



Conferencia Regional
de Cooperativas de las Américas



CERRANDO BRECHAS HACIA LA VISIÓN 2020

CIUDAD DE PANAMÁ DEL 14 AL 18 DE SEPTIEMBRE, 2015



Cooperativas de las Américas
Región de la Alianza Cooperativa Internacional

XIX CONFERENCIA REGIONAL DE COOPERATIVAS DE LAS AMERICAS LA AUTONOMIA DE LAS COOPERATIVAS Y LA FISCALIZACION PÚBLICA “Necesaria Vinculación para afianzar la Identidad Cooperativa.”

Por Dra. Graciela Fernandez Quintas

I. ESCENARIO ACTUAL – ESPACIO NECESARIO.

“En la visión 2020, La Alianza Cooperativa Internacional, luego de hacer un análisis en profundidad de las tendencias globales señaló “que para el 2020, la pobreza habrá aumentado, las dificultades de los jóvenes también y el calentamiento global tendrá impactos más fuertes en la vida diaria”.

Pensar el Cooperativismo en clave de futuro no resulta una tarea sencilla. Hoy no existe ningún tema más importante para la agenda de una sociedad de cara al giro de época de este nuevo milenio, que la siempre imprescindible tarea de reflexionar sobre el futuro.

El imperativo de la “anticipación” para revisar sugerencias para lograr aportes que nos conduzcan a proyectos deseables y viables, es un camino indispensable para estar a la altura de las circunstancias.

II. ÁMBITOS DE REFERENCIA.

El objetivo de este trabajo es analizar, el tema relativo al control de las Cooperativas con una óptica referida a los sistemas de supervisión y fiscalización de las mismas.

Nos limitamos a lo analizado en los últimos diez años, dado la trascendencia de los cambios operados en dicho período.

Ha sido objeto de reiterados estudios por expertos en Derecho Cooperativo el tema que nos ocupa, quienes además han tenido en cuenta los aportes y los intercambios sugeridos por idóneos e integrantes del Movimiento Cooperativo, que sirvieron como insumos para los cambios de Legislación en Uruguay y en el largo camino hacia la Ley General de Cooperativas.

Cuando nos referimos a la vinculación con el Estado, nos referimos a un Estado ordenado en torno al instrumento Constitucional. Las Constituciones Modernas le agregan el carácter social, el

Estado, en tanto desarrolla su acción protectora, tiene fines de actuación pública que debe perseguir para la tutela activa de los intereses generales, pero este objetivo debe lograrlo con pleno sometimiento a los límites formales del Estado de Derecho.

Hay tres vertientes estructurales en la relación ESTADO – COOPERATIVA, que tienen que ver con el Sistema de supervisión y contralor, con el Sistema de Promoción y el Sistema de Información y Registral. Hay una relación entre sí, una conexión intensa que converge en zonas que tocan el principio clásico de la autonomía e independencia de las cooperativas y en donde debemos encontrar la complementariedad necesaria.

La necesaria vinculación entre estos tres conceptos, se plantea cada vez con mayor exigencia a los gobernantes.

Ello deberá ser resuelto bajo una mirada en “Clave Cooperativa” específica, respetando nuestra IDENTIDAD COMO TAL (Declaración Identidad Cooperativa ACI 1955)

Los desafíos actuales imponen que la MODERNIZACIÓN de la legislación presente, vea la naturaleza propia de las organizaciones cooperativas y que al mismo tiempo las habilite para desenvolverse con eficacia dentro del marco de las Economías abiertas y competitivas, teniendo en cuenta ese dinamismo institucional bien entendido.

III. MODALIDADES DE CONTROL Y SUPERVISIÓN EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS.

A) Los países Latinoamericanos en su mayoría demostraron una clara predilección por el dictado de Leyes Generales en materia cooperativa.

Uruguay hizo una excepción a dicha regla y recién en Octubre del 2008 se sanciona la Ley General de Cooperativas. Desde larga data el Movimiento Cooperativo organizado venía señalando la necesidad de modernizar la legislación cooperativa nacional, sus partes formales y sustanciales, que deberán definir una nueva y actualizada normativa en la materia.

