

Acto cooperativo e integración (*)

Por Alfredo Alberto Althaus

Sumario: 1. Las cooperativas y las economías de escala. 2. La integración cooperativa. 3. La integración en la legislación argentina. 4. Las cooperativas de grado superior. 5. Gobierno, administración y fiscalización privada de las cooperativas de grado superior. 6. Fiscalización de las cooperativas de base por la cooperativa de grado superior a la que están asociadas. 7. El acto cooperativo en las cooperativas de grado superior.

1. Las cooperativas y las economías de escala

Las cooperativas no constituyen ínsulas aisladas en el mundo de la moderna economía y están sujetas a la influencia de las leyes que regulan su desarrollo. De entre éstas, es notoria la que señala la creciente tendencia a las economías de escala, en que unidades económicas cada vez más grandes, tecnificadas y financieramente poderosas, asumen un rol progresivamente preponderante en los diversos sectores de la producción e intercambio de bienes y servicios.

Las cooperativas acusan la gravitación de esta ley de una doble manera: a) en la dimensión de cooperativas primarias que cuentan con gran número de asociados y elevado capital; b) en la integración de las cooperativas primarias en cooperativas de grado superior o de otras formas.

El primer fenómeno es ya apreciable en la Argentina, si bien se presenta generalmente como el resultado del crecimiento más o menos paulatino y sostenido de cooperativas prósperas y bien administradas, particularmente en ramas dinámicas y en que las condiciones son propicias para su desarrollo, más que como efecto de un proceso de fusiones e incorporaciones concertadas, con la consiguiente reducción del número de unidades, como se da al presente en otros países.

La creciente dimensión unitaria de las cooperativas, sin duda imprescindible para su supervivencia y desarrollo en las condiciones de la economía contemporánea, se traduce generalmente en una mayor eficiencia y economía en la prestación de los servicios, y consiguientemente en la posibilidad de concurrir ventajosamente con empresas de otro carácter, mas plantea serios problemas a la efectiva vigencia de principios reconocidos como esenciales, y de entre éstos,, particularmente al de la gestión democrática. ⁽¹⁾

(*) Trabajo presentado en el II Congreso Continental de Derecho Cooperativo—San Juan de Puerto Rico—Ago 76.

(1) En términos muy generales, podría hablarse de una relación inversa entre la magnitud de la cooperativa y la real y consciente participación de los asociados en su gobierno. Suele cundir entre ellos la mentalidad de meros clientes desinteresados de la conducción de la empresa común. En las asambleas es ordinariamente muy marcado el ausentismo, y no pocas veces ellas se reducen a una ficción formal, aprobándose sin discusión ni análisis lo actuado por el consejo de administración. Este, a su vez, frecuentemente delega crecientes atribuciones en el gerente y demás funcionarios, en parte debido al gradual incremento de la complejidad de la gestión y del volumen de conocimientos técnicos que ella presupone, que éstos poseen en mayor grado que los consejeros, y en parte por otras causas menos atendibles, de suerte que puede hablarse de una progresiva tecnoburocratización de su administración. La situación entraña sus serios riesgos y reclama una adecuada prevención y corrección de las posibles desviaciones. Escaso es el auxilio que cabe aguardar al respecto de la directa acción legislativa. El problema es, fundamentalmente, de educación, no sólo de la masa de asociados, sino también de consejeros y funcionarios, cuya conducta a menudo fomenta el desinterés de aquéllos, o al menos no lo combate con los estímulos apropiados.

2. La integración cooperativa.

La tendencia considerada se manifiesta también en el sector en la integración cooperativa. Ella, al decir de Lambert, realiza una concentración que, si bien representa con la que se observa en las empresas capitalistas la nota común de propender a la gradual eliminación o, al menos, limitación de la competencia, se opone a la segunda por no sacrificar su esencia democrática y no perseguir un mayor lucro, sino mejores servicios a menor costo para los usuarios, conciliando, por otra parte, la planificación central con las cooperativas locales. ⁽²⁾

La integración de las cooperativas de primer grado, afectadas al servicio directo de sus asociados, a través de medios de intensidad variable, de entre los que se destaca como su forma más típica la federación en cooperativas de grado superior, permite la eliminación del lucro reservado a la intermediación en los niveles superiores –de la que, de otra suerte, aquéllas perdurarían como mero apéndice– realizando con mayor plenitud el programa cooperativo y asegurando mayores ventajas para los miembros de los organismos de base, exclusivos beneficiarios de la gestión común. Si bien ella no es esencial para la existencia de la cooperativa aisladamente considerada, sí lo es absolutamente, en cambio, para la vida y el desarrollo del movimiento cooperativo en su conjunto ⁽³⁾.

La integración cooperativa, que entronca con las más puras tradiciones rochdaleanas y se remonta en su observancia a los albores mismos de la cooperación, fue no obstante recién elevada a la categoría de principio cooperativo fundamental por el Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional celebrado en Viena en 1966, el que lo formuló de la siguiente manera: “Las cooperativas, para servir mejor a los intereses de sus miembros y sus comunidades, deben colaborar por todos los medios con otras cooperativas a los niveles local, nacional e internacional” ⁽⁴⁾.

3. La integración en la legislación argentina

La ley argentina –decreto-ley 20.337/73, que en adelante citaremos “L. C.”–, receptando el principio considerado, enuncia la previsión de la integración cooperativa como uno de los caracteres esenciales de las cooperativas (L. C., art. 2º, inc. 9) y dedica su capítulo IX a regular sus diversas formas, a saber:

En nuestra personal opinión, sería preferible que las cooperativas primarias, a salvo exigencias planteadas por determinadas actividades y medios, y en la medida compatible con la optimización de su eficiencia y rentabilidad, no excedan de una dimensión territorial conciliable con la activa y directa participación de sus asociados en su gestión y gobierno, integrándose a su vez sólidamente, conforme al modelo federativo, en cooperativas de grado superior operativamente eficaces, a que se desarrollen unitariamente en una magnitud tal que devenga dificultoso o frustráneo el ejercicio de aquellos derechos.

