

## **Arrillaga Álvaro-Bemposta Macarena-Colman Mónica-Márquez Ana Karina-Pinato Ana-Sosa Flavia. Supervisión estatal y autonomía de las cooperativas a través del autocontrol**

### **RESUMEN:**

Tiene como objetivo analizar la supervisión estatal en Uruguay y su relación con el autocontrol de las cooperativas desde la visión de AIN en función del análisis del principio de control y gestión democrática; la Comisión Fiscal como principal órgano de control interno y buenas prácticas de gobierno corporativo.

### **ABSTRACT:**

The purpose of this analysis is the state supervision in Uruguay and its relationship with self-control of cooperatives from the vision of AIN, based on the analysis of the principle of control and democratic management; the Fiscal Commission as the principal body of internal control and good corporate governance practices.

### **I. CONCEPTO DE CONTROL Y SUPERVISIÓN ESTATAL.-**

Delpiazzo, siguiendo a Giannini y Frugone Schiavone; toma una noción amplia de control expresando que el mismo es la “comprobación de regularidad de una función propia o ajena” y de tal concepción extrae los dos componentes básicos del mismo: Una función -toda tarea, trabajo o actividad- y un conjunto de normas -cualquiera sea su naturaleza, jurídica o no-, que rigen el desarrollo de la función. En este sentido, afirma que “el control de una actividad supone un juicio lógico respecto a si dicha actividad se conforma o no a las reglas que la regulan” y la emisión del juicio lógico, es la exteriorización de la comprobación de regularidad.

Por su parte, Cagnoni habla de elementos del control y cita: el órgano controlador, el fin perseguido, la estructura, el procedimiento y los medios. La estructura del control consta de un momento preparatorio o de toma de información, de un momento lógico o nuclear en el cual se emite juicio acerca de la regularidad de la actividad que se controla y un momento eventual, de carácter conminatorio, que se dará si el juicio es desfavorable o negativo.

En Uruguay el control estatal de las cooperativas se define como el poder – deber de un organismo del Estado designado por la Ley, de hacer cumplir la misma, así como la reglamentación y los estatutos cooperativos; sea en la etapa de constitución, funcionamiento, disolución o liquidación de una Cooperativa, imponiendo asimismo sanciones en caso de infracciones a las normas citadas. Dicha función está a cargo de la Auditoría Interna de la Nación -A.I.N- (Art. 211 de la Ley General de Cooperativas N° 18.407 en redacción dada por la Ley N° 19.181, en adelante L.G.C.) para las cooperativas en general, exceptuando las cooperativas sociales y de vivienda.

El órgano de control, alineado con la Rec. OIT N° 193, debe bregar por la identidad cooperativa – partiendo de la especial naturaleza de este tipo de empresas con características y principios que le son propios- y el interés general en la existencia de este tipo de organizaciones, consideradas como “instrumentos eficaces para contribuir al desarrollo económico y social, al fortalecimiento de la democracia y a una más justa distribución de la riqueza”. Y de esta forma cumplir su función de garante de la existencia, autonomía, desarrollo y fortalecimiento de las cooperativas, velando por la transparencia del sistema cooperativo y brindando un marco de seguridad a las partes interesadas (a saber entre otras: socios, trabajadores no socios, proveedores, clientes, otras cooperativas, cooperativas de segundo grado que integran, la sociedad, el estado).

En definitiva su importancia radica en velar por el cumplimiento normativo, promoviendo buenas prácticas, armonizando criterios, monitoreando el funcionamiento del sistema.

## **II. AUTOCONTROL.-**

Una de las formas de promover la autonomía de las cooperativas, es propender al fortalecimiento del control interno en este tipo de empresas.

El control interno es un proceso efectuado por la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de objetivos, con eficacia y eficiencia de las operaciones; confiabilidad de la información y el cumplimiento de las leyes, reglamentos y normas que le sean aplicables. En tanto se considera como un proceso, es que debe visualizarse con distintos estadios, que representan el grado de madurez alcanzado por el mismo. Asimismo, para asegurar su eficacia debe gestionarse como un proceso de mejora continua.

Se entiende por autocontrol cooperativo el sistema y medios de que deben disponer las propias organizaciones cooperativas, para mantener la eficiencia y eficacia de sus empresas en armonía con el interés de sus socios y de la comunidad en general<sup>221</sup>.

