

GOBIERNO COOPERATIVO Y DEMOCRACIA INTERNA

Una aproximación al modelo de gobierno en Confiar

Fernando Valencia Rivera¹

Sobre el gobierno en las cooperativas

La economía solidaria está concebida bajo la forma de organización colectiva y como tal tiene la doble condición de asociación para la empresa y para el bien común. Esta particularidad hace que su forma de gobierno cobre mayor interés para el Estado, pues su buen o mal desempeño tendrá impacto sobre el mercado y la sociedad; implicando el deber de garantía de las autoridades sobre tres postulados constitucionales: La libertad de asociación (Artículo 38), la protección a las formas asociativas y solidarias de propiedad (Artículo 58-3) y la libertad de empresa (Artículo 333).

La integración de estos fundamentos constitucionales se verifica en la definición que de economía solidaria hace la ley 454/98 en su artículo segundo: *sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía.*

Al Declararse de **interés común** la economía solidaria,² dentro de un Estado Social de Derecho como el nuestro, se le imponen mayores garantías para el ejercicio democrático. Es así como la ley 79 ordena en su artículo 5° que se funcione *de conformidad con el principio de la participación democrática* y se *garantice la igualdad de derechos y obligaciones de sus asociados sin consideración a sus aportes*; en su artículo 6°, prohíbe prácticas discriminatorias o excluyentes; en el 23, consagra como derechos fundamentales de los asociados participar en la administración de la cooperativa, recibir información, decidir en las asambleas y fiscalizar; en el 33, ordena que el voto se haga por asociado y no por aportes; en el 50, establece un límite de propiedad sobre los aportes sociales y en el 96, un sistema de integración que impide el predominio excluyente.

Por su parte, la ley 454 de 1998 consagra como principios de la economía solidaria, entre otros, la Administración democrática y participativa, y la Adhesión voluntaria, responsable y abierta (art. 4); como fines, *Contribuir al ejercicio y perfeccionamiento de la democracia participativa, y Garantizar a sus miembros la participación y acceso a la formación, el trabajo, la propiedad, la información, la gestión y distribución equitativa de beneficios sin*

¹ Abogado, asesor de la Cooperativa Confiar y docente en la Universidad de Antioquia.

² Ley 79 de 1988, artículo 2°, y ley 454 de 1998, artículo 3°.

discriminación alguna. (art.5); al tiempo que reitera la prohibición de prácticas discriminatorias o excluyentes (art. 13).

Esta garantía de derechos está sujeta al cumplimiento de los deberes del asociado: *El ejercicio de los derechos estará condicionado al cumplimiento de los deberes* (art. 23), para lo cual se establece el concepto de **habilidad**, como condición necesaria para el goce de derechos. Para otorgar mayor garantía al acuerdo cooperativo, la ley establece la Junta de Vigilancia, como órgano social encargado de vigilar su cumplimiento (arts. 38 a 40).

Así las cosas, para efectos de sus sistemas de gobierno, las cooperativas quedan regidas por tres sistemas normativos: el propio de la economía solidaria; el de las sociedades económicas, descrito en el código de comercio; y el de su área específica de negocio.

Algunas particularidades de la democracia en Confiar

Adicional a los temas constitucionales ya referidos en relación con la economía solidaria, en el caso de Confiar y de las cooperativas dedicadas al negocio financiero, se debe agregar uno cuarto: el de prestar un servicio público, que como tal se mantiene bajo regulación, control y vigilancia del Estado (art. 365 CN), lo cual se cumple a través de las respectivas superintendencias, que cuentan con poder investigativo y sancionatorio.³ En consecuencia, el gobierno de la Cooperativa debe acatar las orientaciones del órgano de supervisión y las disposiciones del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto 663/93), que en su Parte III, Capítulo VIII, establece las reglas para la dirección, administración y control de las entidades vigiladas.

Esta particularidad obliga la escogencia de directivos especializados, lo que en algunas ocasiones genera tensión con los liderazgos históricos, casi siempre con mayor experiencia y legitimidad frente a la base social. La sociedad no puede elegir a quien quiera sino a quien cumpla los requisitos legales y esta restricción suele interpretarse como una pérdida de autonomía cooperativa, de donde emergen debates sobre si la especialización conlleva la desfiguración del proyecto, o sobre si la formalidad académica desplaza el liderazgo y la experiencia.

