

PONENCIA 14

Danilo Gutiérrez

*LA SUPERVISIÓN ESTATAL Y LA AUTONOMÍA
DE LAS COOPERATIVAS*

LA SUPERVISIÓN ESTATAL Y LA AUTONOMÍA DE LAS COOPERATIVAS

Danilo Gutiérrez

LA SUPERVISIÓN ESTATAL Y LA AUTONOMÍA DE LAS COOPERATIVAS

EL MARCO Y EL DERECHO INTERNACIONAL: OIT, ¿QUÉ NOS RECOMIENDAN?

La Recomendación 193 de OIT, de 20 de junio de 2002, encara la supervisión de las cooperativas dentro de una visión amplia y actualizada de la naturaleza de las cooperativas, de su función en la sociedad y la economía y, desde esa perspectiva, su relación con el Estado y las políticas públicas.

Esta Recomendación derogó formalmente la Recomendación 127, del año 1966 y su contenido trasluce la superación de la concepción plasmada en la norma original.

Recorriendo la Recomendación 12, advertimos primeramente que no era de aplicación universal; se limitaba a los “países en desarrollo”, o sea, los atrasados, los que con esmero y aplicando las políticas del mundo desarrollado, algún día podrían llegar a parecerse a esos países modélicos. Por tanto, la promoción de las cooperativas solamente tiene sentido en esos países, los africanos y asiáticos descolonizados que emergían como repúblicas independientes sin aparatos productivos desarrollados, con costumbres y culturas ajenas a los cánones económicos “universales”, que tan bien habían captado las potencias occidentales y orientales (porque OIT también debía zanjar el detallito de la bipolaridad ideológica y la disputa por la hegemonía sobre estos territorios). Por supuesto, entre los países destinatarios de estas políticas de promoción, estábamos los latinoamericanos, quién puede dudarlo.

¿Y qué debía hacer el Estado con las cooperativas? Protegerlas, conducir las, vigilarlas, usarlas como instrumentos suyos para estructurar la producción nacional. Esta Recomendación tiene una sección entera titulada "Ayudas", dividida en "Ayudas financieras" y "Ayuda administrativa". El tema central de su anexo es la función de las cooperativas en los procesos de reforma agraria, donde al final se insta a los países al "intercambio y difusión de información sobre los métodos, posibilidades y **limitaciones** de las cooperativas". En ese marco general, se establecía que "las cooperativas deberían estar sometidas a un control que garantice, que desarrollan sus actividades de conformidad con el objeto para el que fueron establecidas y con la ley" (párrafo 27). Los objetivos de este control (párrafo 29) serían que las medidas "(a) aseguren una buena administración y dirección de las cooperativas; (b) salvaguarden los intereses de terceros; (c) den oportunidad para completar, mediante la práctica y examen crítico de los errores cometidos, la educación y la formación de los administradores y empleados de las cooperativas". Sí que se ajusten a la ley, y también que se ajuste a su objeto (¿él de los cooperativistas o él del Estado?), que

se asegure su correcta gestión, impida que perjudiquen a otros y las corrijan para que aprendan. Como se hace con los menores de edad a cargo. Las cooperativas serían "empresas niñas", tan niñas que ni "empresas". La diferencia entre las normas jurídicas y las ideas que las sustentan es que, las primeras tienen fecha cierta de derogación, mientras que las segundas conviven indefinidamente, se enfrentan expresa o tácitamente y reinan alternativamente en las cabezas de los legisladores, las autoridades de aplicación y los propios cooperativistas.

La Recomendación 193 de OIT fue un gran espaldarazo legal, para el cooperativismo. Incorporó al Derecho Internacional los elementos esenciales de la Declaración de Identidad de ACI. Adoptó, con carácter universal, la definición de cooperativa y los principios que la rigen, precisando su contenido mediante la incorporación de un anexo al documento. Estableció una serie de grandes definiciones que fueron aprobadas sin votos en contra y que guían y vinculan a todos los países.

