

LAS COOPERATIVAS ENTRE LA AUTONOMÍA Y
LA SUPERVISIÓN ESTATAL
OIT: ¿QUÉ NOS RECOMIENDAS?

Congreso Continental de Derecho Cooperativo
Montevideo, 17 de noviembre de 2015

RECOMENDACIÓN 193 DE OIT

“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:

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

c) 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.**
(Rec. 193 OIT . Párrafo 6).

Tendencias:

Rec. 127 de 1966: Proteccionista, Estado tutor, interventor.

Países desarrollados: Estado fija un marco, cooperativas autónomas.

Recomendación: Autonomía + Promoción.

RECOMENDACIÓN 193 DE OIT

¿QUÉ ESTADO SUPERVISOR NECESITAN LAS COOPERATIVAS?



¿PATERNALISTA?



¿BUROCRÁTICO?



¿PROMOTOR?

AUTONOMÍA NO SE DECRETA

No hay autonomía sin GESTIÓN DEMOCRÁTICA, no hay gestión democrática sin INFORMACIÓN ni EDUCACIÓN de los socios.

EJES

INFORMACIÓN:

Accesible para el asociado o directivo, objetiva, oportuna, veraz, comprensible

EDUCACIÓN:

Esfuerzo permanente. Formación para la cultura de la cooperación, capacitación para la dirección y vigilancia, conocimiento global para conducir la gestión.

GESTIÓN DEMOCRÁTICA:

La democracia representativa y los costos de agencia (cómo minimizar la interposición de intereses personales y grupales en el proceso de interpretación y ejecución de la voluntad colectiva).

AUTONOMÍA NO SE DECRETA

No hay autonomía sin GESTIÓN DEMOCRÁTICA, no hay gestión democrática sin INFORMACIÓN ni EDUCACIÓN de los socios.

INFORMACIÓN:

Accesible para el asociado o directivo, objetiva, oportuna, veraz, comprensible.

Algunas normas legales o estatutarias:

- ✓ Derecho del asociado a la información
- ✓ Derecho colectivo a incorporar temas en las Asambleas
- ✓ Contenido preceptivo de Memoria anual y forma de presentarlo
- ✓ Disponibilidad de la información con anticipación a las Asambleas
- ✓ Transparencia: página web, boletines, etc.

AUTONOMÍA NO SE DECRETA

No hay autonomía sin GESTIÓN DEMOCRÁTICA, no hay gestión democrática sin INFORMACIÓN ni EDUCACIÓN de los socios.

EDUCACIÓN:

Esfuerzo permanente. Formación para la cultura de la cooperación, capacitación para la dirección y vigilancia, conocimiento global para conducir la gestión.

Algunas normas legales o estatutarias:

- ✓ Comités de educación preceptivos.
- ✓ Presupuesto y plan anual de educación, Fondo de Educación.
- ✓ Cargos directivos: exigencia de capacitación previa a la elección o a la toma de posesión
- ✓ Apoyo técnico a directivos o fiscales (J. de Vigilancia), auditorías.

AUTONOMÍA NO SE DECRETA

No hay autonomía sin GESTIÓN DEMOCRÁTICA, no hay gestión democrática sin INFORMACIÓN ni EDUCACIÓN de los socios.

GESTIÓN DEMOCRÁTICA:

La democracia representativa y los costos de agencia (cómo minimizar la interposición de intereses personales y grupales en el proceso de interpretación y ejecución de la voluntad colectiva).

Algunas normas legales o estatutarias:

- ✓ No a la Esclerosis Asamblearias: incorporación de nuevas formas de comunicación y toma de decisiones. Actualización tecnológica.
- ✓ ¿Defensor del socio? (análogo a Def. del Vecino, del Consumidor)
- ✓ Requisitos para cargos: sin antecedentes negativos, sin actividad particular en competencia, incompatibilidad de miembros del mismo núcleo familiar o económico.

AUTONOMÍA NO SE DECRETA

No hay autonomía sin GESTIÓN DEMOCRÁTICA, no hay gestión democrática sin INFORMACIÓN ni EDUCACIÓN de los socios.

