

La legislación de defensa del consumidor y las cooperativas

Dante Cracogna

Recibido: 02.05.11
Aceptado: 12.06.11

Sumario: I. Las primeras cooperativas. II. El desarrollo posterior. III. La defensa del consumidor. IV. Relación entre cooperativas y movimientos de consumidores. V. Incongruencia de la aplicación de la legislación de defensa del consumidor a las cooperativas. VI. Conclusión. Responsabilidad de las cooperativas.

Resumen: El cooperativismo moderno nació como un movimiento de consumidores para mejorar la condición de los trabajadores mediante la defensa de sus salarios y la organización de la demanda. La cooperativa es una genuina expresión voluntaria y democrática de la defensa del consumidor, anterior a la acción del Estado en esta materia. De allí que la aplicación de la legislación de defensa del consumidor a la relación entre cooperativa y asociados resulte redundante, puesto que la primera no es otra cosa que la expresión organizada de los últimos.

Palabras clave: cooperativas, consumidores, acto cooperativo, defensa del consumidor.

Abstract: Modern co-operation was born as a consumer movement to ameliorate the condition of the working class by means of defending their salaries and organizing the demand. Thus, the co-operative is a genuine expression of voluntary and democratic consumer's defence, existing previous to the State intervention. Therefore, the application of the consumer legislation to the relation between the co-operatives and their members became redundant because the co-operative is only the organization of the consumers themselves.

Key words: co-operatives, consumers, acto cooperativo, consumer's defence.

I. Las primeras cooperativas

Parecería ocioso recordar que las primeras cooperativas del mundo en el sentido actual del término fueron las cooperativas de consumo, cuyo paradigma lo constituye la Cooperativa de Rochdale universalmente reconocida como la más antigua y genuina manifestación del cooperativismo con sus rasgos propios y definitorios.¹

Sin embargo, la Cooperativa de Rochdale fue un eslabón de una cadena de experiencias que se venía desarrollando desde tiempo atrás en Inglaterra, particularmente en el nordeste donde la Revolución Industrial había hundido sus raíces produciendo una importante transformación económica y social. En efecto, la prédica y la obra de importantes precursores entre los que se destacan el Dr. William King y, muy especialmente, Robert Owen, habían prendido fuertemente en los ambientes intelectuales y sociales progresistas como así también en amplios estratos del proletariado industrial naciente.²

Todas estas experiencias consistían en la organización de los trabajadores de la industria en su condición de consumidores para que su menguada capacidad de compra individual se potenciara mediante la concentración mejorando de esa manera las condiciones de aprovisionamiento del conjunto. En suma, se trataba de organizar la demanda dispersa; era un movimiento de consumidores que pugnaban por mejorar su precaria situación. En una época de auge de desarrollo del capitalismo industrial no resulta extraño que los trabajadores trataran de superar sus dramáticas limitaciones económicas mediante la valorización de sus ingresos aumentando su poder de compra pues el intento de mejorar su condición logrando el incremento de sus magros salarios tropezaba con la sobreabundancia de mano de obra y la férrea restricción a toda clase de reclamo salarial. Por cierto, aun más remota se hallaba la posibilidad de acceder a la actividad productiva puesto que las máquinas —motor del desarrollo industrial— estaban totalmente fuera de su alcance, tanto que muchos consideraban que el único trato posible con ellas consistía en destruirlas para que no bajaran aun más los salarios o, peor aun, cundiera la desocupación.³

¹ Mladenatz, Gromoslav: *Historia de las doctrinas cooperativas*, trad. C. Tumino, Intercoop, Buenos Aires, 1969, pp. 63 y ss.

² Bonner, Arnold: *British Co-operation*, Co-operative Union Ltd., Manchester, 1961, Chapter 2, pp. 22 y ss.

³ Cfr. Mantoux, Paul: *The Industrial Revolution in the Eighteenth Century*, Jonathan Cape, London, 1961, pp. 99 y ss, donde se realiza una vívida descripción de las condiciones laborales de la época.

