



Documentos

Publicación del Centro de Estudios de
Sociología del Trabajo.

Nro 23 – Noviembre-Diciembre de 1999

EL CARACTER DE LA FISCALIZACION EN LAS ORGANIZACIONES COOPERATIVAS

Andrea Levín
Griselda Verbeke

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS**

EL CARACTER DE LA FISCALIZACION PUBLICA DE LAS ORGANIZACIONES COOPERATIVAS¹

Andrea Levín
Griselda Verbeke

Introducción

El rasgo que caracteriza a las entidades cooperativas en cuanto a su condición social es que son asociaciones autónomas de personas que hacen suyos los valores éticos de la honestidad, responsabilidad y vocación social y en cuanto a su condición económica son empresas gestionadas democráticamente por sus socios.

Las ventajas ligadas a su organización y a su modo de operar lleva a muchos a elegir esta forma jurídica como una alternativa para encarar proyectos orientados a satisfacer necesidades comunes y encontrar una salida a las problemáticas del trabajo y la producción.

Argentina cuenta con 5589 cooperativas activas según el reempadronamiento realizado en 1998 por el Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual (INACYM). Si bien el número no es un reflejo de su dinamismo las cooperativas están involucradas en todos los sectores de la actividad económica tales como agricultura, seguros, vivienda, servicios públicos, comercio, salud, educación y crédito.

Diferentes análisis han dado cuenta de las numerosas restricciones que deben afrontar las cooperativas tanto de índole económica o financiera como tributaria; y se ha destacado que en el intento de superarlas, en algunos casos, han adoptado disposiciones legales que se alejan de los principios que la sustentan y de la legislación que las encuadra.

En el sistema de apoyo a las iniciativas cooperativas y de sus operaciones de control participan una serie de actores claves. Por una parte se encuentra el Estado que aplica la legislación específica y por

¹ Ponencia presentada el 11 de agosto de 1999 en el IV Simposio de Análisis Organizacional, II del Cono Sur, organizado por la Secretaría de Investigación y Doctorado. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires

otra las entidades cooperativas sectoriales agrupadas en instancias de segundo y tercer grado, federaciones y confederaciones.

En este trabajo nos ocuparemos de la perspectiva del Estado en su carácter de promotor y fiscalizador de la aplicación del marco regulatorio y normativo del sector. La función fiscalizadora que este organismo ejerce actúa cubriendo una gran variedad de problemas y abarcando un conjunto de organizaciones dispersas geográficamente y con especificidad propias.

La regulación

Las restricciones formales son normas sociales que se han convertido en oficiales (Mintzberg, 1992). Cuando estas no son suficientes para que la organización siga un determinado comportamiento, agentes externos pueden tratar de imponer restricciones legales al comportamiento de las mismas.

De todos los agentes externos es el gobierno el que más confía en las restricciones formales y las impone en forma de leyes y regulaciones. El control de su cumplimiento es confiado a funcionarios públicos.

Frente al tema de la regulación y a quién debe velar por la aplicación y cumplimiento de la ley existen diversas posturas que van desde aquellos que tienen la creencia de que solamente desde un órgano gubernamental se puede realizar una eficaz fiscalización y control de las organizaciones a la postura extrema de que el control debe estar en manos de los propios propietarios, accionistas, o socios miembros en el caso de las cooperativas.

La legislación sobre cooperativismo fue posterior al origen de numerosas entidades y el control de éstas fue ejercido desde el Estado. Arnold Bonner² expresaba que “el control de las instituciones pertenecientes al ámbito de la economía social se realiza de abajo hacia arriba y no de arriba hacia abajo. Es difícil de entender que entidades que se fundan en principios de libertad, que carecen de poderes coercitivos y practican la democracia institucional que implica el control de sus miembros asociados, puedan tener una autoridad suprema con facultad de dar ordenes en razón de poseer poderes coercitivos”.

² Bonner, A., 1964, *La Planificación Económica y el Movimiento Cooperativo*, Editorial Intercoop, Buenos Aires.

Asociada a este punto de vista acerca de quién debe ejercer el control podemos encuadrar las directrices que en materia de desarrollo de cooperativas elaboró la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1998. En este informe se recomienda el reconocimiento de la plenitud de la autonomía y la capacidad de autorregulación de las cooperativas. En cuanto a la intervención de los gobiernos, señala que debe realizarse de forma general e igualitaria a todas las asociaciones y empresas a fin de asegurar el cumplimiento de la ley; y afianzar las responsabilidades del movimiento cooperativo en lo que se refiere a la autorregulación en todos los asuntos que le sean propios.

La fiscalización pública en Argentina

El antecedente en materia de regulación y fiscalización pública se remite a la ley 11388 sancionada en el año 1926.