(2) PAUL LAMBERT, “La doctrina cooperativa”, ed. Intercoop Editora Cooperativa Ltda., Buenos Aires, 1965, Cap. III, Secc. I, pág. 94.

Aun en las condiciones de concurrencia imperfecta propias de las actuales economías de mercado como compradoras o vendedoras de bienes o servicios necesarios para el desarrollo de su gestión, con una fortaleza y potencia que les permitan obtener precios y modalidades que jamás lograrían actuando individualmente (ibid).

(3) Conf.: LUCEIEN COUTANT; “L’*évolution du droit coopératif de ses origines à 1950*”, ed. Matot Braigne, Reims, 1950, Livre II, Titre I, Chap. II, Sect. III, ap. II, pág. 232/3.

Es que la cooperativa aislada, en efecto, no podría realizar sino parcialmente el programa económico de la cooperación, ya que sólo eliminaría al intermediario ubicado en el escalón inferior –almacenero minorista, sucursal bancaria, acopiador, etc.- a cuyas manos va a parar normalmente la mayor parte del lucro reservado a la intermediación improductiva, de los que aquélla sería así mero apéndice.

(4) Alianza Cooperativa Internacional, “Nuevos enfoques de los principios cooperativos en el mundo”, ed. Instituto, Rosario, 1967, pág. 81.

a) Asociación entre cooperativas, para el mejor cumplimiento de sus fines (L. C., art. 82). La norma debe interpretarse en sentido lato, como posibilitadora de todo tipo de asociación entre cooperativas, incluso bajo forma no cooperativa; por ejemplo, como asociación civil.

b) Asociación con personas de otro carácter jurídico, a condición de que sea conveniente para su objeto social y que no desvirtúe su propósito de servicio (L.C., art. 5), la que en su caso, debe ser resuelta por la asamblea. (L. C., art. 58, inc. 8). Esta posibilidad abre, sin duda, una perspectiva promisorio para la integración del movimiento cooperativo dentro del sector de la propiedad social (no pública) de la economía, sin perjuicio de poder resultar también proficua su utilización para vincular al sector cooperativo con empresas de carácter capitalista, por ejemplo, con fines de promoción de la economía general o regional, organización de servicios comunes, etc.

c) Fusión o incorporación entre cooperativas de objetos sociales comunes o complementarios, con el efecto, en el primer caso, de que ellas se disuelvan sin liquidarse, siéndoles retiradas la autorización para funcionar y canceladas sus respectivas inscripciones, debiendo constituirse una nueva cooperativa que se hará cargo del patrimonio de las disueltas (L. C., art. 83). La hipótesis contempla el grado máximo de integración posible entre cooperativas, por efecto de la cual ellas pierden su individualidad y pasan a formar un único ente nuevo, de mayor dimensión unitaria.

d) Operaciones en común (una o más) entre cooperativas, las que deben convenirlas determinando cuál de ellas será la representante de la gestión y asumirá la responsabilidad frente a terceros (L. C., art. 84). Esta figura ofrece, en contraposición con la anterior, el grado más débil posible de fusión, dado que el vínculo entre las cooperativas es en ella limitado, accidental, transitorio y oculto, características todas ellas del negocio participacionario regulado en nuestro derecho como sociedad accidental o en participación⁽⁵⁾, figura que indudablemente engloba las “operaciones en común” contempladas en la preceptiva citada.

e) Cooperativas de grado superior. Establece al respecto el art. 85 del decreto-ley 20.337/73: “Por resolución de la asamblea, o del consejo de administración ad referendum de ella, pueden integrarse en cooperativas de grado superior para el cumplimiento de objetivos económicos, culturales o sociales. Las cooperativas de grado superior se rigen por las disposiciones de la presente ley con las modificaciones de este artículo y las que resultan de su naturaleza. Deben tener un mínimo de siete asociadas. El estatuto debe establecer el régimen de representación y voto, que podrá ser proporcional al número de asociados, al volumen de operaciones o a ambos, a condición de fijar un mínimo y un máximo que aseguren la participación de todas las asociadas e impidan el predominio excluyente de alguna de ellas”.

4. Las cooperativas de grado superior

La forma típicamente cooperativa de integración es la integración federativa en cooperativas de grado superior, o sea en cooperativas de cooperativas, en que las cooperativas asociadas son a la cooperativa de grado superior, lo que los asociados a la cooperativa primaria, con igualdad de principios, funcionamiento y derechos, a salvo leves detalles impuestos por sus peculiaridades específicas.

(5) Conf.: Jaime L. Anaya, “Sociedades accidentales o en participación”, ed. Cangalo, Buenos Aires, 1970, Cap. III, pág. 177/87; mismo autor, “Las sociedades accidentales o en participación en la ley 19.550”, en “Estudios de sociedades comerciales en homenaje a Carlos J. Zavala Rodríguez”, ed. Astrea, Buenos Aires, 1973, Tomo I, pág. 18/20.

