

El régimen jurídico de las organizaciones cooperativas en la República Argentina (*)

Alfredo Althaus

SUMARIO: 1. Antecedentes de la legislación cooperativa argentina. 2. Factores que han incidido en la evolución del régimen jurídico cooperativo argentino. 3. El sistema de la regulación jurídica de las cooperativas en la Argentina. 4. Formas de la organización jurídica cooperativa en la Argentina. 5. Naturaleza jurídica reconocida a la cooperativa en el derecho argentino. 6. La recepción de los principios cooperativos en la legislación argentina. 7. Lineamientos fundamentales de la regulación legal argentina. 8. El sector cooperativo de crédito. 9. Fiscalización pública y privada. 10. Situación del movimiento cooperativo argentino y evaluación de la legislación vigente.

1. Antecedentes de la legislación cooperativa argentina.

El Código de Comercio aprobado por el Estado de Buenos Aires -a la sazón separado de la Confederación Argentina - en 1859, que alcanzó vigencia nacional en 1862, una vez producida la reunificación de aquél con las restantes provincias argentinas, no contenía previsión alguna respecto de las entidades cooperativas.

Las primeras cooperativas que vieron la luz en el país a partir del año 1884 carecieron, por consiguiente, de una regulación legal específica.

Al reformarse dicho Código de Comercio en 1889, en base a un proyecto de Lisandro Segovia, se incorporaron tres artículos (392, 393 y 394) a través de los cuales las así llamadas "sociedades cooperativas" cobraron carta de ciudadanía legal, si bien no se las reguló con autonomía, dado que debían adoptar para su constitución la forma de alguna de las sociedades previstas en el mismo Código (anónima, colectiva y en comandita), siendo menester que acompañaran su denominación de las palabras "sociedad cooperativa, limitada o ilimitada", según fuere el régimen de responsabilidad resultante del tipo adoptado. Se consagró asimismo la nominatividad de las "acciones", la singularidad del voto y el derecho de retiro, este último, salvo estipulación expresa en contrario.

La insuficiencia de dichas normas, patentizada por el vigoroso desarrollo que a partir de las postrimerías de la centuria pasada experimentó el movimiento cooperativo argentino, nutrido en buena medida por el torrente inmigratorio que se volcó a nuestras playas y abonado por las ideas de solidaridad, reforma y progreso social que se extendían en nuestra población, y al influjo de los procesos económicos a la sazón en curso, determinó que desde los albores del presente siglo se sucedieran los proyectos legislativos que finalmente cristalizaron en el dictado de la Ley 11.388, a fines de 1926.

(*) Informe presentado por el relator del tema, Dr. Alfredo Alberto Althaus, en el XI Congreso Internacional de Derecho Comparado, realizado en Caracas entre el 29 de agosto y el 5 de setiembre de 1982, organizado por la Academia Internacional de Derecho Comparado.

Dicha ley, la primera en regular orgánicamente a las cooperativas en la Argentina, era de carácter general, comprendiendo a todas las clases de estas entidades, que no fueron reguladas especialmente, cometido éste que la comisión redactora entendía debía ser diferido a leyes posteriores, que nunca fueron dictadas. Constaba tan sólo de trece artículos, de los cuales el segundo, en sus veintidós incisos, estructuraba vertebralmente el régimen legal, ceñido a la enunciación de los elementos caracterizantes del instituto y a la consagración de las reglas fundamentales, disponiendo en lo demás la aplicación supletoria de las normas contenidas en el Código de Comercio sobre sociedades anónimas.

La Ley 11.388 consagró con fidelidad y vigor los principios cooperativos fundamentales en su concepción más ortodoxa, lo que supo combinar con una amplia flexibilidad en los aspectos formales; virtudes éstas que le confirieron una perdurable lozanía y posibilitaron que a su amparo floreciera un movimiento cooperativo pujante y auténticamente respetuoso de los postulados doctrinarios de la cooperación.

En 1971 se dictó la Ley 19.219, de creación del Instituto Nacional de Acción Cooperativa, que si bien no alteró la normación contenida en la Ley 11.388, cambió la autoridad de aplicación prevista por la misma, ampliando sus funciones e incrementando sus atribuciones.

En 1972 se sancionó la Ley 19.550, que estableció un nuevo régimen para las sociedades comerciales. La misma mentó a las cooperativas sólo en dos de sus preceptos, excluyéndolas de la publicidad prescripta para las sociedades de responsabilidad limitada y por acciones y estableciendo que sus disposiciones se les aplicarían en cuanto no fueren contrarias a su naturaleza, conforme al artículo 11 de la Ley 11.388.

Pese a las apariencias, no obstante, la incidencia de la nueva regulación societaria en el régimen jurídico de las cooperativas fue significativa, por efecto de su aplicación supletoria, favorecida en sus alcances por la escasa extensión de la Ley 11.388 y su ceñimiento a la consagración de los principios fundamentales de la cooperación, lo que pudo derivar en su resultado totalmente inadecuado a la naturaleza y fines del instituto cooperativo, amén de la inseguridad derivada de la imprecisión de la remisión al régimen general, subordinada a la no contradicción con la naturaleza de las cooperativas, no establecida claramente por la ley.

El riesgo fue aventado mediante el dictado de una nueva ley de cooperativas, que lleva el número 20.337, promulgada el 2 de mayo de 1973, en base a un proyecto redactado por una comisión especial constituida en el ámbito del Instituto Nacional de Acción Cooperativa, integrada por los Dres. Arturo Vainstok, Manuel Domper, Constancio Francisco Beltramo y Dante Oswaldo Cracogna.

Dicha ley, que actualmente rige, regula orgánicamente a las cooperativas, no conteniendo sino contados preceptos que contemplan determinados aspectos de clases especiales de cooperativas, integrándose con reglamentaciones dictadas por el Instituto Nacional de Acción Cooperativa, su autoridad de aplicación, y con normas contenidas en otros cuerpos legales que rigen ciertas actividades y consiguientemente a entidades cooperativas que las desarrollan, así como con reglamentaciones emanadas de organismos administrativos a los que incumbe la fiscalización y ejercicio del poder de policía respecto de dichas actividades.

2. Factores que han incidido en la evolución del régimen jurídico cooperativo argentino.

Aunque inspiradas en diversas vertientes del pensamiento socialista, las primeras cooperativas no fueron producto de la inventiva de ningún ingenioso legislador, ni fue escenario de su alumbramiento el recoleto gabinete de ningún sabio jurista, sino que nacieron como fruto de la espontánea iniciativa popular, acuciada por los problemas concretos planteados por la realidad.

La génesis del movimiento cooperativo argentino no escapa a esta regla y consecuentemente el derecho fue, como generalmente acontece, a la zaga de los hechos en la captación del fenómeno nuevo, cuyas características determinaron su normación.

La circunstancia de que el Estado no jugara ningún rol en la promoción del cooperativismo en sus orígenes, explica la ausencia en la legislación cooperativa argentina del espíritu paternalista que luce en otras legislaciones americanas, así como la ingerencia limitada que se reserva en el desenvolvimiento de las entidades, que una buena tradición ha circunscripto a prudentes confines en su concreto ejercicio por la autoridad administrativa específica de aplicación, respetando la autogestión de las entidades, en la medida en que no transgredan los preceptos legales.

Muchas de las cooperativas precursoras que se constituyeron a partir de mediados de la penúltima década del siglo pasado, nacieron en el seno de comunidades de inmigrantes europeos que aflúan al país como consecuencia de los nuevos cursos políticos y económicos que se abrieron después de la Reorganización Nacional. En estos grupos se contaban militantes y pensadores adscriptos al ideario socialista, exhibiendo el partido político entonces sustentador del mismo marcado interés en el fenómeno cooperativo, a tal punto que buena parte de los proyectos de legislación cooperativa que desde 1905 se presentaran en el Congreso de la Nación reconocen su origen en diputados pertenecientes a dicho sector. Es de destacar que tres de esos proyectos, que ejercieron no poca influencia en la redacción de la Ley N° 11.388, se debieron al destacado dirigente socialista Dr. Juan B. Justo, quien fue asimismo fundador y primer presidente de “El Hogar Obrero”, una de las más antiguas e importantes cooperativas actualmente existentes en el país.

La influencia que diversos matices del pensamiento socialista ejercieron en importantes sectores de cooperativistas y la circunstancia de que el movimiento cooperativo estuviera ya consolidado en su existencia y exhibiera vigorosa pujanza en su desarrollo al tiempo de dictarse la Ley 11.388, conformándose a una rigurosa ortodoxia principista, fidelísima a la doctrina cooperativa en sus más puras formulaciones contemporáneas, unidas a la gravitación de diversos proyectos que la precedieron que reconocieran la inspiración señalada, se trasuntan en la estricta adhesión de dicha ley a los mismos principios cooperativos, con pareja fidelidad y ortodoxia, a tal punto que ella mereciera encomiástica valoración por parte de la doctrina nacional y extranjera, como una de las más avanzadas de su hora.

La apuntada influencia del ideario socialista en sectores de cooperativistas y consecuentemente en la conformación fenoménica de la realidad cooperativa que la Ley 11.388 debió receptar y traducir normativamente, no debe inducir empero a confundir con el partido político correspondiente al movimiento cooperativo argentino, que se mantuvo siempre independiente como tal de las distintas parcialidades, no admitiendo en su seno discriminaciones con fundamento en razones ideológicas, religiosas, raciales o de nacionalidades, conviviendo en sus

filas personas de las mas diversas convicciones, en un clima de respeto y tolerancia paradigmáticos, aún en épocas de eclipse del sistema democrático en el país.

Tampoco se tradujo dicha influencia en una concepción clasista que campea en algunas legislaciones latinoamericanas, lo que habilita a las cooperativas en la Argentina a desempeñarse eficazmente como instrumento de activación económica de los mas diversos estamentos sociales, inclusive empresarios.

La feliz captación que la Ley 11.388 hizo del fenómeno cooperativo contemporáneo a su sanción y de las aspiraciones del sector, determinaron que a pesar del decurso de los años y de los cambios sociales consiguientes, de las exigencias planteadas por el desarrollo de las entidades cooperativas, de inocultables deficiencias técnicas e impropiedades terminológicas que contenía, de su frecuente confusión entre principios fundamentales del cooperativismo y meras técnicas accidentales, consagrados con pareja imperatividad, de su incompletividad que la forzaba a remitirse subsidiariamente a normaciones incongruentes con la naturaleza y fines del instituto constitutivo de su objeto y de la imprevisión de las peculiaridades inherentes a las distintas clases de cooperativas, necesitadas de una especial regulación, el movimiento cooperativo renovara su adhesión a dicho cuerpo normativo, no cesando de ponderar su sabiduría y proponiendo, en todo caso, la superación de los problemas planteados mediante el dictado de normas complementarias o de regulaciones especiales para determinadas clases de cooperativas.

Es así como en el año 1972, contemporáneamente con el dictado de la Ley 19.550 de sociedades comerciales, el Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Acción Cooperativa culminaba la preparación de un anteproyecto de ley complementaria de la Ley 11.388, iniciada el año anterior.

Sobrevenido el hecho de la reforma del régimen general societario, se constituyó en el mismo ámbito una comisión, integrada por los ya nombrados doctores Vainstok, Domper, Beltramo y Cracogna, para estudiar la incidencia del mismo sobre la normativa aplicable a las cooperativas y evaluar las distintas alternativas de solución, la que en julio de 1972 produjo dictamen en favor del dictado de una ley orgánica y autosuficiente que regulara el funcionamiento de dichas entidades, tomando como base la Ley 11.388, el anteproyecto de ley complementaria elaborado por el Consejo Consultivo Honorario y la Ley 19.219.

La misma comisión se aboco de inmediato a la elaboración del proyecto que concluyo dos meses después, en septiembre de 1972, luego de treinta y cinco sesiones de trabajo, el que con algunas modificaciones, fue promulgado el 2 de mayo de 1973, como Ley 20.337.

La nueva ley cooperativa, dictada con la premura impuesta por la coyuntura planteada por la reforma del régimen general societario, que a favor de su aplicación supletoria prevista por la Ley 11.388 venia a posibilitar soluciones tan incongruentes o inconvenientes para el instituto como, por ejemplo, la posibilidad de una cooperativa constituida por tan sólo dos asociados, aun cónyuges entre sí, de su existencia temporaria con un único asociado, la inexigibilidad de tal calidad para integrar el consejo de administración o ser síndico, el necesario carácter profesional de este último, etc., no marca una ruptura con el espíritu de la legislación anterior, cuyos principios fundamentales respeta y consolida, sin perjuicio de su actualización y mejoramiento. Podría decirse que la Ley 20.337, más que reformar radicalmente el sistema anterior, sobre cuya básica bondad hubo siempre generalizada coincidencia en el movimiento cooperativo argentino, se propuso rescatarlo a impedir su quiebra por efecto de la apuntada aplicación subsidiaria de la nueva ley de sociedades comerciales.

Si ello explica la rápida gestación de la nueva ley y su carácter orgánico, en lugar de las normas complementarias de la anterior ley inicialmente proyectadas, sería absolutamente injusto limitar sus méritos al salvataje y reafirmación de los principios que inspiraron la normativa que reemplazo.

Si en el aspecto doctrinario la Ley 20.337 exhibe fidelidad a la filosofía rectora de que estuvo imbuida la Ley 11.388, debe ponderarse la actualización en la expresión de principios fundamentales conforme a sus formulaciones más recientes, su técnica jurídica más depurada que la de su predecesora, su terminología más precisa y cuidada, condicente con la naturaleza y peculiaridades del objeto de su regulación, su mayor completividad y reglamentarismo, el perfeccionamiento en la normación de diversas cuestiones y la incorporación de diversas innovaciones en aspectos significativos, algunas receptando inquietudes de sectores del movimiento cooperativo, que en general cabe reputar felices, aun cuando en algún caso aislado hayan suscitado alguna crítica.

