

**TENDENCIAS A NIVEL INTERNACIONAL  
SOBRE LOS SISTEMAS DE FISCALIZACIÓN  
Y CONTROL DE LAS COOPERATIVAS(\*)**

*Dra. Roxana Sánchez Boza*(\*)

Profesora Facultad de Derecho  
Universidad de Costa Rica

---

(\*) Documento basado en la ponencia presentada en actividad organizada por el Cooperativismo uruguayo, a través de su organismo superior CUDECOOP, el 20 de agosto de 2002, denominada Jornadas de Legislación cooperativa, Régimen de contralor y fiscalización de las cooperativas. Controles económicos, financieros y sociales.

## **SUMARIO:**

Antecedentes

- A. Identidad cooperativa
- B. Control y supervisión en las cooperativas
- I. Control y supervisión estatal
  - I.1. La supervisión estatal especializada en asuntos cooperativos y la supervisión de cooperativas con actividades financieras
  - I.2. Supervisión auxiliar
- II. Control interno en la cooperativa
- III. Balance y auditoría social

## ANTECEDENTES

De una revisión del nacimiento de la organización cooperativa, principalmente en el Siglo XIX, no encontramos el tema de la fiscalización y control en las cooperativas.<sup>(1)</sup> Más bien, los temas recurrentes se ubican en la búsqueda de la identidad cooperativa –que con acierto rescató la Alianza Internacional Cooperativa en 1995– y en la diferenciación de los entes cooperativos frente a otras formas de organización social, dirigidas a la producción de beneficios para sus miembros, sean sociedades mercantiles, mutuales, fondos de empleados, por mencionar algunos ejemplos en que se introducen los valores de mutualidad, solidaridad y ayuda mutua.

También encontramos que las cooperativas nacen gracias a la decisión de grupos de trabajadores por mejorar su condición socio-económica, dado que las formas de gobierno de esas épocas, no prestaban ninguna atención a la clase trabajadora y a sus precarias condiciones de vida. Eso nos indica que las cooperativas nacen del seno de la sociedad, separadas del Gobierno y por lo tanto, con una organización autónoma frente a éste.

Con el transcurso del tiempo y el ingreso al Siglo XX, ya avanzado éste, la posición del Cooperativismo cambia frente a los Estados y a las organizaciones internacionales y mundiales.<sup>(2)</sup> Principalmente en Europa y América, se impulsan políticas públicas dirigidas a apoyar el desarrollo de cooperativas. Esto porque se les reconoce su rol de organizaciones creadoras de fuentes de empleo, además de ofrecerles varios apellidos a su nombre de *cooperativas*, tales como organizaciones promotoras del

---

(1) FAUQUET, G. *El sector cooperativo y la protección al consumidor*, ed. INTERCOOP EDITORA COOPERATIVA LIMITADA, Venezuela, p. 8, en una precisión de la naturaleza de las cooperativas y de sus miembros, nos da una luz sobre el origen del control en esas organizaciones, cuando apunta: “El contraste profundo no está entre la adhesión facultativa, esto es voluntaria, y la afiliación obligatoria, sino entre el miembro indiferente y el cooperador activo, que se siente obligado frente a sus asociados y frente a la empresa común y que obra por lo tanto con voluntad continua y perseverante”.

(2) El Cooperativismo está presente en la OEA, en la ONU, por medio de diferentes comisiones así como entes permanentes de estas organizaciones, pensemos en la FAO.

establecimiento de standards de precios por influencia de las cooperativas de consumo;<sup>(3)</sup> participan en los movimientos que buscan proveer vivienda a las clases menos privilegiadas, o bien, sin agotar la larga lista que nos hace la Organización Internacional de Trabajo, las cooperativas se han caracterizado por su perfil de escuelas de democracia.<sup>(4)</sup>

Y ha sido por la extensión que ha logrado el Movimiento cooperativo con su incursión en todas las actividades económicas de la sociedad y su contribución al desarrollo social de la misma, que se han dado acuerdos de trabajo conjunto entre los entes cooperativos de representación y defensa y los gobiernos que han reconocido su potencial en la evolución de la humanidad. Parte de esos acuerdos han tenido algunos contenidos económicos a favor de cooperativas con problemas de financiamiento o posible extinción por falta de capital de trabajo; en otros casos se han abierto vetas de participación política dentro de la estructura administrativa estatal, como ha sido el caso de representaciones en diversas instituciones públicas.

Como una de las consecuencias de esa relación Estado-Cooperativismo, pese al origen de entidades de Derecho Privado, se inició la costumbre de introducir en las normas jurídico-cooperativas, ciertas disposiciones dirigidas a legitimar el control estatal dentro de estas organizaciones. Y los ejemplos son abundantes y parecen ser parte del Derecho Natural Cooperativo, como lo podemos ver en Latinoamérica, en la propuesta de la Ley Marco de Cooperativas de América, dentro del cual la Organización de Cooperativas de América, introduce como un aparte importante lo que se denomina la *Autoridad de aplicación*.

Es así que en el desarrollo de la vida del Cooperativismo, encontramos diversos tipos de control. Uno de origen estatal como hemos indicado, pero otros provienen de las fuerzas económicas dentro de las cuales se desarrollan las cooperativas, que esencialmente son empresas participantes en la economía nacional, regional y mundial, donde por un lado están los intereses de los consumidores, dentro de los cuales los y las cooperativistas participan en esos grupos y por otro lado,

---

(3) Una gran parte de los escritos dedicados a la doctrina cooperativa comprenden la referencia al JUSTO PRECIO, ver más adelante a FAUQUET, G.

(4) 2.4. The role of cooperatives in the public life and civil society, in Report of ILO, July 2002, Promotion of Cooperatives, Geneve.

se encuentran representantes de los detentadores de los recursos financieros, quienes como proveedores de capital de trabajo, han venido estableciendo una serie de disposiciones de aplicación internacional y aceptación tácita, pues ni siquiera es necesario redactar y aprobar tratados internacionales para su aplicación en la legislación nacional de nuestros países, me refiero a las imposiciones provenientes de los Grupos económicos internacionales que han redactado BASILEA I, BASILEA II,<sup>(5)</sup> PERLAS,<sup>(6)</sup> entre otros instrumentos que se aplican a las entidades dedicadas al negocio bancario e intermediación financiera.<sup>(7)</sup>

---

(5) Este documento se encuentra bajo el título *El nuevo acuerdo de capital de BASILEA*, en la página [www del BID](http://www.bid.org), en su introducción menciona el ámbito de aplicación p. 36: “1. El nuevo acuerdo de capital de Basilea (El nuevo acuerdo) se aplicará en forma consolidada a los bancos internacionalmente activos, siendo esta la mejor manera de preservar la integridad del capital en bancos con filiales, eliminando el doble apalancamiento de capital. 2. El ámbito de aplicación del Acuerdo será extendido para que incluya, en forma totalmente consolidada, a las sociedades de cartera o de inversiones que son las sociedades matrices de grupos bancarios, asegurando de esta manera que todos los riesgos del grupo bancario estén comprendidos dentro de dicho ámbito. Los grupos bancarios son grupos que se dedican, de modo predominante, a actividades bancarias y en algunos países, pueden ser registrados como bancos. 3. El Acuerdo se aplicará también y en forma totalmente consolidada, a todos los bancos internacionalmente activos de cada nivel del grupo bancario...Los países en los que la subconsolidación total no es actualmente un requisito tendrán un período de transición de tres años para completarla. 4. Además, como uno de los principales objetivos de la supervisión es proteger a los depositantes, el capital reconocido en las medidas e suficiencia de capital deberá estar fácilmente a disposición de los depositantes. En este sentido, los supervisores deberán comprobar que cada banco esté suficientemente capitalizando en tanto que la entidad independiente”.

