



GOBIERNO Y DEMOCRACIA EN LA ECONOMÍA SOCIAL

Rafael Chaves ¹

“Las cooperativas son organizaciones gestionadas democráticamente por los socios, los cuales participan activamente en la fijación de sus políticas y en la toma de decisiones. Los hombres y mujeres elegidos para representar y gestionar las cooperativas son responsables ante los socios. En las cooperativas de primer grado, los socios tienen iguales derechos de voto (un socio, un voto), y las cooperativas de otros grados están también organizadas de forma democrática”

Segundo Principio Cooperativo: Gestión democrática por parte de los socios, Declaración de la ACI –Alianza Cooperativa Internacional–, Manchester, 1995.

1. Introducción

El modelo de gobierno constituye uno de los principales elementos diferenciadores de las empresas de economía social frente a las empresas tradicionales capitalistas. Democracia económica, empresas autogestionadas, proceso de decisión democrático, principio de 1 voz = 1 voto, son algunas de las locuciones utilizadas para referirse al modelo de gobierno de las empresas de economía social y, en particular, al de las empresas cooperativas, y esta característica es considerada como la más importante de cuantas marcan sus señas de identidad.

El supuesto central del modelo de gobierno de las cooperativas, empresas objeto de estudio en este artículo, radica, como bien señala el Segundo Principio Cooperativo de la ACI, citado más arriba, en que son organizaciones *gestionadas democráticamente* por sus socios, quienes *participan activamente* en la fijación de sus políticas y en la toma de decisiones. Aquellos socios elegidos para *representar y gestionar* las cooperativas son *responsables ante los socios* (la cursiva es nuestra). Desde esta perspectiva, este modelo reposa sobre varias premisas, que integran la vertiente política de la cooperativa:

1. Los socios gestionan y deciden democráticamente, en Asamblea General;
2. Participan activamente en la Asamblea General y en la elección de representantes;
3. Los cargos representativos, integrados en el Consejo Rector, representan y gestionan;
4. Los cargos representativos son responsables ante los socios;