GESTIÓN DEMOCRÁTICA:

La democracia representativa y los costos de agencia (cómo minimizar la interposición de intereses personales y grupales en el proceso de interpretación y ejecución de la voluntad colectiva).

Algunas normas legales o estatutarias:

- ✓ Pequeñas cooperativas: el “administrador único” y sus límites
- ✓ Cooperativas masificadas: ¿preceptividad de las asambleas de delegados y las regionales o sectoriales?
- ✓ Garantías de oportunidad de participación en proceso electoral.
- ✓ Topes de períodos de gestión y reelecciones

¿SUPERVISIÓN vs. AUTONOMÍA?

- ✓ Objetivos de la supervisión estatal: ¿sanidad, promoción, protección, orientación?
- ✓ Qué se controla: Constitución, legalidad, funcionamiento.
- ✓ Qué facultades corresponden a la Administración Pública y cuáles a un Poder Judicial independiente. Lo reglado y lo discrecional.
- ✓ Coordinación entre Entidad Supervisora y Entidad Promotora.
- ✓ Institucionalidad: Participación del movimiento cooperativo en los procesos de supervisión y en la integración de las entidades.
- ✓ La heterogeneidad del cooperativismo: ¿Tratamiento igualitario o equitativo?

FACULTADES DE LA ADMINISTRACIÓN Y AUTONOMÍA DE LAS COOPERATIVAS

REGISTRO Y CONTROL INICIAL:

- ✓ Documental (de legalidad)
- ✓ ¿De viabilidad económica y social? Discrecionalidad de la administración pública.

FACULTADES SANCIONATORIAS:

- ✓ Multas: escala, no confiscatoria: SUPERVISOR
- ✓ Suspensión de ejecución de resoluciones de los órganos de dirección (¿Facultad del Supervisor o del Poder Judicial?)
- ✓ Intervención: ¿Administrativa o judicial? ¿Facultad general o para ramas de actividad sensibles, de alto impacto general?
- ✓ Suspensión de autorización para funcionar y
- ✓ Cancelación de la personería jurídica (NO DEBERÍAN QUEDAR EN MANOS DE AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS)

¿DÓNDE ESTÁ EL LÍMITE?

ENTIDAD SUPERVISORA Y AUTONOMÍA DE LAS COOPERATIVAS

- ✓ ÚNICO: Registro, Supervisión y Promoción
- ✓ Entidad única o pluralidad en función de: dimensión, operatoria, sector de actividad.
- ✓ Distintos organismos controlan el funcionamiento típicamente cooperativo y la actividad que desarrollan (correcto, pero ... ¿consideran su “naturaleza y funciones”?)
- ✓ División especializada de organismo que controla a otros tipos empresariales públicos y privados
- ✓ Supervisión conjunta de distintas modalidades de economía social y solidaria.
- ✓ Entidad dependiente de un Ministerio o autónoma
- ✓ Entidad con participación minoritaria o mayoritaria de delegados del cooperativismo
- ✓ Supervisión auxiliar o delegada de entidades independientes o federaciones y confederaciones (supervisión + promoción?).

REC. 193 OIT: Eficaz, económica, no más compleja que a otras organizaciones ... acorde con su naturaleza y funciones

- ✓ ¡No es una combinación sencilla!
- ✓ Problema de la HETEROGENEIDAD del sector cooperativo: Diferentes dimensiones, estructuras, ramas de actividad, formación de los socios. ¿Tratamiento igualitario o equitativo?
- ✓ ¿Debe alcanzar a todas las cooperativas o a las de “importancia económica” o según otra segmentación?
- ✓ ¿Exigencias y controles idénticos o escalonados?
- ✓ ¿Cómo combinar la simplicidad del contralor común a otras organizaciones con la vigilancia del cumplimiento de su “naturaleza y funciones”?
- ✓ Los “principios cooperativos” además de principios jurídicos de interpretación e integración del derecho, son normas de funcionamiento: ¿Cómo definir parámetros objetivos para controlar su cumplimiento? ¿Se limita el control a las normas expresas, legales, reglamentarias y estatutarias?

