

Gobierno corporativo vs. Gobierno cooperativo¹

Dante Cracogna

Tema 5: El gobierno de las cooperativas

Resumen

El tema del gobierno corporativo ha irrumpido con gran ímpetu a partir de la década de 1990 tanto en el mundo empresario como en el ámbito académico y en la preocupación de los gobiernos y legisladores, llegando a los organismos internacionales públicos y privados. Puede afirmarse que en la actualidad no existe sector que permanezca ajeno a esta cuestión, especialmente con motivo de los notables escándalos empresariales con repercusión internacional ocurridos a comienzos del presente siglo.

La inquietud por el asunto también alcanzó a las organizaciones cooperativas, tal como acreditan los estudios, reuniones y recomendaciones producidos en los últimos años, tanto en el orden nacional como internacional. Sin embargo, es necesario distinguir claramente los objetivos que alientan el buen gobierno de las cooperativas de los objetivos que son propios del gobierno de las corporaciones, aunque tengan en común algunos aspectos tales como el correcto funcionamiento de los órganos sociales, la eficiencia de la administración y la transparencia de la gestión.

En las cooperativas el mejor servicio a los asociados es su meta fundamental y para lograrla postulan la gestión democrática; por ende, allí radica el núcleo del gobierno cooperativo. Por el contrario, en las sociedades comerciales el objetivo principal consiste en aumentar el valor de la inversión de los accionistas por medio de una gestión eficiente; ése es el centro del gobierno corporativo.

En razón de las apuntadas diferencias corresponde también distinguir cómo se organiza y funciona adecuadamente el gobierno de las cooperativas sin trasladar recetas de otras formas de organización empresarial ajenas a su naturaleza.

¹ Ponencia presentada en el Congreso Continental de Derecho Cooperativo, San José de Costa Rica, noviembre de 2019.

1. Introducción

El gobierno corporativo es un tema relativamente novedoso. Puede afirmarse que recién con el “Informe Cadbury” publicado en Inglaterra en 1992 comienza su presencia en la literatura especializada, el cual lo define simplemente como el sistema por el que se gobiernan y controlan las sociedades. Obviamente, no se trata sólo de un enfoque descriptivo como parecería desprenderse del concepto señalado, sino que el propósito es mejorar su confiabilidad, eficiencia y transparencia mediante orientaciones que se ubican en la tradición británica de la autorregulación.

A partir de ese hito inicial, se va produciendo en diferentes países una serie de estudios que se ubican en la misma línea, aunque con apego a las diversas realidades nacionales. Así, la Comisión Vienot en Francia pocos años más tarde recomienda la adopción de un código de gobierno corporativo, sin reformar la legislación vigente. En España, el Informe Olivencia (1998) recomienda asimismo un código voluntario de buen gobierno y en el mismo año la Comisión Draghi elaboró una propuesta recogida parcialmente en la reforma de la legislación financiera italiana.

En los EEUU los resonantes fraudes empresarios ocurridos a comienzos del siglo – principalmente los de las poderosas firmas Enron y World Com- que causaron multimillonarias pérdidas a los inversores, los empleados, los clientes, los financiadores y el Estado, provocaron gran alerta en la opinión pública y en las autoridades, agravada por la complicidad de las auditorías que debían controlarlas (caso de Arthur Andersen). Todo ello desembocó en la sanción de la Ley Sarbanes-Oxley que impuso severas obligaciones a las sociedades, especialmente las cotizadas, en materia de gobierno y control.

De resultados de todo lo anterior, las organizaciones internacionales cobraron también un especial interés en el tema, elaborando estudios y proponiendo recomendaciones. Especial mención merecen los principios sobre gobierno corporativo de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y los estudios del Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros.

Las cooperativas no permanecieron ajenas a este movimiento. En Inglaterra ya en 1995 el Congreso Cooperativo aprobó un código de buenas prácticas y en Francia e Italia poco después el tema cobró interés, al punto que la asamblea de ACI Europa realizada en Budapest en 1996 se ocupó del asunto aprobando una declaración sobre la necesidad de un código de buenas prácticas para las cooperativas de esa región. Sin embargo, no se enfatizó acerca de las diferencias entre el gobierno de las cooperativas y el gobierno de las corporaciones, quedando en asunto principalmente en el terreno de los aspectos comunes.