En resumen, puede decirse que en la Argentina el fenómeno cooperativo preexistió a su regulación jurídica, que por influjo del medio en que nació y de las corrientes de pensamiento en él prevalecientes exhibió desde sus inicios generalizada fidelidad a los principios de la doctrina cooperativa en su más pura y ortodoxa concepción, que los cambios operados en la evolución económica y social del país a partir de las últimas décadas del siglo pasado favorecieron tempranamente su vigoroso desarrollo y que dicha realidad vigente al tiempo de dictarse la primitiva legislación cooperativa en 1926 marcó decisivamente sus rasgos rigurosamente principistas y de avanzada, quedando modelada a la imagen y medida del sector que estaba destinada a regular tal como el mismo estaba concretamente dado a la sazón en el país, operándose luego una interacción entre norma y fenómeno que estimuló el importante desarrollo ulterior de este con profundización de los mismos cauces. La reforma legislativa de 1973, en cuya elaboración participaron representantes del movimiento cooperativo, obedeció en lo fundamental a la misma concepción, respetando el espíritu de la ley anterior, y si en lo inmediato respondió a la coyuntura planteada por la reforma del régimen societario en 1972, la oportunidad fue aprovechada para perfeccionar sensiblemente la escueta normativa anterior.

3. El sistema de la regulación jurídica de las cooperativas en la Argentina.

El régimen jurídico orgánico general de las cooperativas está contenido actualmente en la Ley 20.337, promulgada en 1973, que reemplazó, como se dijera previamente, a la Ley 11.388, de 1926.

La Ley 20.337, contrastando con la escasa extensión de su predecesora, que se limitaba a caracterizar a las cooperativas y a enunciar unas pocas reglas fundamentales, contiene ciento veintiún artículos y se divide en trece capítulos.

El capítulo primero trata de la naturaleza y caracteres de las cooperativas; el capítulo segundo, de la constitución; el capítulo tercero, de los asociados; el capítulo cuarto, del capital y las cuotas sociales; el capítulo quinto, de la contabilidad y el ejercicio social; el capítulo sexto, de las asambleas; el capítulo séptimo, de la administración y representación; el capítulo octavo, de la fiscalización privada; el capítulo noveno, de la integración; el capítulo décimo, de la disolución y liquidación; el capítulo undécimo, de la fiscalización pública; el capítulo duodécimo, del Instituto Nacional de Acción Cooperativa; y el capítulo décimo tercero contiene disposiciones varias y transitorias.

A pesar del propósito inicialmente enunciado por su comisión redactora, la Ley 20.337 no es autosuficiente, dado que su artículo 118 dispone que para las cooperativas rigen supletoriamente las disposiciones del capítulo II, sección V, de la Ley 19.550, en cuanto se concilien con las de aquella ley y la naturaleza de las entidades reguladas por la misma. Las normas aludidas son las que regulan a las sociedades anónimas.

Si bien dicha remisión sigue el precedente de la Ley 11.388, su alcance práctico es menor, por efecto de la mayor extensión y detallado reglamentarismo de la Ley 20.337.

A pesar de los términos del precepto citado, debe reputarse igualmente aplicable a las cooperativas en subsidio la parte general de la Ley 19.550, que alcanza a los diversos tipos societarios luego regulados especialmente y entre estos, a las sociedades anónimas.

Se critica a la remisión apuntada su imprecisión, al subordinarse la misma a la no contradicción con la naturaleza de las cooperativas, lo que deja un amplio margen a la interpretación y plantea dudas en casos concretos.

El Instituto Nacional de Acción Cooperativa, por su parte, como autoridad administrativa de aplicación del régimen legal cooperativo y en ejercicio de atribuciones que le delega el mismo, ha dictado numerosas reglamentaciones de diverso contenido, aplicables muchas de ellas a todas las cooperativas y otras a clases especiales de ellas.

Puede decirse, por consiguiente, que en la Argentina el estatuto jurídico orgánico general de las cooperativas está contenido en la Ley 20.337, integrada supletoriamente con la parte general de la ley N° 19.550 de sociedades comerciales y su acción dedicada a las sociedades anónimas, con las limitaciones ya señaladas, y complementada por las reglamentaciones de carácter general dictadas por el Instituto Nacional de Acción Cooperativa.

La Ley 20.337, al igual que su predecesora, la Ley 11.388, no regula especialmente a las distintas clases de cooperativas. En la opinión de las comisiones redactoras de ambos cuerpos legales, expresadas en los informes que acompañaron a sus proyectos respectivos, ello debía ser materia de ulteriores leyes especiales, las que no fueron dictadas hasta el presente.

Ello no obsta a que la Ley 20.337 contenga unas pocas disposiciones aplicables solo a determinadas categorías de cooperativas, a que el Instituto Nacional de Acción Cooperativa haya emitido reglamentaciones con idéntico alcance parcial y a que leyes y reglamentaciones que regulan ciertas actividades perfilen un régimen jurídico especial para cooperativas que contemplen las mismas en su objeto social, sin perjuicio de que su estatuto general sea el antes recordado.

Así, a simple título de ejemplo, las cooperativas que operan como bancos comerciales o como cajas de crédito están especialmente comprendidas en el régimen de la Ley 21.526 de entidades financieras y sometidas a la potestad fiscalizadora y reglamentaria del Banco Central de la República Argentina; las cooperativas de seguros se ven alcanzadas por el régimen de la Ley 20.091 y sometidas a análogas potestades de la Superintendencia de Seguros de la Nación; etc.

4. Formas de la organización jurídica cooperativa en la Argentina.

La Ley 20.337 organiza un tipo único de cooperativa de primer grado. No contempla grupos precooperativos ni paracooperativos, ni figuras afines.

Lo expuesto no obsta para que algunas disposiciones de la Ley 20.337, ciertas reglamentaciones y leyes especiales, sólo sean aplicables a determinadas clases de cooperativas, en razón de la actividad constitutiva de su objeto.

Si bien no llega a configurar un subtipo cooperativo, debe recordarse que el artículo 19 de la Ley 20.337 faculta al Estado y sus empresas y entes descentralizados a convenir, cuando se asocien a las cooperativas, la participación que les corresponderá en su administración y fiscalización, en cuanto fuere coadyuvante a los fines perseguidos y a condición de que ello no restrinja la autonomía de aquellas. Tal modalidad carece de difusión en la práctica.

Las cooperativas escolares, integradas por escolares y estudiantes menores de dieciocho años, están excluidas del régimen de la Ley 20.337 y sometidas a las disposiciones que dicte la autoridad educativa, de conformidad con los principios de aquella.

La Ley 20.337, consecuente con el énfasis con que recepta el principio de la integración cooperativa, contempla especialmente en su artículo 85 a las cooperativas de grado superior, a las que somete a sus disposiciones generales, con las limitaciones que resultan de su naturaleza y las salvedades de que el número mínimo de cooperativas asociadas es de siete y de que el estatuto puede organizar un régimen de representación y voto proporcional al número de asociados con que cuenten aquellas, 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.

La Ley 20.337 es amplia en esta materia, permitiendo que las cooperativas se asocien entre sí para el mejor cumplimiento de sus fines (artículo 82), incluso bajo forma no cooperativa, y que también lo hagan con personas de otro carácter jurídico -esto es, no organizadas como cooperativas - a condición de que ello sea conveniente para su objeto social y de que no desvirtúen su propósito de servicio (artículo 5).

Todavía debe agregarse que el artículo 84 de la Ley 20.337 faculta a Las cooperativas a convenir la realización de una o más operaciones en común, determinando cual de ellas será la representante de la gestión y asumirá la responsabilidad frente a terceros.

5. Naturaleza jurídica reconocida a la cooperativa en el derecho argentino.

Como en la generalidad de los derechos latinos, en el argentino se efectúa una distinción entre sociedades y asociaciones, para lo cual se seguía tradicionalmente un criterio teleológico, señalando en las primeras una finalidad lucrativa, fincante en la persecución de la obtención de una ganancia para partirla entre los socios, y excluyendo en las segundas ese propósito. La noción misma de lucro, no obstante, no era pacífica.

La Ley 19.550 de sociedades comerciales promulgada en 1972, no obstante, amplió notablemente el ámbito de éstas, al substituir la vieja fórmula contenida en el Código de Comercio de 1859-1862 de "ánimo de partir el lucro que pueda resultar" (artículo 282) por la de "participando de los beneficios y soportando las pérdidas" (Ley N° 19.550, artículo 1), de evidente mayor latitud, que hizo de la sociedad comercial la forma jurídica de toda empresa económica pluripersonal ajustada a uno de los tipos legales, relegando a la asociación, por exclusión, al campo de los fines puramente idealistas. Aún estas, cualquiera fuere su objeto, quedarían sujetas a las disposiciones de la ley de sociedades comerciales cuando adoptaran la forma de sociedad bajo alguno de los tipos previstos

(*ibid.*, artículo 3), con lo que, en definitiva, lo decisivo para la caracterización del ente colectivo pasó a ser el tipo y no la causa negocial, para nuestro derecho positivo.

La Ley 11.388 denominaba a las entidades objeto de su regulación “sociedades cooperativas”. Su verdadera naturaleza, no obstante, era arduamente debatida en la doctrina, escindida entre las tesis asociativa y societaria, y asimismo, en la atribución a las mismas de carácter civil o comercial.

La polémica generó un vasto despliegue argumental por parte de los enrolados en las distintas posiciones, que se trasladó a la lid judicial, obteniéndose pronunciamientos contradictorios. La cuestión no estaba exenta de importantes implicancias prácticas, como la inclusión de las cooperativas en el sistema normativo civil o comercial, la posibilidad de que fueran declaradas en quiebra o se concursaran preventivamente, la obligatoriedad de llevar libros de comercios rubricados, etc.

Si bien la jurisprudencia abrazó finalmente la tesis conceptualizadora de las cooperativas como sociedades comerciales, luego de un fallo plenario de la Cámara de Apelaciones en lo Comercial de la Capital Federal, del año 1947, el debate doctrinario no menguó, insistiéndose con irreductible fervor en la defensa de las encontradas posiciones ya señaladas.

La Ley 20.337 se mantiene oficialmente prescindente en la controversia, absteniéndose de calificar a las "cooperativas" - que denomina así, sin ningún aditamento - de sociedades o asociaciones.

Su artículo 2 define a las cooperativas como "entidades fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua para organizar y prestar servicios", caracterizándolas en sus doce incisos por los elementos cuya sistematización intentamos a continuación: a) duración ilimitada; b) capital variable a ilimitado; c) ilimitación del número de asociados, cuyo mínimo es de diez, salvo las cooperativas de grado superior, en que es de siete, y las excepciones que acuerde el Instituto Nacional de Acción Cooperativa; d) singularidad de voto por asociado; e) exclusión de ventajas y privilegios a los iniciadores, fundadores y consejeros; f) exclusión de preferencia a parte alguna del capital; g) posibilidad de que el estatuto reconozca una retribución limitada al capital; h) retorno de excedentes proporcional al uso de los servicios sociales, con excepción de las cooperativas o secciones de crédito, en que también pueden serlo en proporción al capital; i) exclusión como fin principal o accesorio de la propaganda de ideas políticas, religiosas, de nacionalidad, región o raza y de la imposición de condiciones de admisión vinculadas con ellas; j) fomento de la educación cooperativa; k) prestación de servicios a sus asociados, y excepcionalmente a no asociados, en este caso con sujeción a las reglamentaciones que dicte el Instituto Nacional de Acción Cooperativa, debiendo destinarse los excedentes generados en tal hipótesis a un fondo especial de reserva; l) responsabilidad de los asociados limitada al monto de las cuotas sociales suscriptas; m) irrepartibilidad de las reservas sociales; n) destino desinteresado del sobrante patrimonial en caso de liquidación.

"Cuestión arduamente debatida en el país y en el extranjero -dijo la comisión redactora de la Ley 20.337 en la exposición de motivos con que acompañó su proyecto, al comentar su artículo 2- es si las cooperativas son asociaciones o sociedades. La ley 11.388 las llama sociedades. En este punto el proyecto no se define en uno u otro sentido, sino que se limita a caracterizarlas, dejando así abierto un amplio campo para los desarrollos doctrinarios y jurisprudenciales. Cabe notar que existen fundados argumentos en favor de ambas posiciones y aún de aquellas que las definen como asociaciones en forma de sociedad o como un "tertium genus", distinto de unas y otras".

Sin embargo, abandonando aparentemente la actitud prescindente enunciada, la propia comisión redactora las califica más adelante en su exposición de motivos como "asociaciones de personas que procuran un fin de servicio social" y puntualiza sus diferencias de naturaleza con las sociedades comerciales. En el propio artículo 6 de la Ley 20.337, que da motivo a dicho comentario, se establece que "no pueden transformarse en sociedades comerciales o asociaciones", con lo que da pie a la interpretación de que, en la concepción del legislador, las cooperativas no son lo uno ni lo otro. Agréguese a ello que la terminología legal - "asociados" en lugar de "socios", "excedentes" en lugar de "utilidades", etc.- no es, en absoluto, la propia del derecho societario.

La nueva ley, en fin, deroga el segundo párrafo del artículo 372 de la Ley 19.550 de sociedades comerciales, que extendía subsidiariamente su normativa a las que denominaba "sociedades cooperativas", y si bien su artículo 118 preceptúa la aplicación supletoria de las disposiciones del capítulo 11, sección V, de aquel cuerpo legal, la subordina a su conciliación con sus propias normas y la naturaleza del instituto objeto de su regulación. La comisión redactora enfatiza en su exposición de motivos, al comentar dicho precepto, el valor de estas limitaciones y rechaza toda similitud de naturaleza entre las cooperativas y las sociedades anónimas, explicando la remisión legal como un mero recurso eficaz y económico para resolver cuestiones no contempladas expresamente, acudiendo a un tipo societario que guarda cierta semejanza formal con aquéllas, especialmente en materia de capital y órganos sociales.

Pareciera, pues, evidente, que en la concepción del legislador de 1973 las cooperativas son, o bien asociaciones, o bien una especie autónoma del género de los sujetos de derecho de existencia ideal, y que si bien no ha querido zanjar por su boca la vieja polémica, ha cuidado de privar a la tesis societaria del sustento legal que, para quienes ceñían su labor a la hermenéutica, el ordenamiento anterior les brindaba. La cooperativa no es ya, por otra parte, un tipo previsto en la ley de sociedades comerciales y su regulación no integra ahora el Código de Comercio.