(6) Esta es herramienta de administración ejecutiva creada por Consejo mundial de cooperativas de ahorro y crédito, se encuentra en [www](http://www), el autor es Richardson, David C. Sistema de monitoreo PERLAS, junio 2001, en p. 1 y siguientes explica su función, primero veamos su significado: “Cada letra de la palabra PERLAS mide un área clave de operaciones de CAC-explicamos nosotros que se refiere a las cooperativas de ahorro y crédito: Protección, Estructura financiera eficaz, Calidad de Activos, Tasas de Rendimiento y costos, Liquidez y Señales de crecimiento”. Como herramienta de administración ejecutiva: ofrece: “El monitoreo del rendimiento de la cooperativa de ahorro y crédito es el uso más importante del

En el medio de ese panorama, también existen controles internos dentro de las cooperativas. Gracias a ese apellido que indicábamos que entre muchos entes, la OIT le ha otorgado al Cooperativismo, *de ser escuela de democracia*. En la estructura organizacional de las cooperativas no puede faltar el Comité de Supervisión o de Vigilancia. También es posible que a los otros órganos sociales tales como la Asamblea de Socios(as), el Consejo de Administración y el mismo gerente les interese establecer sistemas de autocontrol de sus actividades y resultados, para lo cual contratan auditores internos o externos e introducen sistemas para evaluar la contribución social de su actividad tanto dentro de la comunidad cooperativa que forman los socios y las socias, así como de la comunidad en que se desarrolla la cooperativa. Me refiero al Balance y la auditoría sociales.

Control y fiscalización de cooperativas es un tema muy amplio, quienes me antecieron han tratado muchos de los temas que lo integran. En una parte nos debemos referir al control y fiscalización de

---

sistema PERLAS. Está diseñado como una herramienta de administración que va más allá de la mera identificación de los problemas. Ayuda a la gerencia a encontrar resoluciones significativas para deficiencias institucionales serias. Por ejemplo, el sistema PERLAS es capaz de identificar una cooperativa de ahorro y crédito con una base de capital débil, y también puede identificar las causas probables (por ejemplo, ingreso bruto insuficiente, gastos operativos excesivos o grandes pérdidas por morosidad)". También entre las ventajas de esta herramienta de administración, el autor lo compara con el sistema CAMEL, p. 3, donde indica que "El hecho de que el sistema CAMEL no evalúa la estructura y el crecimiento financiero es indicativo de su aplicación actual en los Estados Unidos. CAMEL fue creado como una herramienta supervisoría, no es una herramienta de administración. La meta principal de los ratios de CAMEL es proteger la solvencia de la institución y la seguridad de los depósitos de los socios. No fue diseñado como una herramienta para el análisis de todas las áreas claves de las operaciones de cooperativas de ahorro y crédito".

- (7) Estas normas se aplican a las cooperativas que han incursionado en la intermediación financiera. Cuando muchas cooperativas deciden incluir la actividad de intermediación financiera dentro de sus actividades, se ven obligadas a cambiar y reducir sus objetivos sociales, en el tanto que el Principio de especialidad, que se inserta en las leyes cooperativas de intermediación financiera, lleva a que desaparezcan las cooperativas de servicios múltiples, que en muchas comunidades pequeñas venían prestando excelentes servicios no ofrecidos por el Estado.

las cooperativas en sentido amplio, en el tanto que el Cooperativismo participa en la mayoría de las actividades económicas de los países y regiones donde se desarrolla este Movimiento. En otra parte reduciremos el tratamiento a las cooperativas de intermediación financiera y volveremos a ampliar el panorama cuando nos refiramos al control social que se debe dar en nuestro Cooperativismo, como una herramienta importantísima de defensa de la identidad cooperativa y que atañe a todas las cooperativas.

Antes de ingresar al tema que nos ocupa, dejaremos planteadas algunas preguntas relacionadas con el tema de las cooperativas, su regulación, la vida de la cooperación, que sirvan de base a los aspectos de control, supervisión y fiscalización de los entes cooperativos.

En primer lugar debemos preguntar en que consiste la identidad cooperativa. ¿Qué es la cooperación dentro de una cooperativa, aunque parezca esto una reiteración o tautología?

¿Qué es el control, la supervisión y la fiscalización en los entes cooperativos? ¿Cuál es el origen de la aplicación de tales figuras jurídicas?

Y finalmente, por cual razón debe aplicarse alguna o todas esas figuras de control en los entes cooperativos, a pesar de que viven dentro de un esquema de Derecho Privado, donde se desarrolla el principio de que todo lo que no es prohibido es permitido.

## **A. IDENTIDAD COOPERATIVA**

La actual posición socioeconómica ocupada por las cooperativas ha sido recientemente reconocida y reforzada, así como reformulada en la RECOMENDACIÓN 127 DE LA OIT, en Ginebra junio 2002, cuando se considera la importancia de su potencial en relación con los servicios económicos y sociales que proveen.<sup>(8)</sup>

La ubicación de las cooperativas en el Derecho Privado y su contribución al mejoramiento de la calidad de vida de sus miembros, que forman un importante segmento de la población mundial se indica en el informe denominado PROMOCION DE LAS COOPERATIVAS, de la OIT, junio 2002:

---

(8) Consultar el capítulo I de la Recomendación 127.

## “COMPETITIVENES

We need to appreciate that cooperatives are private self-help organizations and that in order to be competitive and provide long-term economic and social advantages, they have to be simultaneously efficient in three different areas:

- Towards their clients-/members, i.e. they must deliver the envisaged services,
- Institutionally, i.e. they must be both economically viable and socially effective:
- Towards their (external and member) financiers, because unless they also satisfy their interests”.<sup>(9)</sup>

La cooperativa es una empresa caracterizada por el principio de identidad. La empresa nace cuando un grupo de individuos asume el riesgo y la responsabilidad de una empresa con la intención de usar los servicios económicos que de ella provengan. Los y las miembros aportan y a la vez que son o clientes o proveedores de la empresa, como socios de la cooperativa. El grupo de los socios y la explotación cooperativa constituyen la cooperativa, cuya característica de identificación es entonces el “principio de identidad”.<sup>(10)</sup>

Precisa Fuaquet: “Pero cada sociedad tiene una doble naturaleza, porque cada sociedad está constituida por un lado por individuos, que aportan, y por el otro por una empresa comunitaria, una empresa gestionada conjuntamente quienes aportan. Sólo la característica de la identidad de quienes aportan y clientes o proveedores de una empresa diferencian a la cooperativa de otras sociedades”.<sup>(11)</sup>

La cooperativa está formada por personas humanas, que forman su capital intelectual en palabras de Tulio Rosemburg, quien atrae la atención en una de las particularidades de la empresa cooperativa, como es: “El valor del socio es el principal capital intelectual de la cooperativa

---

(9) *Ibid*, p. 32.

(10) ESCHENBURG, Rolf. *Teoría económica de la cooperación*. Ed. Departamento de Estudios cooperativos de la Universidad Católica Boliviana. Ediciones INTERCOOP, Buenos Aires, Argentina, 1979, p. 34.

(11) *Ibid*, pp. 36-37.

(intangible asset) y su *protección, permanencia, estímulo* implica la debida satisfacción económica, social y personal de los intereses que se pretenden. *La conservación, reintegración y recuperación del capital (humano) intelectual* aparece, entonces, como una referencia insoslayable en términos de valor cooperativo”.<sup>(12)</sup>

La cooperativa actúa por medio de actos cooperativos, definidos como los actos realizados por sus miembros con ésta y de ésta con otros entes cooperativos. Pero como vemos, lo importante es conocer el contenido de esos actos, el cual está formado por una serie de valores: de ayuda mutua, de solidaridad, de recíproca colaboración, cuyo cumplimiento debe ser controlado en aras de lograr una verdadera acción cooperativa.<sup>(13)</sup>

No hay duda acerca de los objetivos de cada socio cuando ingresa a una cooperativa. El o ella desean aumentar al máximo su propia ventaja, la cual encuentra límites en la naturaleza de la empresa cooperativa y en los valores que dan base al acto cooperativo. Un importante ingrediente del control de las cooperativas guarda relación con la responsabilidad de las decisiones colectivas de los socios.<sup>(14)</sup>

---

(12) ROSEMBURG, Tulio. *El valor del socio en la cultura cooperativa*, ensayo publicado en **Revista de la Economía Social y de la empresa**. Publicación trimestral, año 2001, N. 38. Universidad de Deusto, Bilbao, España, resumen p. 2.