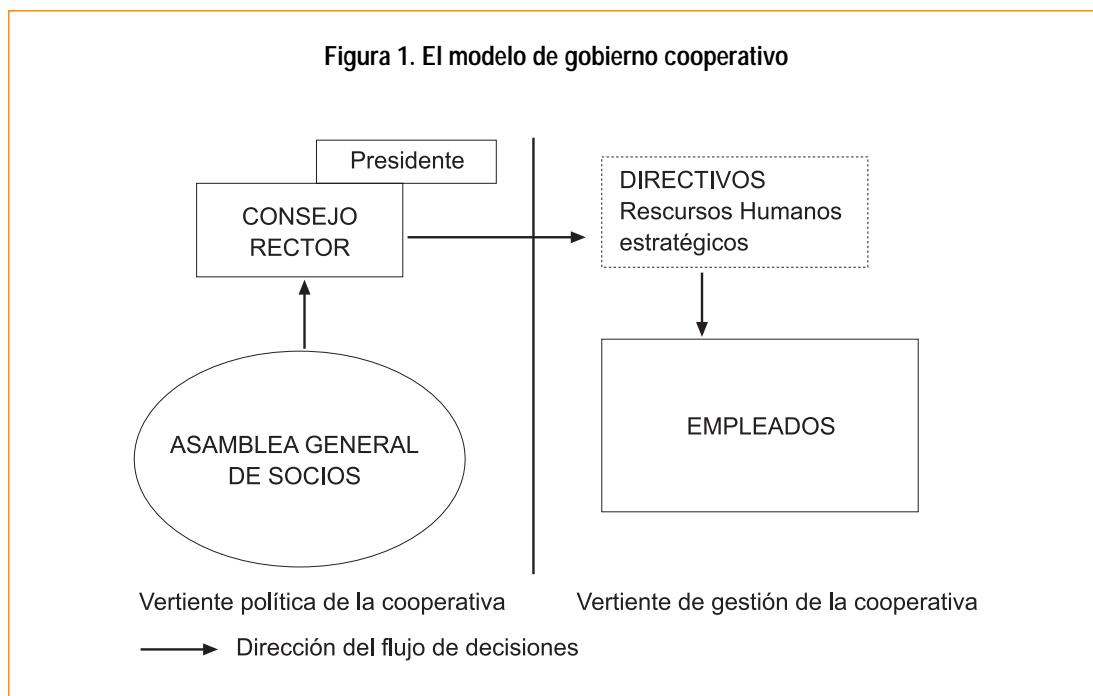
¹ Universidad de Valencia

A las precedentes premisas debe añadirse una quinta, relativa a la vertiente de ejecución y gestión de la cooperativa:

5. Las cooperativas, especialmente las de mayor dimensión, pueden dotarse de directivos-administradores y otro personal asalariado, el llamado aparato ejecutivo, al objeto de ejecutar las decisiones de los socios y lograr un buen funcionamiento económico.

Este modelo simple de gobierno cooperativo puede ser representado conforme a la Figura 1. Su complejidad puede verse incrementada al introducir nuevos elementos, como son las comisiones de participación y de control en su vertiente política, la carencia de directivos asalariados (de modo que su función es asumida por el Consejo Rector)² o la existencia de una identidad entre órganos y personas de las dos vertientes (política y de gestión), caso de las cooperativas de trabajo asociado (donde los socios son empleados).

El modelo de gobierno cooperativo se ha enfrentado históricamente a dos grandes desafíos: (a) cómo conciliar su modelo democrático con las transformaciones generadas como consecuencia del crecimiento y desarrollo empresarial de las cooperativas, y (b) cómo seleccionar y dirigir a sus directivos.



² Este elemento es utilizado por Mozas (2004) para diferenciar la concepción monista de la dualista de las estructuras de gobierno de las cooperativas.



El crecimiento económico engendra múltiples cambios en las cooperativas, como son el aumento y la mayor heterogeneidad de su base social, la necesidad de incorporar profesionales asalariados (directivos), la edificación de entramados de sociedades de 2º grado, filiales, etc., que alteran significativamente el número y naturaleza de los actores del juego político así como el escenario del proceso democrático, aumentando su complejidad. Adicionalmente, el desarrollo empresarial exige estrategias cuyo diseño y puesta en práctica requiere eficaces recursos humanos estratégicos. Por la naturaleza de estas funciones, ligadas a una fuente de poder que identificara Mintzberg, la información, tales recursos humanos, los directivos, tienden a concentrar un creciente poder y a orientar las trayectorias empresariales, potencialmente en contra de los intereses de los socios y del modelo democrático. La selección y 'dirección' de directivos "leales" se alza en un reto de primer orden.

Desafíos de esta naturaleza también se dan en el ámbito de las empresas capitalistas tradicionales, aunque, lógicamente, con otros parámetros societarios. La abundante literatura sobre gobierno de la empresa (capitalista) vertida en los últimos lustros ha tenido su epicentro en la búsqueda de un modelo institucional que proporcione una solución al conflicto de intereses entre los directivos (léase también tecnoestructura) y los propietarios legítimos de estas empresas, los accionistas, en beneficio de estos últimos.

Así, la concepción dominante sobre gobierno de la empresa defiende la primacía de los intereses de estos propietarios legítimos (*shareholders*) en la resolución de este conflicto y en el diseño de estructuras de gobierno. La definición de gobierno de la empresa de Salas (2002): "mecanismos a través de los cuales se consigue que las empresas sean gestionadas por sus equipos directivos en beneficio de los accionistas que aportan el capital necesario" responde bien a esta perspectiva financiera.

La concepción alternativa de gobierno de la empresa defiende, por el contrario, que no son los intereses de los propietarios los únicos que han de guiar el gobierno empresarial sino también los de todos aquellos agentes (*stakeholders*), internos y externos a la empresa, con intereses en la buena marcha de la empresa, desde los trabajadores y proveedores hasta los poderes locales³. Una definición de *gobierno de la empresa* enmarcada en este enfoque es la de Charreaux (1996) para el cual sería el "conjunto de mecanismos organizativos cuyo objeto es delimitar los poderes e influir en los directivos, que orientan su conducta y definen su espacio de discrecionalidad".