Fue fruto del debate que reflejó la gran diversidad de visiones de los Estados y las posiciones prácticamente opuestas de las delegaciones sindicales y empresariales, con la presencia latente y coordinada de los cooperativistas que, sin otra voz oficial que la de los portavoces de ACI, se movilizaban desde el interior de las delegaciones de sindicalistas, empresarios y gobiernos.

Ese debate ya es historia, pero ilumina cuestiones vigentes que hoy estamos tratando. Si comparamos el texto inicial propuesto, con el definitivo de la Recomendación, hallamos diferencias más que significativas, verdaderas concepciones divergentes. Nadie posee "la" razón; existen contextos diferentes que permiten ofrecer soluciones dispares, siempre imperfectas. El texto de origen reflejaba la posición de los países de mayor desarrollo, parcialmente coincidente con la de los empresarios y las de las grandes cooperativas consolidadas, especialmente europeas. Llevaba la autonomía de las cooperativas frente al Estado a su máxima expresión. La posición del cooperativismo de los países centrales se resume en lo siguiente: que el Estado adopte un marco jurídico que reconozca la especificidad cooperativa, que no nos discrimine y nos permita ingresar en la competencia económica como un jugador más; el resto es cosa nuestra. Que el Estado no se inmiscuya en nuestra vida. El encabezamiento del párrafo 9 propuesto lo decía sin ambages: **"Los Miembros deberían limitar el papel de los gobiernos a una función reguladora de las cooperativas"**

Y precisaba el concepto en relación con el tema que estamos tratando: "d) adoptar medidas para la **supervisión de las cooperativas en condiciones similares a las que se aplican a las demás formas de empresa**". O sea: si a las sociedades comerciales de porte similar no se las controla, que tampoco se lo haga con las cooperativas; si se supervisa en función de las actividades, que no se distinga a las entidades controladas, según su naturaleza jurídica. Con algo

de sarcasmo, se podría decir que era una Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, pero sin promoción. Más bien, una promoción de su identidad, de su regulación y de su libre desarrollo. Punto.

Pero esa no era, la posición de los países latinoamericanos ni de los sindicatos, que desde sus respectivas trincheras lideraron la presentación de enmiendas que fueron recogiendo mayorías entre asiáticos, africanos y la comprensión y el reconocimiento de muchos europeos. Nuestros países necesitan más de las cooperativas y las cooperativas necesitan más de nuestros países, pero ¿cómo hacerlo sin que se tornen un instrumento subordinado al gobierno de turno? Tal es la cuestión central, que de alguna forma transita por gran parte de las ponencias que en este Congreso se presentan.

¿En qué se transformaron aquellos textos? **"Una sociedad equilibrada precisa la existencia de sectores públicos y privados fuertes y de un fuerte sector cooperativo, mutualista y otras organizaciones sociales y no gubernamentales. Dentro de este contexto, los gobiernos deberían establecer una política y marco jurídico favorables a las cooperativas, compatibles con su naturaleza y función, e inspirados en los valores y principios cooperativos y...** con miras:

- a) establecer un marco institucional que permita proceder al **registro de las cooperativas de la manera más rápida, sencilla, económica y eficaz posible;**
- b) prever la adopción de **medidas de supervisión de las cooperativas acordes con su naturaleza y funciones, .. No menos favorables que las medidas aplicables a otras formas de empresa y de organización social"** (Párrafo 6).

¡Claro que, estamos ante una dificultad, porque una supervisión que atienda a la naturaleza y función de las cooperativas y vele por los valores y principios cooperativos, no siempre será rápida, sencilla económica, no menos simple y favorable que la aplicable a otras formas de empresa! Si la simplificamos, no garantizamos la autenticidad del desarrollo cooperativo, pero si la complejizamos y burocratizamos, se desestimulará la constitución de cooperativas por la asunción de costos de los que sus competidoras estarán libres y que suelen superar todas las consideraciones tributarias e incentivos especiales imaginables.