Esta ley se formuló atendiendo los principios básicos del cooperativismo aunque dejaba muchos aspectos para ser cubiertos de una manera supletoria con disposiciones que regían a las sociedades anónimas.

En 1973 se elabora, con la participación del movimiento cooperativo y representantes del Estado, una ley más amplia en su contenido que si bien toma en cuenta los lineamientos doctrinarios de la anterior, acoge la nueva formulación de los principios de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) de 1966 y resuelve las deficiencias de la anterior ley que impedía el efectivo ejercicio de la función fiscalizadora³.

La ley 20337 sancionada en 1973 y actualmente en vigencia, aporta el estatuto jurídico necesario para la creación y actuación de las organizaciones cooperativas y define el ámbito de la autoridad de aplicación del régimen cooperativo.

El capítulo XII de esta ley se refiere a la autoridad de aplicación y destaca que su fin principal consiste en concurrir a la promoción y desarrollo. Dicho órgano funciona con ámbito de actuación nacional y entre sus funciones se cuenta la de otorgar y retirar la autorización para el funcionamiento de las cooperativas, asistir y asesorarlas técnicamente, ejercer la fiscalización pública cuidando el estricto cumplimiento de las leyes en toda materia incluida en su ámbito

³ Vuotto M., 1997, *Acerca de las restricciones formales en las organizaciones cooperativas: la fiscalización pública*, en Cuadernos de Economía Social, año III n°5, enero-julio.

La instancia de fiscalización pública fue contemplada en un primer momento en forma muy limitada en el decreto reglamentario de la ley 11388 y luego en la ley 20337.

Esta se inscribe en el ámbito de aplicación que en la actualidad es el Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual, creado en el año 1996 por decreto del poder ejecutivo nacional, fusionando al anterior Instituto de Acción Cooperativa (INAC) con el Instituto Nacional de Mutuales (INAM). De esta manera se traslada desde la órbita del Ministerio de Economía en donde funcionaba, al de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, constituyéndose como un organismo descentralizado.

La conducción y administración del INACYM están a cargo de un directorio compuesto por un presidente, y cuatro vocales. Dos lo son en carácter de representantes del estado, uno de las cooperativas y otro de las mutuales. De este directorio dependen tres secretarías que a su vez se dividen en gerencias.

La tarea de la fiscalización cooperativa es llevada a cabo por la Coordinación de fiscalización cooperativa adscripta a la Gerencia de fiscalización de cooperativas y mutuales. La enumeración de las facultades inherentes están establecidas en el capítulo XI de la ley 20337 y la ejerce por sí o a través de convenios con órganos locales competentes.

Cuestiones relativas a la regulación y al ejercicio de la fiscalización

Existe una serie de problemas al aplicar la regulación y al realizar el control sobre su cumplimiento.

En primer lugar, la regulación impone restricciones, es decir que fija niveles mínimos aceptables y expresa comportamientos inaceptables; de allí su naturaleza punitiva.

En este sentido, el organismo de aplicación nacional ejerce las funciones que le asigna la ley controlando la operatoria y el cumplimiento de todas las normas estatutarias de la cooperativa. Sus facultades incluyen realizar investigaciones e inspecciones a cuyo efecto se podrán examinar libros y documentos, pedir información a los funcionarios o auditores, convocar y asistir a asambleas si el consejo de administración no hubiese dado cumplimiento a las disposiciones estatutarias pertinentes en los plazos previstos por ella o cuando se

constatara irregularidades graves, formular denuncias ante las autoridades policiales o judiciales en los casos que pudiera corresponder el ejercicio de la acción pública.

En caso de infracciones, tiene facultades de aplicar sanciones que incluyen el apercibimiento, aplicación de multas y el retiro de la autorización para funcionar.

La trayectoria de la fiscalización en nuestro país tal como fue ejercida por el órgano nacional de aplicación se puede caracterizar en forma genérica como un modo punitivo, aunque podemos aportar algunos elementos que describen ciertas etapas en forma más particular:

- Con anterioridad a la sanción de la ley 20337 la fiscalización no era planificada, sino que se trabajaba más bien atendiendo urgencias.
- Durante los años de la última dictadura militar, el espíritu que guiaba la tarea de fiscalización era la de “poner orden” en el sentido de controlar el cumplimiento de la normativa más que promover el desarrollo de estas entidades.
- Finalizada la etapa de dictadura militar, acompañando el reinicio de la vida democrática, el concepto de fiscalización giraba en torno a la idea de no intimar a las cooperativas. El trabajo de fiscalización se realizaba en forma telefónica. La actitud punitiva, de sanción se transformó en una actitud complaciente, tolerante, de mera sugerencia del cumplimiento con la presentación en tiempo y forma de la documentación correspondiente.

A partir de entonces, comenzó a gestarse la tendencia de acompañar la tarea de fiscalización con la de asistencia a la cooperativa.