La Cooperativa también se enfrenta a los cambios en su dimensión social, territorial y económica. En corto plazo ha visto multiplicar sus activos y ha tenido que incorporar metodologías para promover la participación con más personas, en más regiones y con una amplia gama de intereses y enfoques. Esta situación genera cuando menos dos impactos sobre su proceso democrático: 1) Los liderazgos que demanda hoy son de perspectiva

³ Las superintendencias forman parte de la Rama Ejecutiva (artículo 115 CN). El Estado Colombiano tiene Superintendencias Financiera, de Economía Solidaria, de Subsidio Familiar, de Salud, de Industria y Comercio, de Sociedades, de Vigilancia y Seguridad Privada, de Notariado y Registro, de Servicios Públicos, y de Puertos y Transportes.

nacional, visión estratégica y práctica incluyente, cercana a la política y a la economía del país; y 2) Los espacios y métodos de participación se inclinan más a la delegación que a la participación directa.

Confiar tiene una base social muy singular respecto al sector económico donde se desenvuelve: con una nutrida participación en organizaciones y movimientos sociales que tienen vínculos e intereses diferentes con la entidad, que son en buena parte agentes de lógica comunitaria, social y colectiva, de relacionamiento horizontal y pensamiento crítico. Esto dificulta en algunas ocasiones la comprensión del sentido económico de una Cooperativa y produce alguna tensión frente a visiones que la conciben como una organización social, al margen del mercado; o lleva a pregonar la rebeldía como forma de relacionamiento con la legislación y la autoridad reguladora.

La democracia en el gobierno de Confiar

De acuerdo con este marco de condiciones a la conformación del gobierno en la Cooperativa, Confiar ha constituido en sus estatutos una red de instancias donde combina la democracia participativa con la representativa, con un sistema de contrapesos y control que garantiza el equilibrio de poderes, la transparencia y la participación. Al respecto se señala la existencia de los siguientes elementos de un sistema democrático:

1. Derecho a participar : La calidad de asociado

El ejercicio democrático inicia con la condición básica de que se ostente la calidad de asociado hábil, para lo cual se debe cumplir con las obligaciones sociales y económicas (art. 12); y conservarla, no solo por el acceso a los derechos, incluida la posibilidad de ser elegido como Delegado(a) (art. 57-2), sino también porque es requisito que se haya mantenido por varios meses consecutivos para ser candidato al Consejo de Administración o la Junta de Vigilancia, que exige habilidad durante los seis meses anteriores (arts. 69-1 y 82); y porque perderla impide la asistencia como Delegado(a) a la Asamblea (art. 58).

2. Elegir y ser elegido.

Los asociados hábiles pueden participar con su voto en la elección de Delegados(as) que los representan en la Asamblea (arts. 11 y 12), fiscalizar, recibir informes y presentar propuestas (art. 12), incluidas las de reformas a los estatutos (art. 115); también pueden ser elegidos a los organismos de administración y control, a excepción de la Revisoría Fiscal, el Defensor del Consumidor Financiero y el Oficial de Cumplimiento, que exigen personas externas.

3. Posibilidad de revocatoria

La Asamblea mantiene en todo tiempo la posibilidad de revocar la elección de dignatarios (art. 66), pero también existe la posibilidad de removerlos de sus cargos mediante procesos administrativos por faltas al estatuto, incluso por pérdida de la habilidad cuando persiste por varios meses consecutivos, siendo de tres meses para los integrantes del Consejo y Junta de Vigilancia (arts. 74-6 y 82 párrafo) y de seis para los Delegados(as) a la Asamblea (art. 60-2).

4. Pluralismo

Esta participación en el gobierno de Confiar tiene además una visión pluralista, estableciendo enfoques diferenciales desde la perspectiva juvenil, de género y territorial. Es así como se prevé una Unidad Electoral Especial para jóvenes, a la que se reserva el 10% de las curules (art. 57-4); que todas las listas de postulación a organismos de Administración y control en la Cooperativa contengan por lo menos un 40% de mujeres (art. 65-7), y que en cada Zona geográfica se constituyan los Comités de Desarrollo Cooperativo, integrados por sus respectivos Delegados y como instancias de participación directa de los asociados en la planeación y seguimiento de la Cooperativa (arts. 96 y 97); con facultades además para la postulación de candidatos(as) al Tribunal Electoral (art. 84) y el Comité de Apelaciones (art. 87).

5. Sistema electoral confiable.

La Cooperativa cuenta con un sistema de elecciones con instancias y procedimientos que en su conjunto garantizan las condiciones de democracia y transparencia. El proceso democrático inicia con la elección de Delegados a la Asamblea, que se hace mediante el voto directo de cada asociado hábil, por agencia de la Cooperativa o por las unidades electorales especiales que se constituyan (11-8, 55 y 56).