La doctrina posterior al dictado de la Ley 20.337, no obstante, persevera en la discusión anterior, registrándose encendidos alegatos en favor de las tesis societaria y asociativa, y también de la que conceptualiza a la cooperativa como una categoría especial que escaparía a los moldes tradicionales de la sociedad y la asociación.

Sin perjuicio de la trascendencia teórica de la cuestión debatida, debe señalarse que la mayor completividad y precisión de la legislación vigente la ha privado de muchas de sus implicancias prácticas, al consagrar claras soluciones en muchos aspectos en que anteriormente el resultado dependía de la posición que se abrazase.

Así, a mero título de ejemplo, la actual normativa ha eliminado toda discusión acerca de la posibilidad de que las cooperativas sean concursadas comercialmente (Ley 19.551, artículo 2, inciso 6; Ley 20.337, artículo 86, inciso 3°), de la necesidad de que lleven una contabilidad regular, en libros cuya rubricación, no obstante, se confía al órgano local competente, en lugar del Registro Público de Comercio (Ley N° 20.337, artículo 38), de la inexigibilidad de su inscripción en el mismo Registro, bastando a los fines de su constitución regular la autorización para funcionar otorgada por el Instituto Nacional de Acción Cooperativa y la inscripción en el Registro que este último debe llevar (ley citada, artículo 11), etc.

Desde el punto de vista puramente teórico es, evidente que, careciendo los conceptos jurídicos de una realidad sustante, la solución dependerá de la mayor o menor latitud que se les asigne.

Dentro de la concepción clásica, receptada en el Código Civil y en el Código de Comercio de 1859-1862, en que la nota distintiva entre sociedad y asociación estaba dada por la finalidad lucrativa, parece incuestionable que si se entiende el lucro en su acepción más estricta, como ganancia de signo positivo, sea básicamente correcta la tesis asociativa, mientras que si se lo concibe de manera amplia, como todo beneficio de carácter económico, comprensivo aún del ahorro de gastos o de la evitación de un perjuicio, no se advierte inconveniente en calificar a la cooperativa de sociedad.

Si lo decisivo pasa a ser el tipo organizativo adoptado, como acontece con el régimen societario de 1972, la exclusión de la forma cooperativa del mismo y su regulación autónoma robustecen la tesis asociativa, o bien la del "tertium genus".

La mercantilidad de la cooperativa en el derecho positivo argentino puede afirmarse sin mengua de su finalidad no lucrativa en sentido estricto afirmada por la doctrina dominante, habida cuenta de que desarrolla su actividad económica en forma de empresa -a la que no se reputa coesencial la noción de lucro- lo que es considerado acto de comercio (Código de Comercio, artículo 8, inciso 5°).

6. La recepción de los principios cooperativos en la legislación argentina.

La Ley 20.337, al igual que lo hiciera en su hora su predecesora, la Ley 11.388, respeta escrupulosamente los principios cooperativos reconocidos por la Alianza Cooperativa Internacional, cuya última formulación data de su Congreso de Viena, en 1966, conforme resulta de la rápida reseña que se efectuara a continuación.

a) Adhesión Voluntaria. Conforme a la enunciación de la Alianza Cooperativa Internacional, la adhesión a una cooperativa debe ser voluntaria y abierta a todas las personas que puedan hacer uso de sus servicios y acepten las responsabilidades inherentes a su afiliación, no debiendo haber restricciones artificiales ni discriminaciones sociales, políticas o religiosas.

La Ley 20.337 enuncia como elementos caracterizantes de la cooperativa a la ilimitación del número de asociados y consecuentemente, del capital social, y la variabilidad de este último (artículo 2, incisos 1 y 2).

El ingreso se proclama libre para quienes reúnan la capacidad legal (artículo 17) y los requisitos estatutariamente fijados (artículo 8, inciso 6), derivados del objeto social (artículo 17), que no pueden estar vinculados con ideas políticas, religiosas, de nacionalidad, región o raza (artículo 2, inciso 7).

A fin de evitar que se creen barreras económicas arbitrarias a la incorporación de nuevos asociados, el artículo 18 prevé que el derecho de ingreso, si el estatuto lo establece, no puede exceder en su valor al de una cuota social, ni ser elevado a título de compensación por las reservas sociales.

Sin embargo, la ley no prevé ningún recurso contra la resolución denegatoria de la solicitud de ingreso, conducente a la efectiva tutela del derecho enunciado.

Los asociados pueden retirarse voluntariamente en la época y bajo las condiciones estatutariamente previstas (artículos 22 y 8, inciso 6) y en su defecto, al finalizar el ejercicio social, con un preaviso de treinta días (artículo 22).

El estatuto puede limitar el reembolso anual de las cuotas sociales a un monto no menor del cinco por ciento del capital integrado conforme al último balance aprobado, en cuyo supuesto los pedidos que no puedan ser atendidos con dicho porcentaje, lo serán en los ejercicios siguientes, por orden de antigüedad (artículo 31), devengando las cuotas pendientes de reembolso un interés equivalente al cincuenta por ciento de la tasa fijada por el Banco Central de la República Argentina para los depósitos en caja de ahorro (artículo 32).

Las causas y procedimiento de la exclusión deben reglamentarse en el estatuto (artículo 8, inciso 6), concediéndose en todo caso un recurso de apelación ante la asamblea, con los efectos estatutariamente previstos (artículo 23), sin perjuicio del ulterior recurso judicial, si la decisión de ésta fuera violatoria de la ley, estatuto o reglamento (artículo 62).

b) *Gestión Democrática.* Conforme a la definición de la Alianza Cooperativa Internacional, las cooperativas son organizaciones democráticas. Sus operaciones deben ser administradas por personas elegidas o designadas por medio de un procedimiento acordado por sus asociados y ser responsables ante éstos. Los asociados de las cooperativas primarias deben gozar de los mismos derechos de voto (un asociado, un voto) y de participación en las decisiones que afectan a sus organizaciones. En las cooperativas no primarias, la administración debe conducirse sobre bases democráticas, según un método adecuado.

La Ley 20.337 enuncia la regla de la singularidad de voto por asociado, cualquiera sea el número de sus cuotas sociales, entre los, caracteres esenciales de la cooperativa (artículo 2, inciso 3). Consagra una única excepción a la misma para las cooperativas de grado superior, en las que defiere al estatuto 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 (artículo 85 "in fine").

Se autoriza el voto por poder en las asambleas, salvo prohibición expresa del estatuto, debiendo recaer el mandato en un asociado, que no podrá representar a más de dos (artículo 51), no pudiendo ser mandatarios los consejeros, síndicos, gerentes y auditores (artículo 54 "in fine"). Estas limitaciones apuntan, indudablemente, a estimular la efectiva participación de los asociados en el gobierno de la empresa común y a prevenir desviaciones en la real vigencia de la democracia cooperativa.

A facilitar igualmente dicha participación, que puede verse dificultada por la dimensión de la cooperativa o el dilatado ámbito geográfico de su actuación, apunta la previsión de las asambleas de delegados, que son imperativas cuando el número de asociados pase de cinco mil y facultativas para la representación de asociados domiciliados o residentes en lugares distantes del de la asamblea. Las asambleas de distrito - que pueden subdividirse en secciones - ciñen su cometido a la elección de delegados, por simple mayoría de votos, los que duran en sus cargos hasta la siguiente asamblea ordinaria, salvo que el estatuto limite su duración a un tiempo menor (artículo 50).

La igualdad entre los asociados es consagrada de manera negativa, proscribiéndose el otorgamiento de ventaja y privilegio algunos a los iniciadores, fundadores y consejeros, y de preferencia a parte alguna del capital (artículo 2, inciso 3).

b) *Limitación de la retribución del Capital Social.* En la recordada formulación de este principio por la Alianza Cooperativa Internacional, el capital accionario, en caso de recibir interés, debe serlo en una tasa estrictamente limitada.

La ley argentina adhiere a esta regla, facultando al estatuto a retribuir el capital con un dividendo limitado, que siguiendo a la tradición denomina "interés", lo que parece impropio, porque sólo puede ser tomado de excedentes líquidos y realizados. En su caso, la tasa del así llamado interés no puede exceder en más de un punto a la que aplica el Banco de la Nación Argentina en sus operaciones de descuento (artículos 2, inciso 4, y 42, inciso 4).

C) Retorno de Excedentes. En esta materia, el Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional celebrado en Viena en 1966 estableció que los excedentes o ahorros producidos por las operaciones de una cooperativa, si los hay, pertenecen a los asociados y deben distribuirse de tal manera que se evite que uno de ellos obtenga ganancias a expensas de los otros. La distribución puede hacerse, por decisión de los asociados, como sigue: a) Destinándolos a la expansión de las operaciones de la cooperativa; b) destinándolos a servicios comunes; c) distribuyéndolos entre los asociados en proporción a las operaciones realizadas con la sociedad.

La Ley argentina se adecua íntegramente a dichas pautas, que traducen la causa no lucrativa de la cooperativa, llevando su rigor a establecer, por vía de consecuencia, la irrepartibilidad de las reservas y el destino desinteresado del sobrante patrimonial en caso de liquidación.

Los excedentes se distinguen en repartibles e irrepartibles, según provengan de servicios prestados a asociados o no asociados, en los casos en que excepcionalmente esto último es consentido.

Los excedentes irrepartibles se destinan en su totalidad a reserva (Ley 20.337, artículo 42 "in fine"), a fin de evitar que a través de su distribución, los asociados obtengan un lucro a expensas de los no asociados que han gozado de los servicios de la cooperativa, contrariando el espíritu de la institución.

De los excedentes repartibles generados por operaciones realizadas con asociados - se destina el cinco por ciento a reserva legal (en las cooperativas que actúan como cajas de crédito o bancos comerciales, esta proporción se eleva hasta un máximo del veinte por ciento, conforme lo establece la Ley 21.526 de entidades financieras), - el cinco por ciento al fondo de acción asistencial y laboral o para estímulo del personal, el cinco por ciento al fondo de educación y capacitación cooperativas, el importe necesario para pagar un "interés" - "rectius" dividendo - limitado a las cuotas sociales si así lo autoriza el estatuto, el cual no puede exceder en más de un punto al que cobra el Banco de la Nación Argentina en sus operaciones de descuento, y el resto se distribuye entre los asociados, en proporción al uso que hayan efectuado de los servicios sociales (Ley 20.337, artículo 2, inciso 6 y artículo 42, inciso 5).

La regla general de que los excedentes se retornen en proporción a los servicios gozados por cada asociado, lo que permite restituirles lo provisionalmente pagado en exceso al serle prestado cada uno de ellos respecto de su costo, finalmente determinado con exactitud al practicarse el balance del ejercicio, realizando así la idea del "precio justo", conforme al "principio de Howarth", así llamado en homenaje a uno de los Pro-bos Pioneros de Rochdale a quien se atribuye su formulación -aunque se conocen antecedentes anteriores - es explicitada por la Ley 20.337 respecto de diversas clases de cooperativas, haciendo gala de un casuismo técnicamente innecesario, heredado de la Ley 11.388, y admite una excepción facultativa en las cooperativas o secciones de crédito, en que el estatuto puede establecer que los excedentes se distribuyan conforme a dicho criterio general o bien en proporción al capital aportado (artículo 2, inciso 6; artículo 42,

inciso 5, apartado d; artículo 8, inciso 5). Esta excepción reconoce una razón histórica, porque en el régimen de la anterior Ley 11.388, el segundo temperamento era el pautado, con exclusividad, para esta clase de cooperativas (artículo 2, inciso 17, apartado d).

Si la cooperativa fuere de objeto múltiple, estando organizada en secciones a los fines del desarrollo de sus diversas actividades, el resultado debe determinarse separadamente para cada una de ellas, retornándose los excedentes de la misma manera (artículos 43 y 42, inciso 5). La autarquía económica de las secciones es, no obstante, relativa, dado que si algunas hubieren arrojado quebranto, este deberá compensarse con el excedente de las restantes, distribuyéndose sólo el remanente resultante (artículo 43).

Previo a la distribución de excedentes, deberán reconstituirse al nivel anterior, en su caso, las reservas que se hubieran utilizado para compensar quebrantos, y compensarse las pérdidas de ejercicios anteriores (artículo 43).

Es facultativo de la asamblea resolver que el retorno se distribuya total o parcialmente en cuotas sociales (artículo 44).

Como ya se adelantará, la ley argentina se preocupa no sólo de que un asociado no realice un lucro a expensas de otros o de terceros no asociados, a través de la distribución de excedentes al fin de cada ejercicio social, sino también más adelante, a través de la apropiación de las reservas sociales constituidas, como se dijera anteriormente, con el cinco por ciento de los excedentes provenientes de servicios prestados a los asociados (artículo 42, inciso 1), proporción que se eleva a un máximo del veinte por ciento para las cooperativas que desarrollen sus actividades como entidades financieras (Ley 21.526, artículo 33), y con la totalidad de los excedentes generados en la prestación de servicios a no asociados, en los casos autorizados (artículo 42 "in fine").

La irrepartibilidad de las reservas sociales y el destino desinteresado del sobrante patrimonial en caso de liquidación son enunciados como caracteres esenciales de las cooperativas (Ley 20.337, artículo 2, inciso 12), consagrándose luego diversas consecuencias prácticas del principio.

Si el estatuto estableciere un derecho de ingreso, no puede ser elevado a título de compensación por las reservas sociales (artículo 18), ni estas pueden ser distribuidas en caso de retiro, exclusión o disolución, en que solo se reembolsa a los asociados el valor nominal de las cuotas sociales integradas, previa deducción en su caso de la parte proporcional de los quebrantos que hubiere (artículo 36).

Ello no es óbice para que el valor del aporte a restituir se vea actualizado, si la cooperativa hubiere revaluado los activos de conformidad con la reglamentación dictada por el Instituto Nacional de Acción Cooperativa, según lo autoriza el artículo 45 de la Ley 20.337, con la intención de posibilitar la corrección de los desajustes de valores provocados por la importante inflación que padece la Argentina desde hace mucho tiempo.