Una de las problemáticas relacionadas con esta supervisión de las cooperativas "acorde con su naturaleza" es la del contralor del cumplimiento de los principios cooperativos. Los principios cooperativos, en las legislaciones que los reconocen, inspiran el sistema legal y aportan un criterio para la interpretación e integración del derecho cooperativo. Hasta este punto, comparten las características de los principios generales del derecho e iluminan a quien los aplica, incluido el organismo supervisor, sobre el sentido de las normas y su correcta interpretación. Pero los principios cooperati-

vos son algo más que eso y merecerán ser objeto de un particular análisis de la ciencia jurídica: son en parte, una meta que tensiona el funcionamiento de las cooperativas y que, por objetivamente inalcanzables, reciben del legislador determinadas exigencias de estándares mínimos; y por otra parte, pautas directamente establecidas en la ley, cuyo cumplimiento es objeto de contralor y cuya violación conlleva una sanción. Pongamos un ejemplo. En buena parte de las leyes cooperativas nacionales se fijan los períodos máximos de gestión de los órganos directivos; dentro de tales límites existe un ámbito de libertad para las disposiciones estatutarias. Esos topes son inspirados, sin duda, por el principio de gestión democrática. En otras leyes, como la uruguaya, no se fija ningún tope, pero se consagra a texto expreso el principio de gestión democrática y agrega que “dichos principios han de aplicarse al funcionamiento y organización de las cooperativas”. ¿Qué ocurriría si se presentara al Registro un estatuto que consagrara un sistema de elecciones cada quince años? ¿Podría entenderse que existe un vacío legal o la contravención directa de un principio cooperativo? La incursión de las autoridades de contralor en este terreno deja margen a la discrecionalidad, por lo cual, en materia de cumplimiento de principios, se impone el desafío de crear instrumentos normativos que permitan objetivar dimensiones que son esencialmente cualitativas.

Entre esos andariveles posibles marchan las cooperativas: una postura indiferente y hasta hostil, propia del liberalismo, una intervencionista, entre paternalista y burocrática, y otra promotora, todo ello a veces combinado por la coexistencia de normas provenientes de distintos períodos legislativos, de equilibrios políticos inestables y de las luchas de movimientos cooperativos con mayor o menor cohesión interna y capacidad de incidencia.

LA AUTONOMÍA BIEN ENTENDIDA EMPIEZA POR CASA

Pido disculpas a los juristas puros, que toman al derecho cooperativo como una disciplina científica que puede analizarse sin involucramiento, sin pasión. Sé que no son muchos, por varias razones. La primera que se me ocurre; es que quien toma el derecho como una carrera más, hoy tiene opciones más lucrativas que la especialización en cooperativismo. La otra, es similar al letrero de la puerta del Infierno: El que entre aquí, que pierda toda esperanza... de salir. Es prácticamente imposible introducirse de lleno en la vida cooperativa sin llenarse los pulmones de la atmósfera cooperativista, sin latir al unísono con los cooperadores, sin fanatizarse, en el buen sentido, si es que lo hay, con la causa cooperativa.

Les pido disculpas porque no continuaré con un análisis imparcial de las normas, del derecho objetivo. Sin adentrarse en la vivencia del fenómeno cooperativo, en su sustancia, no es posible abordar los temas normativos, orgánicos, institucionales, procedimentales.

Los principios cooperativos forman un sistema inescindible y por ello deben analizarse en forma conjunta. Cuando tratamos el principio de autonomía de las cooperativas, debemos comprender que no hay AUTONOMÍA sin GESTIÓN DEMOCRÁTICA, no hay gestión democrática sin INFORMACIÓN y EDUCACIÓN de los socios. Estos principios son normas de actuación y son metas hacia las que se progresa, nunca totalmente alcanzadas, el horizonte de perfección hacia el cual caminamos. Reclamar al Estado el respeto de la autonomía sin comprometerse y ejercer estos principios es una señal de inmadurez y falsedad.