Con fecha 24 de octubre de 2008 fue promulgada por el Poder Ejecutivo la Ley 18.407, denominada “Sistema Cooperativo, Regulación General de su Funcionamiento”.

B) Situación anterior a la aprobación de la Ley 18.407.

Las características señaladas eran:

-Carencia de una Ley General de Cooperativas.

- Falta de eficacia necesaria, lo que provocaba una relación desordenada con el movimiento cooperativo.

- Multiplicidad de órganos encargados del control.

- Inexistencia de una orientación global del gobierno.

- necesidad de una norma única que organice en forma coherente y sistemática el órgano de control y promoción.

-Reconocimiento por parte del Estado que las cooperativas son una herramienta adecuada para promover el desarrollo socio – económico del país.

Con el devenir de los años distintos han sido las posturas de los juristas relacionadas con el derecho cooperativo con referencia a las relaciones con el Estado en cuanto al tipo de contralor que este desarrolla.

El Dr. Rippe señalaba EN ESTE CONTEXTO HISTÓRICO que “Es entendible que el Estado ejerza cierto tipo de contralor sobre cierto tipo de actividades económicas realizadas por los particulares y en consideración al interés general, pero muchas reservas provoca el hecho del contralor ejercido sobre las cooperativas, por la sola razón de construirse como tales, independientemente de las actividades que las mismas desarrollen. La situación es más cuestionable cuando se observa el modo, forma y oportunidad de control. La atribución de competencia en diversos órganos administrativos, motivada generalmente por las características del objeto social, incorpora factores de duplicidad, disidencia y demoras, inconvenientes para la ágil y normal gestión de las cooperativas.

Continúa señalando el Dr. Rippe:

Las causas del intervencionismo estatal responden a varias causas:

1. El Estado moderno tiene fines económicos y sociales orientados a promover y lograr el bienestar general de la población, las cooperativas realizan actividades que persiguen el mismo propósito, a través de la producción o intercambio de bienes y servicios destinados a satisfacer necesidades básicas de la comunidad social en mejores condiciones que las que ofrece el mercado, con finalidad de servicio y no de lucro. Es responsabilidad del Estado, controlar dichas actividades, tanto para garantizar su efectivo cumplimiento como para asegurar la coherencia entre los fines y acciones cooperativas y los fines y acciones estatales, y su necesaria compatibilidad.
2. Las cooperativas son sujetos económicos apoyados por el Estado, mediante la atribución de exoneraciones fiscales y de beneficios económicos de diversas índoles, que se conceden por el valor social de los principios cooperativos. El estado debe prevenir y sancionar en su caso, la constitución y funcionamiento de entidades pseudo o extra cooperativas, que solo pretenden acogerse a las ventajas fiscales o económicas del cooperativismo, sin tener propósitos y vocación auténticamente cooperativa.
3. Las cooperativas se integran generalmente con personas que provienen de las capas más necesitadas y desposeídas de la sociedad y de relativos conocimientos y preparación. El estado debe intervenir para proteger los derechos de los asociados contra eventuales maniobras de la dirección de las cooperativas. Las causas indicadas explican la necesidad de un cierto contralor del Estado sobre el funcionamiento de las cooperativas; pero debe ser moderado, fundamentalmente orientado al apoyo y a la prevención, excepcionalmente represivo o sancionatorio y en todo caso, ejercido de acuerdo a criterios legales, conocidos y uniformes. No puede olvidarse que las cooperativas son entidades privadas, que tienen sus propios órganos de control y vigilancia y mecanismos internos de amplia participación social y democrática; así como que existen normas de contralor jurisdiccional que, en definitiva, es la autoridad competente para resolver conflictos de intereses.

C) Visión general con referencia al resto de Latinoamérica.

El Dr. Dante Cracogna señala que en los países en desarrollo la actitud del Estado es generalmente de un marcado intervencionismo fundado en el papel metafórico que se le suele asignar para impulsar el desarrollo económico y social.