Respecto a los mecanismos de elección, la Cooperativa consagra los de Cociente electoral y Uninominal, siendo el primero para Consejo de Administración, Junta de Vigilancia y Comités de Desarrollo Cooperativo; y el segundo, para Delegados(as), Revisor Fiscal, Defensor del Consumidor Financiero, Tribunal Electoral y Comité de Apelaciones (arts. 65-7, 68, 81 y 89). En lo general, el estatuto remite a las normas del Código de Comercio, pero como reglas particulares en la modalidad de Cociente electoral, se dispone que en la elección de Delegados haya un umbral equivalente al 30% del cociente de la respectiva elección (art. 89) y que cada plancha contenga una cuota de género mínimo del 40% (art. 65-7).

6. Control social y transparencia

El sistema de control, vigilancia y fiscalización de la Cooperativa está compuesto por la vigilancia y supervisión del Estado, la fiscalización que ejercen terceros independientes y el control social interno. Para el propósito, además de la vigilancia permanente que ejercen las superintendencias Financiera y de Economía Solidaria, Confiar cuenta con Junta de Vigilancia, Tribunal Electoral, Comité de Apelaciones, Revisoría Fiscal, Defensor del Consumidor Financiero y Oficial de Cumplimiento (art. 79). Este proceso inicia en la base social, al atribuirle a los asociados el derecho a ser informados de la gestión general de Confiar y fiscalizarla (art. 12). En consecuencia, la Asamblea de Delegados, recibe los informes del Consejo de Administración, la Administración, la Junta de Vigilancia, el Comité de Auditoría, el Defensor del Consumidor Financiero y la Revisoría Fiscal (art. 66).

7. Poder de decisión.

A través de sus Delegados, entre 80 y 120 principales, más un 30% de suplentes, elegidos por Agencia (art. 56), los asociados integran la Asamblea, máxima instancia, encargada de dar dirección política a la Cooperativa, elegir y remover a los integrantes de Organismos de Administración y Control (art. 66), decidir sobre la fusión (art. 110), integración, incorporación (art. 111), disolución (art. 113) y liquidación (art. 114) de la Cooperativa; así como aprobar las reformas al estatuto, para lo cual se exige el voto calificado de 2/3 de los asistentes a ella (arts. 66-3, 65-5 y 113) y cuyas propuestas pueden ser presentadas por los asociados y el Consejo (art. 115), así como el Tribunal Electoral (art. 85-2).

8. Separación de poderes.

Adicional a que en el estatuto no se contempla ninguna dependencia entre los organismos de administración y control, pero sí una colaboración armónica, está previsto un completo régimen de inhabilidades para la participación en procesos electorales: Quienes hayan sido integrantes del Consejo de Administración o Junta de Vigilancia en el periodo anterior no podrán postularse a Comité de Apelaciones y quienes lo hayan sido del Tribunal Electoral, no podrán ser candidatos a ningún cargo de elección en el periodo subsiguiente (art. 86).

En los Organismos de dirección, administración y control están prohibidas las relaciones de parentesco hasta cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil; los empleados pueden integrar el Consejo de Administración o la Junta de Vigilancia solo un año después de perder tal condición; y la Revisoría y el Defensor, así como sus respectivos suplentes, no pueden ser asociados a la Cooperativa (art. 104).

Algunas consideraciones

Esta situación de condicionamiento legal a la conformación de gobierno tal vez pueda constituir una restricción a la autonomía, pero no necesariamente a la democracia. Si bien está claro que no se puede elegir a quien se quiera, ni con las reglas y facultades que mejor nos parezca; también lo es que la democracia se mide al interior de la organización, en relación con la eficacia de la participación de cada uno de sus miembros, y que los condicionamientos externos existen incluso hasta para la democracia en los Estados, sometida a las reglas del derecho internacional.

El cooperativismo es una excepcional escuela de democracia porque la participación está ligada al cumplimiento del deber, con lo que se contrarresta la tendencia del sujeto que participa desde el reclamo de derechos y no desde el aporte al grupo.

Se puede estar presentando un desbalance entre nuestro crecimiento externo y la estructura interna, por lo que es fundamental abordar con esmero el trabajo de adecuación que ya se cumple en el proceso de planeación y de ajuste a los estatutos.

La democracia representativa se fundamenta en el poder de base, es ahí donde al parecer debemos hacer nuestro mayor esfuerzo.

Medellín, agosto 17 de 2021