GESTIÓN DEMOCRÁTICA Y AUTONOMÍA:

Con la sola excepción de las cooperativas más pequeñas, en el sistema cooperativo funciona el sistema de democracia representativa. Cuanto mayor es el número de socios y la extensión territorial en que operan, más posibilidades existen de incurrir en costos de agencia. Se debe minimizar el riesgo de interposición de intereses personales y grupales en el proceso de interpretación y ejecución de la voluntad colectiva. Una cosa es que las cooperativas sean autónomas y otra muy opuesta será que los presidentes o gerentes se comporten como si fueran autónomos. Sí no existen las normas preventivas adecuadas, los órganos públicos de supervisión deberán actuar para asegurar el cumplimiento de la voluntad social, defendiendo su autonomía, no frente al Estado ni frente a otras empresas, si no frente al irrespeto del objeto social por parte de los gestores.

Los profesionales del derecho no siempre tienen incidencia sobre la elaboración de las normas legales, pero sí operan fuertemente como asesores a la hora de la redacción de los estatutos y reglamentos. Por tal razón, deben colocar a disposición de los decisores las herramientas.

Repasemos algunos temas vinculados con la gestión democrática que requieren la debida regulación, ya sea legal o estatutaria:

- No se puede observar pasivamente la extendida “esclerosis asamblearia”. Cumplir el rito de la asamblea anual, con la debida convocatoria y sus publicaciones no garantiza la soberanía de los socios. Si bien muchas acciones trascienden el plano normativo y hacen a la gestión social, deben incorporarse como válidas nuevas formas de comunicación y toma de decisiones, con el apoyo de las nuevas herramientas tecnológicas, que permiten sesionar a distancia. Un punto que conspira contra el normal funcionamiento de las asambleas, en cooperativas de usuarios que comprenden miles de socios de distintas procedencias, es la realización de un acto único anual en la ciudad sede. La participación de socios se reduce a un porcentaje minúsculo o es tan multitudinaria que impide un tratamiento y debate serio de los temas, a lo que agregamos las abismales asimetrías de información y conocimiento de los dirigentes frente a los socios de base. En leyes y estatutos observamos con frecuencia la constitución de asambleas de delegados, precedidas

por asambleas locales o sectoriales. Excepcionalmente, la ley las impone como obligatorias a partir de cierto número de socios o de determinada dispersión territorial de los mismos.

- En esta clase de cooperativas, otro desafío es la promoción de auténticos procesos electorales, que tampoco pueden limitarse a un tema formal de convocatorias y elecciones. El punto de partida, en general, es fuertemente favorable para los grupos de dirección ya instalados, que cuentan con los contactos, los padrones sociales, la comunicación institucional, aparte de la experiencia y el dominio del manejo interno de las cooperativas. Estas situaciones varían de caso a caso y las “normas de equilibrio” deberían corresponder a cada estatuto; en cambio, un mínimo de garantías de oportunidad para todos los aspirantes podría ser objeto de la legislación.

- En el otro extremo, tenemos las cooperativas muy pequeñas, para las que se admite como excepción la figura del “administrador único” (como en el caso español). La reducción del número mínimo de socios, en el marco del fomento de las microempresas asociativas, ha traído tal innovación. Limitada su regulación a este enunciado, se torna sumamente riesgosa para el funcionamiento democrático y la capacidad de control de los asociados. Deberían incorporarse contrapesos, tales como la realización de asambleas frecuentes, la ratificación de las decisiones más importantes por parte de la asamblea y garantías de rotación en el cargo de administrador.

- Nuestro continente ha adoptado el sistema dualista, para el gobierno de las cooperativas, que contempla la existencia de Comisiones Fiscales o Juntas de Vigilancia, como instrumento central del autocontrol. Algunas normas, especialmente dentro de las que regulan las cooperativas financieras, exigen determinada especialización técnica para sus miembros, que contrasta algunas veces con la realidad socio-educativa de los asociados y limita la expresión soberana de los mismos en lo que respecta a las personas en las que quieren depositar su confianza. Por tal razón, suele optarse, para cooperativas de mediano porte y complejidad, dotar a los órganos de vigilancia del auxilio de técnicos calificados en materia legal, contable y administrativa, que deberían ser autónomos de los involucrados en la gestión directa, así como de auditores externos. Desde el punto de vista de la sana oposición de intereses, sería recomendable legislar acerca de la incompatibilidad de integrar a estas Juntas miembros del mismo núcleo familiar o grupo económico que sus controlados, sean directivos o funcionarios. Los sistemas de elección suelen conspirar contra la autonomía del órgano de contralor, ya que en general suelen incluirse en las mismas hojas de votación las candidaturas para el consejo directivo y la comisión fiscal o junta de vigilancia.