Actualmente, esta tarea de fiscalización se realiza en base a una planificación anual que contempla aproximadamente 350 inspecciones⁴ a entidades cooperativas⁵. Sobre el total de cooperativas en todo el país, alrededor de 4000 envían la documentación en forma regular.

⁴ Datos suministrados por la Dra. Beatriz Couso, Coordinadora de Fiscalización de Cooperativas del INACYM.

⁵ De acuerdo a la información proveniente de los distintos organismos encargados de la fiscalización pública, entre los años 1983 y 1988 se realizaron un total de 750 inspecciones y entre los años 1991 y 1995 un total de 575.

La ley no contempla una tipificación de las infracciones y refiere a las mismas en forma genérica, la única conducta explícitamente caracterizada es la del uso indebido de la palabra cooperativa.

Esta ausencia de especificación sobre las infracciones obliga al organismo a iniciar un sumario ante cualquier acto considerado irregular con el consiguiente costo en tiempo y lentitud en las resoluciones. Para evitar esta situación, el Órgano Nacional de Aplicación sólo inicia un sumario en aquellos casos que considera verdaderamente graves.

En segundo lugar, la aplicación de mecanismos de fiscalización se ve dificultada por la desigual distribución territorial de las organizaciones a fiscalizar.

La autoridad de aplicación nacional ha firmado convenios con órganos de aplicación provinciales de acuerdo a lo estipulado por la ley lo que posibilita un vínculo más cercano entre las cooperativas domiciliadas en las provincias y la autoridad local. Con la única provincia con la que no existe convenio por el momento es con la provincia de Mendoza.

Los convenios no constituyen una delegación de facultades sino que es el encargo de un determinado cometido que se realiza en el ámbito local. Se trata de un intento de descentralizar la actividad en esta materia además de poder suplir deficiencias por falta de presupuesto y recursos humanos. La gerencia de fiscalización cuenta en su administración con 7 inspectores y una escasa dotación de personal de planta que, según se expresó en las entrevistas realizadas, no puede hacer frente a todos los requerimientos. Se debe tener en cuenta que sólo en la Capital Federal se registran un total de 672 cooperativas.

Donde existe un convenio entre el órgano de aplicación nacional, por ejemplo con el órgano local de la provincia de Buenos Aires, éste realiza el análisis en materia legal permitiendo de esta manera que el órgano nacional cuente con mayor información y pueda ser más expeditivo en las resoluciones finales, al mismo tiempo las cooperativas no tienen que duplicar la presentación de documentación.

Sin embargo, esta complementariedad con los órganos locales se implementa de manera limitada, existiendo por lo tanto algunas dificultades. Una de ellas es la falta de políticas locales acorde con el peso del sector en cada provincia. Otra es la duplicación de

organismos provinciales que superponen la gestión cooperativa local con el ente central. Por último la falta de estructuras y recursos en algunas provincias hace que la fiscalización resulte inexistente.

Una propuesta que tiende a reducir la labor de los órganos de aplicación tanto nacional como locales consiste en dotar a las organizaciones de segundo o tercer grado (federaciones y confederaciones) de una presencia activa en cuanto a la capacitación que redundaría en beneficio de la fiscalización.

En tercer lugar, es necesario tener en cuenta que las regulaciones son difíciles de hacer cumplir si no se cuenta tanto con recursos económicos como con personal especializado. Estas falencias limitan la eficiencia de la gestión frente al ritmo creciente de entidades que debe controlar.

Al respecto, desde el órgano nacional de aplicación se expresa que “el Estado necesariamente se va achicando. No obstante la política de privatizaciones, el Estado sigue siendo grande y cuando no hay una política respecto de una misión determinada, el que pierde recursos pierde poder y en consecuencia pierde expectativas. En donde existe la más alta responsabilidad es en el control y frente a esto nosotros nos sentimos impotentes”⁶.

En función de estas apreciaciones y dado que la fiscalización puede tener un efecto de apoyo o de retraso sobre el desarrollo del sector, el órgano de aplicación intenta generar mecanismos que suplanten la falta de control sin que eso impida el cumplir con los fines que les impone la ley.

Esta postura se orienta a generar sistemas de autocontrol, es decir que las cooperativas adopten una paulatina independencia del poder de fiscalización. Para ello se intenta reforzar la figura del síndico de modo de lograr una diferenciación del consejo de administración.

En el caso de organizaciones cooperativas grandes se propone introducir el instituto de la sindicatura plural, por ley es optativo y muy pocas cooperativas lo tienen. Al convertirse éste en un órgano de fiscalización de por lo menos tres personas incorpora el carácter

⁶ Entrevista realizada al Dr. Carlos Debbiagi responsable de la Gerencia de Registro y Consultoría Legal del INACYM

deliberativo y se convierte en el responsable legal de la marcha de la entidad.