A fin de evitar que la apropiación de las reservas colectivas se realice por vía encubierta, se veda la transformación de las cooperativas en sociedades comerciales o asociaciones civiles, fulminando con la nulidad a toda resolución en tal sentido (artículo 6).

En caso de liquidación, el sobrante patrimonial resultante de la realización del activo, una vez cancelado el pasivo y reintegradas las cuotas sociales, ingresará al Instituto

Nacional de Acción Cooperativa o al Fisco provincial, según el domicilio de la cooperativa, con destino a promoción del cooperativismo (artículo 95 y 101 "in fine").

Como puede advertirse, la ley es ortodoxa y completa en la materia, careciendo tan solo de la enunciación expresa de la prohibición de capitalizar las reservas, que cabe empero reputar implícita, en virtud de su irrepartibilidad genéricamente establecida.

e) Fomento de la Educación. Ratificando un principio que se remonta a Rochdale, el Congreso de Viena de 1966 de la Alianza Cooperativa Internacional declaró que todas las cooperativas deben tomar providencias para la educación de sus miembros, empleados y dirigentes y público en general, en los principios y técnicas, tanto económicas como democráticas, de la cooperación.

Fiel a dicha regla tradicional, la Ley 20.337 inscribe el fomento de la educación cooperativa entre los caracteres fundamentales de la institución que regula (artículo 2, inciso 8).

Con tal destino prescribe el apartamiento del cinco por ciento de los excedentes repartibles, o sea de los provenientes de la diferencia entre el costo y el precio de los servicios prestados a los asociados (artículo 42, inciso 3), formándose así un fondo que es de inversión anual obligatoria, sea a través de cooperativas de grado superior o de instituciones especializadas con personería jurídica, sea directamente (artículo 46). Esta última disposición tiende a dotar de eficacia operativa a la primera, así como a posibilitar la unión de los recursos de muchas cooperativas en este campo, para darles un uso más racional.

La memoria anual del consejo de administración debe hacer especial referencia, en fin, a las sumas invertidas en educación y capacitación cooperativas, con indicación de la labor desarrollada o mención de la cooperativa de grado superior o institución especializada a la cual se remitieron los fondos respectivos para tales fines (artículo 40, inciso 3), información que tiende a asegurar la correcta aplicación de los mismos.

f) Integración Cooperativa. Innovando en la formulación de un principio fundamental cuya observancia en los hechos, no obstante, se remonta a las primeras experiencias cooperativas, el Congreso de Viena de 1966 de la Alianza Cooperativa Internacional consagró la regla de que las cooperativas, para servir mejor los intereses de sus miembros y sus comunidades, deben colaborar por todos los medios con otras cooperativas a los niveles local, nacional e internacional.

Receptando la trascendencia de este fundamental principio, de decisiva importancia para el desarrollo del sector cooperativo, la Ley 20.337 enuncia la previsión de la integración cooperativa como uno de los caracteres esenciales de las entidades que regula (artículo 2, inciso 9) y dedica su capítulo IX a contemplar en particular sus diversas formas: Asociación entre cooperativas (artículo 82), fusión a incorporación (artículo 83), operaciones en común (artículo 84) y cooperativas de grado superior.

El citado artículo 82 de la Ley 20.337 establece con carácter general que las cooperativas pueden asociarse entre sí para el mejor cumplimiento de sus fines, lo que debe interpretarse en sentido lato, como permisivo de toda forma de asociación entre cooperativas, aun bajo forma diversa de una cooperativa de grado superior, como podría ser, por ejemplo, una asociación civil, existiendo incluso un precedente jurisprudencial que admitió la constitución de una sociedad comercial entre cooperativas.

Debe recordarse, por otra parte, que el artículo 5 de la Ley 20.337 faculta a las cooperativas a asociarse con personas de otro carácter jurídico, a condición de que ello sea conveniente para su objeto social y que no desvirtúen su propósito de servicio, lo que abre un amplio campo para la colaboración recíprocamente beneficiosa entre las cooperativas y entidades afines en su teleología, como asociaciones mutuales, obras sociales, etc., e incluso con entidades de otro tipo, en tanto ello no desnaturalice sus propios fines.

La Ley 20.337 prevé en su artículo 83 la modalidad mas intensa de la integración, que se traduce en la extinción de todas las entidades que concurren a ella para dar lugar a una nueva, o de algunas que son absorbidas por la restante: la fusión propiamente dicha y por incorporación, que supedita a la comunidad o complementariedad de los respectivos objetos sociales.

En el otro polo se ubica el artículo 84 de la misma ley, que contempla el grado operativamente mas débil de integración, en el que ella asume una modalidad limitada, accidental, transitoria y oculta para terceros. Establece dicho precepto que las cooperativas pueden convenir la realización de una o más operaciones en común, determinando cual de ellas será la representante de la gestión y asumirá la responsabilidad frente a terceros.

El artículo 85 de la Ley 20.337, en fin, regula la forma típicamente cooperativa de integración 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.

Las cooperativas de grado superior pueden perseguir objetivos económicos, sociales o culturales, y se rigen por las normas generales contenidas en la Ley 20.337, con las modificaciones que resultan de su naturaleza, siendo el número mínimo de asociadas de siete y pudiendo el estatuto establecer un régimen de representación y voto proporcional al numero 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 a impidan el predominio excluyente de alguna de ellas (artículo 85 citado).

g) Otros Principios. La adhesión a las concepciones doctrinarias más ortodoxas y tradicionales que exhibe la legislación cooperativa argentina, la lleva a consagrar otras reglas que no son establecidas con carácter fundamental por la Alianza Cooperativa Internacional. Ya nos hemos referido, al ocuparnos del retorno de los excedentes, al carácter colectivo de las reservas, insusceptibles de apropiación privada, que la Ley 20.337 consagra, extrayendo del mismo diversas consecuencias que explícita. Haremos rápida mención ahora a la independencia política y religiosa y a la mutualidad prevaleciente en la gestión cooperativa.

La independencia - o, según otros, neutralidad - política y religiosa es una antigua regla que se remonta a Rochdale y tiende a impedir que concepciones o intereses ajenos al objeto económico inmediato de la cooperativa puedan erigirse en valla impositiva de la participación masiva en ella de todas las personas pertenecientes al grupo o categoría social a que está llamada a servir, con prescindencia de sus opiniones y credos.

Teniendo en cuenta la realidad que exhibe a este respecto contemporáneamente el cooperativismo universal, no obstante, la Alianza Cooperativa Internacional no reputa a este principio coesencial al concepto de cooperativa ni exigible en todos los casos, a pesar de considerarlo conveniente para facilitar su desarrollo y asegurar la vigencia del principio de "puertas abiertas".

La Ley 20.337, respetando la más pura tradición rochdaleana y siguiendo los pasos de la anterior Ley 11.388, consagra rigurosamente esta regla, proscribiendo la propaganda de ideas políticas, religiosas, de nacionalidad, región o raza, como fin principal o accesorio de la cooperativa (artículo 2, inciso 7), así como una denominación social que induzca a suponer un tal propósito (artículo 3) y la imposición de condiciones de admisión vinculadas a aquellas (artículo 2, inciso 7).

La mutualidad expresa la necesaria correspondencia que debe existir, en principio, entre las calidades de asociado de la cooperativa y de usuario de los servicios sociales, estableciéndose así una relación entre actividad social y participación en la entidad.

Si bien ella hace a la naturaleza de la cooperativa, en la generalidad de los sistemas legislativos no aparece impuesta en su forma más pura, aunque en la mayor parte de los casos se predomina la prestación de servicios a los asociados, lo que a menudo se procura de manera indirecta o bien fijando límites determinados a la realización de operaciones con terceros.

La Ley 11.388 fue una de las pocas en el mundo que estableció con absoluto rigor la regla mutualista, reservando el goce de los servicios sociales prestados por la cooperativa a sus asociados (artículo 2, inciso 13).

La Ley 20.337 se apartó en esta materia del ortodoxo rigor de su predecesora y si bien establece con carácter general el principio de que las cooperativas "prestan servicios a sus asociados" (artículo 2, inciso 10), admite diversas excepciones a la regla, a saber:

a) Las que resulten de las reglamentaciones que dicte el Instituto Nacional de Acción Cooperativa, estableciendo las condiciones en que podrán prestarse servicios a no asociados (artículo 2, inciso 10).

b) El Estado Nacional, las Provincias, los Municipios, los entes descentralizados y las empresas del Estado pueden utilizar los servicios de las cooperativas, con consentimiento de éstas, sin necesidad de asociarse al mismo (artículo 19).

c) Las cooperativas que sean o lleguen a ser únicas concesionarias de servicios públicos, deben prestar sus servicios a las oficinas de las reparticiones públicas nacionales, provinciales o municipales, en las localidades donde actúen, sin el requisito previo de asociarse y en igualdad de condiciones establecidas para sus asociados (artículo 20).

d) Los bancos cooperativos y las cajas de crédito cooperativas pueden recibir fondos de terceros en las condiciones que prevea el régimen legal de las entidades financieras (artículo 116).

La totalidad de los excedentes derivados de la prestación de servicios de no asociados se destina a una cuenta especial de reserva (artículo 42 "in fine"), la que participa de la irrepartibilidad establecida con carácter general, tanto durante la existencia de la cooperativa como a su disolución (artículos 2, inciso 12; 36; 95; 101). Merced a este arbitrio se procura impedir que los asociados lucren a expensas de los no asociados que usen de los servicios sociales.

Los redactores de la Ley 20.337 fundamentan el temperamento seguido a este respecto en las siguientes razones: a) La mutualidad rigurosa no constituye principio esencial de la doctrina cooperativa; b) la tendencia dominante en el derecho comparado autoriza las operaciones

con terceros; c) la solución legal contempla las reclamaciones del movimiento cooperativo argentino, dando una solución práctica a una exigencia impuesta por la realidad económico-social y el desarrollo del cooperativismo; d) ella atiende al interés social de la comunidad y persigue un fin cultural, al extender el conocimiento de la práctica de la cooperación.

La innovación, no obstante, ha suscitado críticas en un ponderable sector de la doctrina, cosechando asimismo algunos aplausos por parte de otros.

Debe señalarse la extrema prudencia con que el Instituto Nacional de Acción Cooperativa ha reglamentado la prestación de servicios a no asociados respecto de algunas clases de cooperativas, fijando límites precisos que, unida a la medida con que las entidades han hecho uso de esta posibilidad, aventa al presente el riesgo de una desnaturalización del tipo, a que expondría una generalización indiscriminada de tal práctica.

7. Lineamientos fundamentales de la regulación legal argentina.

Brindaremos a continuación un somero bosquejo de la regulación legal argentina en punto a la constitución, funcionamiento y disolución de las cooperativas.

a) Constitución. La constitución de la cooperativa es resuelta por la asamblea constitutiva, que además debe aprobar el estatuto, la suscripción e integración de cuotas sociales por los fundadores y la designación de consejeros y síndicos (Ley 20.337, artículo 7).

Las cooperativas de primer grado deben contar con un número mínimo de diez asociados, salvo las excepciones que expresamente admitiera la autoridad de aplicación (artículo 2, inciso 5), y las de grado superior, de siete asociados (artículo 85).

Gozan de capacidad para ser asociados de cooperativas y por ende, para concurrir a su constitución: las personas físicas mayores de dieciocho años (artículo 17), las menores de esa edad emancipadas por matrimonio (Código Civil, artículo 131) o bien por intermedio de sus representantes legales (Ley 20.337, artículo 17) y los demás sujetos de derecho, incluso las sociedades por acciones (ibid.) y las personas jurídicas de carácter público (artículo 19).

La constitución se instrumenta en un acta constante de un solo cuerpo, que puede otorgarse por instrumento público o privado, que además de un resumen de las deliberaciones y votaciones y la expresión completa de las decisiones adoptadas, debe contener los datos de identidad y las firmas de todos los fundadores (artículo 7).

La cooperativa se considera regularmente constituida cuando el Instituto Nacional de Acción Cooperativa la autoriza a funcionar y la inscribe en su registro (artículos 10 y 106, inciso 1), no requiriéndose ninguna publicación. La ley reglamenta el trámite para obtener dicha autorización (artículo 9), acordando recursos administrativo y judicial contra la resolución que recaiga al respecto (artículo 16).

b) Estatuto y Reglamentos. El estatuto debe ser aprobado por la asamblea constitutiva y contener como mínimo la denominación y el domicilio, la designación precisa del objeto social, el valor de las cuotas sociales y del derecho de ingreso, si lo hubiera, expresado en moneda argentina, la organización de la administración y la fiscalización y el régimen de las asambleas, las reglas para distribuir los excedentes y soportar las pérdidas, las condiciones de ingreso, retiro y exclusión de los asociados, las cláusulas necesarias para establecer sus derechos y obligaciones y las atinentes a la disolución y liquidación (artículo 8).

Las reformas estatutarias no cobran vigencia hasta que no sean aprobadas por el Instituto Nacional de Acción Cooperativa a inscriptas en su registro (artículo 12). Otro tanto ocurre con los reglamentos que no sean de mera organización interna de las oficinas y sus modificaciones (artículo 13).

c) Asociados. La calidad de asociado se adquiere por la participación en el acto constitutivo o bien por la adhesión posterior, aceptada por el órgano competente para resolver sobre el particular, que en principio será el consejo de administración, salvo disposición en contrario del estatuto.

Ya nos hemos referido, al ocuparnos de la constitución, de la capacidad necesaria para ser asociado y de su número mínimo, formulando en consecuencia remisión a lo allí dicho.

El carácter "intuitu personae" de la participación asociativa y consiguiente intransmisibilidad de la calidad de asociado es consagrado implícitamente por el artículo 24 de la Ley 20.337, que sólo admite la transferencia de cuotas sociales entre asociados, con acuerdo del consejo de administración y en las condiciones estatutariamente determinadas. Calla la ley respecto de la transferencia "mortis causa", aunque doctrinariamente se sostiene que la solución debe ser idéntica.