- Por último, en algunos casos se legisla expresamente y en otros se deja librado al estatuto la determinación de la extensión de los períodos de gestión y los topes de reelecciones de los integrantes de los órganos. Es natural que exista flexibilidad, de acuerdo con las características particulares de las cooperativas. La cuestión que

se nos plantea es, sí existe un punto en que se vulnere el principio de gestión democrática.

Autonomía, información y educación

La autonomía de las cooperativas se construye desde una auténtica gestión democrática, la que no es posible sin una información objetiva, oportuna, accesible, comprensible para el asociado o directivo.

Sobre el particular, la tendencia de nuestras legislaciones ha avanzado hacia la consagración del derecho personal de todos los asociados, al requerimiento de informaciones precisas, con los resguardos pertinentes para evitar el acceso de competidores empresariales a datos sensibles. En idéntica línea, se legisla sobre normas generales de transparencia, relacionadas con la información pertinente que deben contener las páginas web y boletines oficiales de las cooperativas, donde el legislador debe tener el cuidado que sea equivalente a la de otro tipo de entidades del mismo ramo de actividad.

Entre otros elementos que contribuyen a que los asociados accedan a una información completa y accesible con anterioridad a las Asambleas, está la determinación preceptiva –adecuada a las características y dimensiones de las cooperativas- del contenido y forma de presentación de su memoria anual, de forma que junto a los estados contables se cuente con un balance social o una evaluación integral.

Sí, desde un principio de este capítulo ligamos la autonomía de las cooperativas al principio de control y gestión democrática y dijimos que, ésta última exige transparencia en la información, solamente nos queda concluir la íntima relación de estos principios con la regla de oro de la cooperación, que es el principio de educación. Ciertamente es que el esfuerzo permanente para la incorporación de una cultura de la cooperación, para la capacitación para la dirección y la vigilancia del buen funcionamiento de las cooperativas, la democratización de los conocimientos globales para ampliar los núcleos humanos aptos para conducir la gestión de las cooperativas no se garantizan ni resuelven con meras regulaciones normativas.

No menos cierto es, también, que el establecimiento de algunas normas legales o estatutarias contribuye en dirección a los objetivos planteados. Ejemplos de ello son: la obligatoriedad de la existencia de las Comisiones de Educación, de fondos específicos con ese cometido, de los presupuestos y planes anuales en la materia, con la consiguiente rendición de cuentas a la Asamblea. Destacamos especialmente la exigencia de una formación básica para integrar órganos de dirección, sea ésta previa a la elección o a la toma de posesión de los cargos.

FACULTADES DE LA ADMINISTRACIÓN Y AUTONOMÍA DE LAS COOPERATIVAS

Cuando nos referimos a la autonomía de las cooperativas, estamos considerando que, si bien son de interés público y por tanto, sujetas a políticas públicas de promoción, son esencialmente entidades privadas a las que no se debe ni puede imponer, en principio, otro control que el de legalidad, tal como ocurre con cualquier otra persona jurídica de derecho privado. Aunque suene duro: tienen derecho a equivocarse. No existe ningún actor externo, detentor de la verdad, con autoridad para imponerles estrategias y políticas empresariales y sociales, mientras se ajusten a las prescripciones legales. Desde una perspectiva promotora, sí pueden estimularse las mejores prácticas y facilitar el acceso a todo el instrumental necesario para una buena gestión, esa batería de herramientas que tan detalladamente describe la Recomendación 193 de OIT.