En ese contexto se inscriben los ensayos de cooperativas de consumo llevados a cabo en la primera mitad del siglo XIX que llegaron a extenderse en forma significativa pero que tuvieron vida relativamente efímera pues no lograban articular una forma de operación sustentable que diera permanencia al espíritu solidario de los trabajadores más allá de la etapa inicial.

El punto de inflexión lo marcó, precisamente, la Cooperativa de Rochdale al conjugar en su organización y funcionamiento una serie de pautas —plasmadas en su histórico estatuto— que permitieron dar estabilidad y capacidad de crecimiento a la nueva experiencia. Ello se debió, principalmente, a la eliminación del crédito al consumo que había sido causa de la ruina de muchas experiencias previas y a la incorporación del llamado «principio de Howarth» en virtud del cual los excedentes se devolvían («retornaban») periódicamente a los asociados en proporción a las adquisiciones realizadas en la Cooperativa. Con ello quedó definitivamente consolidada la cooperación de consumo y sus principios sirvieron de orientación a las cooperativas no sólo de esa actividad sino en general.⁴

II. El desarrollo posterior

Consolidado el experimento rochdaleano su expansión resultó asombrosa no sólo geográficamente sino también en diferentes sectores de la actividad económica que adoptaron sus principios para organizarse. Tanto fue así que en la propia cuna del movimiento cooperativo no tardó en plantearse una seria diferencia en el seno de la Unión Cooperativa entre las cooperativas de consumo originarias y las cooperativas de trabajo sobrevivientes, la que fue zanjada con el predominio de las primeras.⁵

Lo cierto es que el desarrollo posterior resultó en una significativa afirmación del cooperativismo de consumo asentado no ya en la búsqueda de mejoramiento de la situación del proletariado industrial sino en el designio de lograr el progreso de los consumidores en general; es decir, de toda la población puesto que la condición de consumidor

⁴ Los estatutos de la Cooperativa de Rochdale, que sirvieron de orientación para el desarrollo posterior de las cooperativas y para la formulación de los principios universales de la cooperación están reproducidos en Lambert, Paul, *La doctrine coopérative*, Les Propagateurs de la Coopération, Bruxelles, 1959, pp. 299 y ss.

⁵ Cole, G.D.H.: *A Century of Co-operation*, George Allen & Unwin Ltd. for Co-operative Union Ltd., Manchester, 1944, Chapter VI, pp. 97 y ss.

tiene carácter universal.⁶ Por ende, el cooperativismo se expandió sin fronteras.

Sin embargo, a pesar de que no cabía duda acerca de que el cooperativismo procuraba el progreso de los consumidores, el crecimiento de la dimensión de las cooperativas fue llevando a que en muchos casos se produjera un distanciamiento entre aquéllos y la conducción de éstas. El elevado número de asociados; las dificultades o el desinterés en la participación; la burocratización de la organización; la profesionalización de los cuadros administrativos; la falta de contacto entre dirigentes y asociados, entre otros aspectos, provocaron que las cooperativas no se diferenciaron de otras empresas de distribución minorista. En cierta manera, el crecimiento y el éxito económico de las cooperativas las llevó a posponer el auténtico interés por los consumidores.⁷ Y no fueron pocos los casos en lo que, habiendo adoptado las técnicas y políticas propias de las empresas comerciales corrientes, las exacerbaron al punto de mimetizarse con ellas y, finalmente, colapsar.

III. La defensa del consumidor

En forma paralela a la defensa del interés de los consumidores que las cooperativas venían realizando fue emergiendo una cierta conciencia política acerca de la importancia de esta cuestión que llevó en forma paulatina pero sostenida a la sanción de medidas legislativas y administrativas de carácter protectorio de los consumidores. Vale decir que no se trataba ya de la organización de los propios consumidores para procurar su autodefensa y promoción sino de iniciativas estatales orientadas a brindarles protección, incluso sin contar con su propia voluntad sino como una política de interés público impuesta por vía compulsiva.⁸

⁶ El título de la célebre conferencia pronunciada por el eminente economista Charles Gide en Lausana en 1938 —«El reino de consumidor»— es cabalmente revelador de esta tendencia. Por otra parte, los estudios teóricos estuvieron fundamentalmente dedicados a las cooperativas de consumo, siendo el mencionado Ch. Gide uno de sus principales exponentes (cfr. *El cooperativismo*, Intercoop, Buenos Aires, 1974, *passim*).