Entre los derechos del asociado inherentes a la actividad mutualista, se debe enumerar: a) El derecho a la prestación de los servicios sociales, que a pesar de realizar a través de su ejercicio la causa asociativa no es enunciado explícitamente por la Ley 20.337, no obstante lo cual es inferible de la propia definición de cooperativa que brinda y de uno de sus caracteres (artículo 2, primera parte, y su inciso 10); b) el derecho al retorno de los excedentes en proporción a los servicios efectivamente gozados, establecido imperativamente para todas las clases de cooperativas, en la medida señalada anteriormente, con la sola excepción de las cooperativas o secciones de crédito (artículos 2, inciso 6 y 42, inciso 5).

Entre los derechos del asociado inherentes a la participación asociativa, deben señalarse:

a) El derecho a percibir un dividendo limitado - o "interés", en la terminología legal - si el estatuto así lo autoriza (artículos 2, inciso 4 y 42, inciso 4); b) el derecho al reembolso del valor nominal de las cuotas sociales integradas en caso de disolución de la cooperativa o de extinción del vínculo asociativo, previa deducción, en su caso, de la parte proporcional de los quebrantos que le correspondiere soportar (artículos 36 y 94); c) el derecho a retirarse por decisión voluntaria, que debe ser ejercitado dentro del límite temporal estatutaria o legalmente fijado (artículo 22), siendo susceptible de diferimiento por el estatuto el efectivo reembolso consiguiente de las cuotas sociales, dentro de los confines acotados legalmente (artículos 31 y 32); d) el derecho de receso, que puede ejercerse sin sujeción a las limitaciones expuestas al considerar el caso anterior por los asociados disidentes y ausentes, cuando la asamblea hubiere resuelto el cambio substancial del objeto social (artículo 60).

Entre los derechos parapolíticos del asociado, se enumeran: a) El derecho de voto, singular e inderogable, con las excepciones ya señaladas, respecto del primer punto, en las cooperativas de grado superior, debiendo precisarse que cuando se organiza la asamblea de delegados, el derecho se limita a la elección de estos últimos; b) el derecho a ser reputado elegible para integrar los órganos de administración y fiscalización (artículos 63 y 76); c) el derecho de información, limitado fuera de la asamblea a la inspección del registro de asociados, debiendo requerirse la que correspondiera a los restantes libros al síndico (artículo 21); d) el derecho de petición a los órganos sociales; e) el derecho a impugnar ante la asamblea la exclusión dispuesta por el consejo de administración

(artículo 23) y ante la autoridad judicial, las resoluciones asamblearias contrarias a la ley, el estatuto o el reglamento (artículo 62); f) el derecho a peticionar judicialmente la designación de liquidadores y la intervención de la cooperativa, en determinados supuestos (artículo 88; Ley 19.550, artículos 113 a 117).

Son deberes del asociado: a) Cumplir el aporte comprometido, integrando las cuotas sociales suscriptas, según se haya establecido, en dinero o en bienes no dinerarios determinados y susceptibles de ejecución forzada, y en el primer caso, según las modalidades estatutariamente fijadas, no pudiendo, empero, la integración ser inferior al cinco por ciento en el acto de la suscripción, ni exceder el plazo fijado para completarla de cinco años (artículos 28, 29 y 25); b) cumplir las prestaciones accesorias estatutariamente establecidas; c) cumplir las obligaciones contraídas con la cooperativa; d) someterse al derecho corporativo cooperativo; e) guardar lealtad con la cooperativa; f) responder por las obligaciones sociales, hasta el monto de las cuotas sociales suscriptas (artículo 2, inciso 11).

El vínculo asociativo se extingue por: a) retiro; b) receso; c) exclusión; d) muerte del asociado, debiendo aclararse empero que esta última causal no está explícitamente prevista en la ley argentina, aunque sea inferible del carácter “intuitu personae” del vínculo asociativo en la cooperativa.

La suspensión de los derechos del asociado esta prevista por la Ley 20.337 como consecuencia de la falta de oportuna integración de las cuotas sociales suscriptas (artículo 29), aunque se acepta doctrinaria y jurisprudencialmente que ella pueda disponerse igualmente a título sancionatorio por la cooperativa, en ejercicio de la potestad disciplinaria corporativa.

d) Capital, Reservas y Fondos Especiales. En el derecho argentino el capital es elemento esencial de la cooperativa, estando especialmente caracterizado por su variabilidad e ilimitación, consecuencia del llamado principio de “puertas abiertas” y del consiguiente libre ingreso y egreso de asociados, durante la existencia de la entidad.

El capital de la cooperativa está constituido por cuotas indivisibles y de igual valor (Ley 20.337, artículo 24), fijado en el estatuto y expresado en moneda argentina (artículo 8, inciso 3), representadas en títulos que la ley denomina indistintamente “acciones” (artículos 24 y 26) o “certificados” (artículo 120, inciso 3), que revisten el carácter de nominativos (artículo 24).

Teniendo en vista las necesidades de financiamiento de la cooperativa y el reducido estímulo que suele representar el dividendo limitado que el estatuto eventualmente autorice, el artículo 27 de la ley 20.337 prevé que el estatuto puede establecer un procedimiento para la formación a incremento del capital, en proporción con el uso real o potencial de los servicios sociales.

Las cuotas sociales son transferibles sólo entre asociados y con acuerdo del consejo de administración, en las condiciones que determine el estatuto (artículo 24), restricciones éstas que son consecuencia del marcado personalismo de la participación asociativa en la cooperativa.

El artículo 33 “in fine” de la Ley.20.337 establece que las cuotas sociales quedan afectadas como mayor garantía de las operaciones que el asociado realice. Pese a la parquedad y poca claridad de este precepto, se ha interpretado doctrinariamente que el mismo consagra una verdadera prenda de origen legal en favor de la cooperativa y en amparo de las obligaciones contraídas por los asociados con la misma en virtud de la ac-

tividad mutualista de ésta, o sea originados en la prestación de los servicios sociales constitutivos de su objeto, que torna indisponibles las cuotas afectadas en tanto pendan de pago obligaciones de las referidas, aún cuando estén sujetas a modalidad, a incluso crea en favor de la cooperativa un privilegio especial, en caso de concurso.

La suscripción de las cuotas sociales se efectúa en el acto constitutivo o al ingresar los asociados, o bien al comprometer asociados preexistentes el incremento de sus aportes individuales. La integración debe hacerse conforme a lo expuesto al considerar la correlativa obligación de los asociados.

De la reserva legal y del fondo de educación y capacitación cooperativas nos hemos ocupado al tratar del retorno de excedentes y del fomento de la educación, por lo que formulamos remisión a lo allí expuesto.

Agregamos tan sólo que la ley destina el cinco por ciento de los excedentes provenientes de la prestación de servicios a asociados, a un fondo de acción asistencial y laboral o para estímulo del personal, el que, en ausencia de mayor precisión legal, se interpreta puede ser directamente distribuido entre los dependientes de la cooperativa, o invertido en su beneficio en becas, seguros, organización de actividades culturales y recreativas, etc.

e) Contabilidad y Ejercicio Social. La cooperativa debe llevar contabilidad en idioma nacional y con arreglo a las prescripciones contenidas en el Código de Comercio (artículo 37), si bien la rubricación de los libros no esta a cargo del Registro Público de Comercio, sino del órgano local competente establecido por cada Provincia para entender en materia cooperativa (artículo 38).

Además del diario y del libro de inventarios y balances, son imprescindibles los libros de registro de asociados, de actas de asambleas y de reuniones del consejo de administración y de informes de auditoria (artículo 38), a los que pueden agregarse otros, según las circunstancias.

Establece el artículo 39 de la Ley 20.337 que anualmente se confeccionara inventario, balance general, estado de resultados y demás cuadros anexos, cuya presentación debe ajustarse a la reglamentación que dicte la autoridad de aplicación, sin perjuicio de los regímenes específicos establecidos para determinadas actividades. Los mismos son considerados por la asamblea ordinaria y los excedentes resultantes se distribuyen conforme se ha expuesto “supra”.

Una mención especial merece el artículo 45 de la Ley 20.337, que faculta a las cooperativas a reevaluar sus activos, de acuerdo con la reglamentación dictada por el Instituto Nacional de Acción Cooperativa. Este procedimiento tiene en mira la preservación del valor de las aportaciones individuales, a través de la corrección de las distorsiones derivadas de la aguda inflación padecida en el país. A través de una nueva valoración de los bienes activos, acorde con los valores monetarios corrientes, el patrimonio social se cuantifica en una nueva cifra mas abultada que se traslada al capital, distribuyéndose a los asociados en forma de cuotas sociales que, si bien acrecen el valor nominal de su aporte individual, en realidad no hacen mas que traducir correctamente su real, intrínseco valor inicial.

f) Gobierno. El gobierno de la cooperativa se atribuye a la asamblea, que puede ser ordinaria o extraordinaria. La primera se celebra dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha de cierre del ejercicio, para considerar la memoria, balance y demás estados contables e in-

formes anexos y elegir consejeros y síndicos, sin perjuicio de los demás asuntos incluidos en el orden del día. La segunda es convocada cuando lo disponga el consejo de administración o el síndico, o lo soliciten asociados cuyo número represente por lo menos el diez por ciento del total, si el estatuto no exigiere un porcentaje menor (artículo 47).

La ley organiza una suerte de democracia indirecta cuando: a) El número de asociados pase de cinco mil; b) se quiera dar representación a asociados domiciliados o residentes en lugares distantes del de la asamblea. En el primer caso, el sistema es obligatorio, y optativo en el segundo. El régimen consiste en la celebración de asambleas electorales de distrito, para la elección de delegados que, salvo limitación estatutaria, duran en sus cargos hasta la siguiente asamblea ordinaria. Esos delegados serán los que participarán de las asambleas ordinarias o extraordinarias que se convoquen durante la vigencia de sus cargos y adoptaran los acuerdos respectivos. Las asambleas de distrito se realizan “al sólo efecto de elegir delegados por simple mayoría de votos”, por lo que no pueden deliberar con alcance resolutivo sobre el orden del día reservado al tratamiento de la asamblea de delegados, ni impartir instrucciones a éstos dotadas de eficacia vinculante, cuyo apartamiento no generaría consecuencias jurídicas (artículo 50).

La asamblea ordinaria debe ser convocada por el consejo de administración o por el síndico, en su defecto. La asamblea extraordinaria es convocada por el consejo de administración, por propia iniciativa o a requerimiento de asociados que representen el porcentaje fijado por el artículo 47 ya citado; por el síndico, si omitiere hacerlo, a su requerimiento, el consejo de administración; y por el Instituto Nacional de Acción Cooperativa, a requerimiento de asociados cuyo pedido, de legalmente imperativo cumplimiento, no hubiera sido atendido por el consejo de administración, o de oficio, cuando se comprobaran irregularidades graves y se estimara lamedida imprescindible para normalizar el funcionamiento de la cooperativa (artículos 47, 48, 79, inciso 2 y 100, incisos 4 y 5). También la convocatoria puede requerirse judicialmente, cuando omitieran hacerla el consejo de administración y el síndico (Ley 19.550, artículo 236).

La convocatoria debe hacerse con quince días de anticipación como mínimo, en la forma prevista por el estatuto (artículo 48) y debe ser comunicada con idéntica antelación al Instituto Nacional de Acción Cooperativa y al órgano local competente.

Salvo prohibición especial del estatuto, los asociados pueden ser representados en la asamblea por otro asociado que no sea consejero, síndico, gerente ni auditor, ni represente a más de dos (artículos 51 y 54).

El quórum es de la mitad de los asociados, pero transcurrida una hora de la fijada en la convocatoria, se puede realizar la asamblea cualquiera sea el número de asistentes (artículo 49).

Las resoluciones se adoptan por simple mayoría de los presentes en el momento de la votación, salvo disposición en contrario de la ley o del estatuto, y las relativas al cambio del objeto social, la fusión o incorporación y la disolución, que requieren la mayoría de los dos tercios de los asociados presentes (artículo 53).

Los consejeros, síndicos, gerentes y auditores no pueden votar sobre la memoria, balance y demás asuntos relacionados con su gestión o su responsabilidad (artículo 54). Tampoco, los asociados que en una operación determinada tuvieran por cuenta propia o ajena un interés contrario al de la cooperativa (Ley 19.550, artículo 248).

El voto sólo puede emitirse en el seno de la asamblea, no contemplándose el voto por correspondencia.

El cambio substancial del objeto social da lugar al derecho de receso por parte de los disidentes y ausentes (Ley 20.337, artículo 60).

Las resoluciones contrarias a la ley, estatuto o reglamento, son susceptibles de impugnación judicial dentro de los noventa días de la clausura de la asamblea por parte de los asociados disidentes y ausentes, y también de los que votaron favorablemente, si su voto es anulable por vicio de la voluntad o la norma violada es de orden público (artículo 62).

g) Administración y Representación. La administración de la cooperativa incumbe al consejo de administración, integrado por consejeros que deben ser asociados y no menos de tres, elegidos por la asamblea con la periodicidad, forma y número estatutariamente previstos. La duración en el cargo no puede exceder de tres ejercicios y son reelegibles (artículo 63), pudiendo ser removidos en cualquier tiempo por la asamblea (artículo 59).

La asamblea puede resolver la retribución del trabajo personal realizado por los consejeros en el cumplimiento de la actividad institucional (artículo 67).

Los consejeros pueden usar de los servicios sociales en igualdad de condiciones con los restantes asociados (artículo 75) y deben abstenerse de intervenir en la deliberación y votación cuando en una operación determinada tuvieren un interés contrario al de la cooperativa, haciéndolo saber al consejo de administración y al síndico (artículo 75).

El estatuto o el reglamento pueden organizar un comité ejecutivo o mesa directiva, integrados por consejeros, para asegurar la continuidad de la gestión ordinaria, sin perjuicio de la responsabilidad y obligaciones de los consejeros (artículo 71).