En los países de América Latina, señala el autor encuadran dentro del marco de la actitud intervencionista del Estado y su legislación específica es de corte promocional y de fomento.

Las Leyes de Cooperativas de América latina presentan ciertas funciones que son casi constantes en todas ellas a saber:

a)- determinar las condiciones y requisitos para el reconocimiento legal de las cooperativas y correlativamente para su disolución; b) establecer medidas y mecanismos de distinto orden para apoyar a estimular la creación y funcionamiento de las cooperativas y c) disponer los medios y procedimientos para la supervisión o fiscalización de la vida institucional y actividad de las cooperativas.

Tan destacado jurista ha señalado con referencia al tema la necesidad del reconocimiento de la naturaleza propia de las Cooperativas y consiguiente regulación legal acorde con sus peculiares características, que se traducen en los siguientes corolarios:

Constitución Legal: agilización del procedimiento para la constitución de cooperativas eliminando trabas y requisitos burocráticos. Especialmente pasar del régimen de autorización gubernamental al régimen de la inscripción.

Contralor Público: reducir la injerencia del Estado limitándola estrictamente al control de la legalidad y reforzar el autocontrol cooperativo.

Autonomía: intensificar la importancia del estatuto y las normas interés de las cooperativas reduciendo las reglamentaciones y exigencias estatales.

Igualdad de tratamiento: eliminación de todo trato discriminatorio hacia las cooperativas poniéndolas en igualdad de condiciones con las empresas de otro carácter. Permitirles acceso a todas las actividades en igualdad de condiciones.

Régimen Fiscal: asegurar a las cooperativas un tratamiento impositivo que tenga en cuenta su naturaleza y su finalidad.

En este contexto representantes de la Auditoría Interna de la Nación, reflexionaban: “el control por parte del Estado es importante. Sin duda tiene que haber un control pero tiene que ser un control con determinadas características: un control propio, debe desarrollarse **el autocontrol**. El autocontrol en la misma organización. Lo que debe desarrollarse es un “ambiente de control”, dónde participen además estructuras superiores que representen al Movimiento Cooperativo.

Entre estos dos extremos, se forma un péndulo en el cual hay que buscar el equilibrio adecuado. Dentro de las cooperativas hay tres puntos que plantean temas especiales dentro de este ambiente de control que nos eleva a preguntarnos ¿qué pasa con las cooperativas y el control?

- Las cooperativas están caracterizadas desde sus principios por la democracia y la participación. Cuando ello no se desarrolla en una organización no tenemos un ambiente de control adecuado.
- Cumplimiento de la normativa (actas, estado contables)
- La necesidad de transparencia sobre la base de sus principios y valores.

En el mismo sentido citando las tendencias a nivel internacional sobre los sistemas de fiscalización y control, hay quienes señalan (entre ellos la Dra. Roxana Sánchez distinguida doctrina en la materia y conocedora del sector cooperativo) ¿el control es tan necesario por parte del Estado? Somos entidades de derecho privado” ¿porque nos quieren controlar tanto?” “ Las cooperativas son verdaderas escuelas de democracia” para ella el tema se resuelve, más bien en relación con la búsqueda de la IDENTIDAD COOPERATIVA y reconoce que el ingreso del siglo XX ha cambiado la relación del Cooperativismo frente al Estado y allí se comenzó a legitimar el ingreso en la normativa jurídica normas de control Estatal.

D) En un relevamiento realizado para aportes a la Ley General de Cooperativas CUDECOOP entiende el control como un apoyo, no solo como un sistema de sanciones aplicables solamente a partir de las posibles faltas y las eventuales denuncias.

La experiencia demuestra que es deseable la combinación de una supervisión externa (desde el Estado y el propio movimiento) y un control interno desde los asociados y sus organismos de vigilancia y gestión democrática.

Es necesario una acción sistemática en un sistema de información que permita reconocer y evaluar el conjunto de la actividad y su impacto social económico.