La existencia de un sistema de autocontrol de las cooperativas, garantiza su autonomía y viabilidad, supone el fortalecimiento de la autogestión; la existencia de buenas prácticas que se traduzcan en el cumplimiento sustancial del “principio de control y gestión democrática”, para lo cual se requiere la existencia de pesos y contrapesos entre los órganos que la componen.

En esta oportunidad se desarrollarán tres aspectos del autocontrol como lo son: a) el principio de control y gestión democrática, b) La Comisión Fiscal como principal órgano de control interno y c) Buenas Prácticas de Gobierno Corporativo.

---

<sup>221</sup> Definición adoptada en el artículo 2 del Decreto Supremo N° 004-91-TR, Reglamento de Autocontrol Cooperativo del Perú ([http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/SNIL/normas/1991-01-25\\_004-91-TR\\_291.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/SNIL/normas/1991-01-25_004-91-TR_291.pdf)).

#### a) Principio De Control y Gestión Democrática.-

Los principios cooperativos son lineamientos mediante los cuales las cooperativas ponen en práctica sus valores. La “Declaración Sobre Identidad Cooperativa”, en el Congreso del centenario de la ACI (adoptada en Manchester en el año 1995), definió un conjunto de valores y principios cooperativos fundamentales que fueron recogidos por la L.G.C.

A nivel de doctrina se ha estudiado el concepto e impacto de los principios cooperativos. Se ha sostenido que “(..) Los principios señalan los grandes criterios de lo que la sociedad considera como justo en su área (...)”.

En la Declaración de la ACI, respecto al principio de control y gestión democrática señala que “Las cooperativas son organizaciones democráticas controladas por sus socios, quienes participan activamente en la definición de las políticas y en la toma de decisiones. Los hombres y mujeres elegidos para representar a su cooperativa responden ante los socios. En las cooperativas de base los socios tienen igual derecho de voto (un socio, un voto), mientras en las cooperativas de otros niveles también se organizan con procedimientos democráticos”.

Alfredo Althaus<sup>222</sup> refiere a la “gestión democrática” y “democracia cooperativa” realizando un análisis comparativo con relación a la presencia del elemento democrático en las sociedades comerciales comunes. En ese sentido, afirma que existen diferencias importantes en varios aspectos, una de ellas radica en “*la fuente del poder en unas y otras*”. Mientras que la participación del socio en las sociedades de capital está directamente vinculada al capital aportado, en las cooperativas –en principio- se establece la característica de “un socio un voto” independientemente de su aporte, lo que conlleva a que “la democracia cooperativa tiende a ser real y a asegurar una efectiva y directa participación de los asociados en el gobierno de la empresa común (..), mientras que en las sociedades en sentido estricto...la gravitación de los socios con aportes reducidos en las decisiones colectivas no será siquiera proporcional a aquellos”.

En las disposiciones vigentes en nuestro ordenamiento jurídico, que hacen al cumplimiento del principio de control y gestión democrático, encontramos instrumentos válidos para lograr un efectivo autocontrol de la entidad cooperativa, a saber:

-Convocatoria a asamblea, quórum y adecuada publicidad.- La L.G.C. y su decreto reglamentario<sup>223</sup>, regulan en distintas disposiciones todo lo relativo a los requisitos relacionados con la convocatoria a asamblea, quórum para sesionar y resolver.

---

222 Althaus Alfredo A, Tratado de Derecho Cooperativo, Ed. Zeus, 1974, páginas 177 y 178.  
223 Artículo 30, 32 y 165 numeral 5) de la L.G.C., art. 13 del Decreto 198/2012.

Dichas normas tienen por finalidad fomentar la participación de la masa social en el acto asambleario, garantizando la toma de decisiones por una determinada proporción de socios y el derecho de contar en forma anticipada con la información necesaria respecto a la realización de las convocatorias a asamblea. La Asamblea General, es el instrumento primario de manifestación de la voluntad de la cooperativa, es la autoridad máxima de la entidad y el ámbito de participación natural de los socios en la gestión de la misma. Su correcto funcionamiento garantiza el cumplimiento del principio cooperativo de control y gestión democrática de los socios que como vimos es un importante indicador de un correcto sistema de autocontrol.