2. Objetivos del gobierno corporativo

La preocupación medular que inspira el gobierno corporativo radica en la protección de los inversores –especialmente los pequeños accionistas y los inversores institucionales- que, por lo común no tienen capacidad o interés para participar en el gobierno de las sociedades cotizantes y que se hallan a expensas de las decisiones de los administradores y de la complacencia de los controladores en cuanto a las decisiones empresariales que los afectan. De allí que el núcleo consista en la protección de los accionistas y el buen funcionamiento de los órganos sociales para evitar los estragos que éstos pueden causar a la sociedad y a los llamados *stakeholders*.

Para garantizar que los accionistas puedan aumentar el valor de su inversión –objetivo específico de las sociedades comerciales- el foco del gobierno corporativo se centra, básicamente, en los siguientes ejes: la actuación del órgano de administración, el sistema de control y la transparencia y la información.

3. Precisión terminológica

La expresión “gobierno corporativo” ha hecho carrera, al punto de identificarse con el “*buen* gobierno corporativo”. De tal suerte, ha pasado de ser una mera expresión descriptiva (todas las sociedades tienen un “gobierno corporativo”, sea éste bueno o malo) a ser una expresión de contenido valorativo positivo: se dice “gobierno corporativo” haciendo referencia exclusivamente a una organización cuya estructura y funcionamiento satisface determinadas pautas consideradas como adecuadas. En rigor, se debería decir “buen gobierno corporativo”.

A este primer aspecto que corresponde destacar a fin de precisar el alcance que se le asigna a la expresión en general cabe agregar otro, adicionalmente necesario para su deslinde con relación a las cooperativas. En efecto, el término “corporación”, sin perjuicio de su significado etimológico, es utilizado corrientemente para hacer referencia a entidades o empresas de carácter lucrativo, generalmente identificadas como *public corporations*, es decir sociedades de capital, de naturaleza lucrativa, especialmente aquéllas que recurren al ahorro público, conforme el origen de la expresión en inglés. En suma, se trata de empresas por entero diferentes de las cooperativas pues éstas no se constituyen en base al capital sino a las personas y, por otra parte, realizan una actividad orientada a prestar servicio y no a obtener ganancia. Por si fuera poca la diferencia, en las cooperativas los asociados gobiernan conforme con el principio de igualdad democrática y no según el capital aportado. De allí que identificar “gobierno corporativo” con “gobierno cooperativo” resulte,

cuando menos, inapropiado; una cosa es el gobierno de las corporaciones y otra distinta el gobierno de las cooperativas, pues uno y otro persiguen objetivos claramente diferentes.

Lo dicho es sin perjuicio de admitir que el uso corriente del lenguaje llega a consagrar el sentido de los vocablos y las expresiones y que su aceptación generalizada termina convirtiendo en anómalo el significado correcto de aquéllos. Pero debe formularse la advertencia a fin de evitar que una comodidad lingüística redunde en una confusión de conceptos.

4. El gobierno cooperativo

Para definir el gobierno de las cooperativas es menester acudir a la definición de éstas, a los valores en que se fundan y a los principios que constituyen el andarivel por donde ha de discurrir su actuación, tal como se encuentran contenidos en la Declaración sobre la Identidad Cooperativa emitida por la Alianza Cooperativa Internacional, universalmente reconocida como texto identificador de las cooperativas. En fin, el (buen) gobierno de las cooperativas consiste en adoptar la organización y el funcionamiento que asegure la consistencia con sus valores y principios; no en copiar las reglas o pautas del gobierno corporativo, aunque en ciertos aspectos puedan coincidir.

Resulta decisivo tomar en consideración dos notas que constituyen el núcleo significativo propio de las cooperativas: a) su función de satisfacer necesidades y aspiraciones de sus integrantes y b) la gestión democrática de la empresa constituida para ese fin. Sus valores distintivos son: autoayuda, la autoresponsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad. Evidentemente, esas características y valores no son los mismos que los que definen y animan a las corporaciones.

Mientras que el elemento clave del gobierno corporativo es la administración -integrada por el directorio y la gerencia- puesto que a ella corresponden las decisiones fundamentales relacionadas con la gestión que pueden afectar el interés de los inversores, en la cooperativa el núcleo duro es la asamblea pues ella expresa el principio fundamental del gobierno democrático. A esta fuerza original compuesta por los asociados, que son los destinatarios de la actividad de la cooperativa, ha de seguirle la conducción que lleva adelante el órgano de administración, pero el *prius* es aquélla: la asamblea que integran quienes forman la cooperativa para resolver en común sus necesidades.