(13) FAUQUET, G. p. 37, expresa el contenido de las relaciones intercooperativas cuando escribió: “A la inversa, cuando se establecen relaciones intercooperativas, reaparecen elementos de orden moral, en una medida variable pero siempre de cierto valor. A todo lo largo de la cadena cooperativa establecida por esfuerzos comunes, los bienes transmitidos no son ya simples valores económicos, mercancías despojadas de toda humanidad. Operadores de ciudades y de aldeas se hacen cargo de los lazos que los ligan. Entre unos y otros, se establece una comunidad de sentimientos que tiende a hacer prevalecer en sus relaciones las normas de una equitativa solidaridad, el respeto recíproco de sus condiciones de vida y trabajo. Las relaciones intercooperativas dan así una vida nueva a las viejas nociones morales de “justo precio” y del “justo salario”; ellas contribuyen, igual que todo movimiento creciente de la cooperación, a restablecer el predominio de lo social sobre lo económico”.

(14) *Ibid.*, p. 46.

## **B. CONTROL Y SUPERVISION EN LAS COOPERATIVAS**

El control y supervisión de las cooperativas, en forma general, sin entrar a considerar la tipología de las mismas, goza de una amplia flexibilidad a nivel mundial, según lo informa la OIT y se manifiesta en tres formas:

- El reconocimiento legal de las organizaciones que operan conforme los principios cooperativos sin ser organizaciones con una infraestructura total de la conocida sociedad cooperativa. La ley se refiere a “simples estructuras”.
- Se dan especiales previsiones para cooperativas pequeñas en cuanto su contabilidad, auditoría externa y administrador. La sociedad cooperativa pequeña no necesita un manager a tiempo completo, un sistema elaborado de cuentas, un contabilista ni auditor. Ejemplo reciente es Madagascar 1999.
- Se dan previsiones del gobierno para permitir la conversión de cooperativas en compañías. Esto ha dado lugar a ciertas discusiones en los países donde las cooperativas han llegado a obtener cierto tamaño.<sup>(15)</sup>

## **I. CONTROL Y SUPERVISION ESTATAL<sup>(16)</sup>**

Las nuevas leyes separan la promoción de las funciones de control y prevención por parte de la administración pública en el campo de los negocios internos de las cooperativas, excepto en los casos donde el interés público está presente. Muchas leyes nuevas contienen normas destinadas a descentralizar y acelerar procedimientos administrativos para establecer requisitos estatutarios.

---

(15) *Ibid* 3.3.3. Flexibility with regard to the cooperative structure and organization, p. 89.

(16) En el informe de la OIT antes mencionado, encontramos algunos de los problemas que tienen las cooperativas por los erróneos conceptos formados en torno a su papel dentro de la sociedad: “1.2. Developing countries. 1.2.1. The changing role of the State. In a time of rapid change due to structural adjustment programmes, cooperatives are seen as organizations capable of cushioning the adverse social effects of some adjustment measures”.

La importancia del rol del Estado en cuanto al desarrollo cooperativo depende del tamaño del movimiento cooperativo en el país correspondiente. Hay una gran influencia de políticas liberales que tienden a disminuir el número de oficiales responsables de la supervisión cooperativa, y en algunos casos desaparecen en forma completa las estructuras administrativas.

La participación de las cooperativas en la mayoría de las actividades económicas de un país, nos lleva a identificar una gran cantidad de controles de su actividad comercial o mercantil. Una cooperativa de transporte público estará sometida a las normas sobre esa materia, en las cuales el interés público será la base de su contenido de normas de protección de los usuarios, que podrían ser únicamente los miembros de la cooperativa, o bien, se podrían extender a la comunidad donde se ofrece el servicio.

En una cooperativa de producción lechera, las normas de protección al consumidor relacionadas con los productos perecederos, tendrán influencia directa en su actividad. Así como las normas de calidad ISO 9000, o de control de respeto al ambiente ISO 14000.

Según la actividad comercial de la cooperativa, podríamos identificar diferentes controles provenientes de la normativa que dio nacimiento y determina el funcionamiento de diferentes instituciones públicas.

De importancia capital son los controles provenientes de las entidades de supervisión bancaria, conocidas generalmente como superintendencias, cuando se trata de cooperativas de intermediación financiera o bancos cooperativos, dirigidas a controlar la captación e inversión de recursos financieros de sus miembros. Estos entes llegan a tener tal influencia en la vida de las cooperativas que ante un mal funcionamiento de aquéllas, podrían intervenirlas y hasta decretar su extinción.

---

The major obstacles to the development of cooperatives in developing countries include: misconceptions among policy-makers and planners of what cooperatives are and how they work; unrealistic expectations of what cooperatives can actually accomplish; the establishment of cooperatives irrespective of whether or not the minimum requirements for successful cooperative development are met; and the artificial acceleration of cooperative growth”, p. 15.

## **I.1. LA SUPERVISIÓN ESTATAL ESPECIALIZADA EN ASUNTOS COOPERATIVOS Y LA SUPERVISIÓN DE COOPERATIVAS CON ACTIVIDADES FINANCIERAS**

En forma general, los Estados controlan las cooperativas<sup>(17)</sup> por medio de la legislación especial que establece la existencia de un ente estatal supervisor, que funciona a través de una oficina especializada.

Este ente controla la actividad económico-social de las cooperativas y en algunos casos puede intervenir en su actividad democrática, cuando la ley le permite convocar a Asambleas o bien, asistir a las mismas con voz.<sup>(18)</sup>

Cuando la actividad supervisada se refiere a la aplicación de las normas generales del cooperativismo como entidades económico-sociales, caracterizadas por tener una normativa jurídica propia, generalmente el Estado se ha provisto de un ente u órgano, ubicado en la sección descentralizada del Estado, como en el caso de Puerto Rico<sup>(19)</sup> y Costa Rica. O bien, dentro de un Ministerio, como en el caso español, en donde la Dirección de trabajo también rige los asuntos relacionados con las cooperativas.<sup>(20)</sup>

---

(17) Cuando hablamos de cooperativas nos referimos tanto a las de cooperativas de base como las de ulterior grado, sea cooperativas de cooperativas, sean uniones, federaciones, centrales.

(18) Una voz que tiene más influencia que el mismo voto de los miembros de las cooperativas, por su carácter oficial, y en algunos casos coercitivo.

(19) En este país, la legislación cooperativa cuenta con elementos del Derecho anglosajón y del Derecho romano germánico.

(20) Deseo resaltar el papel preponderante, reconocido a las cooperativas, como entes creadores de fuentes de empleo, por parte del Estado español. Este hecho ha determinado que históricamente el Estado español ha dado múltiples incentivos a las cooperativas. En el caso del país vasco, el gobierno local ofrece en Bilbao varios subsidios para apoyar ciertas cooperativas, ejemplo, las cooperativas de Salud; también la Dirección de cooperativas de la región autónoma de Euskadi (País vasco) apoya la educación cooperativa, entre sus manifestaciones está el subsidio de la Asociación internacional de Derecho Cooperativo, que le permite editar el interesante Boletín especializado en temas de Derecho y empresa cooperativa.

Aparte de la supervisión de las cooperativas en asuntos cooperativos, el hecho de que éstas incurrieren en actividades reguladas internacionalmente por entes supranacionales financieros, ha determinado que se impulse en cada país, sin que en muchos sea aceptado pacíficamente, una serie de normas dirigidas a supervisar y fiscalizar la actividad financiera que ejecutan.

En relación con la supervisión de actividades cooperativas, en Puerto Rico, nos encontramos que la Ley Nº 50 de 4 de agosto de 1994, conocida como Ley General de Sociedades Cooperativas que cuenta con varias leyes complementarias, indica que a la Oficina del Inspector de Cooperativas adscrito al Departamento de Hacienda como componente autónomo, le corresponde:

“Reglamentar, supervisar y fiscalizar el funcionamiento de las cooperativas organizadas bajo el amparo de esa ley, para que logren y cumplan con los propósitos para los que se crearon y proteger las inversiones de los socios”.