Al igual que en el régimen societario vigente, la Ley 20.337 opta por la organización legal de la representación de la cooperativa, atribuyéndola al presidente del consejo de administración, sin perjuicio de que el estatuto la acuerde, a su vez, a uno o más consejeros. Reflejando de alguna manera la doctrina del “ultra vires”, se establece que en ambos casos obligan a la cooperativa por todos los actos que no sean notoriamente extraños al objeto social. En protección de los terceros, se agrega que este régimen se aplica aún en infracción de la representación plural - supuesto que solo puede darse respecto de la conferida por el estatuto, dado que la ley, como hemos visto, la atribuye unipersonalmente al presidente del consejo de administración - si se tratare de obligaciones contraídas mediante títulos valores, por contratos entre ausentes, de adhesión o concluidos mediante formularios, salvo cuando el tercero tuviera conocimiento efectivo de que el acto se celebra en infracción de la representación plural, sin perjuicio de la validez interna de las restricciones estatutarias y la responsabilidad por su infracción (artículo 73).

h) Fiscalización Pública y Privada: Siguiendo las pautas sugeridas por el relator general del tema, esta materia habrá de ser objeto de un ulterior desarrollo particularizado, por lo que formulamos remisión a lo que se dirá al respecto más adelante.

j) Disolución y Liquidación. Con excepción de algunas peculiaridades en punto a las causales de disolución y al destino desinteresado del sobrante patrimonial, una vez cancelado el pasivo y reembolsadas las cuotas sociales, la disolución y liquidación se estructuran en forma similar a lo previsto en el régimen de las sociedades comerciales.

La Ley 20.337 prevé como causales de disolución: a) La decisión de la asamblea, adoptada por la mayoría de las dos terceras partes de los asociados presentes; b) la reducción del número de asociados por debajo del mínimo admitido, si ella se prolongare por más de seis meses; c) la quiebra, salvo que ulteriormente mediare avenimiento o acuerdo resolutorio; d) la fusión y la incorporación (en este último caso, sólo para la incorporada); e) el retiro de la autorización para funcionar por parte del Instituto Nacional de Acción Cooperativa, el que es susceptible de recurso judicial; f) lo previsto en otras disposiciones legales (artículo 86).

En principio la liquidación de las cooperativas es privada y extrajudicial, a cargo de sus propios órganos, que si el estatuto no dispone diversamente, será el consejo de administración (artículo 88). Excepcionalmente, no obstante, es procedente la liquidación administrativa en algunos regímenes especiales, como el aplicable a las entidades financieras, en que puede ser asumida por el Banco Central de la República Argentina. Con carácter igualmente excepcional, la liquidación puede ser judicial, en el supuesto de quiebra o cuando es corolario de una contienda judicial y constituye el proceso de ejecución de la sentencia recaída en la misma.

La disolución abre el proceso liquidatorio, que concluye una vez realizado el activo, cancelado el pasivo, aprobado el balance final por la asamblea y reembolsado el valor nominal de las cuotas sociales, previa deducción de la parte proporcional de los quebrantos, si los hubiera (artículo 94) y entregado en su caso el sobrante patrimonial resultante al Instituto Nacional de Acción Cooperativa o al Fisco provincial, según el domicilio de la cooperativa, con destino a promoción del cooperativismo (artículos 95 y 101 “in fine”), con la cancelación de la inscripción en el registro que lleva la mencionada autoridad de aplicación (artículo 97).

j) Acto Cooperativo. La Ley 20.337 incorpora al derecho positivo argentino el concepto de acto cooperativo, que define como “los realizados entre las cooperativas y sus asociados y por aquellas entre sí en el cumplimiento del objeto social y la consecución de los fines institucionales”, así como, “respecto de las cooperativas, los actos jurídicos que con idéntica finalidad realicen con otras personas” (artículo 4).

Recepta así la ley vigente una noción que ha sido objeto de desarrollo por parte de algunos autores latinoamericanos y que ha merecido pronunciamientos por parte del Primer y Segundo Congresos Continentales de Derecho Cooperativo, celebrados en Mérida, Venezuela, en 1969, y en San Juan de Puerto Rico, en 1976, habiéndose reflejado asimismo en la ley brasileña de 1971, citada como fuente en esta materia por los redactores de la ley argentina.

La innovación legislativa de 1973 respecto de este tema ha suscitado reacciones encontradas por parte de la doctrina, un sector de la cual censura la introducción del concepto, mientras que otro, que lo considera positivo, critica el ceñimiento a su enunciado teórico, dejando indeterminado el régimen propio de los actos definidos como cooperativos a inexplicitadas sus consecuencias prácticas, que algunos autores tratan de extraer por vía de interpretación.

8. El sector cooperativo de crédito.

Las cooperativas de crédito se proponen fundamentalmente proporcionar préstamos a sus asociados en condiciones convenientes y fomentar el ahorro entre los mismos, prestando asimismo otros servicios conexos, propios de las entidades financieras.

El origen de esta clase de cooperativas es antiguo en la Argentina, recordándose que en 1887 se fundó el “Banco Popular Argentino”, adoptando este tipo organizativo.

El sector de crédito se desarrolló regularmente junto con las restantes ramas del cooperativismo, haciéndolo, a salvo algunas excepciones, a través de entidades de reducida o mediana escala, o de secciones de cooperativas multifuncionales, operando con capital propio y con depósitos de ahorro recibidos de los asociados.

Poco después de promediar el siglo en curso, se fue generalizando por parte de diversas cooperativas de crédito - las llamadas “cajas de crédito” - la recepción de depósitos en cuentas a la vista, disponibles mediante el libramiento de “órdenes de pago” en favor de terceros, que fueron jurisprudencialmente caracterizadas como letras de cambio, cuando contenían la cláusula “a la orden”.

La adopción de estas técnicas operativas, de funcionalidad obviamente similar a la cuenta corriente bancaria y al cheque, posibilitó un dinámico desarrollo de estas entidades, el que cobró un gran impulso a partir de 1958, en que se constituyó como entidad de segundo grado el “Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos”, que al facilitar la cobranza de las “órdenes de pago” en el ámbito nacional y la canalización de los fondos ociosos de unas entidades a otras necesitadas de los mismos, permitió el funcionamiento del conjunto como un sistema integrado, actuando como una suerte de banca central cooperativa. La consolidación, eficacia y agilidad ganadas por el sistema estimuló a su vez la creación de nuevas cajas de crédito, representando en 1966 el conjunto de depósitos recibidos por las mismas, aproximadamente el diez por ciento de los que registraba el sistema bancario.

Hacia la misma época se fundaron algunos bancos cooperativos, que conjuntamente con otros preexistentes, constituyeron la “Federación de Bancos Cooperativos”. Debe mencionarse también como entidad de segundo grado, a la “Federación Argentina de Cooperativas de Crédito”.

En el año 1966 las cajas de crédito cooperativas, a la sazón las entidades de mayor desarrollo y gravitación en el sector cooperativo de crédito, fueron sometidas al contralor administrativo y potestad reglamentaria del Banco Central de la República Argentina, dictándose normas restrictivas de su operatoria a imponiéndoles el uso de la “letra de cambio no a la orden”, insusceptible de transmisión por endoso, para la disposición de los fondos depositados en cuentas a la vista. Se eliminó, asimismo, la operatoria hasta entonces canalizada por intermedio del “Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos”.

Algunas entidades a las que la nueva situación sorprendió insuficientemente consolidadas debieron ser liquidadas, reduciéndose por un tiempo la hasta entonces dinámica expansión del sector.

En el año 1969 se dicta la Ley 18.061, que por primera vez reconoció a las cajas de crédito cooperativas como una clase especial de entidades financieras.

En 1972 fueron removidas parte de las restricciones apuntadas más arriba, siendo expresamente autorizadas las cajas de crédito a mantener cuentas corrientes bancarias a otras que participaren de su naturaleza y eliminándose restricciones a la circulación de las letras de cambio giradas a su cargo, mediante las reformas introducidas a la Ley 18.061 por la Ley 20.041 y nuevas reglamentaciones del Banco Central de la República Argentina. Se inició a partir de entonces una nueva etapa de consolidación y desarrollo del sector.

En 1976 tomó estado público un proyecto de nueva ley de entidades financieras, que elaborado por el Ministerio de Economía, fue sometido por el Poder Ejecutivo a la consideración de la Comisión de Asesoramiento Legislativo, conforme al régimen institucional establecido por el gobierno “de facto” que asumiera ese mismo año. En dicho proyecto se cercenaba aun mas la operatoria de las cajas de crédito, vedándoles la recepción de depósitos que no fueran a plazo, y se reservaba la actividad bancaria privada a las empresas organizadas como sociedades anónimas.

Al influjo de ponderables sectores de opinión que se pronunciaron públicamente contra dicha iniciativa, la Comisión de Asesoramiento Legislativo introdujo algunas reformas a dicho proyecto, manteniendo la posibilidad brindada por la legislación anterior de que los bancos comerciales se organizaran como entidades cooperativas y autorizando a las cajas de crédito a transformarse en bancos comerciales conservando su forma jurídica cooperativa, cumpliendo los requisitos establecidos para estos últimos, debiendo en su defecto ajustarse a la nueva operatoria prevista dentro del plazo de un año. El Poder Ejecutivo aceptó dichas modificaciones, y fue así dictada la actual Ley de Entidades Financieras, número 21.526.

La nueva normativa planteó a las cajas de crédito una difícil alternativa, dado que si mantenían dicho carácter debían renunciar a corto plazo a la captación de depósitos a la vista, que a la sazón se estimaba les proveían de alrededor del setenta por ciento de los fondos prestables, con la consiguiente drástica reducción de su dimensión, y por el otro lado, estando el ámbito de acción de la mayor parte de las entidades circunscripto a localidades, barrios o sectores profesionales, su relativamente reducida escala unitaria no les permitía cumplir individualmente las exigencias del Banco Central de la República Argentina en punto a la responsabilidad patrimonial mínima fijada para los bancos comerciales.

Si bien un grupo de cajas de crédito optó por la primera alternativa, ajustándose a la más reducida operatoria que les reservaba la Ley 21.526, la mayor parte de las existentes escogieron el camino de la transformación en bancos comerciales con vistas a la superación de esas limitaciones, salvando el escollo apuntado de la elevada responsabilidad patrimonial mínima exigida mediante fusiones entre entidades, posibilitadoras del acceso a la escala adecuada.

El sector bancario cooperativo ha pasado a ser, así, la fracción mas desarrollada y dinámica del cooperativismo de crédito argentino, estando integrado a fines de 1980 por setenta y nueve bancos cooperativos cuyo potencial en materia de depósitos, préstamos y responsabilidad patrimonial representaba, aproximadamente, el ocho por ciento del sistema bancario argentino.

Desde el punto de vista del régimen legal aplicable a su actividad, por consiguiente, deben distinguirse en nuestro país tres subclases de cooperativas de crédito:

a) Cooperativas de Crédito que operan exclusivamente con capital propio y por lo tanto no reciben depósitos, no mediando habitualmente entre la oferta y la demanda públicas de recursos financieros. Ellas - que no tienen gran desarrollo, dándose mas bien como secciones de cooperativas multifuncionales - no están sometidas al régimen de la ley de entidades financieras ni, por ende, a la fiscalización del Banco Central de la República Argentina, salvo cuando excepcionalmente así lo dispusiere este, por aconsejarlo razones de política monetaria y crediticia y el volumen de sus operaciones (Ley 21.526, artículo 3).

Cuando estas cooperativas efectúen préstamos en dinero a sus asociados, no podrán percibir a título de precio, prima o con otro nombre, suma alguna que reduzca la cantidad

defectivamente prestada a menos del monto nominal del préstamo, salvo el descuento por intereses si así se hubiera establecido, y sin perjuicio de lo que corresponda abonar al asociado por el costo administrativo del servicio según el reglamento respectivo. El interés no puede exceder en más de un punto de la tasa efectiva cobrada por los bancos en operaciones semejantes y el descuento por el costo administrativo no será superior a un quinto de la tasa de interés cobrada. Los préstamos pueden ser cancelados en cualquier momento sin recargo alguno de interés (Ley 20.337, artículo 115).

b) Cooperativas de Crédito que operan como Cajas de Crédito, las que pueden: a) Recibir depósitos a plazo; b) conceder créditos a corto y mediano plazo, destinados a pequeñas empresas y productores, profesionales, artesanos, obreros, particulares y entidades de bien público; c) otorgar avales, fianzas a otras garantías; d) efectuar inversiones de carácter transitorio en colocaciones fácilmente liquidables; e) cumplir mandatos y comisiones conexos con sus operaciones (Ley 21.526, artículo 26).

c) Cooperativas de Crédito que operan como Bancos Comerciales, las que pueden realizar todas las operaciones activas, pasivas y de servicios que no les Sean prohibidas por la ley de entidades financieras o por las normas que con sentido objetivo dicte el Banco Central de la República Argentina en ejercicio de sus facultades (Ley 21.526, artículo 21).

Las cooperativas de crédito que operan como bancos comerciales o como cajas de crédito están sometidas al régimen de la ley de entidades financieras (Ley 21.526, artículo 2, incisos a y f) y sujetas a la fiscalización y potestad reglamentaria del Banco Central de la República Argentina (ibid., artículo 4), limitándose la intervención del Instituto Nacional de Acción Cooperativa y organismos locales competentes a su respecto, a los aspectos vinculados con su constitución y a la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y estatutarias pertinentes (ibid., artículo 6).

Deben dar acceso a su contabilidad, libros, correspondencia, documentos y papeles, a los funcionarios que el Banco Central de la República Argentina designe para su fiscalización a obtención de informaciones (ley 21.526, artículo 37); ajustar su contabilidad a sus normas y presentar los balances, estados contables a informaciones que solicite en los plazos, condiciones y formularios que se establezcan (ibid., artículo 36); solicitar una autorización previa para funcionar (ibid., artículo 7), para considerar la cual se efectuará una evaluación de mérito y no sólo de legalidad (ibid., artículo 8) y observar en general las normas que dicte sobre su funcionamiento, operaciones, liquidez y solvencia, responsabilidad patrimonial, regularización y saneamiento, etc.

Dichas cooperativas están facultadas para recibir depósitos de terceros no asociados (Ley 20.337, artículo 116) y sus consejeros, fundadores, síndicos, liquidadores y gerentes están sometidos a un régimen especial y muy estricto de incompatibilidades (Ley 21.526, artículo 10).