El rol del Estado si adquiere relevancia para el movimiento en cuanto a preservar la autenticidad y transparencia a esta iniciativa.

Como señala el Dr. Alvaro Faedo “ El movimiento cooperativo organizado comienza a tratar en el año 1974 en la elaboración de un anteproyecto de Ley General de Cooperativas entre representantes del Estado y el Movimiento Cooperativo en donde el tema de contralor se le daba un perfil propio “se partía de la base que las cooperativas y el movimiento cooperativo representaban sectores que no tenían que asimilarse, porque eran ontológicamente distintos, a una sociedad comercial común y corriente y por lo tanto el relacionamiento con el Estado va a ser diferente”.

“El contralor puede ser un tipo desde el punto de vista del Estado y otro desde el punto de vista del propio movimiento, que es actor y sujeto pasivo a la vez de ese contralor. El Estado puede tomar una actitud de promoción o una actitud neutra o una actitud perturbadora en cuanto a la actividad del movimiento cooperativo. Con referencia al contralor por parte del Estado nunca hubo negativas expresas o planteos antagónicos respecto a la potestad o al derecho o hasta las bondades que pueden tener el contralor estatal.

En consecuencia con lo señalado anteriormente, sobre las necesidades de las actividades de contralor se marca la especificidad como resultado de la búsqueda de identidad del movimiento cooperativo.

Desde el punto de vista formal de las sociedades cooperativas: “remarcar esa autonomía por tener naturaleza, principios y fines propios, institutos y categorías propias, lo que distingue a

las cooperativas es el servicio a sus socios, la ausencia de fines de lucro y el brindar permanentemente una educación a sus asociados acerca de lo que representa dicha actividad”.

El Dr. Alberto Raffo en referencia a la visión de las Cooperativas de Vivienda y especialmente de Ahorro Previo manifiesta: “La eliminación de controles, que en su mayoría significaban trabas y pérdida de tiempo para las cooperativas y significaban avance para el desarrollo del movimiento, sin perjuicio de ellos señalamos que esto puede provocar que intereses externos al movimiento cooperativo traten de utilizar el sistema para obtener beneficios indebidos, que promueven cooperativas de vivienda que usufructúan préstamos de vivienda destinadas a cooperativas en las cuales se encuentra ausente la participación democrática de los socios, no existen controles de ninguna naturaleza ni funcionamiento cooperativo, transformado a los mismos.”

En su planteo final señala el movimiento cooperativo “debería darse sus propios mecanismos de contralor para cuidar que no haya desviación de los objetivos centrales y de la finalidad de las cooperativas”.

Antecedentes de Proyecto de Ley sobre participación de organizaciones representativas del movimiento cooperativo

-Creemos oportuno señalar, que el Proyecto de Ley elaborado por la AIN de Cooperativas de Ahorro y Crédito en su Art. 4º es un antecedente de importancia en cuanto toma en cuenta lo reiterado, por el movimiento cooperativo: “El Poder Ejecutivo podría atribuir a una o más organizaciones representativas del movimiento cooperativo nacional y bajo la directa supervisión y control de la Auditoría Interna de la Nación, cometidos de contralor sobre la gestión económica financiera de las cooperativas a que se refiere el Art. 1º”

IV DEFINICIÓN DE CONTROL ESTATAL EN EL MARCO LEGISLATIVO VIGENTE.

Aprobación de la Ley 18.407 del 24/10/2010

El control Estatal o fiscalización pública de las cooperativas consiste en el poder – deber de un organismo del Estado designado por ley, de hacer cumplir la ley, la reglamentación y los Estatutos Cooperativos, sea en la etapa de constitución, funcionamiento, disolución o liquidación de una cooperativa, imponiendo sanciones en caso de infracción a dicha norma.

El Art. 211 de la Ley 18.407 del 24/10/2010 dispone que “la fiscalización sobre las cooperativas estará a cargo de la Auditoría Interna de la Nación, excepto respecto de las cooperativas sociales que serán controladas por el Ministerio de Desarrollo”

Sin duda se tuvo en mente en esta nueva realidad jurídica algunos de los planteos del movimiento cooperativo.