La Oficina debe cumplir con una auditoría total de las cooperativas para determinar si funcionan adecuadamente y conforme a la ley. Y su supervisión y fiscalización debe ser justa, eficiente y efectiva. La realiza por medio de:

- Intervenciones y exámenes de las funciones de todas las cooperativas *excepto las de Ahorro y Crédito y las de Seguro, las cuales siguen la normativa establecida por los Estados Unidos para esas actividades.*
- Debe velar porque las sociedades cooperativas cumplan con las disposiciones legales, reglamentos, cláusulas de incorporación; así como los fines y propósitos para los cuales fueron organizadas, y desarrollar un movimiento cooperativo sólido.

Para lograr la efectividad de su supervisión, en aras del desarrollo del Cooperativismo, no deja las solas, pues les ofrece asesoramiento legal y financiero, evalúa y realiza análisis económicos dirigidos a advertir oportunamente las tendencias por sectores.

En Costa Rica corresponde al INFOCOOP llevar a cabo la más estricta vigilancia de las asociaciones cooperativas, con el exclusivo propósito que estas funcionen ajustadas a las disposiciones legales. Esa

función se divide en inspección y vigilancia. Fundamentalmente el control se ejerce a través de los siguientes informes de los entes cooperativos al ente estatal:

- Tener los libros de ley legalizados por el INFOCOOP.
- Presentar los informes que el ente estatal requiera para controlar su funcionamiento.
- Informar sobre cambios ocurridos en la integración de los cuerpos sociales o de las reformas a los estatutos.

A partir de 1994, con la promulgación de la Ley de cooperativas de ahorro y crédito en actividad de intermediación financiera, la Superintendencia de entidades financieras del Banco Central de Costa Rica, atiende todo lo relacionado con tal actividad. El INFOCOOP conserva su competencia en cuanto a asuntos meramente cooperativos.

Sin embargo, en muchos sectores del Cooperativismo, se consideró que la supervisión de entidades cooperativas de intermediación financiera debería contar con una normativa que tomara en cuenta las características definidas en la Declaración de identidad cooperativa, los Principios y Valores dados por la Alianza Cooperativa Internacional.

Es así que en los últimos dos años, se ha venido conformando un Sector de Economía Social, más allá de la Asamblea de trabajadores y trabajadoras del Banco Popular y de Desarrollo Comunal,<sup>(21)</sup> dentro del cual se ha planteado la necesidad de introducir en su normativa las bases de una supervisión diferenciada para el Sector.

La pugna por lograr una supervisión diferenciada también se ha dado en otros países. Por ejemplo en Honduras, la Confederación Hondureña de Cooperativas y el Instituto Hondureño de Cooperativas se oponen a la propuesta de la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Honduras, FACACH, para que la Comisión de Bancos los evalúe a través de un procedimiento de evaluación internacionalmente

---

(21) Este Banco es un ente público no estatal que cuenta entre sus órganos con una Asamblea de trabajadores y trabajadoras integrada por delegados y delegadas que representan organizaciones sociales del país: cooperativas, sindicatos, maestros, artesanos, solidaristas, comunales y trabajadores independientes.

reconocido y especializado denominado PERLAS, diferente al que se aplica a los bancos, compañías de seguros y compañías financieras, en el tanto que los organismos hondureños de supervisión no pudieron atender las crisis del sistema cooperativo.<sup>(22)</sup>

En República Dominicana, desde 2000, existe oposición del Cooperativismo para evitar que el Código monetario y financiero establezca la supervisión de las cooperativas. Se propone una Superintendencia<sup>(23)</sup> de cooperativas que contemple sus características particulares.

En COLOMBIA la Ley N° 3.593 establece que el Estado debe dictar las normas necesarias para establecer la intervención regulatoria, tomando en cuenta *la naturaleza específica de las instituciones financieras cooperativas*.

Esa ley establece en forma clara que el Gobierno no podrá DESCONOCER la naturaleza y principios propios de las entidades cooperativas autorizadas para desarrollar la actividad financiera, aseguradora o cualesquiera actividades que se relacione con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público, SIN PERJUICIO de las normas de regulación.

También indica que las normas de INTERVENCIÓN Y REGULACIÓN deberán tener en cuenta la NATURALEZA ESPECIAL de esta clase de entidades con el fin de facilitar la aplicación de los PRINCIPIOS COOPERATIVOS, proteger y promover el desarrollo de las instituciones de la economía solidaria y, especialmente, promover y extender el crédito social.

En ese país está bien definida la estructura del Sistema financiero, dentro de la cual encontramos las cooperativas financieras, a las cuales se les aplica las normas de regulación prudencial según recomendaciones de Basilea con las restricciones antes mencionadas.<sup>(24)</sup>

---

(22) La Prensa on the Web, 6 de mayo de 2002, Comisión de Bancos aplicará supervisión a cooperativas.

(23) Ver Aclaración pública en Webb: <http://supervisión/Federación> regional de cooperativas del Cibao, documento htm, 8 de marzo del 2000. Esta situación permanece al día de hoy.

(24) Por Fernando Silva García.

“ESTRUCTURA DEL SISTEMA FINANCIERO: compuesta por las instituciones financieras, establecimientos de crédito:

Bancos, corporaciones financieras, corporaciones de ahorro y de vivienda, compañías de financiamiento comercial, cooperativas financieras, sociedades de servicios financieros –sociedades fiduciarias, sociedades generales de depósito, sociedades A.F.P.C.–, sociedades de capitalización. Los tipos de supervisión se dan *in situ* y *extra situ*.<sup>(25)</sup>

En relación con la experiencia colombiana, Dupont Cruz establece la necesidad de un adecuado marco legal para el desarrollo de la actividad financiera de las cooperativas, fundado en:

- La autorización para el desarrollo de la actividad financiera y permanente supervisión.
- La existencia de poderes para exigir el cumplimiento de las leyes y aspectos de seguridad, solvencia y protección legal para los supervisores.
- Los acuerdos para compartir información entre entes de control y confidencialidad de la misma.

Todo el sistema de supervisión de las entidades financieras está basado en la norma fundamental, pues desde la Constitución Colombiana se dan las bases jurídicas para su existencia y legitimación. Dupont Cruz hace un resumen de los principales artículos:<sup>(26)</sup>

*“Art. 334: Dirección general de la economía a cargo del Estado. Este intervendrá en producción, distribución, utilización y consumo de bienes y servicios públicos y privados para racionalizar la economía con el fin del mejoramiento de la vida de los habitantes, distribución equitativa de oportunidades y preservación de un ambiente sano.*

*Corresponde al Congreso hacer las leyes y entre las mismas debe dictar normas para regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier*

---

(25) Verlo en RAMÍREZ, Luis Humberto, en [www.aycempresarial.com](http://www.aycempresarial.com)

(26) *Ibid.* Diapositiva 9.

*otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.*

*Según Artículo 189: Corresponde al Presidente de la República, inciso 24) Ejercer la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. Así mismo, sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles”.*<sup>(27)</sup>

La necesidad de reconocer la naturaleza de las entidades que integran el Sector de economía social,<sup>(28)</sup> y la autonomía de las instituciones dedicadas al manejo del dinero,<sup>(29)</sup> sean públicas o privadas, a la vez de conservar la potestad de la supervisión a partir de su naturaleza de responsabilidad pública, dado que ahí está el ahorro, el sacrificio y el futuro de las familias, ha llevado a una revisión de las normas prudenciales, de sus alcances y límites y dar una mayor libertad de acción a tales grupos de entidades financieras. En un último reporte ofrecido por el Dr. Pedro Lassa encontramos la visión más reciente de la supervisión en estas palabras:

*“(en la) ... revisión de Basilea I, donde la auto-crítica es que era demasiado uniformista, no daba capacidad de incorporación de la gestión interna del banco para generar su propia calidad de valor y de gestión. Por eso ha venido el Basilea II, que básicamente se centra en lo siguiente: partiendo de*

---

(28) Indicamos su compasión en la nota relacionada con el Banco Popular y de Desarrollo Comunal de Costa Rica.