Si estas entidades deciden su liquidación, deben comunicarlo al Banco Central de la República Argentina, quien puede resolver hacerse cargo del procedimiento de liquidación (Ley 21.526, artículo 43). La liquidación puede ser asimismo dispuesta por el Banco Central de la República Argentina (ibid., artículo 45), acordándose recurso judicial contra la resolución que así lo decida (ibid., artículo 46). No pueden ser declaradas judicialmente en quiebra a su propio pedido ni a solicitud de terceros acreedores, sino únicamente a instancia del Banco Central de la República Argentina, que en tal supuesto desempeñará la sindicatura del concurso (ibid., artículos 49 y 50).

9. Fiscalización pública y privada.

La fiscalización pública de las cooperativas es, en la Argentina, exclusivamente administrativa, sin perjuicio de acordarse en algunos casos recurso judicial contra las resoluciones que recaigan en dicho ámbito. Comprende a todas las clases de cooperativas y se extiende a lo largo de toda su existencia, desde su constitución hasta la conclusión de la liquidación, alcanzando inclusive a todo lo concerniente a su funcionamiento regular. Las facultades de los organismos de fiscalización pública son considerablemente amplias, abarcando también funciones de promoción, fomento, asistencia, asesoramiento técnico, apoyo económico y financiero, estudios, investigaciones, información, estadística, etc. Otro tanto acaece con la potestad sancionatoria, que puede llegar a disponer el retiro de la autorización para funcionar.

La fiscalización pública compete originariamente al Instituto Nacional de Acción Cooperativa, que es la autoridad de aplicación del régimen legal de las cooperativas y tiene por fin principal concurrir a su promoción y desarrollo, funcionando como organismo descentralizado del Ministerio de Bienestar Social, con ámbito de actuación nacional (Ley 20.337, artículo 105). Autoriza a funcionar a las cooperativas en todo el territorio de la Nación, llevando el registro correspondiente, ejerce con el mismo alcance la fiscalización pública, por sí o a través de convenio con el órgano local competente, y cumple una multitud de otras variadas funciones prolijamente enumeradas por la ley (ibid., artículo 106).

Las diversas Provincias han establecido en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones órganos locales competentes para entender en materia cooperativa (Ley 20.337, artículo 117), que ejercen de hecho una fiscalización concurrente, aún cuando en la economía de la ley nacional, su competencia al respecto sería derivada del Instituto Nacional de Acción Cooperativa, a través de convenios especiales, lo que cabe reputar lesivo del sistema federal que consagra la Constitución Nacional y especialmente, de las facultades que reserva a los gobiernos locales su artículo 104.

La fiscalización pública comprende una gran variedad de aspectos que la ley enumera con cuidado en su artículo 100 y que fundamentalmente consisten en requerir documentación, realizar investigaciones a inspecciones, asistir a asambleas, convocarlas de oficio o a pedido de interesados en determinados supuestos, impedir el uso indebido de la denominación “cooperativa”, denunciar hechos ilícitos por los que pueda corresponder el ejercicio de la acción pública, declarar irregulares a ineficaces a los efectos administrativos a actos contrarios a la ley, el estatuto o los reglamentos, requerir el auxilio de la fuerza pública, el allanamiento de domicilios y la clausura de locales y pedir el secuestro de libros y documentación social a los efectos de hacer cumplir sus decisiones, solicitar judicialmente la suspensión de las resoluciones sociales, la declaración de nulidad de acuerdos asamblearios y la intervención de la cooperativa en determinados supuestos, vigilar las operaciones de liquidación, coordinar su labor con los organismos competentes por razón de la materia y en general, velar por el estricto cumplimiento de las leyes en toda materia incluida en su ámbito, cuidando de no entorpecer la regular administración de las cooperativas.

En caso de infracción a las normas legales y reglamentarias, puede aplicar a las cooperativas las sanciones de llamado de atención, apercibimiento, multa y retiro de la autorización para funcionar (Ley 20.337, artículo 101), las que son recurribles administrativamente, y en los dos últimos supuestos - siempre que la multa exceda de cien pesos también judicialmente (ibid., artículo 103).

A la reseñada fiscalización pública de carácter general, a cargo del Instituto Nacional de Acción Cooperativa y de los órganos locales competentes, se agrega en su caso la que pudiera corresponder en razón de la actividad especial desarrollada por la cooperativa; tal el caso de la que incumbe a la autoridad concedente, respecto de las cooperativas que tengan a su cargo concesiones de servicios públicos o permisos que signifiquen una autorización exclusiva o preferencial (Ley 20.337, artículo 104), al Banco Central de la República Argentina, respecto de las cooperativas que operen como bancos comerciales o como cajas de crédito (Ley 21.526, artículos 2, incisos a y f, y 4), a la Superintendencia de Seguros de la Nación, respecto de las cooperativas que actúen como aseguradoras (Ley 20.091, artículo 64), etc.

La fiscalización privada es confiada por la ley a la sindicatura, que organiza de manera paralela al órgano homólogo de las sociedades anónimas. La sindicatura puede ser unipersonal o pluripersonal; en este último caso el número de sus integrantes debe ser impar y actúa como cuerpo colegiado, bajo la denominación de “comisión fiscalizadora” (Ley 20.337, artículo 76). Debe elegirse igual número de suplentes (*ibid.*).

El síndico debe ser asociado (*ibid.*), no exigiéndosele calidad profesional, a desemejanza de lo que acontece con dicho órgano en el régimen societario. Dura en el cargo el tiempo previsto en el estatuto, que no puede exceder de tres ejercicios (*ibid.*). Es designado por la asamblea (*ibid.*), que puede removerlo en cualquier tiempo (Ley 20.337, artículo 59). Puede ser retribuido su trabajo personal realizado en cumplimiento de sus funciones, por decisión de la asamblea (artículos 78 y 67).

Sus atribuciones, bastante amplias, son enumeradas por la Ley 20.337 en su artículo 79. En general, sigue el régimen cooperativo en esta materia los lineamientos de la Ley 19.550 respecto de la sindicatura de las sociedades anónimas. En la práctica, la relativa ineficacia de ambas instituciones es pareja, por similares razones.

En lo fundamental, dichas atribuciones versan sobre la fiscalización de la administración, examen de libros y documentos, convocación de asamblea en determinados supuestos, verificación periódica del estado de la caja y de la existencia de títulos y valores, asistencia con voz a las reuniones del consejo de administración, verificación y facilitación del ejercicio de los derechos de los asociados, información escrita a la asamblea ordinaria sobre los documentos presentados a la misma por el consejo de administración, inclusión en el orden del día de la asamblea de los puntos que estime procedentes, designación de Consejeros en caso de vacancia, vigilancia de las operaciones de liquidación y en general, velar porque el consejo de administración cumpla la ley, el estatuto, el reglamento y las resoluciones asamblearias.

Como rasgo especial de la sindicatura cooperativa, se establece que la función de fiscalización se limita a observar las decisiones que se reputaren violatorias de la ley, el estatuto o el reglamento, debiendo el síndico documentar sus observaciones o requerimientos y agotada la gestión interna, informar de los hechos al Instituto Nacional de Acción Cooperativa y al órgano local competente, la constancia de cuyo informe cubre su responsabilidad (Ley 20.337, artículos 79 “in fine” y 80). En lo demás, sus funciones deben ser ejercidas de modo que no entorpezca la regularidad de la administración social.

La Ley 20.337 introduce una importante innovación en materia de fiscalización privada, estableciendo que las cooperativas deben contar desde su constitución y hasta que finalice su liquidación, con un servicio de auditoría externa a cargo de contador público nacional inscripto en la matrícula respectiva (artículo 81).

Este servicio técnico complementario cubre buena parte del vacío dejado por el relativo fracaso de la fiscalización sindical, debido fundamentalmente, entre otros factores, a la frecuente falta de los necesarios conocimientos técnicos por parte del síndico, a su designación por el mismo órgano que elige a los consejeros y con el concurso de las mismas mayorías, a los vínculos que ordinariamente mantendrá con aquéllos y al carácter mas o menos decorativo y honorífico que una mala tradición tiene reservado a la función en nuestras practicas.

En la buena teoría, no obstante, la sindicatura y la auditoria tienen diversas órbitas de actuación. Las funciones del síndico son mucho más vastas y complejas que las del auditor y a diferencia de éste, es órgano social, dotado como tal de independencia y ámbito propio de competencia frente a los restantes órganos de la cooperativa. El auditor, en cambio, no reviste tal calidad, y el hecho de que ordinariamente pueda ser contratado y removido por el consejo de administración le resta independencia frente a dicho órgano, convirtiéndolo más bien en un auxiliar del mismo para fiscalizar lo que podemos llamar la administración gerencial, o sea la cumplida por el gerente, funcionarios subalternos y empleados. Ello no quita, naturalmente, la utilidad de sus informes para el síndico y asimismo para la asamblea de asociados, ayudándoles a discernir lo que, de otra forma, podría escapar a su comprensión.

La auditoría puede ser prestada: a) Por contador público nacional inscripto en la matrícula respectiva; b) por el síndico, si reúne dicha calidad profesional; c) por cooperativa de grado superior; d) por entidad especialmente constituida a ese fin; e) por el órgano local competente, si la cooperativa así lo solicitare, y su situación económica lo justificase, en cuyo supuesto el servicio será gratuito y aquélla estará exenta de responsabilidad si el mismo no fuere prestado (ibid., artículo 81).

Los informes de auditoria deben confeccionarse de acuerdo con la reglamentación dictada por el Instituto Nacional de Acción Cooperativa, con frecuencia trimestral como mínimo y asentarse en un libro especial rubricado, que debe llevarse al efecto (ibid.). Uno de esos informes deberá estar referido a la fecha de cierre del ejercicio y expedirse sobre el balance y demás estados contables anexos, siendo sometido junto con ellos, la memoria y el informe del síndico, a consideración de la asamblea ordinaria, debiendo remitirse copia al Instituto Nacional de Acción Cooperativa y al órgano local competente (artículo 41).

10. Situación del movimiento cooperativo argentino y evaluación de la legislación vigente.

El movimiento cooperativo argentino, cuya tradición se remonta, como se ha señalado, a las últimas décadas del siglo pasado, es uno de los más desarrollados y fuertes de América Latina, caracterizándose por una generalizada adhesión a los principios rochdaleanos y una pujante vocación de crecimiento que lo impulsa a extender su influjo en diversas áreas de la economía.

A los fines de brindar un somero panorama de su situación actual, reproduciremos algunas estadísticas publicadas por el Instituto Nacional de Acción Cooperativa en su "Síntesis estadística 1979", que la refleja al 31 de diciembre de 1979, comparando además el número de entidades y de asociados, y la magnitud del capital efectivo (concepto que es utilizado en dicha publicación como resultante de la suma del capital integrado y de las reservas) y de las operaciones, al inicio de la década comenzada en 1970 y a su terminación, lo que permitirá apreciar aproximadamente su evolución durante dicho lapso. Debe precisarse que el capital efectivo y las operaciones han sido computadas a

valores constantes, para obviar las consecuencias de la distorsión generada por la elevadísima inflación habida en ese período.

A fines de 1979 se registraba la inscripción de 4.478 cooperativas de primer grado, 40 de segundo grado y 2 de tercer grado. El total de asociados a cooperativas ascendía a 7.993.182, cifra verdaderamente remarcable, si se tiene en cuenta que representa algo menos de la tercera parte de la población del país, si bien debe tenerse en cuenta, desde luego, que se incluyen en ese número a personas jurídicas asociadas y que muchas personas físicas están, a veces, asociadas simultáneamente a más de una entidad.

El capital efectivo de las entidades ascendía, a la misma fecha, a \$ 1.724.657.953.541 y sus operaciones durante el año 1979 montaron a \$ 13.100.399.599.264. Al tipo de cambio vigente en esa época, tales cifras representaban, en forma aproximada, U\$S 1.077.911.200 y U\$S 8.187.750.000, respectivamente, debiendo tenerse presente, no obstante, que la moneda argentina estaba a la sazón algo sobrevaluada respecto del dólar estadounidense.

Comparadas esas cifras con las correspondientes al inicio de la década, arrojan un 116,64 % de las entidades, un 191,03 % de los asociados, un 101,51 % del capital efectivo y un 130,54 % de las operaciones, todo referido a 1970. O sea, que el número de entidades creció levemente, a diferencia del número de asociados, que virtualmente se duplicó, permaneciendo relativamente estable el capital efectivo a incrementándose moderadamente las operaciones.

Para evaluar estas tendencias, debe tenerse en cuenta que la década iniciada en 1970 estuvo signada, en buena parte de su extensión, por la inestabilidad política, perturbaciones sociales y trastornos económicos reflejados en una aguda hiperinflación y en índices muy reducidos -y en algunos casos negativos - de crecimiento del Producto Bruto Interno, incubándose una seria crisis que se exteriorizó luego de concluido el período en quiebras de numerosas empresas, liquidaciones de entidades financieras, una generalizada recesión, incremento del desempleo y fuerte contracción del poder adquisitivo de la población.

Si bien las estadísticas antes consignadas no son, aisladamente consideradas, muy halagüeñas, la circunstancia de que en un marco general tan poco propicio el sector cooperativo -que no es una isla dentro de la sociedad en que está insertado - consolidar su presencia en la economía argentina, mejorando levemente su nivel operativo, y ampliase significativamente su base de sustentación personal, no deja de brindar una perspectiva alentadora para su evolución futura, cuando esos factores negativos de carácter general sean superados.

El sector más numeroso de entidades -que representa el 32 % del total - es el de las cooperativas agropecuarias, que a fines de 1979 contabilizaba 1.433 organizaciones, 494.294 asociados, capital suscripto por \$ 181.615.486.263 y realizado por \$ 145.894.690.263, reservas por \$ 268.608.096.252 y operaciones por \$ 3.054.928.923.516. Respecto de 1970, tales cifras representan el 106,78 % de entidades, el 108,01 % de asociados, el 76,52 % de capital efectivo y el 76,01 % de operaciones. Estos dos últimos rubros reflejan, más que un retroceso del sector, el deterioro padecido por el agro durante la década.

Las cooperativas agropecuarias cuentan con varias organizaciones de segundo grado, nucleadas en una de las dos centrales de tercer grado que existen en el país, la "Confederación Intercooperativa Agropecuaria Cooperativa Ltda." ("Coninagro"), fundada en 1956.