CONSTITUCIÓN Y REGISTRO:

Fieles a ese principio de autonomía, entendemos que en la fase constitutiva de las cooperativas, el control inicial a cargo de la entidad registradora, debe ser documental y de legalidad. Un control previo de viabilidad económica y social sujeta a las cooperativas a potestades discrecionales de la administración pública. Pueden existir excepciones, que deben tratarse como tales. Para actividades sensibles que impactan sobre todo un sector de la economía, se exigirá a las cooperativas un plan de gestión, de la misma forma que se lo hará con otro tipo de entidades de la misma rama. En Uruguay tenemos la figura de la cooperativa social, destinada a promover la inserción socio-laboral de colectivos desfavorecidos, que desde un principio cuentan con una fuerte intervención promotora y de contralor de carácter estatal. Es posible concebir situaciones excepcionales como ésta, pero a sabiendas de que son transitorias y que su destino es la plena autonomía, si se las pretende reconocer como auténticas cooperativas.

FACULTADES SANCIONATORIAS:

Cuando hablamos de autonomía de las cooperativas frente al Estado, cabe una distinción fundamental entre la autoridad administrativa y el Poder Judicial. Se trata de evitar la injerencia directa y discrecional del administrador, no de sustraer al sector cooperativo del poder coercitivo del Estado en caso de infracciones a las normas jurídicas. En consecuencia, cada Estado deberá establecer el límite a partir del cual la potestad de aplicar sanciones u otras medidas deja de pertenecer a la autoridad supervisora y corresponde a las autoridades judiciales.

Las sanciones típicas de la autoridad de supervisión son de carácter económico, penas que se escalonan en función de la gravedad y la reiteración de las infracciones, debidamente predeterminadas. Salvo que fueren de una magnitud confiscatoria, equivalente a la decisión del cierre de la cooperativa, nadie puede juzgar como inadecuadas estas atribuciones; al contrario, si careciere de las mismas, el supervisor quedaría prácticamente inerte.

En el otro extremo tenemos la disolución de la cooperativa y cancelación de la personería jurídica, que a nuestro juicio debe corresponder exclusivamente al Poder Judicial y donde el supervisor debe tener la iniciativa como actor, apoyado en las pruebas obtenidas durante su gestión. De consecuencias equivalentes es el retiro de la autorización para funcionar, con la salvedad que la misma refiere frecuentemente a tipos de actividades especialmente reguladas que requieren autorización previa, con independencia de la naturaleza jurídica de la entidad que las ejecute.

Entre tales extremos, tenemos una gama de atribuciones que las legislaciones nacionales asignan alternativamente. Entre ellas tenemos la suspensión de la ejecución de resoluciones tomadas por los órganos de dirección y la de decretar la intervención de las cooperativas. En general, corresponden al Poder Judicial; puede en algunos casos tomarse medidas administrativas de urgencia mientras se deriva el asunto a la justicia. En general, se concuerda en que, la competencia corresponde a la Justicia, debiéndose prever que los procesos sean suficientemente ágiles.

ENTIDADES SUPERVISORAS Y SU IMPACTO SOBRE LA AUTONOMÍA DE LAS COOPERATIVAS

Las variantes ensayadas para la supervisión de las cooperativas, tomando en cuenta su estructura, competencias, composición de los órganos de dirección, distribución territorial, autonomía o vínculo jerárquico con el Poder Ejecutivo, relación con las organizaciones representativas del cooperativismo y un sin fin de cortes imaginables, nos pueden conducir a múltiples clasificaciones. Cada modelo incide de alguna manera sobre la autonomía de las entidades supervisadas.

Tomando las tres funciones clásicas del Estado en relación con el cooperativismo, de registro, supervisión y promoción, tenemos ejemplos en los cuales se reúnen todas ellas en una sola entidad y otros en los que se separan. La unificación posee la ventaja de la especialización en la materia, la visión global y la articulación de todas las funciones, que son complementarias, y los inconvenientes de la generación de una gran dependencia de una entidad pública y la oposición de intereses que se genera cuando confluyen en la

misma institución la acción promotora y el contralor, lo que generalmente se atenúa mediante la configuración de Departamentos técnicamente autónomos.