⁷ AAVV: *La democracia participativa en las cooperativas de consumo*, Intercoop, Buenos Aires, 1997, contiene una amplia investigación sobre el tema realizada en grandes cooperativas de consumo de Japón, Italia, Reino Unido, Canadá y Suecia, que resulta muy ilustrativa acerca de los problemas mencionados en el texto.

⁸ En algunos casos, la defensa del consumidor llega a estar consagrada en las propias constituciones nacionales, como sucede en la Constitución Argentina con la reforma de 1994: «Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en

Esta nueva tendencia se materializó inicialmente en los países de mayor desarrollo económico donde la concentración empresarial dejaba a los consumidores con un mayor grado de exposición a posibles abusos⁹ y se manifestó por medio de leyes de protección similares a las que el derecho del trabajo había consagrado anteriormente en defensa de los trabajadores, expresada en el principio *pro consumidor*. De esta suerte, aun con independencia de la voluntad de los consumidores, el Estado vino a consagrar su protección.

La nueva corriente implicaba en los hechos sustituir el empeño de los propios consumidores por la acción estatal. Es verdad que, especialmente en las sociedades modernas y complejas, los consumidores no suelen tener conciencia de que ellos mismos pueden contribuir a solucionar sus problemas mediante su organización.¹⁰ En general, están más preocupados por atender otros problemas, incluido el de producir mayores ingresos para poder consumir más. Y también es cierto que en muchos casos no tienen deseo ni tesón suficientes para encarar por sí mismos esa tarea prefiriendo abandonarse a los excesos de quienes los explotan o confiar en que sean terceros —particularmente el Estado— quienes se ocupen de su protección.

Es el Estado, entonces, quien por medio de la legislación impone la tutela del consumidor estableciendo medidas orientadas a ese propósito y encargando su aplicación a organismos y funcionarios designados al efecto, además de tribunales especiales o de directivas dirigidas a los jueces ordinarios para que las hagan efectivas. Incluso, ante la falta de iniciativa de los particulares, la legislación promueve la creación de asociaciones y organizaciones de consumidores destinando recursos para solventarlas y estableciendo organismos públicos para apoyarlas

la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos de competencia nacional, y a la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios. La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas en los organismos de control» (art. 42).

⁹ De allí que inicialmente las medidas de protección del consumidor estuvieran ligadas a la legislación antimonopólica.

¹⁰ Es del caso recordar la famosa reflexión del Presidente Kennedy en su mensaje del 15 de marzo de 1962 al Congreso cuando señalaba que los consumidores son los más débiles a pesar de tener potencialmente todo el poder.

y, eventualmente, controlarlas. En suma, el Estado deviene sustituto de los consumidores y los funcionarios públicos asumen vicariamente su protección. Incluso llegan a existir movimientos de consumidores que son el producto de la acción estatal, formados por organizaciones sostenidas con fondos públicos.

IV. Relación entre cooperativas y movimientos de consumidores

Por su propia naturaleza, las cooperativas constituyen la más auténtica expresión de la defensa del consumidor. Por lo tanto, no resulta extraño que se hayan vinculado con los movimientos de consumidores puesto que ellas no son otra cosa que consumidores organizados; de manera que la defensa y promoción de éstos es de su esencia.

En la cooperativa no existe contraposición de intereses entre ella y sus asociados¹¹, toda vez que no es otra cosa que la expresión de los consumidores organizados. No es diferente de ellos ni podría serlo puesto que los asociados son los que le dan origen, los dueños de ella y los que la gobiernan y gestionan para satisfacer sus propias necesidades repartiéndose entre sí los excedentes que su operatoria pudiera generar.

Precisamente esta circunstancia es la que da lugar en el campo jurídico a la teoría del *acto cooperativo* entendido como la relación que tiene lugar entre la cooperativa y sus asociados con motivo de la realización de su objeto social¹²; el acto cooperativo no expresa intereses contrapuestos como los que existen en una relación jurídica común de naturaleza contractual como se manifiesta en el acto de comercio en el que una de la partes (el comerciante o proveedor) trata de obtener un lucro o ganancia a costa de la otra puesto que cada uno tiene intereses diferentes: el comerciante o proveedor trata de cobrar el mayor precio posible para obtener así el mayor lucro, en tanto que el adquirente o consumidor trata de pagar el menor precio posible.