- Asamblea de Delegados.- Nuestra legislación también regula la posibilidad de que la representación en asamblea recaiga en Delegados (artículo 31 de la L.G.C.). Si bien el ideal es contar con la participación directa del socio en las asambleas y demás actos sociales, en casos de cooperativas con elevado número de socios o con una importante descentralización territorial de la masa social -que puede obstar a la presencia de los mismos en las asambleas- se regula esta alternativa como forma de mantener la representación de los socios.

- Voto por poder limitado.- en este ámbito se establece que un socio puede ser representado por otro mediante poder escrito, pero *“Ningún apoderado podrá representar a más de un socio”* y *“No se admite el voto por poder en las Asambleas de Delegados”* (Artículo 33 L.G.C.). Es decir, como otra forma de buscar la participación del socio en la asamblea, si bien se admite esta alternativa a diferencia de ordenamientos jurídicos que la prohíben, la misma está sujeta a las restricciones antes mencionadas.

- Representación proporcional.- Esta es una particularidad que se regula con la finalidad de tutelar la representatividad y participación de los socios de las cooperativas de segundo o ulterior grado. En ese sentido, el artículo 88 de la L.G.C., en forma excepcional al régimen general regulado para las cooperativas, establece que las cooperativas antes mencionadas *“...podrán establecer un régimen de representación proporcional al número de socios, al capital aportado, uso de los servicios u otros criterios que establezca el estatuto”*.

#### **b) La Comisión Fiscal como principal órgano de control interno.-**

La Comisión Fiscal, como órgano de control interno y de fiscalización de la actividad económica y social de la cooperativa, debe dar cumplimiento a sus cometidos, asignados legal (arts. 45 a 47 L.G.C.) y estatutariamente. Para ello es necesario que el propio órgano sea consciente de la importancia de su rol y procure el cumplimiento de los mismos, con una adecuada capacitación para su eficaz y eficiente ejercicio<sup>224</sup>.

---

224 “Eficiencia”: en cuanto al óptimo y racional uso de los recursos materiales y humanos de la cooperativa y “eficaz” para lograr el objetivo del socio –desarrollo personal y económico- y de la organización.

Dentro de sus cometidos está el de fiscalizar la dirección y administración de la cooperativa, supervisar la legalidad de las acciones ejecutadas por los demás órganos, que la información proporcionada al socio sea veraz, entre otras. Su función la cumple a través de diferentes técnicas de verificación (ej. arqueos de caja, controles legales y contables periódicos, inspecciones, comparación, observación, revisiones selectivas, etc.).

Si bien la función de la Comisión Fiscal es preponderante en el ámbito del control interno, no es exclusiva ni excluyente. Por el contrario, los órganos integrantes del autocontrol son todos los órganos de la cooperativa, a quienes se les asignan funciones y responsabilidades propias dentro de la estructura orgánica.

Así, la Asamblea General debe supervisar la eficacia de la empresa cooperativa, es decir, que se cumpla con el objeto social, sea viable y sustentable.

El Consejo Directivo supervisa la eficiencia, es decir el óptimo y racional uso de los recursos materiales y humanos del que dispone la cooperativa.

Por otro lado, el Comité de Educación y Fomento Cooperativo, debe difundir las buenas prácticas y proporcionar herramientas de capacitación a la Comisión Fiscal y otros órganos. Asimismo, debe garantizar que el socio tenga conocimientos de los derechos, deberes y requerimientos necesarios para participar de la gestión de la cooperativa, integrando comisiones u órganos de administración.

Algunos países han adoptado reglamentos de control interno<sup>225</sup> que dan los lineamientos principales a cada órgano, fijan los límites y operaciones para el ejercicio del autocontrol y el papel del órgano de control en función de la existencia de este sistema de control interno. Sin embargo, en Uruguay, si bien existe regulación respecto a dicho sistema, no existen disposiciones legales ni reglamentarias relativas a la implementación de reglamentos de este tipo. Sin perjuicio de ello, las cooperativas podrían crear normas y/o reglamentos internos de control, dentro del ámbito de su poder normativo negocial y autonomía.