La integración en cooperativas de grado superior se suele distinguir en vertical u horizontal, según agrupe a cooperativas de una misma especialidad o a todas las existentes en un determinado ámbito geográfico. Pero desde un punto de vista económico, se utiliza la misma clasificación para distinguir las cooperativas en que se realizan todas las operaciones que van desde la producción primaria hasta la comercialización de un determinado producto, de aquéllas en que se realizan actividades variadas a través de una sola institución. ⁽⁶⁾ Según el grado, se distinguen en cooperativas de segundo grado, que son las constituidas por las cooperativas de base o primarias; de tercer grado, que son las formas por las cooperativas de segundo grado, etc. ⁽⁷⁾

Siguiendo la solución prevaleciente en el derecho comparado, a la que hacen excepción, no obstante, algunas legislaciones, la pertenencia a una cooperativa de grado superior es facultativa en la Argentina. En el obvio conflicto entre la autonomía de las cooperativas de base y la unidad de acción que reclama el sector en las condiciones de la economía contemporánea, se ha dado prevalencia a aquélla, guardando fidelidad a concepciones de asociacionismo voluntario de rancio arraigo en nuestro medio. Dicha unidad de acción, por consiguiente, nacida de la convicción, deliberación y acuerdo de los organismos primarios, sólo podrá instrumentarse en el plano jurídico a través de la celebración de convenios de éstos entre sí o con las cooperativas de grado superior, una de las vías contempladas al efecto por el XXIII Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional ⁽⁸⁾.

De acuerdo a la ley argentina, el objeto de la cooperativa de grado superior puede ser económico, cultural o social. Es en el primer caso que resultará más patente la ventaja de la organización en forma cooperativa, fincante en la obtención del servicio, en principio, al costo. Si a través de la cooperativa de primer grado sus asociados de base se ahorran el lucro normalmente apropiado por el escalón inferior de la intermediación, mediante la cooperativa de grado superior se elimina el lucro reservado a la alta intermediación improductiva, ordinariamente de aun mayor significación, lo que se traduce en un mayor beneficio para aquéllos, realizando en mayor profundidad el programa económico de la cooperación. Este objeto económico, como en las cooperativas primarias, puede estar referido a cualquier actividad relacionada con la producción o cambio de bienes o servicios.

El objeto puede ser, asimismo, cultural. Debe recordarse que, conforme a la ley argentina, el cinco por ciento de los excedentes repartibles –los provenientes de la diferencia entre el costo y el precio de los servicios prestados a los asociados– debe destinarse

(6) Conf.: Guillermo B. Zubiaur, “Integración cooperativa”, en “Primer Congreso Continental de Derecho Cooperativo”, ed. Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela, 1969, N° 5, pág. 143.

(7) Conf.: David Esteller, “Integración cooperativa en sus diversos grados”, en “Primer Congreso Continental de Derecho Cooperativo”, ed. Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela, 1969, pág. 129 y sig.

(8) “El XXIII Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional... recomienda que el movimiento cooperativo concentre todas sus fuerzas para asegurar la máxima eficiencia bajo las modernas condiciones de la competencia y, al mismo tiempo, procure que: 1. Dentro del marco del concepto federativo, se garantice que las decisiones importantes de las autoridades competentes de una organización nacional sean cumplidas efectivamente por todos los que corresponda, de manera que se asegure la unidad de acción en campos estratégicos tales como compra, comercialización, política de precios, producción, desarrollo estructural, política de inversión y educación. Esto puede lograrse mediante un sistema de acuerdos de largo plazo entre sociedades primarias y sus organizaciones regionales y nacionales o mediante formas institucionales para una colaboración que asegure una continua política coordinada para todo el movimiento...” (cit. En Alicia Kaplan de Drimer y Bernardo Drimer, “Las cooperativas, Fundamentos. Historia. Doctrina”, ed. Intercoop y F.A.C.C., Buenos Aires, 1973, pág. 361).

a un fondo de educación y capacitación cooperativas (L. C., art. 42, inc. 3), el que es de inversión anual obligatoria, ya sea directamente o a través de cooperativas de grado superior o de instituciones especializadas con personería jurídica (L. C., art. 46), lo que debe ser especialmente informado en la memoria anual (L.C., art. 40, inc. 3). La cooperativa de grado superior es, pues, una de las vías optables para canalizar la inversión de dicho fondo. Cuando el objeto fuere exclusivamente cultural, no obstante, la elección entre la forma organizativa cooperativa y otra legalmente admisible –asociación civil, fundación, etc.– dependerá de una valoración acerca de la mayor idoneidad y conveniencia de uno u otro medio instrumental, dado que aquélla no aparece impuesta con exclusividad.

Por último, el objeto de la cooperativa de grado superior puede ser social. No aparece claro el sentido de este último adjetivo, siendo presumible, en función de la experiencia patria en materia de integración cooperativa, que el legislador haya querido referirse a la función gremial de representación y defensa de los intereses del sector que agrupan, que normalmente cumplen las cooperativas de grado superior en nuestro medio.

La constitución de la cooperativa de grado superior no difiere, en esencia, de la de cualquier cooperativa, a salvo lo siguiente: a) sus fundadoras sólo pueden ser, obviamente, cooperativas; b) el número mínimo de éstas se reduce a siete (L. C., art. 85), sin perjuicio de las excepciones que pueda autorizar el Instituto Nacional de Acción Cooperativa (L. C., art. 2, inc. 5); c) La decisión de constituir la cooperativa de grado superior –o en su caso, de ingresar a ella– debe ser adoptada por la asamblea de las cooperativas fundadoras –o en su caso, ingresantes– o bien ratificada por ella, cuando hubiere sido tomada por el consejo de administración “ad referéndum” de aquélla.

5. Gobierno, administración y fiscalización privada de las cooperativas de grado superior.

Las cooperativas de grado superior tienen órganos de gobierno, administración y fiscalización privada similares a los previstos por la ley para todo tipo de cooperativas, con prescindencia de su grado: asamblea, consejo de administración y sindicatura. Se plantean, no obstante, algunos problemas peculiares.

El primero de ellos está referido a la efectiva vigencia de la democracia en esta clase de cooperativas, cuya dimensión, complejidad de operatoria y frecuentemente dilatado ámbito geográfico de actuación pueden erigirse en óbice para la plena y consciente participación en su conducción, favoreciendo fracturas entre la dirección y los asociados de las cooperativas de base, beneficiarios últimos de su gestión.