Otro mecanismo lo constituye el modo de accionar del Instituto Provincial de Acción Cooperativa de la Provincia de Buenos Aires (IPAC) quien se ha diferenciado del Organismo Nacional trabajando bajo un concepto de fiscalización preventiva, cuyo objetivo es tratar de detectar irregularidades para corregirlas y prestar asistencia. EL IPAC ejerce sin inconvenientes la fiscalización. Cuenta con personal consustanciado con las dificultades de las cooperativas, en consecuencia se privilegia tratar de darle solución a la situación que se presenta antes de ir a los efectos punitivos de ejercer las facultades que se tienen. "Entendemos que el camino buscado es el camino de lo correctivo. Debe haber un mix en cuanto a la fiscalización y a la capacitación. La capacitación debe tener prioridad, porque podría resolver problemas de fiscalización"⁷.

El asesoramiento que ofrecen escapa a los aspectos formales de la fiscalización y entra en el terreno de la promoción, de diagnósticos asistidos. El control se realiza para mantener entidades genuinas desde el punto de vista de los principios. En el camino de lo correctivo se considera necesario brindar soluciones a los conflictos que se presentan antes de recurrir a medidas punitivas.

Consideraciones finales

Hemos intentado describir el ejercicio del control y la fiscalización tal como se realiza desde el órgano nacional de aplicación y de los órganos locales. También hemos señalado que la fiscalización no es la panacea que logrará resolver todos los problemas y tampoco el origen de todos los males.

Para responder a la pregunta de quién debe ejercer la fiscalización proponemos plantear la fiscalización dentro de un esquema que contemple las distintas posturas en un continuo en donde podemos ubicar en un extremo aquellos que enfatizan la necesidad de una regulación y fiscalización estatal con naturaleza punitiva y en el otro la idea de que las cooperativas están unidas por intereses comunes y valores solidarios y democráticos que les permite el autocontrol.

⁸Entrevista realizada al Ctdor. Juan Carlos Vilanova, Director de Fiscalización y Registro Cooperativo del IPAC.

Si bien es posible cumplir la ley y aun así comportarse de forma poco ética, lo opuesto no sería pensar en una sociedad sin leyes objetivas (Boling, T., 1978). En este sentido, Solzhenitsyn⁸ critica elocuentemente la regulación: “todo el mundo opera en los límites de las estructuras legales... una sociedad sin unas leyes objetivas es una sociedad realmente terrible. ...Pero una sociedad sin ningún otro orden aparte del legal tampoco es muy buena para los seres humanos. Una sociedad basada en el cumplimiento de la letra de las leyes está desaprovechando un gran potencial de los seres humanos. La letra de las leyes es demasiado fría y formal para tener una influencia positiva en la sociedad”

En cuanto que la fiscalización asegura el doble propósito de posibilitar a través del efectivo control el resguardo del interés público y al mismo tiempo la protección de las entidades frente a eventuales excesos de los órganos de la administración⁹ se debería contemplar un punto intermedio en donde, realizando un control efectivo, se profundice el aspecto didáctico de la fiscalización y a su vez que se convierta en un instrumento de planificación positivo para las cooperativas.

⁸ Citado en Mintzberg, H. 1992, *El poder en las organizaciones*, Ariel, Barcelona.

⁹ Vuotto, M., 1997 op. cit.

REFERENCIAS

- Garbarini, J. 1998, *Manual Práctico para Cooperativas de Trabajo*, Ediciones Lazos Cooperativos, Buenos Aires.
- Gasoni, L. 1998, "Régimen Societario de las Cooperativas en Argentina", en: *Revista de la Cooperación Internacional*, vol. 31, número 1. Buenos Aires. Ley N° 20.337 del año 1973.
- Ministerio de Economía, Secretaría de Estado de Acción Cooperativa. 1985, *Dos Años de Acciones Cooperativas*, Buenos Aires.
- Ministerio de Economía, Secretaría de Estado de Acción Cooperativa. 1989, *Cinco Años de Acción Cooperativa*, Buenos Aires.
- Mintzberg, H. 1992, *El poder en la organización*, Editorial Ariel, Barcelona.
- Noticias de la Economía Pública Social y Cooperativa*. 1995, Boletín editado por el Centro de Información y Documentación Europea de la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIDECE), número 14, Castellón.
- Proyecto de Reforma de la ley de Cooperativas, 1995, Intercoop, Buenos Aires.
- INACYM. 1999, *Revista del Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual*, número 3. Buenos Aires.
- Vuotto, M. 1997, *Acerca de las restricciones formales en las organizaciones cooperativas: la fiscalización pública*, en Cuadernos de Economía Social, año III nº 5, enero-julio. Buenos Aires.