El cumplimiento de los cometidos asignados a cada uno de los órganos de la cooperativa, da garantías a la puesta en funcionamiento de un sistema de control interno satisfactorio. El hecho de que las cooperativas cuenten con un adecuado sistema de autocontrol permitiría al órgano de control confiar en dichos controles y desarrollar su mecanismo de control y/o supervisión tomando tales resultados como insumos<sup>226</sup>. Es decir que los procedimientos aplicados en la fiscalización

---

225 Véase: Decreto Supremo N° 004-91-TR, Reglamento de Autocontrol Cooperativo del Perú ([http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/SNIL/normas/1991-01-25\\_004-91-TR\\_291.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/SNIL/normas/1991-01-25_004-91-TR_291.pdf)).

226 “el objeto de estudio y de la evaluación del sistema de control interno de la empresa o entidad a auditar, cuya implantación y mantenimiento es responsabilidad de su dirección, es determinar en qué grado depositar su confianza en dicho control”. En Revista Española de Financiación y Contabilidad, Vol. XV, n. 46 pág. 183-190. Año 1985.

externa, tendrían un alcance diferente de acuerdo a los resultados que arroje la evaluación de dicho sistema.

Así, frente a un sistema de autocontrol fiable, el alcance de la supervisión estatal podrá disminuir y por el contrario, cuando éste sea deficiente o inexistente, éste debería acentuarse a fin de lograr cumplir el objetivo de la misma. En tal caso, se deberá corregir las situaciones patológicas, y/o formular recomendaciones en pro de la mejora de las entidades sujetas a su control.

### **c) Buenas Prácticas de Gobierno Corporativo.-**

El gobierno corporativo es el sistema de reglas, normas y/o estándares por los cuales las empresas dirigen su actividad y son controladas. Refiere a los mecanismos que previenen y corrigen los posibles desvíos y conflictos que pueden existir entre los órganos de una empresa, así como las partes interesadas (socios, inversores, proveedores, consumidores y/o clientes, ciudadanía en general, etc.)<sup>227</sup>. Cabe mencionar que dentro del movimiento cooperativo se identifica este concepto como “gobierno cooperativo”.

Su puesta en práctica impacta en la actividad económica en general; en el qué y cómo se gestiona; en la estructura y/o cronograma de la organización, la distribución de roles, funciones y cargos, así como en los controles por competencia. Ello brinda garantía y transparencia a la gestión, optimiza los resultados de la empresa y todo ello viabiliza la inversión externa y posibilidades de financiamiento. La implementación del gobierno corporativo en las empresas uruguayas es reciente e incipiente, dada la realidad del mercado nacional<sup>228</sup>.

La primera regulación del gobierno corporativo en nuestro ordenamiento, fue a través de la ley de mercado de valores N° 18.627<sup>229</sup>. Si trasladamos los conceptos de dicha norma al ámbito de la empresa cooperativa, podríamos afirmar que si bien uno de los caracteres de la cooperativa es la igualdad de derechos y obligaciones entre los socios, la existencia de buenas prácticas de gobierno corporativo, garantiza que dicho carácter se efectivice en la práctica y no sea una mera declaración.

Es el Consejo Directivo quien debe liderar su implementación con compromiso y recursos suficientes.

---

227 Uno de los pioneros en la formulación de buenas prácticas de gobierno corporativo, como lo fue Adrián Cadbury, definió el gobierno corporativo como “el sistema mediante el cual se ejerce la dirección y control de las empresas”.

228 Ver en Trabajo “El Gobierno corporativo y el Uruguay opaco” por Alejandro Hernández en publicación Estado de Derecho, Ferrere Abogados.

229 Establece el deber de las bolsas de valores, instituciones privadas que constituyan mercados de negociación de valores de oferta pública y los emisores de valores de oferta pública, de adoptar las prácticas de gobierno corporativo, refiriendo a los procesos de supervisión y los controles de la gestión por parte de la dirección, asegurando el trato justo e igualitario de los “accionistas”.

### III. RELACIÓN ENTRE AUTOCONTROL Y SUPERVISIÓN ESTATAL.-

En el marco del cumplimiento de sus cometidos, la AIN tiene atribuciones, que le fueron asignadas por vía legal y que se enumeran en el artículo 212 de la LGC. Una de ellas, es la fiscalización de las Asambleas que celebre la cooperativa.