(29) LASSA, Pedro, en su intervención en el Foro de Banca y Desarrollo. Necesidad y posibilidad de una Banca de desarrollo, organizado por el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y el Estado de la Nación del PNUD, denominada “La banca de desarrollo a través de las la Banca y las Normas Prudenciales, realizado 7 y 8 de marzo de 2002, San José, Costa Rica, p. 36 nos aclara la función del dinero cuando dice: “...el dinero es importante, no para hacer dinero sino para generar riqueza. En ese sentido es fundamental como una herramienta de grandísima calidad”.

*que el éxito de la gestión financiera en cualquiera de las actividades, es un equilibrio entre riesgo y recuperación, ¿quién es el que debe saber mejor que nadie cuál es el riesgo que está asumiendo?: Hay una sola respuesta: la entidad financiera.*

*Entonces el gran cambio de las normas de Basilea II, para mí está en el siguiente aspecto: Siguiendo con lo que debe ser el apalancamiento patrimonial y todos los demás aspectos, la normativa indica que ahora quien tiene que ser capaz de definir sus riesgos internos y darles un precio, es la propia institución. No se trata de saber si la entidad puede o no puede. Lo importante es cuánto le cuesta asumir ese riesgo y que lo valore, porque si la superintendencia le dice que el riesgo es cien y el banco dice que cien no puede pagar y quiere que su riesgo sea cincuenta, tiene que ser capaz de demostrar que ese riesgo es cincuenta. Y probablemente la entidad puede o no puede. Lo importante es cuánto le cuesta asumir ese riesgo y que lo valore, porque si la superintendencia le dice que el riesgo es cien y el banco dice que cien no puede pagar, y quiere que su riesgo sea cincuenta, tiene que ser capaz de demostrar que ese riesgo es cincuenta. Y probablemente la entidad tenga la razón y las superintendencias deben de venir a velar y examinar que eso es correcto”.*

## **I.2. SUPERVISIÓN AUXILIAR**

Otra posibilidad de supervisión diferenciada, no por medio de una superintendencia cooperativa para entidades financieras cooperativas, sino dentro del mismo esquema de la superintendencia general de entidades financieras, es la denominada supervisión auxiliar. Figura de supervisión existente en Alemania y que fue normada en la legislación costarricense, en la Ley de intermediación financiera de cooperativas de ahorro y crédito, en 1994.

El artículo de Alvaro Durán denominado “*La supervisión auxiliar en las cooperativas de ahorro y crédito de Costa Rica*”, de octubre de 1999, encontramos la referencia a la forma en que trabajó tal modelo:

*“El modelo costarricense de supervisión auxiliar fue el primero en desarrollarse y tener éxito en América Latina. Este modelo –tomado como base del desarrollado modelo alemán– significó un gran cambio en el pensamiento de las entidades fiscalizadoras estatales, al permitir que una entidad privada pudiera realizar la tarea especializada de la supervisión auxiliar, o supervisión delegada por parte de la Superintendencia”.*<sup>(30)</sup>

La extinta Federación de cooperativas de ahorro y crédito, FEDECREDITO R.L., promotora de la ley especializada en intermediación financiera de cooperativas de ahorro y crédito, creó un ente cooperativo especial para realizar la supervisión auxiliar, con el nombre de Audicoop

- 
- (30) En cuanto a la función de la supervisión financiera, en p. 2, el autor indica: "Una de las particularidades de la supervisión financiera eficaz es que la institución estatal especializada garantice un sistema financiero sólido y solvente con el fin de salvaguardar los intereses de los depositantes, y sobre todo en un mercado que existe protección –a excepción de la banca estatal que cuenta con garantía explícita por parte del Estado–. Sin embargo la supervisión no significa una garantía de que la institución no fallará. Pero si existe mayor garantía de solidez cuando el trabajo que realiza este ente es efectivo, así como la existencia de una legislación moderna que permita lograr esa meta". El mismo autor convencido de la importancia de la supervisión ofrece un resumen de sus oportunidades: OPORTUNIDADES DE LA SUPERVISIÓN.

Existencia de una ley de regulación específica de la actividad de ahorro y crédito.

La supervisión ofrece herramientas que las cooperativas pueden usar para medir su propio progreso y comportamiento financiero.

La posibilidad de operar con fondos de liquidez que generan un rendimiento.

Una mayor penetración en el mercado a través de nuevos productos y servicios, o de crecimiento en la participación del mismo.

Integración al sistema financiero formal.

Obliga a la disciplina, teniendo una cultura hacia el control y divulgación de la información.

Evaluación periódica del riesgo de cartera e inversiones y la constitución de estimaciones adecuadas para cubrir la morosidad, por lo cual las cooperativas tendrán una cartera más sana.

Fomentar procesos de fusión logrando economías importantes.

Formar parte de un sistema integrado como la red financiera privada más importante del país".

R.L. Este ente debía rendir informes a la Superintendencia de entidades financieras SUGEF. Durán nos refiere:

*“El informe de supervisión elaborado por AUDICOOP estaba basado en el que utilizan las federaciones de auditoría en Alemania con la particularidad de que está totalmente automatizado, lo cual ayuda a que el trabajo del supervisor fuera más fácil, eficiente y la remisión tanto a las autoridades estatales como a la misma cooperativa fuera casi inmediato. La ventaja de esta herramienta radica en que el informe se encuentra prerredactado, en donde el inspector sólo debe –de acuerdo con su trabajo de campo y evidencias– ir modificando frases que más se ajustan a la información obtenida y a la situación financiera de la cooperativa. Esto, sin embargo, no significa que se le quite creatividad real inspector o que se le encierre en algo predefinido, sino que el inspector puede ampliar su informe siempre y cuando la apreciación que vaya a incluir ya no esté tomada en cuenta en el informe.*

*Por otra parte, el informe no sólo se restringe a aspectos de auditoría simple, si no más bien se lograba determinar claramente la posición financiera de la cooperativa a la fecha de corte y comparando la información con períodos anteriores, logrando de esta manera que el inspector tuviera la suficiente evidencia para determinar si la entidad era solvente o no.*

*Otra particularidad del informe –como lo mencioné– es que es integral y que se analiza la empresa desde el punto de vista de la gestión analizando desde el Consejo de Administración hasta la Gerencia, en donde el inspector podía determinar la calidad de los cuerpos administrativos.*

*La remisión del informe a la SUGEF se hacía en los primeros cinco días de finalizada la inspección al Departamento de Cooperativas donde se analizaba y se le solicitaba a la cooperativa los planes de*

*acción para mejorar los indicadores financieros o aspectos que pusieran duda la solvencia de la entidad. A la cooperativa se le enviaba en el mismo plazo, y contaban generalmente con diez días para emitir su respuesta la cual era comunicada por SUGEF”.*

## II. CONTROL INTERNO EN LA COOPERATIVA

El control interno cooperativo requiere que toda cooperativa tenga establecidos sistemas adecuados de toma de decisiones, control financiero, asesoría y seguimiento de acuerdos. El hecho de buscar el fundamento legal para las cooperativas en las sociedades mercantiles, llevó a la inclusión de un órgano fiscalizador dentro de la estructura organizativa de las cooperativas. Su nombre cambia de un país a otro. Así como la forma de funcionamiento de tal órgano. Algunas veces funciona sólo y en otras se le apoya en otros entes o en funcionarios especializados.

En la experiencia costarricense se incluyó la reforma legal de sustituir el órgano social de vigilancia, nombrado por la Asamblea de socios(as) por una Auditoría interna, con lo cual la fiscalización de los aspectos sociales no existe.

Un reconocido autor costarricense cita la experiencia alemana como de uno de los ejemplos más interesantes, en el tema de control de cooperativa: “Los cooperativistas alemanes descubrieron que había que adaptar la estructura democrática de sus empresas a una sana política administrativa. Planteaban que los problemas que se detectaron no eran causados por la ineficiencia que le achacaban a las organizaciones cooperativas, sino a debilidades fácilmente superables con el adecuado control. Los problemas partían en gran parte, no por la estructura de capital o de su funcionamiento como entidad económica, sino a la escasa preparación o conocimiento de aquellos que ocupaban posiciones de dirección”.<sup>(31)</sup>

Hoy en día está ampliamente reconocido que los socios de las cooperativas deben tener a su disposición un mecanismo permanente,

---

(31) VARGAS CHACÓN, Ricardo. *Control cooperativo autónomo*, citado por CRISTIÁ, Félix y ROSARIO, Benjamín en **Manual para Comités de Supervisión**. Liga de cooperativas de Puerto Rico, 1990.