La restante central cooperativa de tercer grado es la "Confederación Cooperativa de la República Argentina Cooperativa Ltda." ("Coopera"), fundada en 1962, que comprende

las ramas no agropecuarias del movimiento cooperativo argentino y coordina sus actividades con la anterior en el "Consejo Intercooperativo Argentino" (C.I.A.), fundado en 1964. La integración en cooperativas de segundo grado es predominantemente vertical, agrupando de ordinario a cooperativas de la misma actividad.

A fines de 1979 existían 276 cooperativas de consumo, con 1.211.460 asociados, capital suscrito por \$ 18.811.720.870, realizado por \$ 17.266.445.284, reservas por \$ 6.347.024.599 y operaciones por \$ 318.020.326.764. Respecto de 1970, tales cifras representan el 128,97 % de entidades, el 224,45 % de asociados, el 14,60 % de capital efectivo y el 56,03 % de operaciones. El deterioro producido en los dos últimos rubros, a pesar del fuerte incremento de asociados, refleja la importante retracción del consumo en los sectores de ingresos modestos, de entre los que las cooperativas del sector reclutan la mayor parte de sus adherentes.

Las cooperativas de crédito conforman el sector que cuenta con mayor número de asociados y volumen de operaciones, representando ambos el 31,54 % y el 60,39 %, respectivamente, del total de las entidades. A fines de 1979, el mismo contabilizaba 434 cooperativas, con 2.520.757 asociados, capital suscrito por \$ 169.859.148.646 y realizado por \$ 165.668.857.857, reservas por \$ 213.388.919.945 y operaciones por \$ 7.912.218.121.531. Tales cifras representan, respecto de 1970, el 67,81 % de entidades, el 185,21 % de asociados, el 97,99 % de capital efectivo y el 217,08 % de operaciones.

La importante disminución en el número de entidades es producto, fundamentalmente, del proceso de fusiones operado entre cajas de crédito con vistas a alcanzar la escala viabilizadora de su transformación en bancos comerciales, a que nos hemos referido en otra parte de este informe. El crecimiento del número de asociados fue parejo y sostenido durante el período considerado, con un buen resultado final.

Es particularmente interesante analizar la evolución de las operaciones a lo largo de la década, que refleja inicialmente un progresivo deterioro, en buena medida producto de las restricciones impuestas al accionar de las cajas de crédito y luego un explosivo crecimiento final atribuible al salto cualitativo fincante en el acceso a la actividad bancaria por parte de muchas de aquéllas. Así, partiendo del índice 100 en 1970, se alcanza el pico inferior del 33,85 % en 1975, levemente incrementado al 39,0 % en 1976, año anterior al que se dictara la ley 21.526 de entidades financieras, para de ahí en más elevarse al 72,89 % en 1977, al 145,08 % en 1978 y al 217,08 % en 1979. El proceso es parecido, aunque no de idéntica magnitud, en la evolución del capital efectivo, que en 1975 representó el 40,29 % de 1970, en 1977 el 52,14 %, en 1978 el 53,66 % y en 1979 el 97,99 %. Vale decir que, en los dos últimos años de la década, el capital efectivo se incrementó en un 87,94 % y las operaciones en un 197,82 %, lo que ratifica a este sector como uno de los más dinámicos del cooperativismo argentino.

A fines de 1979 existían 446 cooperativas de provisión, con 128.725 asociados, capital suscrito por \$ 31.624.058.342 y realizado por \$ 23.962.039.858, reservas por \$ 28.677.782.137 y operaciones por \$ 470.650.805.123. Tales cifras representan, respecto de 1970, el 158,72 % de entidades, el 124,01 % de asociados, el 86,51 % de capital efectivo y el 60,69 % de operaciones. La circunstancia de que estas cooperativas se desenvuelvan en el medio empresario, aquejado por las dificultades de carácter general antes señaladas, explica su pobre evolución traducida en el último indicador consignado.

A la misma época existían 56 cooperativas de seguro, con 2.086.904 asociados, capital suscrito por \$ 11.098.767.739 y realizado por \$ 9.486.785.796, reservas por \$

409.656.226.297 y operaciones por \$ 707.961.220.554, lo que representa, respecto de 1970, el 84,85 % de entidades, el 262,44 % de asociados, el 185,52 % de capital efectivo y el 170,64 % de operaciones. El desarrollo de este sector ha sido altamente satisfactorio durante la década, no debiendo inducir a confusión la disminución del número de entidades, que traduce una tendencia a la concentración en el mercado asegurador argentino y no un debilitamiento de aquél, que por el contrario ha incrementado su penetración, conforme lo reflejan los restantes indicadores consignados. Debe señalarse que el sector cooperativo considerado es el que exhibe mayor fortaleza patrimonial, representando su capital efectivo el 32,78 % del total, de las entidades, así como que conjuntamente con las mutuales de la misma rama, cubren un muy importante segmento del mercado de seguros.

A fines de 1979 se contaban 966 cooperativas de servicios públicos, con 1.310.352 asociados, capital suscrito por 101.345.788.273 pesos y realizado por \$ 66.365.543.476, reservas por 273.878.416.659 pesos y operaciones por \$ 336.669.076.515, lo que representa, respecto de 1970, el 112,85 % de entidades, el 160,29 % de asociados, el 149,36 % de capital efectivo y el 129,73 % de operaciones, traduciendo un buen comportamiento del sector durante la década.

A la misma época existían 499 cooperativas de trabajo; con 34.745 asociados, capital suscrito por \$ 16.362.873.273 y realizado por \$ 15.440.062.203, reservas por \$ 73.199.128.182 y operaciones por \$ 290.724.494.661, lo que representa respecto de 1970, el 195,69 % de entidades, el 168,08 % de asociados, el 142,63 % de capital efectivo y el 88,24 % de operaciones, indicador este último que traduce las dificultades económicas de carácter general a que antes hemos hecho referencia.

A fines de 1979 se contaban, por último, 368 cooperativas de vivienda y construcción, con 205.945 asociados, capital suscrito por \$ 1.864.293.248 y realizado por \$ 1.778.538.794, reservas por pesos 5.039.394.939 y operaciones por \$ 9.226.630.600, lo que representa, respecto de 1970, el 198,92 % de entidades, el 232,08 % de asociados, el 21,56 % de capital efectivo y el 37,77 % de operaciones. La pérdida de poder adquisitivo de los sectores de ingresos modestos, que habitualmente son los que en mayor medida buscan la solución de su problema habitacional por vía de estas entidades, y las restricciones en materia de créditos de fomento con tal objeto, explican el pobre resultado arrojado por los dos últimos indicadores consignados, a pesar de la duplicación del número de entidades y sus asociados, durante la última década.

Comparando las tendencias, de las diferentes ramas cooperativas, se advierte en general un mejor comportamiento durante la década analizada de las que se desenvuelven en el sector de los servicios (crédito, seguro, servicios públicos), respecto de las que lo hacen en los sectores de la producción y del consumo, lo que refleja análogo fenómeno en el más amplio marco de la economía global argentina, durante el período considerado.

Como ya se ha tenido ocasión de exponer en este informe, la legislación cooperativa básica vigente en la Argentina se adecúa en lo fundamental a las necesidades del importante movimiento cooperativo nacional, exhibiendo una marcada ortodoxia principista y una aceptable técnica jurídica. No está actualmente en consideración o elaboración su reforma a nivel oficial, ni la misma es reclamada por el movimiento cooperativo.

Naturalmente, este juicio positivo de valor no obsta a que se adviertan algunas deficiencias en la normativa vigente, que se debería tratar de superar cuando, en un futuro que las circunstancias no permiten prever sea muy próximo, se acometa su eventual re-

forma. Dada que su examen pormenorizado sería extraño a un estudio comparatista, se señalan sólo a mero título ejemplificativo las siguientes:

a) Deficiente técnica en lo atinente a la remisión que se efectúa al régimen societario, cuya aplicación supletoria se establece en su sección referente a las sociedades anónimas, la que peca de incompletitud, al omitir la parte general de la Ley 19.550 -aunque por vía de interpretación quepa sostener su supletividad - y de imprecisión, al subordinar la aplicabilidad de dicha normativa a la no contradicción con la naturaleza de las cooperativas, sin precisar concretamente los preceptos involucrados, defiriéndose en consecuencia su determinación a la labor del hermeneuta, con la consiguiente dificultad e inseguridad en los resultados, dejando además lagunas en aspectos de no desdeñable trascendencia práctica.

b) Omisión de la regulación especial de las distintas clases de cooperativas, cuyas peculiaridades reclaman una normación específica, sin perjuicio de una parte general común a todas ellas.

c) Atenuación de la regla mutualista derivada de la admisión excepcional de la prestación de servicios a terceros no asociados, estimándose que deben ponderarse las críticas emitidas por un sector de la doctrina al apartamiento de la rigurosa ortodoxia del régimen legal anterior en este punto, o cuanto menos, fijarse legalmente límites precisos a dicha excepción, impidiendo que por esta vía pueda llegar a desnaturalizarse el tipo cooperativo en sus fines, por ser impropio delegar esta delicada materia al discrecionalismo reglamentario administrativo, sin perjuicio de destacar la prudencia y mesura con que, hasta ahora, el Instituto Nacional de Acción Cooperativa ha acotado la posibilidad considerada.

d) Falta de regulación del régimen del acto cooperativo y de desarrollo de las consecuencias e implicancias de su noción legalmente enunciada.

e) Rigidez en la consagración imperativa de métodos inesenciales a la caracterización conceptual de las cooperativas o que deberían admitir opciones alternativas, como ocurre en materia de la ineluctabilidad de retornar un determinado porcentaje de los excedentes y de la limitación a determinadas proporciones de la parte destinable a la formación de reservas colectivas, aspectos en los cuales debería conferirse mayor libertad a la regulación estatutaria, a fin de adecuar las soluciones particulares a las necesidades y posibilidades concretas de financiamiento interno de cada entidad.

f) Inconsecuencia con el régimen general establecido para el retorno de los excedentes respecto de las cooperativas de crédito, a las que injustificadamente se les permite optar por la distribución en proporción al capital aportado.

g) Pareja inconsecuencia con el mismo régimen en materia de quebrantos, que se soportan en proporción al capital y no a los servicios gozados, como es la regla respecto de los excedentes.

h) Lesión al principio de la participación democrática de los asociados en el gobierno de las cooperativas, en los casos en que es necesario organizar la asamblea de delegados, derivada de la limitación del cometido de las asambleas de distrito a la mera elección de los delegados, substrayendo a los asociados toda posibilidad de deliberar sobre el orden del día de la asamblea general y de conferir a su respecto instrucciones con eficacia vinculante a aquéllos, lo que se agrava por el hecho de que el cargo de delegado es, en principio, permanente, ya que salvo disposición estatutaria en contrario

dura hasta la próxima asamblea ordinaria, pudiendo por ende participar de cualquier asamblea extraordinaria que se convoque en el ínterin, para resolver sobre cualquier asunto, sin que los asociados tengan oportunidad de hacer valer su parecer de ninguna manera, ni siquiera a través de una nueva consulta electoral.

i) Delegación de excesivas facultades normativas y sancionatorias en la autoridad administrativa nacional de aplicación y centralización en la misma de funciones y atribuciones que menoscaban facultades constitucionalmente reservadas a las provincial en nuestro régimen federal y plantean diversos problemas prácticos.

Los defectos apuntados y otros que puede poner de resalto el análisis pormenorizado de la legislación cooperativa argentina no deben hacer perder de vista su básica bondad, su consecuente fidelidad a los principios rochdaleanos, su feliz captación del fenómeno cooperativo tal como se diera en la realidad nacional y su idoneidad para regularlo estimulando su desarrollo y a su vez encauzándolo dentro de los senderos que lo caracterizaron desde sus inicios y que la buena doctrina marca.

El juicio francamente laudatorio que, desde este ángulo visual, merecen tanto el estatuto legal de 1926 (Ley 11.388) como el que lo reemplazara en 1973 (Ley 20.337, actualmente vigente), no debe inducir al error de suponer que siempre el cooperativismo haya recibido de la acción estatal el apoyo y estímulo a que su reconocida calidad de valiosa herramienta de progreso económico y social le deberían hacer acreedor, que trasuntan aquellas leyes y que tradicionalmente han orientado el obrar de los organismos administrativos a los que específicamente incumbe su fiscalización.

Intereses afectados por el desarrollo del cooperativismo inspiraron, ocasionalmente, normas restrictivas de su accionar, siendo de recordar las luchas que debieron librar en su defensa, muchos años atrás, las cooperativas de electricidad, y en época más reciente, las de crédito, no pudiendo dejar de mencionarse, tampoco, la abrogación en los últimos años de diversas normas que consagraban exenciones fiscales en favor de las entidades cooperativas y su actividad, inspiradas en antiguas políticas de fomento reconocedoras de la función social de la cooperación, dejadas en parte de lado en función de otros criterios.

El movimiento cooperativo argentino, no obstante, merced a la fortaleza que derivan de su firme inserción en el medio y la perseverante adhesión a su ideario inspirador, ha superado las circunstancias esporádicamente adversas que debió enfrentar y ha incrementado gradualmente su presencia en la sociedad nacional, conformando hoy un importante sector de su economía que presenta perspectivas de continuada expansión, abarcando áreas cada vez más extensas, y variadas de la misma y llegando con sus servicios a atender a capas crecientemente diversificadas y ampliadas de su población.

Ello permite ser optimista respecto de su futuro, y por extensión, respecto del régimen jurídico que habrá de regirlo, que difícilmente podrá escapar a la influencia de esa realidad y previsiblemente mantendrá los lineamientos de la básicamente excelente legislación vigente, sin perjuicio del perfeccionamiento de que como toda obra humana es pasible y de su adecuación a la mutable realidad que depare el devenir social argentino, como parte de la infatigable marcha de la humanidad en pos de mejores y más justas condiciones de vida, para cuya consecución la cooperación ha demostrado ser, si no la panacea universal, una indudablemente eficaz palanca de progreso social y bienestar general.