De las fiscalizaciones realizadas por AIN<sup>230</sup>, se constata la escasa participación de los socios en la Asamblea.



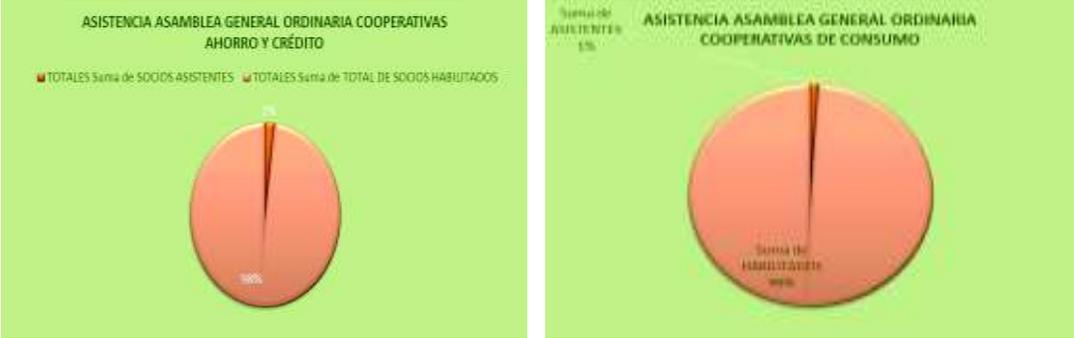
La participación social varía según la actividad –objeto- que desarrolla la cooperativa; es decir aquellas en las cuales el socio obtiene su medio de vida o insumos directamente relacionados con la actividad que constituye su medio de vida (cooperativas de trabajo, cooperativas agrarias), la participación en la gestión es sensiblemente mayor, tanto en términos numéricos así como en su voluntad de involucrarse con las cuestiones sociales.



230

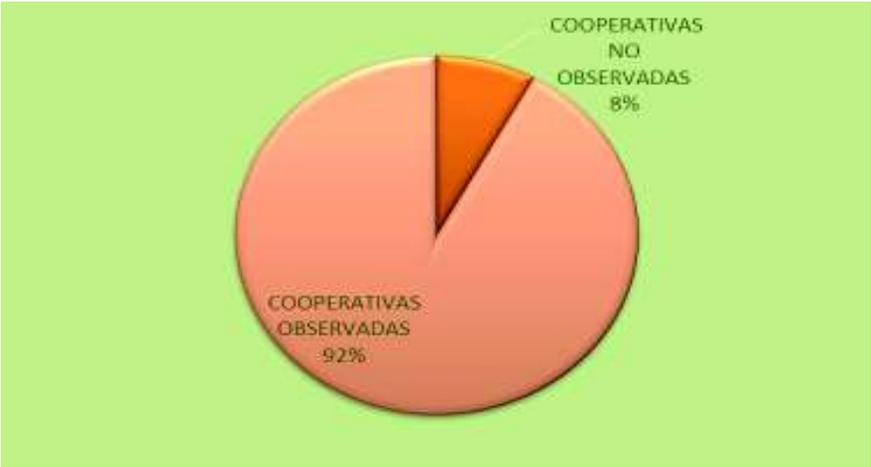
Se analizan Asambleas Ordinarias realizadas en 2015 y comunicadas a AIN.

Por el contrario, en aquellas cooperativas en las cuales el socio obtiene bienes de consumo o servicios, la participación es muy baja (cooperativas de ahorro y crédito y consumo).



En definitiva, si bien formalmente se cumple con el quórum requerido para constituirse válidamente; sustancialmente la participación en las Asambleas no es representativa de la masa social.

Por otra parte, a través de las fiscalizaciones se puede constatar que las Comisiones Fiscales de las cooperativas en un alto porcentaje no funcionan adecuadamente porque no cumplen cabalmente con sus cometidos de control, no se encuentran debidamente capacitados o tienen otras debilidades en su funcionamiento.