ágil, eficiente y efectivo para asegurarse que los cooperativistas electos por ellos, y las personas contratadas por la Junta de Directores o bajo su autoridad, están cumpliendo con sus funciones y deberes adecuadamente.

La mayoría de las leyes cooperativas establecen la forma de integración, el número de miembros y los aspectos que controlará el Comité de vigilancia o supervisión de una cooperativa, sin embargo, el aspecto subjetivo, relacionado con la ética de sus miembros, no está incorporado en esas leyes. Por ello es importante el ejemplo que tenemos en Puerto Rico. Los comités de supervisión tienen mucho que ver con el llamado control cooperativo.

Obviamente, los socios de las cooperativas están sumamente interesados en una eficiente administración de las empresas de las que son dueños. Cualquier anomalía o manejo inadecuado de la gerencia y fondos de la cooperativa puede significar una pérdida en su cuenta de patrimonio (capital) o una disminución de las sumas que le son acreditadas. Pero también una deficiente administración puede significar que no se realicen los excedentes o sobrantes que le puedan beneficiar al final de las operaciones anuales.

De igual manera, una desacertada coordinación del funcionamiento de los diferentes cuerpos y componentes de la cooperativa puede significar dificultades internas que incidan en los aspectos financieros que anteriormente se han anotado.<sup>(32)</sup>

El control cooperativo por parte de los socios es condición necesaria para que exista la confianza de éstos de modo que no sientan temor de invertir y hacer negocios con la empresa democrática de la que son dueños. Sería iluso que los socios, aunque sean los propietarios de la empresa, que inviertan o depositen fondos si supieran que los van a perder.

El control interno de una cooperativa se puede realizar por alguno de estos órganos o medios:

- Controles del órgano social de supervisión de la cooperativa.
- Ejercido por un tercero fuera de la cooperativa Auditoría externa.
- Ejercido por un tercero dentro de la cooperativa: auditoría interna
- Controles recíprocos plasmados en planes estratégicos y planes operativos, aplicados por los órganos sociales de la cooperativa:

---

(32) CRISTIÁ, Félix y ROSARIO, Benjamín, en **Manual para Comités de supervisión**. Liga de cooperativas de Puerto Rico, 1990, p. 6.

asamblea de socios(as), Consejo de Administración, Comité de Vigilancia, otros comités creados por estatutos.<sup>(33)</sup>

- Control de los socios y las socias, en las asambleas y durante el tiempo en que no están reunidos en asambleas por medio del acceso a la información, sea a través de boletines, reuniones periódicas, ejercicio de la democracia electrónica.

Lo anterior nos lleva a determinar que existen diferentes niveles de control:

Asambleas de asociados  
Consejo de administración<sup>(34)</sup>  
Gerencia y nivel ejecutivo  
Monitoreo<sup>(35)</sup>  
Estructura organizacional<sup>(36)</sup>

---

(33) Un ejemplo de un sistema de control integral lo encontramos en el llamado SISTEMA DE AUTOCONTROL INTEGRADO DE GESTIÓN: este sistema funciona con la participación del Consejo de administración, comités y gerencia para apoyar la toma de decisiones y requiere la participación activa de los otros órganos de la Cooperativa. El Director, el administrador y el funcionario de la cooperativa deben ser capaces de evaluar y controlar su propio trabajo, su gestión de tal manera que debe estar involucrado y comprometido en conocer sus deberes y responsabilidades, lo que se espera de cada quien y tener un alto grado de motivación que le lleve a mejorar sus destrezas y a capacitarse más.

(34) Verlo en RAMÍREZ, Luis Humberto, en *www.aycempresarial.com*; cuadro 8, el autor menciona los controles en relación con el CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN: a) requisitos de calidad y experiencia, conformación inhabilidades, prohibiciones e incompatibilidades; b) Independencia frente a la Gerencia (políticas en beneficios de los consejeros, parentesco, vínculos o afinidades), c) Conformación y misión de los comités.

(35) MONITOREO

- a) Coordinación entre los entes responsables del monitoreo.
- b) Seguimiento a los hallazgos y recomendaciones.
- c) Aprobación y seguimiento a los planes de trabajo.
- d) Informes al Consejo sobre el plan y hallazgos y asistencia a consejos.

(36) ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

A) ¿apoya los objetivos institucionales?  
Información que se produce y se suministra a las áreas claves  
Número apropiado de gente para las áreas claves  
Políticas y prácticas de recursos humanos  
Normas operacionales y procedimientos para las áreas de gestión y para productos

Generalmente, los asociados y las asociadas acceden a la información sobre el ciclo de vida de la cooperativa cuando asisten a las asambleas. En algunos países, los comités distritales o regionales de socios y socias, mantienen informados a sus miembros. Sin embargo, el costo de la información y la divulgación de la vida de la cooperativa puede ser alto. Pero el mantener la calificación de escuelas de democracia que la OIT ha otorgado a las cooperativas, crea un deber de cumplimiento de tal control.

Por ello, consideramos importante tomar en cuenta la legislación española, donde la Ley vasca es pionera y el seguimiento que el Cooperativismo costarricense hace en su proyecto de Ley General de Cooperativas, cuando regula dentro de los derechos de los asociados(as), este derecho. Transcribimos el inciso 3 del artículo 16 del proyecto:

*“3. Los asociados ejercerán el derecho de información en los términos previstos en la Ley, en el Estatuto o en el Reglamento interno asociativo y tendrán derecho a:*

- a) Solicitar por escrito y recibir información sobre la marcha de la cooperativa en los términos previstos en el Estatuto y en particular sobre la que afecte sus derechos económicos y sociales. El Consejo de Administración deberá facilitar la información solicitada en un plazo no mayor de treinta días. Cuando se considere que el asunto es de interés general, la información se brindará en la Asamblea General, más próxima a celebrarse, para lo cual incluirá el punto en el Orden del día.*
- b) Libre acceso en el domicilio de la Cooperativa, al Registro de Asociados, al Libro de Actas de la Asamblea General, y al del Consejo de administración, cuando lo soliciten, el cual deberá proporcionar cuando sea el caso copias certificadas de los Acuerdos adoptados en ese órgano o en las Asambleas generales.*
- c) Solicitar por escrito, con anterioridad a la celebración de una asamblea, o verbalmente en el*

*transcurso de ésta, la ampliación de cuanta información considere necesaria en relación con los puntos del orden del día.*

- d) *Examinar en el domicilio de la cooperativa durante el lapso de la convocatoria, la información relacionada con los resultados del ejercicio económico que habrá de conocer la asamblea general, incluidos los informes de las auditorías externas.*
- e) *Recibir copia del estatuto y de los reglamentos.*

*El Consejo de Administración sólo podrá negar la información solicitada, cuando el proporcionarla ponga en grave peligro los legítimos intereses de la Cooperativa o cuando la petición constituya una obstrucción reiterada o abuso manifiesto por parte del Asociado solicitante. Procederá en todo caso a brindarse la información denegada por el Consejo de Administración, cuando la Asamblea General apoye la solicitud de información denegada por más de la mitad de los votos presentes”.*<sup>(37)</sup>

Otro mecanismo de control que tienen derecho los socios y las socias está relacionado con la calidad y precio de los productos y servicios que su cooperativa les ofrece. La idea es que los Socios y las socias de una cooperativa pueden escoger para comprar los servicios que requieren entre la cooperativa y los competidores de la misma. Esta idea no es ninguna novedad y es parte del fundamento de la existencia del cooperativismo, por ello retomamos las palabras de Fauquet, quien explica claramente esas razones:

*“El que los socios puedan comprar a los competidores de la cooperativa, incluye la necesidad de la información sobre las condiciones de la competencia: los socios, por lo tanto, deben conocer los precios de la competencia. Lo que importa entonces, es que cada socio tenga la posibilidad subjetiva de elección entre la cooperativa y sus competidores. El*

---

(37) Expediente legislativo N° 14282, Asamblea Legislativa de Costa Rica, p. 6.