Naturalmente, como en las cooperativas primarias, en que el desinterés de sus miembros, buena parte de los cuales ostenta mentalidad de meros clientes, suele crecer en relación directa con la dimensión unitaria de aquéllas, el factor fundamental radica en el problema de la educación, no sólo de la masa de asociados –¡educar al soberano!–, para inducirlos a ejercer efectiva y conscientemente sus derechos dentro de la empresa común, sino también de consejeros y funcionarios, a menudo proclives a alentar aquella indiferencia, reservando por errores conceptuales o humanas debilidades los arcanos misterios de la administración a un reducido núcleo de escogidos.

Dejando en claro que el problema principal –y por ende el remedio propiciable– es extrajurídico, consideramos que el derecho puede concurrir con la necesariamente prioritaria

tarea educativa, ofreciendo algunas soluciones. Una de las alternativas podría consistir en la organización de la asamblea de delegados, que la ley argentina torna imperativa cuando el número de asociados pase de cinco mil, y admite facultativamente para la representación de asociadas domiciliadas en lugares distantes del de la asamblea (L. C., art. 50). De esta forma, las cooperativas de cada región podrían participar en asambleas de distrito, en las que se elegirían delegados que participarían de la asamblea general.

En el censurable régimen argentino sobre el particular, no obstante, las asambleas de distrito tienen un cometido puramente electoral, no pudiendo conferir instrucciones con eficacia vinculante a los delegados que elijan, ni, por consiguiente, deliberar y acordar sobre los puntos del orden del día de la asamblea general, lo que unido al carácter permanente del cargo de delegado —que dura en principio y salvo prescripción estatutaria en contrario hasta la próxima asamblea ordinaria, pudiendo participar por ende de cualquier asamblea extraordinaria que se convoque en el ínterin, sin necesidad de nueva consulta a las cooperativas de base— parece agravante al principio democrático y opuesto al objetivo de real participación perseguido.

Kaplan de Drimer y Drimer, movidos por idéntica preocupación, sugieren neutralizar la excesiva concentración creando cooperativas de segundo grado de ámbito regional de actuación, a su vez nucleadas en una cooperativa de tercer grado, de alcance nacional ⁽⁹⁾. Si bien esta solución favorecería, indudablemente, la participación de las cooperativas de base y estrecharía sus vínculos con las centrales regionales, cabe preguntarse si tal dispersión no resentiría la fuerza del sector cooperativo de que se trate en su conjunto, y especialmente, la posibilidad de implementar una política concertada a nivel nacional, traducida en una efectiva y conveniente —cuando no imprescindible— unidad de acción.

Una solución ecléctica puede consistir en la descentralización interna dentro de la cooperativa de grado superior de ámbito de actuación nacional. Tal es el modelo estatutariamente adoptado en la Argentina por el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos S.C.L., que ha organizado Regionales dotadas de una relativa autarquía y de órganos —asambleas, consejos de administración y síndicos— propios, sin perjuicio de la existencia de los órganos centrales y de tratarse de una única persona jurídica.

En lo atinente al régimen de las asambleas, se aplican las reglas comunes contenidas en la ley especial, con la salvedad de que el estatuto debe establecer el régimen de representación y voto, que podrá ser proporcional al número de asociados, al volumen de operaciones o a ambos, a condición de fijar un mínimo y un máximo que aseguren la participación de todas las asociadas e impidan el predominio excluyente de alguna de ellas (L. C., art. 85 “in fine”).

Dice Coutant que el principio democrático que se traducía, en las cooperativas primarias, en la fórmula “un hombre, un voto”, debe ser adecuado aquí en función de la idea de que los miembros de las uniones o cooperativas de grado superior no son ya personas físicas, sino personas morales, es decir, entidades que no tiene otra razón de ser que las personas físicas que las componen. La solución legal, entonces, no hace excepción al principio democrático, sino que le da una exacta aplicación, al proporcionar el número de votos de las cooperativas adherentes al de los miembros que ellas representan.

(9) Kaplan de Drimer y Drimer, *op. Cit.*, pág. 362.

En cuanto al otro criterio determinante del poder electoral de las cooperativas asociadas –la importancia de las operaciones realizadas– vincula la regla proporcional con la fase de la distribución, y permite asegurar la preponderancia a las cooperativas que utilizan al máximo los servicios de la unión y que concurren así a la extensión del sector cooperativo en sus diversas ramas, lo que se ve estimulado por la puesta en obra del principio federalista⁽¹⁰⁾. Es que la regla de la singularidad del voto por asociado tiene un fundamento humanista que no se ve afectado cuando se la deja de lado en las cooperativas de grado superior, cuyos integrantes no son sujetos de existencia visible, dotados de los atributos propios de la humanidad.

La materia se defiende a la regulación estatutaria, que debe prever, en su caso, un mínimo y un máximo que aseguren la participación de todas las asociadas e impidan el predominio excluyente de alguna de ellas, o sea que ninguna podrá carecer de voto, ni disponer de un número tal que pueda formar, por sí sola, la voluntad social. Nada impide, por supuesto, la existencia de límites más rigurosos, así como la adopción lisa y llana del régimen de singularidad de voto imperativo para las cooperativas primarias, lo que es muy común en nuestro medio.

También debe el estatuto regular el régimen de representación de las cooperativas asociadas, lo que es forzoso en razón del carácter de sujetos de existencia ideal de las mismas. Lo usual será que estén representadas por delegados designados por ellas, aunque también pueden estarlo por miembros de sus consejos de administración. Resulta fatalmente inaplicable la exigencia de que el representante sea a su vez asociado, vigente en las cooperativas de primer grado.

