrategia se completó, recibió la aprobación del Gobierno y se publicó en 2012[72].

América Latina

La Recomendación núm. 193 ha tenido gran repercusión en las cooperativas de trabajadores de los países de América Latina. Varios delegados sindicales se quejaron de que en el proceso de reforma de la modalidad de propiedad de las

[69] H. Polat: *Report on the cooperative reform process in Lebanon: Towards a cooperative development policy and a new legislation* (Oficina Regional de la OIT para los Estados Árabes, 2012).

[70] Conferencia sobre las cooperativas: Promoción de las cooperativas de acceso en Montenegro y los Balcanes: Reflexiones y análisis, 3 de julio de 2012, Podgorica, Montenegro. Véase http://ica.coop/en/events/case-gateway-co-operatives-montenegro-and-balkans.

[71] Apoyo al desarrollo cooperativo integral en Montenegro mediante la rehabilitación del sistema cooperativo. Véase (en inglés) http://www.euricse.eu.

[72] Estrategia y plan de acción de Turquía en materia cooperativa 2012-2016 (Ministerio de Aduanas y Comercio, 2012). Disponible en inglés en http://social.un.org/coopsyear/documents/Turkish-cooperatives-action-plan2012.pdf.

empresas por el cierre de fábricas no se utilizaba lo suficiente el recurso a la creación de una cooperativa. La OIT organizó un taller especial para representantes sindicales para analizar cómo luchar contra las seudocooperativas. En el boletín de la CICOPA se alude a la repercusión del recurso a las cooperativas en la Argentina[73]:

> *Donde cierran fábricas está el cooperativismo de trabajo para abrirlas. De las 16 000 cooperativas existentes en Argentina, la mitad son de trabajo. Genera 300 000 puestos de trabajo y representa el 10 por ciento de la facturación del producto interior bruto (PIB). [...] El cooperativismo de trabajo es la fiel expresión de la recuperación del empleo digno.*

[73] F. Silveira, 2011: «Argentina: Las cooperativas de trabajo son fuente de recuperación de empleo y dignidad», *Trabajar juntos*, CICOPA E-Magazine , núm. 4, pág. 17.

Anexo V
Repercusiones específicas de la Recomendación núm. 193 sobre las actividades de las organizaciones de empleadores y de trabajadores

En la parte IV de la Recomendación núm. 193 se indica el papel específico de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la promoción de las cooperativas. El párrafo 14 reza así: «Las organizaciones de empleadores y de trabajadores, reconociendo la importancia de las cooperativas para el logro de los objetivos de un desarrollo durable, deberían proponerse, junto con las organizaciones cooperativas, vías y medios de promoción de las cooperativas». Además, la Recomendación ahonda en lo que deben hacer estas organizaciones para impulsar y apoyar a las cooperativas.

Gracias a esas disposiciones específicas, la OIE y la CSI, asociadas a la OIT, comenzaron a prestar más atención a su relación con el movimiento cooperativo. La cercanía histórica entre los sindicatos y las cooperativas ha dado lugar a una plataforma nueva y más constructiva. El manual elaborado por el Servicio de Cooperativas de la OIT para ayudar a los sindicados a promover las cooperativas entre sus afiliados captó la atención de muchos sindicalistas y formadores sindicales[74]. En colaboración con las organizaciones regionales de la CSI, la OIT organizó dos talleres regionales: en Asia y en África respectivamente, con el fin de informar a sus organizaciones miembros sobre la Recomendación. En ambos talleres se presentaron documentos de antecedentes sobre los sindicatos y las cooperativas[75] en los que se recalcaban las esferas susceptibles de colaboración y se explicaban las disposiciones de la Recomendación núm. 193.