*mecanismo de control actúa por medio de las comparaciones de precios que hacen los socios; es decir, la pregunta si el precio de la cooperativa es adecuado o no, se responde en base al precio de la competencia. Pero el precio de la competencia es un criterio confiable sólo si entre la cooperativa y sus competidores no existe una competencia desleal (tipo dumping) de precios.<sup>(38)</sup>*

Hay dos posiciones bien definidas en cuanto a la ejecución de las funciones del Comité de Vigilancia. Una que considera que tiene amplias facultades y debe atender toda la actividad realizada por la cooperativa. Aquí ubicamos a Puerto Rico y Costa Rica, cuya legislación y la interpretación de sus respectivas autoridades de aplicación es exhaustiva al respecto.

En otra parte, encontramos una posición bien limitada, como es el caso de Perú, donde se considera que la función del Comité de Vigilancia se enmarca en el “control de legalidad”.

Veamos algunos de los aspectos interesantes de las leyes cooperativas de Puerto Rico y Costa Rica:

En la ley cooperativa portorriqueña se establecen requisitos para formar parte del Comité de supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito:

1. No haber sido convictos por delito grave o menos grave que implique fraude, abuso de confianza o depravación moral.
2. No deben poseer interés económico, directo o indirecto, en cualquier empresa pública o privada, con o sin fines pecuniarios, cuyos negocios estén en competencia con los negocios de la cooperativa.
3. Deben acreditar su capacidad para ejercer el cargo como miembro del comité cumpliendo con todos los otros requisitos que se establezcan en el reglamento general de la cooperativa.

---

(38) FAUQUET, *op. cit.*, p. 255.

4. Deben ser elegibles para estar cubiertos por una fianza de fidelidad para las cooperativas.
5. No deben haber sido separados de alguna posición como miembros de la Junta de Directores o de los comités de crédito o de supervisión o como funcionario ejecutivo de cualquier cooperativa por las causas establecidas por la ley.
6. Deben estar al día en el pago de sus obligaciones y deudas con la cooperativa.
7. No pueden ser funcionarios ejecutivos ni empleados de la cooperativa.
8. Deben cumplir con el reglamento que adopte el inspector para preservar la integridad y evitar los conflictos de interés en las cooperativas.

El Comité de supervisión tiene una responsabilidad más amplia y no tiene las limitaciones de tiempo o de enfoque que tiene el auditor. Lo que quiere decir que el comité si puede ir a analizar los puntos específicos que puedan ser de su interés.<sup>(39)</sup> Existe un control cruzado con la Oficina del Inspector de Cooperativas, que fortalece la función fiscalizadora del Comité, en el tanto que éste debe enviar una copia por correo certificado de su informe, de modo que no pueda alegarse que el documento se comunicó a cuando en realidad tal hecho no hubiese ocurrido.

En Costa Rica, el INFOCOOP ha establecido en forma exhaustiva, las funciones del Comité de vigilancia, como se llama en nuestra actual legislación:

- Elaborar un programa de trabajo que sirva de guía para un adecuado desempeño de sus funciones y definir el presupuesto requerido para tal fin.

---

(39) CRISTIÁ, Félix y ROSARIO, Benjamín, en *Manual para Comités de supervisión*, Liga de cooperativas de Puerto Rico, 1990 indican que: El Comité también puede hacer sondeos periódicos, como los arquezos de caja o verificación de que los procedimientos administrativos se realizan según las normas. Esta es una diferencia con el trabajo del auditor, que se programa para cierto tiempo específico para analizar cierto período en particular, por lo general, el año económico.

- Verificar que las actuaciones de los directores y empleados de las cooperativas se ajusten a la ley, el Estatuto Social, los reglamentos internos y las resoluciones de la Asamblea General.
- Velar porque se respeten los derechos de los asociados.
- Revisar con regularidad los libros de actas del consejo y demás comités para verificar que ese encuentren al día. Asimismo, solicitar, cuando lo considere necesario y fundamentado, audiencia a dichos órganos para apersonarse.
- Convocar por medio del Gerente a Asamblea General, cada vez que existan asuntos cuya relevancia lo justifique.
- Analizar los estudios e informes económicos concienzudamente y determinar si en el Consejo de administración se discute sobre los alcances y proyecciones de éste.
- Controlar que los libros de contabilidad establecidos sean conservados diligentemente para así proteger a la cooperativa de errores y fraudes.
- Verificar si se preparan las conciliaciones bancarias mensualmente y si se deja evidencia de ellas.
- Supervisar las solicitudes de admisión con el propósito de comprobar si éstas se han tramitado adecuadamente.
- En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, examinar las operaciones crediticias (montos, garantías, plazos, etc).
- Hacer pruebas para verificar la conciliación de los registros auxiliares con la cuenta del libro mayor (cooperativas de ahorro y crédito).
- Examinar los desembolsos para determinar si los fondos de la cooperativa se utilizan de conformidad con los gastos e inversiones autorizadas.
- Recibir inquietudes de los asociados y, cuando fuere procedente, actuar con base en ellas.
- Rendir informes periódicos de su gestión a la Asamblea General.
- Asumir las demás atribuciones que le confiera el Estatuto Social o los reglamentos de la cooperativa.

En la otra posición, la ley cooperativa peruana se limita al control técnico-legal sobre la forma en que actúa la administración, independientemente de la gestión misma, pues la efectividad y eficacia de los actos del Consejo de administración serán juzgados por la Asamblea general. Según lo manifiesta el La Ley general de cooperativas, en su artículo 31 limita las funciones del órgano fiscalizador a tres funciones básicas de control:

- a) El control de la legalidad.
- b) El control de la veracidad de las informaciones proporcionadas a los asociados.
- c) El control de la seguridad de los bienes de la asociación.<sup>(40)</sup>

### **III. BALANCE Y AUDITORÍA SOCIAL**

Recordemos que el inicio de este ensayo sobre fiscalización y supervisión de cooperativas hizo referencia a la Identidad cooperativa. Una parte importante de esa identidad es el aspecto social, pues va ligada al adecuado balance entre sus mandatos sociales y los negocios que ejecutan. El perfil social que ha sido dejado de lado en cuanto a la búsqueda de herramientas apropiadas para medir el cumplimiento de metas sociales de una cooperativa y por lo tanto, tener criterios de evaluación y dar recomendaciones ya sea para alcanzarlo o aplicarlo.

Establecer un adecuado balance social en las cooperativas, ha sido preocupación de la ACI, dado que considera que estas organizaciones carecen de instrumentos paralelos de gestión específicamente cooperativa:

*“Ciertamente las cooperativas desarrollan una importante labor social con sus asociadas-asociados y con su comunidad, pero en muchas ocasiones tal labor carece de un instrumental de gestión que permita a la cooperativa garantizar la mejor utilización de sus recursos en todos los campos de su actuación. Y el futuro de cada cooperativa está*

---

(40) *Boletín Legal del Estudio*, TORRES Y TORRES LARA en: <http://www.asesor.com.pe/teleley/index.htm>

*condicionado a la pervivencia de su espíritu propio, que reafirma en cada miembro su voluntad de permanencia.*

*El Balance social como instrumento de medición del campo social de las cooperativas le ofrece la posibilidad de autoevaluarse, animándola a planificar y controlar su dimensión social junto con su dimensión económica, lo que supone necesariamente implicar a la Asamblea y a los órganos rectores en el establecimiento de prioridades de todos estos objetivos”.*<sup>(41)</sup>

La ACI ha creado un modelo base para obtener esa información y plantea un segundo objetivo: permitir la intra-evaluación en cada cooperativa, y se ha convertido en un instrumento de gestión social integrada. Cada una de las organizaciones cooperativas debe repasar su funcionamiento, objetivos y resultados, tanto en sus aspectos empresariales como en sus aspectos sociales. La ACI plantea la siguiente vocación del balance económico social de una cooperativa: “Los objetivos sociales deben ser gestionados con igual grado de profesionalidad que los económicos”.<sup>(42)</sup> La forma de introducir esta herramienta es incorporándola al planeamiento estratégico general en cada organización cooperativa.<sup>(43)</sup>

Pero cómo comprobar el cumplimiento de la vocación social de una cooperativa. En VANCITY, Vancouver, Canadá, encontramos varios ejemplos, están en su Memoria 2001:<sup>(44)</sup>

**Ambiente laboral:** presenta un cambio de porcentaje del año 1999 (62%) a 2001 (81%) en cuanto a los empleados que recomiendan la cooperativa como lugar de trabajo.