Nada prevé en particular la ley especial, con respecto a la administración de las cooperativas de grado superior, la que por consiguiente y conforme al régimen común, estará a cargo de un consejo de administración compuesto por no menos de tres miembros, elegidos por la asamblea, cuyo número y duración en el cargo deberán estar determinados por el estatuto, no pudiendo exceder esta última, empero, de tres años (L. C., art. 63).

Un agudo problema, en cambio, es planteado pro la exigencia legal de que los consejeros deben ser asociados (ibid), carácter que, obviamente, no pueden invertir en las cooperativas de grado superior personas de existencia física. Ello es así porque conforme a la doctrina dominante en nuestro país, sólo pueden ser administradores las personas físicas, por el carácter personal e indelegable del cargo y porque para la función encomendada se tienen en vista las aptitudes, capacidad y experiencia del elegido, atributos éstos de la persona de existencia visible y no de la de existencia ideal⁽¹¹⁾.

Desde el sector opuesto se sostiene que tal criterio es resultado de los resabios de la doctrina acerca de la incapacidad o capacidad limitada de la persona jurídica, incapacidad que carece de fundamento legal y crea una irritante desigualdad con los asociados que no invisten aquel carácter, así como que la limitación puede burlarse fácilmente con la atribución aparente de acciones o cuotas a personas físicas de la confianza de aquélla (argumento éste válido para determinados tipos societarios, mas no para las cooperativas

(10) Coutant, *op. Y loc. Cit.*, pág. 234.

(11) Conf.: Juan M. Farina, “Sociedades anónimas”, ed. Zeus, Rosario, 1973, Cap. IX, N° 265, pág. 208/9; autores citados en Isaac Halperin, “Manual de sociedades anónimas”, ed. Depalma, Buenos Aires, 1965, cap. VI, N° 5, pág. 191, n. 6 y en Isaac Halperin, “Sociedades anónimas. Examen crítico del decreto-ley 19.550”, ed. Depalma, Buenos Aires, 1974, Cap. VIII; N° 1, pág. 390, n. 2

de grado superior, que por definición sólo pueden contar con asociadas a personas jurídicas). Además, cuando la asamblea elige a la persona jurídica para el cargo, sabe que éste será desempeñado por un representante suyo, no cabiendo argüir con la responsabilidad ilimitada por los actos del administrador, porque la persona jurídica responderá también con todo su patrimonio por los actos de su representante⁽¹²⁾. En el derecho comparado prevalece la tendencia a admitir la posibilidad de que las personas de existencia ideal sean administradoras, a la que hacen excepción, no obstante, las legislaciones de importantes países⁽¹³⁾.

En la doctrina patria anterior al nuevo régimen legal cooperativo, al influjo de la tesis restrictiva antes desarrollada, se admitían los siguientes sistemas a los fines de la integración del consejo de administración de la cooperativa de grado superior: a) elección de entre los delegados a la asamblea; b) elección de entre los asociados de las cooperativas miembros⁽¹⁴⁾; c) integración por los presidentes de las cooperativas asociadas, o por parte de los consejos de administración de éstas; d) integración por tantos consejeros como cooperativas asociadas haya, las que deberán estar representadas por uno de los delegados titulares a la asamblea⁽¹⁵⁾.

De participarse del criterio amplio desarrollado en segundo término, en cambio, las integrantes del consejo de administración serían las cooperativas asociadas elegidas al efecto, las que naturalmente lo ejercerían a través del delegado –persona física– que designaren a tal fin. Nos inclinamos por esta posición –decididamente minoritaria en nuestro medio– agregando a los argumentos reseñados que en la reciente regulación societaria argentina un cargo tan “personal e indelegable” como el de administrador, cual es el de síndico de la sociedad anónima, puede ser desempeñado pro una sociedad civil (decreto-ley 19.550/72, art. 285, inc. 1º), vale decir, por un sujeto de existencia ideal. Además, y desde un ángulo visual específicamente cooperativo, esta solución sería la única congruente con la exigencia legal de investir el consejero la calidad de asociado, que de otra forma devendría de aplicación imposible en las cooperativas de grado superior. Trasladando la cuestión a las cooperativas de base, si se excluyese del consejo de administración a los asociados que fuesen personas jurídicas, se crearían “contra leges” dos categorías de asociados, de las cuales una –los que no fuesen personas de existencia física– estaría privada de un tan importante derecho parapolítico como es el derecho a la elegibilidad⁽¹⁶⁾.

(12) Conf.: Halperin, “Manual...”, loc. Cit., pág. 191; Enrique Zaldivar y otros, “Cuadernos de derecho societario”, ed. Macchi, Buenos Aires, 1973, Tomo II, 1ª Parte, Cap. V., Nº 33.1.3, pág. 176/8 y tomo II, 2ª Parte, Cap. IX, Nº 46.1.2, pág. 457; autores citados en Halperin, “Sociedades anónimas...”, loc. Cit.

(13) Cfr.: Felipe de Sola Cañizares, “Tratado de derecho comercial comparado”, ed. Montaner y Simón, Barcelona, 1962, tomo III, Cap. IV, Secc. IX, Nº 7º, pág. 404/5; mismo autor, en Antonio Brunetti, “Tratado del derecho de las sociedades”, ed. Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, Buenos Aires, 1960, tomo II, notas al Cap. V, Nº 5, pág. 467; Halperin, “Sociedades anónimas...”, loc. Cit.

(14) Solución que, en esta tesitura, nos parece la más justa, dado que ellos son, en definitiva, los beneficiarios últimos y reales de la gestión de la cooperativa de grado superior.