De esta manera, al no existir contraposición interna de intereses, el acto cooperativo expresa una naturaleza específica de la relación entre

¹¹ Se emplea la palabra «asociado» que es la utilizada por las leyes de cooperativas de varios países de América Latina, en tanto que en otros se emplea la voz «socio».

¹² Sobre el *acto cooperativo* puede consultarse: Cracogna, Dante: «O ato cooperativo na América Latina», en Guilherme Krueger (coordinador): *Ato cooperativo e seu adequado tratamento tributário*, Mandamentos Editora, Belo Horizonte, 2004, pp. 45 y ss; más ampliamente, Pastorino, Roberto Jorge; *Teoría general del acto cooperativo*, Intercoop, Buenos Aires, 1993, *passim*.

la cooperativa y sus asociados, al contrario de lo que ocurre en la actividad comercial común donde la regla es la oposición de intereses entre proveedor y consumidor, lo cual fundamenta la legislación de defensa del consumidor dirigida a la protección de la parte más débil en esa relación.¹³

V. Incongruencia de la aplicación de la legislación de defensa del consumidor a las cooperativas

Las circunstancias señaladas determinan claramente la incongruencia de pretender aplicar la legislación de defensa del consumidor en las cooperativas ya que en ellas no tiene lugar el presupuesto básico que motiva esa legislación: proteger al consumidor de los excesos en que puede incurrir el proveedor en la búsqueda de su mayor beneficio, lucro o ganancia. Al no tener lugar ese presupuesto deviene inaplicable dicha legislación. En efecto, ¿de quien se protegería al asociado que es a la vez dueño, gestor y usuario de los servicios de la cooperativa? ¿Acaso de sí mismo?¹⁴

Por otra parte, huelga decir que siempre serán aplicables a las cooperativas las disposiciones legales de orden general que sean dictadas por razones de seguridad e higiene como así también las relacionadas con las pesas, medidas, marcas, denominaciones de origen, defensa del ambiente, etc. puesto que ellas se orientan a la protección del interés general de la población y salvaguardan la salud y el orden públicos.

Empero, las disposiciones específicas de defensa del consumidor, es decir las que tienen el objetivo de defenderlo o protegerlo de su contraparte más fuerte en la relación de consumo, resultan extrañas al ámbito cooperativo, en tanto se trate de relaciones entre la cooperativa y sus asociados. Diferente es la situación cuando los servicios de la cooperativa son prestados a terceros no asociados, puesto que en tales casos no opera el principio de identidad ya que se trata de sujetos distintos que no se vinculan mediante un acto cooperativo.

¹³ De Ángel, Yaguez, Ricardo: «La posición del consumidor y el ejercicio de sus derechos», en *Estudios sobre el derecho del consumo*, Iberdrola, Bilbao, 1991, pp. 52 y ss, cit. por Stiglitz, Gabriel A. y Stiglitz, Rubén S.: *Derecho y defensa del consumidor*, Ed. La Rocca, Buenos Aires, 1994, p. 21.

¹⁴ Así, por ejemplo, el art. 3 de la ley argentina de defensa del consumidor n.º 24.240 reza: «Relación de consumo es el vínculo jurídico entre el proveedor y el consumidor o usuario». Es obvio que si proveedor y usuario son una misma persona—como sucede en el caso de la cooperativa— no existe relación de consumo.