---

(41) Balance social, ACI, p. 2.

(42) *Ibid*, p. 3.

(43) Otro documento importante de consulta es el denominado IMPACTO DE LAS COOPERATIVAS EN LA COMUNIDAD.

(44) Vancouver City Savings. Credit Union 2001. Annual report.

**Atención de sus miembros en cuanto a los servicios para lograr y financiar sus metas.** Mide el grado de satisfacción de los miembros en la atención de sus necesidades y ofrece nuevos servicios.

**Liderazgo en el uso de sus recursos y experiencia para lograr efectos positivos en sus comunidades:**

- Tiene política de control de emisiones CO.
- Uso alternativo de transporte en el traslado de sus empleados.
- Inversiones de sus miembros-propietarios en fondos especiales de Vancity destinados a las comunidades.

**Brinda oportunidades a sus miembros-propietarios para acceder a puestos de dirección en la cooperativa.**<sup>(45)</sup>

Otra de las interesantes aplicaciones que encontramos de la herramienta de medición del compromiso social de las cooperativas, es la revisión del proceso de operacionalización de los Principios cooperativos que ofrece Mugarra, quien presentó su planteamiento en el I Congreso sobre Cooperativismo en España, quien basada en Lazarsfeld, P, demuestra a través de un ejemplo, cómo son aplicados en forma dispar los principios cooperativos en una cooperativa, pese a que en la declaración de la ACI (Alianza Cooperativa Internacional), 1995, se indicó por Ian MacPherson, en su preámbulo: “Las cooperativas no deben juzgarse sobre la base de un solo principio; por el contrario deben evaluarse de acuerdo con el bien que observan los principios como un todo”.<sup>(46)</sup>

---

(45) Esto no es muy común en la mayoría de las organizaciones cooperativas del mundo.

(46) MUGARRA ELORRIAGA, Aitziber, *El balance social cooperativo hoy: manos a la obra*, documento presentado en el I Congreso sobre cooperativismo español, Sevilla, 2000, págs. 8 y 17. En p. 8 cita LAZARFELD, P. *De los conceptos a los índices empíricos*, en BOUDON, R y LAZARFELD, P, *Metodología de las Ciencias Sociales*, Tomo I, Conceptos e índices, Ed. Laia, Barcelona, 1973, págs. 36 a 45.

## CONCLUSIONES GENERALES

Como hemos visto la supervisión y fiscalización de las cooperativas y los entes cooperativos de segundo y ulterior grado está determinada al interno como al externo de esos entes. Al interno, por el control que en primer lugar deben ejercer sus socios(as), ya sea en la participación directa en los órganos sociales, o bien, con su participación consciente en la vida de su empresa cooperativa.

Al externo, se encuentran muchas manifestaciones de control. Entre la más antigua y de mayor importancia, está todo control relacionado con la protección del usuario de la cooperativa, que actualmente se ubica en el derecho de protección al consumidor. Por otro lado, hemos visto que los organismos internacionales, sobre todo en el campo de los negocios de intermediación financiera establecen normas que deben ser seguidas por las cooperativas que trabajan en ese campo.

Asimismo, según si existe un pacto o negociación entre el Estado, mejor dicho el gobierno de turno en cada país, y el cooperativismo, de tal modo que este último reciba ciertos apoyos económicos, políticos y sociales, entonces existirá un control proveniente de una o más oficinas gubernamentales, según sea la actividad económica de la cooperativa, además de la fiscalización de la propia actividad cooperativa, según los objetivos, valores y principios cooperativos que debe seguir.

Lo más importante es que ante la tensión que se genera entre el Cooperativismo nacional o mundial por todas las fuerzas tendientes a su control y fiscalización, es no olvidar su IDENTIDAD COOPERATIVA, que sirvió de punto de partida a nuestra exposición. Pueden existir muchos intereses por controlar al Cooperativismo, pero sus miembros (as) no debemos olvidar que tenemos la obligación de seguir construyéndolo sobre las bases sólidas que ofrecen los valores y principios cooperativos como guías de acción.

Para finalizar cito las palabras de Virginia Guzmán, quien nos da un elemento del norte que debe seguir cualquier ser humano, en este mundo globalizado y que podemos aplicar sin lugar a dudas en nuestra experiencia cooperativa con el fin de defender la identidad cooperativa:

*“Las oportunidades, los peligros, las ambivalencias de las biografías que antes podían sobre-  
llevarse dentro de un grupo familiar; de la*

*comunidad y del pueblo y que se apoyaban en unas reglas y unas clases sociales bien establecidas, ahora tienen que definir las los individuos. Son ellos quienes deben montar y dar sentido a sus propias biografías. Es una vida viajera, en el sentido literal y metafórico, que debilita asociaciones entre lugar, comunidad y sociedad”.*<sup>(47)</sup>

---

(47) GUZMÁN, Virginia. *Las relaciones de género en mundo global*, en Series Mujer y Desarrollo, CEPAL ONU, Santiago de Chile, abril 2002, p. 19.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alianza Internacional Cooperativa. Balance Social*, año 2002.
- ACI, documento *Impacto de las cooperativas en la comunidad*, 2002.
- BID, BASILE II. *El nuevo acuerdo de capital de Basilea*, doc. 2002.
- Boletín Legal del Estudio Torres y Torres Lara en:  
<http://www.asesor.com.pe/teleley/index>.
- CRISTIÁ, Félix y ROSARIO, Benjamín, en *Manual para Comités de supervisión*, Ed. Liga de cooperativas de Puerto Rico, 1990.
- ESCHENBURG, Rolf. *Teoría económica de la cooperación*. Ed. Departamento Estudios Cooperativos en la Universidad Católica Boliviana, Ediciones INTERCOOP, Buenos Aires, Argentina 1979.
- FAUQUET, G. *El sector cooperativo y la protección al consumidor*, en INTERCOOP COOPERATIVA LIMITADA, Venezuela.
- GUZMÁN, Virginia. *Las relaciones de género en mundo global*, en Series Mujer y desarrollo, CEPAL-ONU, Santiago de Chile, abril 2002, p. 19.
- LASSA, Pedro. *La Banca de desarrollo a través de la banca y normas prudenciales*, en **Foro de Banca y Desarrollo**. Banco Popular y de Desarrollo Comunal, 7 y 8 de marzo de 2002. San José, Costa Rica.
- MUGARRA ELORRIAGA, Aitziber. *El balance social cooperativo hoy: manos a la obra*, documento presentado en el I Congreso sobre cooperativismo español, Sevilla, 2000.
- Organización Internacional de Trabajo*. Promotion of Cooperatives, Geneve, julio, 2002.
- Proyecto de Ley general de cooperativas*. Expediente legislativo N° 14282, Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- RAMÍREZ, Luis Humberto, doc. En: [www.aycempresarial.com](http://www.aycempresarial.com)
- Richardson, David C. *Documento del Consejo mundial de cooperativas de ahorro y crédito*. Sistema de monitoreo PERLAS, Serie herramientas técnicas, junio 2001.
- ROSEMBURG, Tulio. *El valor del socio en la cultura cooperativa*, ensayo publicado en **Revista de la Economía Social y de la empresa**. Publicación trimestral, año 2001, N. 38, Universidad de Deusto, Bilbao, España.
- Vancouver City Savings. Credit Union 2001. Annual report.