(15) Conf.: Federico Rodríguez Comes, “La sociedad cooperativa”, ed. Librería Hachette S.A., Buenos Aires, 1955, 3ª Ed., Cap. VI, Nº 2, pág. 54; Armando A. Moirano, “Organización de las sociedades cooperativas”, ed. El Ateneo, Buenos Aires, 1961, 7ª Ed., Cap. XXI, pág. 113; Carlos C. Malagarriga, “Tratado elemental de derecho comercial”, ed. Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1951, tomo I, Parte II, Cap. XI, Nº 18, pág. 612.

(16) Tal es, en fin, la solución vigente en el derecho italiano para las cooperativas, si bien debe aclararse que cuenta allí con el aval de su expresa consagración legal (Conf.: Brunetti, op. Cit., tomo III, Cap. IV, Nº 1181, pág. 431; Giacinto Maselli, “Corso di legislazione cooperativa”, ed. La Rivista della Cooperazione, Roma, 1952, 2ª., ed., Cap. XI, Nº 95, pág. 162/3).

La fiscalización privada está a cargo de uno o más síndicos elegidos por la asamblea de entre los asociados (L. C., art. 76), debiendo nombrarse igual número de suplentes. Su organización, atribuciones, incompatibilidades, etc., es la común a todo tipo de cooperativas, replanteándose no obstante el problema de su composición, en la misma forma que hemos visto respecto del consejo de administración. Por las mismas razones expuestas en esa oportunidad, entendemos que la nominación debería efectuarse de entre las cooperativas asociadas, las que ejercerían el cargo por intermedio de delegados designados al efecto. En nuestra práctica, no obstante, se observa la solución opuesta.

Por último, al igual que todo tipo de cooperativas, las de grado superior deben contar con un servicio de auditoría externa a cargo de contador público nacional inscripto en la matrícula respectiva, de acuerdo a la reglamentación que dicte la autoridad de aplicación, el que puede ser prestado por cooperativa de grado superior –en este caso, cooperativa de tercer grado respecto de las de segundo, de cuarto grado respecto de las de tercero, etc.– o por entidad especialmente constituida a este fin, o en determinados casos, pro los órganos locales competentes, o sea, los establecidos en cada provincia para entender en materia cooperativa (L. C., art. 81).

6. Fiscalización de las cooperativas de base por la cooperativa de grado superior a la que estén asociadas.

Conforme expresamos en el párrafo que antecede, la nueva ley argentina impone a todas las cooperativas un servicio de auditoría externa a cargo de contador público nacional inscripto en la matrícula respectiva, prestado de acuerdo a la reglamentación que dicte el Instituto Nacional de Acción Cooperativa, el que puede ser brindado por cooperativa de grado superior o entidad especialmente constituida a este fin, por el órgano local competente si la cooperativa lo solicitare y su situación económica lo justifique, o por el síndico si éste tuviere la calidad profesional requerida (L. C., art. 81).

La ley receptó una excelente experiencia extranjera, de limitada aunque proficua aplicación nacional previa, que apunta a cubrir el vacío dejado por el relativo fracaso de la fiscalización sindical⁽¹⁷⁾ y las limitaciones prácticas de la fiscalización pública (estatal).

Es plausible que la legislación argentina hay incorporado esta prestigiada institución y previsto la posibilidad del ejercicio de las trascendentes funciones que ella comporta por las cooperativas de grado superior, lo que concurre a fortalecer la integración del movimiento cooperativo con la consiguiente potenciación de su fortaleza y utilidad social, a robustecer su independencia y a asegurar la eficacia del contralor externo sobre los entes cooperativos, dado que la experiencia demuestra que es el propio sector a través de sus entidades federativas, el más celoso custodio de la pureza y adecuación a las pautas principistas en los organismos de base.

Cabe censurarle, no obstante, el carácter optativo de la prestación del servicio por parte de una cooperativa de grado superior y su ceñimiento a los aspectos específicamente técnicos atinentes a la función de la auditoría, en contraposición con atribuciones notablemente más vigorosas conferidas a las uniones en leyes extranjeras.

(17) De la que se diferencia netamente, por otra parte, porque el síndico es órgano social dotado de independencia y ámbito propio de competencia frente a los restantes órganos de la cooperativa, siendo sus funciones más vastas y complejas, mientras que las del auditor son eminentemente técnicas.

En la República Federal Alemana, por ejemplo, las funciones de contralor externo de las cooperativas son atribuidas a asociaciones de revisión autorizadas por la autoridad administrativa (Prüfungsverband), que operan como organismos de segundo o tercer grado, siendo obligatoria la adhesión a las mismas de las cooperativas de base, so pena de la cancelación de su registro y disolución y estándoles impuesto el sometimiento a controles periódicos⁽¹⁸⁾. Tal sistema ha dado óptimo resultado, cuestionándose tan sólo desde algunos sectores el monopolio legalmente reconocido a las expresadas asociaciones⁽¹⁹⁾. Parecido régimen, con análogo éxito, rige en Italia en la Región Trentino Alto Adige, dotada de un estatuto especial⁽²⁰⁾.

En Francia, conforme a la ordenanza del 26 de septiembre de 1967, las cooperativas agrícolas y sus uniones deben adherir a una federación de cooperativas –que a su vez debe adherir a la Asociación Nacional de Revisión de la Cooperación Agrícola– autorizada por el Ministerio de Agricultura, que tenga por objeto proceder, a título de revisión, el examen analítico y periódico de las cuentas y de la gestión de la cooperativa que lo solicite, a fin de suministrarle, a su requerimiento, una apreciación crítica. Vale decir que, en principio, es obligatoria la adhesión mas no el sometimiento efectivo al contralor, el que deviene imperativo, no obstante, cuando una cooperativa de carácter civil efectúa operaciones con terceros no asociados, y cuando una cooperativa de carácter comercial procede a una revaluación de las cuotas sociales⁽²¹⁾.