La competencia en materia de contralor confluyó desde diversos Ministerios hacia la Auditoría Interna de la Nación, con excepción de las cooperativas sociales que permanecen bajo el contralor del Ministerio de Desarrollo Social.

Se plantea la existencia de un marco general común, lo que evita el relacionamiento fragmentario que existe en múltiples reparticiones públicas.

No surge plasmado, el concepto diferenciador de administración democrática (Control Interno). A lo largo de la Ley el legislador circuita la autonomía privada y suple la voluntad de las partes, retira margen para dictar otras normas en ejercicio de la autonomía Estatutaria, por lo que deberá remitirse a lo dispuesto en las normas que surgen de la propia Ley.

Corresponde entonces diferenciar que el ejercicio del principio de autonomía se encuentra limitado en la Ley por:

- Normas de origen legal de las cuales no puede apartarse el Estatuto.
- Materia que se encuentra sometida a la voluntad de los contrayentes con los límites emergentes del propio tipo social tal como se conforman en la Ley General de Cooperativas y de las normas emergentes de los principios ordenados del funcionamiento y organización de toda cooperativa.

VI. PRINCIPIOS COOPERATIVOS IMPLICADOS EN EL TEMA.

Por otra parte, se apartó del Proyecto original de CUDECOOP, y se optó en general por separar las funciones de promoción y control, derivándolas separadamente al INACOOOP y a la AIN, con excepción de las cooperativas sociales en que ambas se encuentran en el MIDES.

Existen de acuerdo a las disposiciones legales comunicación entre ambas.

Las cooperativas sociales son en definitiva cooperativas de trabajo, el legislador las reguló en forma especial atendiendo a la situación económica, social y particular que se encontraban sus socios y la finalidad específica que se busca con la misma, lograr la inserción social y laboral.

Las facultades de control del MIDES quedaron especificadas vía decreto 369/007 (Inspección de balances, de la contabilidad y restantes documentos). Constatada una infracción puede surgir medidas correctivas y si estas no se cumplen se cometen infracciones con dolo o culpa, el MIDES le retirara la habilitación para funcionar.

Hay por parte del MIDES un contralor inicial del cumplimiento de los requisitos legales desde el punto de vista fáctico, previo a la constitución de la cooperativa que excede el de su legalidad documental.

Una de las posiciones firmes en el tema del control por parte del movimiento cooperativo era centrarlo en el **CONTROL DE LEGALIDAD**, se descartaba todo posible control de mérito, oportunidad o conveniencia por parte del registro.

Ese contralor no se congela en el tiempo de la constitución de la Cooperativa, el MIDES continúa ejerciéndolo durante el transcurso de la vida Institucional. Cuando la cooperativa pierde la calificación de "Social", el MIDES le da la baja de su registro.

El fomento de las Cooperativas Sociales está previsto expresamente en la Ley y declarado de interés general. Se expresa claramente que todos los socios recibirán capacitación en los postulados y principios cooperativos y en los diversos aspectos de su rubro de actividad así como la asistencia técnica para la gestión que garantice su viabilidad.

Esto debe ser garantizado en la práctica en virtud de que a través de la aplicación del principio de Educación, Capacitación y Formación Cooperativa, se entrenaran a sus miembros, a sus dirigentes de tal forma que contribuyan al desarrollo de su cooperativa y puedan dar el salto de transformación necesaria.

Mucho se ha señalado sobre si las cooperativas sociales violan el principio enunciado por la ACI DE **AUTONOMIA E INDEPENDENCIA, MARCANDO** que se limita el carácter de organización espontánea de las cooperativas y su existencia ajena al Estado. Creemos que es claro el control democrático por parte de sus socios, cuyos miembros contribuyen de manera equitativa y mantienen la autonomía de decisión en la cooperativa.

El Estado es un gran consumidor y comprador y en la definición de criterios para sus compras, puede contribuir decisivamente a desarrollar una política de innovación. Para ello deben existir criterios claros y normas que puedan ser aplicadas de manera **SISTEMICA Y NO CASUISTICA**.