De tal suerte, especial énfasis debe poner el gobierno cooperativo en asegurar que la asamblea cumpla adecuadamente su función, para lo cual la información, la capacitación y el estímulo de la participación de los asociados constituyen recaudo fundamental. Una

asamblea que funcione correctamente es el primero y crucial requisito del gobierno cooperativo, satisfecho el cual habrá de seguirse una administración idónea. Pero es difícil concebir la existencia de una administración honesta y eficiente si la asamblea no cumple cabalmente su papel, incluyendo la elección de los administradores.

Por otra parte, de acuerdo con el sistema de organización interna que es común a las cooperativas en el América Latina, a la asamblea también incumbe la elección de un órgano de control específicamente encargado de supervisar el cumplimiento de la ley y del estatuto por parte del órgano de administración. De esa manera se cierra el círculo según el cual la asamblea designa a los administradores y a la vez elige a quienes habrán de controlar la actividad de éstos, siempre sobre una base democrática y en ambos casos con sujeción a las directivas de aquélla. Por lo tanto, resulta difícil exagerar la trascendencia de la asamblea dentro del sistema de gobierno cooperativo.

El órgano de supervisión o fiscalización interna es distinto e independiente del órgano de administración, por lo cual las funciones de uno y otro se hallan claramente diferenciadas, sin que ello obste a que los administradores puedan organizar alguna forma de control interno; pero la función específica de control recae en un órgano diferenciado que rinde cuentas a la asamblea.

Parece claro que algunos aspectos del gobierno corporativo son también aplicables a las cooperativas toda vez que la gestión transparente y la información constituyen objetivos comunes, al igual que la realización de una gestión idónea dotada de capacidad técnica. Sin embargo, ha de tenerse presente que éstos son aspectos instrumentales que se hallan orientados a objetivos diferentes en uno y otro caso.

El enfoque del gobierno corporativo suele dividirse en un aspecto externo y uno interno: el primero relativo a la protección y salvaguarda de los inversores, es decir a los actuales y potenciales accionistas a fin de garantizarles el aumento del valor de sus colocaciones y a la vez asegurar a la sociedad un flujo permanente de recursos proveniente de inversores confiados; y el segundo, orientado a un eficiente funcionamiento de su administración para que sea capaz de generar las ganancias esperadas. Uno y otro aspecto podrían, eventualmente, operar de manera independiente; por ejemplo generando ganancias pero sin que ellas redunden en aumento del valor de las inversiones pues podrían dirigirse a satisfacer intereses propios de los administradores y sus vinculados.

En las cooperativas, si bien son también susceptibles de distinguirse los aspectos externo (servicio al asociado) e interno (eficiente funcionamiento de su administración), ambos funcionan de manera necesariamente solidaria: si se procura el buen servicio de los asociados, ello se traduce en un funcionamiento eficiente de la administración. A la inversa el funcionamiento eficiente de la administración implica un buen servicio a los asociados.

5. Conclusión

El régimen legal de las cooperativas en los países de la región es, en general, consistente con el perfil de las cooperativas, tal como lo define la Declaración sobre la Identidad Cooperativa llegando, en algunos casos, a la incorporación de alguno o varios de sus elementos (definición, valores, principios). De manera que, en los casos en que así sucede, el cabal cumplimiento de la ley (*compliance*) debería conducir a un buen gobierno cooperativo.

Sin embargo, en los casos en que dichos elementos no se hallan incorporados a la legislación, el esquema de organización interna de las cooperativas suele estar conformado por tres órganos, a saber: asamblea, consejo de administración y junta de vigilancia, que tienen asignada cada uno de ellos una función específica y diferenciada: gobierno, administración y control, respectivamente. La correcta aplicación de dicha estructura y el apropiado desempeño de tales órganos habrá de conducir a un adecuado gobierno cooperativo.

A todo evento, la observancia y cumplimiento de la ley es un primer e insoslayable requisito de toda aspiración de buen gobierno; constituye una plataforma indispensable a partir de la cual construir un nivel superior de desempeño. Pero dicha plataforma puede y suele ser insuficiente por sí sola para garantizar el buen gobierno; es necesario superarla y completarla con una construcción ética que la perfeccione.