En cuanto a la especialización de la supervisión, tenemos entidades encargadas exclusivamente de las cooperativas (ejemplos de Paraguay o Chile), otras que abarcan también a las mutuales (como Argentina), al conjunto de la Economía Social y Solidaria (caso de Colombia) o a múltiples destinatarios, con divisiones especializadas separadas. Este es el caso de Uruguay, en que, la Auditoría Interna de la Nación tiene a su cargo la supervisión de personas jurídicas públicas, sociedades anónimas y cooperativas. La especialización en cooperativas es recomendable. La variante de considerar toda la “familia” de la economía social y solidaria es una tendencia creciente, que requiere una legislación y definiciones muy precisas de los principios comunes y las características diferenciales. Otros Estados, reconociendo la total autonomía de las cooperativas, encomiendan esta función supervisora a sus propias organizaciones de integración y reducen la intervención estatal al contralor de actividades específicas, sin considerar la figura jurídica de los sujetos. Dentro de los países en los que se ejerce la supervisión de las cooperativas en cuanto tales, no siempre se comete tal función a un solo organismo. En algunos casos, cuando se trata de cooperativas financieras o multi-activas con operatoria financiera, las de mayor magnitud pasan a la órbita de las Superintendencias Financieras, comunes a todas las entidades del sector, mientras que las restantes se mantienen bajo la supervisión especializada. En otros, según la rama de actividad, se asigna la supervisión a dependencias de distintos Ministerios. Es el caso de Uruguay, donde la competencia general corresponde a la Auditoría Interna de la Nación, mientras que las cooperativas sociales y cooperativas de vivienda son respectivamente supervisadas por el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Otra distinción, que regularmente se hace refiere al control específico de las cooperativas en cuanto tales, a cargo de un organismo especializado en las mismas, y el que se realiza en función de las actividades que desarrollan y las normas reguladoras propias de las mismas (de salud, educativas, financieras, de comunicaciones, de transporte, de servicios públicos), los que se consideran complementarios, no superpuestos. Si bien es estrictamente incuestionable esta división, debemos tener presente que también cuando se regulan y controlan actividades específicas, comunes a distintos tipos asociativos, rige la Recomendación de OIT sobre la consideración de la “naturaleza y funciones” de las cooperativas. Que se participe en un mismo sector de la actividad empresarial que otros actores no implica igualdad formal de tratamiento, si no que, deben considerarse los instrumentos, los destinatarios y los objetivos sociales y económicos que se atienden desde las distintas instituciones. Sí, las cooperativas cumplen objetivos de inserción

socio-laboral de colectivos vulnerables, de profundización de la inclusión financiera, de desarrollo local en regiones postergadas, con el consiguiente sobre costo que no toman las sociedades con fines lucrativos, la igualdad de trato puede resultar injusta y discriminatoria. Difícilmente esta distinción será comprendida y asumida por las áreas técnicas de las Superintendencias clásicas, como lo advertimos en distintos países en el sector financiero.

Otras variantes que impacta directamente sobre el grado de autonomía del cooperativismo se relacionan con la dependencia jerárquica de los organismos de supervisión. En algunos países están directamente subordinados al Poder Ejecutivo a través de algún Ministerio, integrando un departamento o división del mismo. En otras, dentro del mismo modelo, se trata de entidades con autonomía técnica. Luego tenemos casos de personas públicas autónomas frente a la administración central o, como en el caso paraguay, autónomas y autárquicas y con participación de los cooperativistas.

En cuanto a la composición de la dirección, tenemos casos en que se reconoce la participación orgánica de representantes del cooperativismo, sea mayoritaria o minoritaria.