En el régimen legal cooperativo proyectado en Italia, de probable sanción inminente, se atribuye el control externo de las cooperativas, incluyendo por delegación atribuciones propias de la fiscalización pública, a las asociaciones nacionales de representación, tutela y asistencia del movimiento cooperativo administrativamente reconocidas. Para obviar la objeción constitucional relativa a la libertad de asociación, no se hace obligatoria la adhesión, más las cooperativas no asociadas a ninguna de tales asociaciones deben someterse, no obstante, al contralor de una de las mismas que libremente escojan, a la que deben confiarse en una relación de “affidamento”. La solución propiciada parte del reconocimiento de la relativa ineficacia de la fiscalización directa estatal, y apunta a estimular a través de tales relaciones la progresiva integración de las cooperativas aun no adheridas a las grandes centrales, con vistas a la potenciación del sector cooperativo y al mejor cumplimiento de su útil función social⁽²²⁾.

(18) Conf.: “La vigilanza e la revisione delle società cooperative. Atti del Seminario svoltosi a Roma dal 10 al 14 marzo 1969”, ed. Federazione Nazionale della Cooperazione Agricola, Roma a/d, pág. 53 y sig.; H. Münkner, “Nueva ley cooperativa de 1973 y evolución de la legislación cooperativa en la República Federal de Alemania”, en “Informaciones cooperativas”, boletín publicado por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, N° 2/74, pág. 51.

(19) Conf.: Hans Radomsky, “L’esperienza tedesca del sistema de revisione alle cooperative: valutazione, problematica e prospettive di sviluppo”, en “La vigilanza...”, op. Cit., pág. 245.

(20) Conf.: Carlo Leonardelli, “Viliganza e revisione delle società cooperative nelle regioni a statuto speciale, cos particolare riguardo alla Regione Trentino Alto Adige”, en “La vigilanza...”, op. Cit., pág. 263.

(21) Conf.: Alain Vezy, “II sistema francese di revisione alle cooperative: valutazione, problematica e prospettive di sviluppo”, en “La vigilanza...”, op. Cit. Pág. 203/4.

(22) Conf.: Piero Verrucoli, “La esperienza cooperativa italiana. Su legislación y proyectos de reforma”, en “Revista del Instituto de la Cooperación Fundación Educacional”, Rosario, 1975, N° 4/75, pág.428; mismo autor, relación presentada en las Primeras Jornadas Italo-latinoamericanas de Derecho Comparado, celebradas en Buenos Aires en agosto de 1975 (inérita).

Estamos profundamente persuadidos de que la integración vertical del movimiento cooperativo en entidades federativas únicas por sector o rama de actividad – independientemente de la utilización como escalones intermedios de cooperativas de segundo grado regionales, federadas a su vez a nivel nacional, o de la descentralización regional interna de aquéllas, a los fines de asegurar una mayor participación de los organismos de base y la efectiva vigencia del principio democrático en su seno– agrupadas a su vez en una poderosa central cooperativa nacional, constituye un requisito fundamental para la plena realización de las trascendentes posibilidades que el mismo ofrece en nuestro medio económico y social, que si no impuesto directamente por la ley ⁽²³⁾, debe ser al menos estimulado vigorosamente por todos los medios posibles.

De entre éstos, sería particularmente útil la atribución amplia de facultades de fiscalización, comprendiendo inclusive buena parte de las hoy reservadas legalmente a los organismos administrativos, a las cooperativas de grado superior, con la pareja obligación de las cooperativas de base de someterse a la misma, siguiendo en lo fundamental los lineamientos del modelo proyectado para Italia, precedentemente reseñado. Ello concurriría al fortalecimiento de la integración cooperativa, con los beneficios resultados apuntados, y se traduciría en una mayor eficiencia en el control externo de las cooperativas, sin perjuicio de la intervención estatal cumplida con mayor concentración y economía a través de la verificación del concreto ejercicio de sus atribuciones en la materia por las cooperativas de grado superior.

Lo expuesto, naturalmente, en el terreno de la legislación deseable. “De lege lata”, el precepto citado al comienzo constituye meramente un tímido paso en esta dirección, abriendo apenas la posibilidad considerada, como una simple opción frente a otras alternativas. Un importante sector del movimiento cooperativo argentino, no obstante, ha escogido espontáneamente la misma, lo que indudablemente facilitaría, en una eventual reforma legal futura, la consagración de un sistema como el propiciado.

7. El acto cooperativo en las cooperativas de grado superior

El art. 4 del decreto-ley 20.337/73 define como actos cooperativos a los realizados entre las cooperativas y sus asociados y por aquéllas entre sí en el cumplimiento del objeto social y la consecución de los fines institucionales, agregando que también lo son, respecto de las cooperativas, los actos jurídicos que con idéntica finalidad realicen con otras personas.

En la concepción prevaleciente, acto cooperativo es el que se celebra entre la cooperativa y sus asociados, en cumplimiento del objeto de aquélla, o sea con motivo de la prestación de sus servicios a los segundos, cuya especialidad se afirma, distinguiéndolo de los actos regidos por la legislación común –civil, comercial, laboral, etc.– y especial-

(23) Ello en homenaje a las concepciones de asocianismo voluntario dominante entre nosotros, sin dejar de señalarse que la solución opuesta –adhesión obligatoria– aparece consagrada en reciente legislación: la alemana (“supra”), la ley española del 21 de diciembre de 1974, la ley mexicana del 11 de enero de 1938, la ley brasileña del 16 de diciembre de 1971, el último anteproyecto de ley general de cooperativas uruguayo, etc.