Dos cuestiones son claves en toda esta problemática: (a) qué intereses han de prevalecer en el gobierno de las empresas (¿los de los accionistas, los agentes internos, todos los interesados?), lo que revela la naturaleza socio-política de este problema, y (b) si el núcleo de la teoría del gobierno de la empresa ha de residir o no exclusivamente en el control de los directivos.

3 Véase un análisis de este enfoque *stakeholder* en Rodríguez (2003).

Esta problemática es trasladable, con reservas, al ámbito de las cooperativas, planteando cuestiones tales: ¿Cómo ha de definirse el gobierno cooperativo?; ¿Bajo qué parámetros ha de valorarse un modelo de gobierno cooperativo para ser calificado de ‘buen gobierno’?

El interés por esta problemática no ha sido escaso, especialmente por parte de las instancias confederales del Movimiento cooperativo, seguramente porque atañe a la propia esencia de las cooperativas. La actualidad de esta problemática es indiscutible:

Un controvertido informe de la Comisión de Investigación de ACI-Europa sobre Gobierno corporativo y sistemas de control de los directivos en las cooperativas europeas (Volkers y Lees, 1996) reveló importantes deficiencias *de facto* en el funcionamiento del modelo de gobierno cooperativo. Además de la tendencia acusada de reducción en el nivel de participación de los socios en las asambleas de las cooperativas (vulneración de las premisas 1 y 2 del modelo simple citado más arriba), se observaron importantes *fallos de gobierno cooperativo* como son el nombramiento de directivos asalariados incompetentes; existencia de directivos asalariados con poco interés en los socios pero un interés considerable en los planes de expansión de la cooperativa y en sus oportunidades de progreso personal; falta de capacidad técnica de los miembros del Consejo Rector para desempeñar una eficaz tarea de supervisión; ausencia de poder efectivo por parte del Consejo Rector ligada a su escasez de información relevante sobre la cooperativa; los miembros del Consejo Rector presentan fuertes lazos con los directivos asalariados lo que cuestiona su capacidad crítica; baja rotación de los miembros de los Consejos Rectores y de los Comités de las cooperativas. Estos fallos cuestionan la existencia de un *buen gobierno cooperativo*.

Al anterior informe deben sumarse algunos signos preocupantes, ligados también a problemas de gobierno, en la evolución reciente del Movimiento cooperativo europeo. Se trata de:

- procesos de desmutualización de cooperativas, o transformación jurídica de las mismas, procesos que, a veces, van acompañados de auténticos saqueos del patrimonio cooperativo acumulado históricamente, por parte de los socios y directivos existentes en ese momento (caso de las *building societies* británicas);
- la multiplicación de conductas oportunistas e ilegales por parte de miembros de Consejos Rectores y de directivos de las cooperativas (auténticos ‘Enron cooperativos’);
- el creciente reconocimiento legislativo a una mayor presencia del capital no cooperativo en el modelo de gobierno y de distribución de beneficios de las cooperativas, reconocimiento que, si bien pretende mejorar la capacidad económico-financiera de estas empresas, no es menos cierto que tiende a erosionar su identidad, dando la razón a la teoría del isomorfismo institucional.



Justificado el interés científico y la actualidad del tema, y partiendo de la premisa que un "buen gobierno cooperativo" es aquel que logra el máximo nivel de desempeño económico de la cooperativa compatible con la preservación o desarrollo de su identidad cooperativa, en particular, el mantenimiento del principio democrático de decisión, el objeto del presente trabajo es analizar tres piezas clave del gobierno cooperativo: los directivos, el consejo rector y la asamblea de socios, tratando de identificar factores desencadenantes de procesos de deterioro en el buen gobierno. Para ello, este artículo se beneficia de las discusiones y aportaciones del grupo de trabajo internacional auspiciado por CIRIEC-International y coordinado por los profesores Rafael Chaves y Robert Schediwy; dos selecciones de los mejores documentos del grupo han sido publicadas en sendos monográficos de las revistas *Annals of Public and Cooperative Economics* (Chaves, Cornforth, Spear, Schediwy, 2004) y *Ciriec-España*, revista de economía pública, social y cooperativa (Chaves y Schediwy, 2004).