Por último, existen a nivel internacional ejemplos de combinación de las potestades soberanas del Estado en materia de supervisión, con la delegación de funciones o la supervisión auxiliar que reposa en entidades independientes o federaciones y confederaciones. Debidamente articuladas, estimamos que pueden constituir herramientas eficaces para el progreso de las cooperativas, en las que la responsabilidad del Estado de asegurar la regularidad legal del desarrollo cooperativo no lo conduce a la conformación de grandes estructuras burocráticas poco eficientes y permiten que las entidades gremiales cumplan al mismo tiempo un papel promotor que contribuya a la superación de las dificultades que se advierten en la operatoria de sus asociadas y que son objeto de observaciones. A su vez, por esta vía se refuerza la vertebración de las cooperativas a través de sus organismos de integración. El reto principal del supervisor estatal es asegurar la calidad técnica de las entidades auxiliares, analizar la información proporcionada e intervenir directamente ante las situaciones que realmente lo requieran.

Otra particularidad del sector cooperativo es su heterogeneidad, tanto en las dimensiones de sus integrantes, como en sus estructuras, ramas de actividad, posición competitiva en el mercado, impacto sobre la sociedad y la economía nacional y características de los sectores sociales del que provienen los asociados. Desde la perspectiva de la supervisión, esta diversidad se aborda de distintas maneras. Una, ya vista, ha sido la pluralidad de organismos que atienden a distintos segmentos del cooperativismo. Otra ha sido descartar el contralor sistemático de las cooperativas de menor porte, sin perjuicio de la intervención de oficio o a solicitud de interesados en casos de presuntos apartamientos graves. Las definiciones del aludido menor porte pasan por diversos aspectos, como el de “im-

portancia económica”, de la ley chilena. Estará en cuestión el bien jurídico que se prioriza proteger: si es el impacto en la economía o si lo es la autenticidad y credibilidad de la figura cooperativa o la buena fe de asociados y terceros. Otra opción es la supervisión directa de las cooperativas de mayor impacto por el ente público y la supervisión auxiliar de las restantes. Por último, cabe la posibilidad, muy racional, del escalonamiento de las exigencias, según el grado de complejidad y magnitud de las cooperativas.

VÍNCULOS ENTRE SUPERVISIÓN Y PROMOCIÓN

Podemos decir, resumidamente, que el objetivo central y común del desempeño de ambas funciones, es el “desarrollo sano” del cooperativismo.

La SANIDAD y el DESARROLLO no pueden ser objetivos desligados y hasta contradictorios. Eso no implica que un solo organismo deba ejercer ambos; tampoco que operen sin ningún contacto ni coordinación.

El debido control promueve el sistema, porque:

- Lo hace creíble: evita su adulteración
- Asegura su transparencia
- Protege a los socios, el Estado y la sociedad
- Permite detectar ineficiencias

A nuestro juicio, que entendemos coincidente con el espíritu de la Recomendación 193 de OIT y de las resoluciones de ONU, **un estado promotor, democrático y respetuoso de la autonomía de las organizaciones de la sociedad no interfiere en las cooperativas que operando dentro de la legalidad muestran problemas de gestión, pero estimula su corrección y constante mejora.**

Esta definición nos induce a una concepción de “Supervisión promotora”, que sin descuidar su papel frente a los apartamientos de la normativa vigente, advierte y alerta sobre los problemas de las cooperativas, facilita su identificación, naturaleza, gravedad y generalidad y coordina con los organismos de promoción, públicos y del propio movimiento cooperativo, generar sistemas de alerta temprana, capacitar a los cooperativistas y sus cuadros funcionariales, organizar servicios de asistencia técnica e impulsar a los centros educativos a la formación de profesionales especializados y promover una actualización de la normativa, superadora de las restricciones que se reconozcan a partir del contacto permanente con la praxis de las cooperativas.

Una “supervisión promotora” implica la cero tolerancia, frente a la adulteración del fenómeno cooperativo, al mismo tiempo que evita el desestímulo por “sobre control” y complicaciones administrativas que instalen en el imaginario colectivo que la opción cooperativa equivale a adoptar una figura compleja, costosa, menos ágil que la de naturaleza comercial.