(24) Cfr.: Ricardo José Giustozzi, “EL acto cooperativo”, en “Primer Congreso Continental de Derecho Cooperativo”, ed. Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela, 1969, pág. 167; Dante Oswaldo Cra-cogna, “El acto cooperativo”, en “Primer Congreso...”, op. Cit., pág. 210 y sig.; mismo autor, “La nueva ley de cooperativas”, en diarios N° 4354/5 de “Jurisprudencia Argentina” del 13 y 14 de septiembre de 1973, III b 2, pág. 8.

mente del acto de comercio ⁽²⁴⁾. Se atribuye al concepto un contenido económico, que deslindaría el ámbito de la economía cooperativa y la de mercado ⁽²⁵⁾, y su formulación legal estaría enderezada, en la intención de los redactores de la ley argentina, a facilitar la labor del intérprete ⁽²⁶⁾, dándole la posibilidad de enfocar el fenómeno cooperativo con una óptica más acorde con su naturaleza, sin estar constreñido por la estrechez de las figuras en que tradicionalmente se lo encuadraba ⁽²⁷⁾.

A nuestro entender, una de las implicancias más proficuas que admite el concepto de acto cooperativo, está vinculada con la subsunción o subordinación de las relaciones contractuales de él nacidas, en la relación principal que es la participación asociativa, que la condiciona y de la que no puede desvincularse.

Constituye un problema jurídico por demás interesante, preñado por otra parte de consecuencias prácticas, el de determinar si la doble calidad de asociado y usuario que asume cada uno de los miembros de una cooperativa, engendra entre él y la cooperativa a la que pertenece y cuyos servicios al mismo tiempo utiliza, un doble género de relaciones, asociativa la una, de origen contractual la otra, en cuanto nacida de los actos bilaterales celebrados con aquélla para proveerse de tales servicios, o si, por el contrario, da lugar a una única relación, en la que ambos elementos o calidades vienen a fundirse e integrarse.

En la primera tesis se enrola Nast, para quien, según sea considerado en una u otra de sus dos calidades, el cooperador es titular de derechos y obligaciones derivados del pacto social o de actos particulares pasados entre él y la empresa, o más exactamente, la colectividad considerada como persona moral ⁽²⁸⁾

En igual sentido, Salandra sostiene que entre cada cooperativa y sus asociados se forma un doble orden de relaciones jurídicas; la relación de participación en la organización común, que es de naturaleza social, y las relaciones relativas a la consecución de los bienes o servicios que las cooperativas proporcionan a sus asociados, que pueden ser, según los casos, contratos de compraventa, de mutuo, de trabajo, etc. ⁽²⁹⁾

En cambio, Brunetti rechaza la posibilidad de tal desdoblamiento, argumentando que la consecución de los bienes o servicios que la cooperativa obtiene o procura al asociado, es elemento integrador de la relación social, substanciándose precisamente con ellos la mutualidad. La relación de mutuo, de compraventa, de trabajo, a que da lugar la prestación del servicio, no es por tanto distinta de la social, sino parte integrante de ésta.

Se compra, se vende, se trabaja, se da dinero en préstamo por la cooperativa, en cuanto se es asociado. Estas relaciones subordinadas quedan absorbidas en la principal, que es la participación social. ⁽³⁰⁾

(25) Cfr.: *Exposición de motivos del decreto-ley 20.337/73, comentario al art. 4*; Antonio Salinas Puente, "Derecho cooperativo. Doctrina, Jurisprudencia. Codificación", ed. Cooperativismo, México, 1954, Cap. V, III, 3°, pág. 156/62.

(26) Cfr.: *Exposición de motivos del decreto-ley 20.337/73, comentario al art. 4*.

(27) Conf.: Cracogna, "La nueva ley...", loc. Cit., pág. 8/9.

(28) Alfred Nast, "Code de la Coopération (Etude sur le régime légal et réglementaire de la coopération en France)", ed. Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1928, N° 186, pág. 108.

(29) Salandra, "Manuale di diritto commerciale", Bologna, 1959, tomo I, N° 63, pág. 358, cit. En Brunetti, op. Cit., tomo III, Cap. III, N° 1157, pág. 400/1.

(30) Brunetti, op. Y loc. Cit., pág. 401.

Nos enrolamos en esta segunda posición, lo que no implica perder de vista el contenido complejo de la relación asociado-cooperativa, sino señalar su carácter único, y la prevalencia, dentro de ella, del elemento asociativo.

El concepto de acto cooperativo es aplicable a las cooperativas de grado superior, y comprende tanto su constitución a la que concurren las cooperativas que la forman, como los distintos actos a que da lugar el cumplimiento de su objeto. Daly Guevara lo distingue como una categoría especial –acto cooperativo de integración– que se produce por virtud de la relación integracionista vertical entre cooperativas y se caracteriza por su naturaleza complementaria o subsidiaria voluntaria, pudiendo ser su objeto la integración económica, gremial o educativa de las cooperativas federadas⁽³¹⁾.

Consecuentes con la tesitura unitaria supraexpuesta, sostenemos que el acto cooperativo de integración –como todo acto cooperativo– está regido, en primer término, por el derecho cooperativo –ley, estatuto y principios generales del derecho cooperativo, sin desmedro de la trascendencia de la doctrina cooperativa como fuente de este último⁽³²⁾– y sólo en segundo lugar, por el derecho común aplicable a la figura contractual cuya forma asuma.⁽³³⁾

(31) Jaime Daly Guevara, “Acto cooperativo”, N° 5, en “Primer Congreso...”, op. Cit., pág. 158/60.

(32) Cfr.: Luis Felipe Rodríguez Vildazola, “La doctrina cooperativa como fuente de derecho cooperativo”, en “Primer Congreso...”, op. Cit., pág. 171 y sig.

(33) Conf.: Daly Guevara, op. Cit., N° 3, en “Primer Congreso...”, op. Cit., pág. 155.