La cooperativa no tiene el carácter de un proveedor de bienes o servicios enfrentado con el asociado para lucrar a sus expensas, como sucede en la actividad comercial corriente. En la cooperativa, los asociados se reúnen para adquirir en común bienes o procurarse servicios que luego van utilizando a medida que los necesitan; la cooperativa actúa como una despensa o almacén común de los asociados del cual se van abasteciendo conforme con sus particulares requerimientos.¹⁵ Lejos se encuentra esta situación, pues, de la de un proveedor común que compra para revender a los consumidores lucrando con la diferencia entre el costo y el precio de venta. Si en la cooperativa llegara a existir una diferencia entre el costo y el precio que los asociados abonan por los bienes, entonces se les reembolsará dicha diferencia por vía del retorno proporcional a las adquisiciones realizadas por cada uno.¹⁶

La asimilación de la situación de los asociados de la cooperativa a la de los consumidores enfrentados con los proveedores es una ligereza que proviene de ignorar la peculiar naturaleza de las cooperativas; también puede ser una manera indirecta de provocar inconvenientes a las cooperativas aplicándoles normas contrarias a su naturaleza bajo el pretexto de igualdad de trato con otras formas de organización jurídica de la empresa.¹⁷ En todo caso, el resultado es el mismo: desaliento a la actuación de las cooperativas y, más aun, desaliento a la organización libre y voluntaria de los consumidores generando, como contrapartida, la idea de que es el Estado el único que puede —y debe— ocuparse de proteger a los consumidores y que nadie más puede hacerlo según su libre arbitrio.

¹⁵ En rigor, la cooperativa resultaría ser un verdadero consumidor o usuario final puesto que ella realiza adquisiciones en conjunto para sus asociados. Cfr. la opinión contraria de Farina, Juan M.: *Defensa del consumidor y del usuario*, Astrea, Buenos Aires, 1995, pp. 56/57.

¹⁶ Mateo Blanco, Joaquín: *El retorno cooperativo*, Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 1990, pp. 167 y ss.

¹⁷ La igualdad de trato de las cooperativas y las empresas comerciales lucrativas constituye una remanida postulación que se emplea, especialmente, en el derecho de la competencia y en el campo tributario, con el consiguiente perjuicio derivado de no reconocer los rasgos peculiares que diferencian a las cooperativas. Cabe recordar que la Recomendación n.º 193 de la OIT puntualiza que «los Estados miembros deberían adoptar una legislación y una reglamentación específicas en materia de cooperativas, inspiradas en los valores y principios cooperativos...» (punto 10.1, resaltado añadido), lo cual destaca la singularidad de estas entidades.

VI. Conclusión. Responsabilidad de las cooperativas

El adecuado cumplimiento del propósito de las cooperativas exige que su funcionamiento sea acorde con los principios y valores que informan a estas organizaciones.¹⁸ El rótulo de cooperativas por sí solo no es suficiente para sustraerlas del ámbito de la legislación de defensa del consumidor; lo que justifica esa exclusión es precisamente que funcionen con estricta observancia de los rasgos que definen su peculiar naturaleza.

Dicho requisito exige una adecuada información por parte de los asociados, de manera que conozcan con la mayor amplitud posible el significado de la cooperativa y los derechos y deberes que su pertenencia a ella implica. Asimismo es necesario que los asociados participen activamente en la vida institucional de la cooperativa tomando parte en su asamblea, interviniendo en sus decisiones y ejerciendo su capacidad de elegir y ser elegidos para el desempeño de los cargos de conducción y fiscalización. Finalmente, es necesario que la cooperativa tenga previstos y expeditos los canales para asegurar que los asociados puedan hacer conocer sus inquietudes y reclamos y obtengan respuesta rápida y apropiada.

Suele ocurrir que las cooperativas, especialmente cuando han alcanzado un grado significativo de desarrollo y cuentan con un número elevado de asociados, relajan sus vínculos con ellos y los dirigentes y funcionarios se distancian, creando la sensación de que son terceros extraños a toda relación con los asociados. En tales casos el resultado lógico es que los asociados consideren a la cooperativa como un ente ajeno a ellos y actúen en consecuencia reclamando, llegado el caso, la aplicación de la legislación de defensa del consumidor. Se produce entonces la paradoja de que una organización nacida para defender a los consumidores se convierte en blanco de los reclamos de sus propios asociados, como si se tratara de un proveedor cualquiera enfrentado con ellos.

¹⁸ Tal como fueron proclamados por la Alianza Cooperativa Internacional en su Congreso de Centenario (Manchester, 1995) por medio de la *Declaración sobre la Identidad Cooperativa*.