El Servicio de Cooperativas tomó el párrafo 9 de la Recomendación, acerca del importante papel que deben desempeñar las cooperativas en la transformación de la economía informal en trabajos amparados por la legislación, como punto inicial para fortalecer más la colaboración entre sindicatos y cooperativas. En 2004 se diseñó un nuevo programa subregional, SYNDICOOP, para que cuatro países africanos organizaran a los trabajadores de la economía informal mediante la acción conjunta entre sindicatos y cooperativas[76]. Se preparó un manual especial que ayudaría a los sindicalistas encargados de la

[74] G. Tchami, 2007: *Handbook on cooperatives for use by workers' organizations* (Ginebra, OIT).

[75] H. Polat: *Background paper on trade unions and cooperatives: Some communalities and differences*, talleres conjuntos OIT/CSI, Singapur, 2004, y Nairobi, 2009.

[76] SYNDICOOP: Proyecto encaminado a reducir la pobreza entre los trabajadores desprotegidos de la economía informal mediante la actuación conjunta de sindicatos y cooperativa, ejecutado en colaboración con ILO COOP y ACTRAV, la CSI y la ACI entre 2004 y 2006.

sindicación en la tarea de organizar a la fuerza de trabajo informal a través de cooperativas[77].

En diciembre de 2009, la Confederación Panafricana de Empleadores, la Federación de Empleadores de Kenya (FKE) y el programa CoopAfrica de la OIT organizaron un taller subregional para directivos de organizaciones de empleadores. Entre otras cosas, el taller se proponía lograr un acuerdo en lo referente a la promoción y el fortalecimiento de la colaboración entre las organizaciones de empleadores y las cooperativas conforme a la Recomendación núm. 193[78].

Cabe recalcar en particular la incidencia concreta de la Recomendación núm. 193 en las cooperativas de trabajadores. Tomando como referencia este instrumento, la CICOPA preparó su *Declaración mundial sobre cooperativismo de trabajo asociado*, aprobada por la Asamblea General de la ACI en 2005[79]. En este caso, se hizo una adaptación práctica destinada a un tipo específico de cooperativa.

[77] S. Smith, 2006: *Let's organize!: A SYNDICOOP handbook for trade unions and cooperatives about organizing workers in the informal economy* (OIT, CSI y ACI).

[78] Véase la dirección http://www.ilo.org/public/english//employment/ent/coop/africa/download/employers_org_coop.pdf (en inglés).

[79] Disponible en http://www.cicopa.coop/IMG/pdf/declaration_approved_by_ica_-_es.pdf.

Las cooperativas hoy vuelven a captar el interés como vía para lograr el desarrollo sostenible incluyente, debido al carácter democrático de su propiedad y control.

En junio de 2002 la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193).

En este informe se responde a algunos interrogantes fundamentales sobre la norma:

- ¿Ha influido en la reactivación de las empresas cooperativas en el mundo?
- ¿Ha logrado proporcionar un marco práctico y contemporáneo para la formulación de nuevas políticas y legislaciones cooperativas?
- ¿Cuántos países la han utilizado para revisar y reformar las políticas y la legislación en materia cooperativa?

Además, se ofrece un panorama general de:

- las razones que indujeron a actualizar la norma anterior sobre las cooperativas;
- el proceso hacia la adopción de una nueva norma;
- la forma en que la Recomendación núm. 193 se ha utilizado desde su adopción; y
- la repercusión que ha tenido en las políticas, la legislación y la práctica en el mundo.

ILOCOOP
www.ilo.org/coop

Servicio de Cooperativas
Departamento de Empresas

Organización Internacional del Trabajo
Route des Morillons 4
1211 Ginebra 22, Suiza

coop@ilo.org
www.ilo.org/coop

Departamento de Normas Internacionales de Trabajo

Oficina Internacional del Trabajo
Route de Morillons 4
1211 Ginebra 22, Suiza

Tel. +41 (0)22 799 71 55
Fax +41 (0)22 799 67 71

infonorm@ilo.org
www.ilo.org/normes

ISBN 978-92-2-329375-8