**IV.- CONCLUSIONES.-**

En virtud al desarrollo y relevamiento efectuado, podemos concluir lo siguiente:

- 1) Existen herramientas en la LGC, que viabilizan la existencia de un sistema de autocontrol en las cooperativas. El éxito del mismo, dependerá entre otros factores, del efectivo cumplimiento del principio de control y gestión democrático, así como de la eficacia del sistema de control interno y de buenas prácticas de gestión.
- 2) Para hablar de autonomía de las cooperativas a través del autocontrol es necesario reconocer que es un “proceso” que requiere cierto grado de madurez. Es decir, tener cooperativas que funcionen bajo lineamientos de gobierno corporativo y con eficacia en su sistema de control interno. Para ello es necesario el correcto oportuno funcionamiento de sus órganos de gobierno: Asamblea, como órgano decisorio, Consejo Directorio como órgano ejecutor y Comisión Fiscal como órgano de control interno.
- 3) La supervisión estatal debe ejercerse para garantizar la identidad cooperativa, para lo cual debe disponer de herramientas que le permita actuar con alcance y profundidad diferente en función al nivel de madurez y eficacia que tenga el sistema de control interno de las cooperativas.
- 4) Se reconocen los esfuerzos del movimiento cooperativo por fortalecer el sistema de control interno de las entidades integrantes; no obstante ello, se ha constatado que existe una escasa participación de la masa social en las asambleas generales celebradas por las cooperativas, así como un alto porcentaje de cooperativas en los cuales la actuación de la Comisión Fiscal es escasa o inexistente. En consecuencia, resulta necesario mejorar en estos aspectos, entre otros, para lograr un buen funcionamiento del sistema de autocontrol.

#### **BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.-**

ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL. “Identidad y principios cooperativos” (1996), Montevideo: Nordan Comunidad: CUDECOOP.

ALTHAUS ALFREDO A, Tratado de Derecho Cooperativo. Ed. Zeus. 1974. Rosario, Argentina.

ALZOLA IZASKUN; REYES LAVE GA SERGIO “Estudio comparado del proyecto de ley general de cooperativas de Uruguay del 2004 y la normativa vasca sobre cooperativas”. Montevideo: CUDECOOP, 2006.

AMORÍN PISA, MARCELO JUAN, ALGORTA PAULA “Regímenes jurídicos actualizados: sociedades cooperativas: sistema y derecho cooperativo” Montevideo: La Ley Uruguay, año 2010.

CAGNONI, JOSÉ ANIBAL, Introducción a la teoría del control. 1996. Editorial Universidad. Montevideo, Uruguay.

CAJARVILLE PELUFFO, JUAN PABLO. Sobre Derecho Administrativo. Tomo I. 2ª Edición ampliada. 2008. FCU. Montevideo, Uruguay.

CASSINELLI MUÑOZ, HORACIO. Derecho Público. FCU. 2002. Montevideo, Uruguay.

CAZÉRES OTEIZA, JOSÉ LUIS. "Manual de derecho cooperativo" Montevideo: Fundación De Cultura Universitaria FCU, año 1994.

DELPIAZZO, CARLOS E, Desafíos actuales del Control. 2001. FCU. Montevideo, Uruguay.

GODOY EMILIANO, "Contabilidad para Abogados" Editorial Valletta Ediciones. Primera Edición Noviembre 2009.

GUTIÉRREZ DANILO, LAMENZA ALFREDO, MACHADO JORGE, REYES LAVEGA SERGIO, "Derecho Cooperativo Uruguayo". FCU. 2011. Montevideo, Uruguay.

HERNANDEZ, ALEJANDRO, "El Gobierno corporativo y el Uruguay opaco", Publicación Estado de Derecho, Ferrere Abogados. Montevideo, Uruguay

KORZENIAK, JOSÉ, Primer Curso de Derecho Público – Derecho Constitucional. 4ª Edición. 2008. FCU. Montevideo, Uruguay.

REVISTA ESPAÑOLA DE FINANCIACIÓN Y CONTABILIDAD. Vol. XV, n. 46. Año 1985.

REYES LAVEGA, "Derecho cooperativo uruguayo" Montevideo: Fundación De Cultura Universitaria FCU, 2011.

RODRÍGUEZ OLIVERA, Nuri y LÓPEZ RODRÍGUEZ, Carlos; Manual de Derecho Comercial. V.4. T.7. Sociedades Comerciales. Cooperativas; F.C.U. 1º edición - Mayo de 2013.

SAYAGUES LASO, ENRIQUE, Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. 9ª edición puesta al día a 2010 por Daniel Hugo Martins. 2010. FCU. Montevideo, Uruguay.