En julio del 2015 surge de las informaciones otorgadas por el MIDES, que han sido creadas 397 Cooperativas en todo el territorio Uruguayo, de las cuales el 71,74% se encuentran en el Interior del País y 28.26% en Montevideo. Las mismas generan 5.775 puestos de Trabajo compuestos 61% por mujeres y 39% hombres. El Departamento de Cooperativismo del Ministerio mencionado plantea que ha logrado resultados positivos en cuanto a la consolidación. Y plantea una nueva Etapa: lograr plena autonomía de las Cooperativas respecto del Mides y lograr una consolidación en términos económicos y sociales que propicie el pasaje a COOPERATIVAS DE TRABAJO.

VII.-REALIDAD ACTUAL EN CUANTO AL CONTROL ESTATAL – CONCLUSIONES

Las legislaciones actuales plantean una autoridad de control única. Se piensa que de esta forma, con la concentración se gana en especialización y eficiencia.

Se buscaba un control regular, permanente y uniforme de todas las clases cooperativas. Pero en este nuevo milenio nos encontramos ante un derecho impregnado por un nuevo espíritu, dirigido a aplicar “un conjunto de normas especiales, jurisprudencia y prácticas que regulan la actuación de las organizaciones cooperativas y de los sujetos que en ellas participan”

El avance de un derecho Cooperativo que cada vez más desarrolla la importancia como “Derecho Vivo” de generación extraparlamentaria, un derecho emanado de los grupos interesados en las relaciones económicas sociales. Produciendo así un “MOVIMIENTO CENTRIFUGO” que disgrega el poder central en beneficio de lo gremial. Es por ello, que estamos en presencia de un derecho en constante formación y a partir de ello se señalan sobre el tema las diferentes necesidades planteadas.

En las propuestas programáticas presentadas por el Movimiento Cooperativo Uruguayo con referencia al tema del control en el año 2014 como insumos para los Parlamentarios se subraya :

- Mayor simplicidad en la formalización y contralor
- Uno de los aspectos que podría estar afectando a mediano y largo plazo el desarrollo cooperativo es la dificultad para el registro y el contralor de las mismas. En este sentido cabe sugerir algunos aspectos que sería muy útil instrumentar para dar mayor fluidez al sistema de registro y contralor:

- Construir y poner en funcionamiento un único sistema de información con los datos de las cooperativas que son solicitados al menos por el Registro, la AIN y el INACOOOP, que será de actualización anual.
- Se solicita volver a reforzar la Unidad Especializada en Cooperativas de la AIN con mayor personal, la preparación del mismo para la tarea específica y la posibilidad de premiar su desarrollo profesional en la temática.
- Se propone se busquen simplificaciones en el Decreto Reglamentario de la Ley 18.407 que no sobrecarguen la tarea de contralor de la AIN, permitiéndole mayor flexibilidad en su accionar, facilidades y progresividad en la información exigida a las cooperativas para el registro en la misma, y capacidad de actuar en forma selectiva a la hora de ejercer el control.
- Se propone una mayor gradualidad en el sistema de sanciones de la AIN.
- Reconocer la propuesta de Evaluación Integral del Desempeño Cooperativo como herramienta de certificación de autenticidad cooperativa a ser instrumentado por el movimiento.
- Exhortar a que se concrete por parte del BPS la asignación automática de la exoneración de los aportes patronales a las cooperativas de trabajo asociado.

FINALIZAMOS CITANDO UN PASAJE DE “URUGUAY AGENDA 2020” (coordinada por Rodrigo Arocena, Gerardo Caetano), ex-Rector de la Universidad de la República Oriental del Uruguay quien reflexiona:

“El casillero de la igualdad proactiva es un espacio que debe ser ocupado por actores sociales capaces de traducir reivindicaciones en propuestas en las cuales resalten los compromisos que asumen y sus responsabilidades ante la sociedad en su conjunto”