EL CONTROL Y LA PROMOCIÓN: VÍNCULOS

- ✓ Un **Estado** promotor, democrático y respetuoso de la autonomía de las Organizaciones Sociales no interfiere en las Cooperativas que operando dentro de la legalidad muestran problemas de gestión, pero **estimula** y **apoya** su corrección y mejora

- ✓ Promoción y supervisión dos caras de la misma moneda-“desarrollo sano” del cooperativismo.
 - Control adecuado a las dimensiones y tipo de cooperativas
 - Control preventivo
 - Supervisión Promotora

EL CONTROL Y LA PROMOCIÓN: VÍNCULOS

- ✓ Objetivo de ambas funciones: “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.
- ✓ El debido control promueve el sistema:
 - ✓ Lo hace creíble: evita su adulteración
 - ✓ Asegura su transparencia
 - ✓ Protege a los socios, el Estado y la sociedad
 - ✓ Permite detectar ineficiencias

EL CONTROL Y LA PROMOCIÓN: VÍNCULOS

UN ESTADO PROMOTOR, DEMOCRÁTICO Y RESPETUOSO DE LA AUTONOMÍA DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES NO INTERFIERE EN LAS COOPERATIVAS QUE OPERANDO DENTRO DE LA LEGALIDAD MUESTRAN PROBLEMAS DE GESTIÓN, PERO ESTIMULA Y APOYA SU CORRECCIÓN Y MEJORA

- ✓ Garantizar un marco institucional facilitador –alineado
- ✓ Hacia una concepción de “Supervisión promotora”:
- ✓ Escalonamiento de controles según la complejidad
- ✓ Correcciones y alertas tempranas
- ✓ Identificación de problemas más importantes y reiterados para trabajarlos desde el organismo de promoción de las cooperativas.

EL CONTROL Y LA PROMOCIÓN: VÍNCULOS

UN ESTADO PROMOTOR, DEMOCRÁTICO Y RESPETUOSO DE LA AUTONOMÍA DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES NO INTERFIERE EN LAS COOPERATIVAS QUE OPERANDO DENTRO DE LA LEGALIDAD MUESTRAN PROBLEMAS DE GESTIÓN, PERO ESTIMULA Y APOYA SU CORRECCIÓN Y MEJORA

- ✓ El organismo de control advierte los problemas, su naturaleza, gravedad, generalidad.
- ✓ Coordina con el organismo promotor para:
 - ✓ Generar sistemas de alerta temprana.
 - ✓ Capacitar a los cooperativistas
 - ✓ Organizar la asistencia técnica
 - ✓ Promover una normativa superadora.
 - ✓ Conocer las dificultades que las cooperativas para recoger y presentar su información.
 - ✓ Contribuir a su superación

EL CONTROL Y LA PROMOCIÓN: VÍNCULOS

Hacia una concepción de “Supervisión promotora”:

Tensión entre el rigor técnico y evitar el desestímulo por “sobrecontrol” y complicaciones administrativas.

- ✓ - Escalonamiento de controles según la complejidad
- ✓ - Funcionamiento ágil
- ✓ - Oportunidad de las correcciones vs. Sanciones
- ✓ - Identificación de problemas más importantes y reiterados para trabajarlos desde el organismo de promoción con las cooperativas.

Los profesionales del derecho cooperativo no somos actores neutrales.

Nos comprometemos con el progreso de las cooperativas, incidiendo en la mejora de la legislación, en la autorregulación estatutaria y reglamentaria y en la contribución a la comprensión de los actos y relaciones cooperativas por parte de cooperativistas, técnicos y la administración pública. Si en algún aspecto contribuimos hoy, nos sentimos satisfechos.

Muchas gracias.

Esc. Danilo Gutiérrez – Director Ejecutivo de INACOOOP - Uruguay

direccion@inacoop.org.uy

www.inacoop.org.uy

Teléfonos: 005982908 0497/ 2901 2252