2. Los directivos

En el corazón del problema del gobierno de la empresa se encuentran directivos y propietarios (accionistas en las empresas capitalistas), su conflicto de intereses, la posición de ventaja creciente de los directivos y la búsqueda de un modelo institucional mediante el cual los intereses de los propietarios puedan ser preservados.

La literatura económica que ha analizado esta problemática es amplia, arrancando en los escritos de principios del siglo XX de los institucionalistas Tawney (1921) y Veblen (1921) quienes tempranamente identificaron el proceso de separación de propiedad y control en las grandes empresas capitalistas, la transformación en "rentistas ociosos abstencionistas" de los propietarios, el conflicto latente y creciente entre directivos y propietarios y el ascenso del poder gerencial. Esta línea teórica es desarrollada por otros economistas como Berle y Means (1932), Burnham (1941), Galbraith (1967) y Chandler (1990). Para estos autores el proceso de transformación de la economía capitalista en economía managerial es irreversible pues la creciente omnipresencia de un nuevo agente económico y social, la tecnoestructura, constituye una necesidad objetiva de las grandes empresas dominantes en las economías. Los intereses y comportamiento de este nuevo agente económico son los que van a orientar la trayectoria de las grandes empresas, orientación que diferirá significativamente de la de sus antiguos propietarios.

El poder de los directivos en las grandes empresas tradicionales encuentra su *leit motiv* en dos grupos de razones: (a) tecnoeconómicas, basadas en el hecho de que el proceso de desarrollo de la actividad económico-empresarial presenta crecientes exigencias en capacidades profesionales y de conocimiento por parte de sus recursos humanos estratégicos, los directivos; y (b) organizativas, basadas en la estructura de la propiedad, donde la dispersión creciente del accionariado y su fragmentación en pequeños accionistas, beneficia, en el juego político de la empresa, a los directivos. Los propietarios modifican su función objetivo en rela-

ción a la empresa se modifica, pasando de interesarse por la actividad económica y la gestión a interesarse exclusivamente por la distribución (dividendos y alzas en cotizaciones) ligada a su inversión.

Asumiendo la preponderancia de los directivos en las grandes empresas, desde la perspectiva financiera (*shareholders*) del gobierno de la empresa se pretende precisamente idear un modelo de control del directivo por parte de los accionistas, funcional con el objetivo de máxima creación de valor para el accionista.

Tres elementos deben ser destacados a este respecto:

- (a) incluso en un modelo de empresa claramente managerial, los propietarios mantienen un control negativo de la empresa; de hecho, como señalara Galbraith, esta teoría managerial exige la aquiescencia o conformidad pasiva de los propietarios, mediatizada por un flujo de dividendos de cuantías aceptables para los accionistas,
- (b) la primacía de una perspectiva financiera pura del gobierno de la empresa puede desafiar la viabilidad de la empresa en el medio y largo plazo al tender a minusvalorar políticas necesarias, como son inversiones y transformaciones técnico-organizativas, pero poco rentables a corto plazo para los accionistas y a sobrevalorar las remuneraciones a los accionistas,
- (c) frente a esta lógica depredadora de los accionistas, basada en la perspectiva financiera, una parte de la literatura económica (p.ej. Castanias y Helfat, 1992, Charreaux, 1996) defiende la funcionalidad de los directivos en relación a la viabilidad a medio plazo de la empresa.

En las empresas cooperativas, la incorporación de directivos constituye también un elemento transformador de su lógica de gobierno. En este caso, las teorías de "control interno" o gerenciales hacen referencia a la regresión democrática a favor de una minoría tecnocrática. Dos teorías principales han sido urdidas (Chaves y Sajardo, 2004).

La teoría de Michels (1911), también conocida como la "Ley de hierro de la oligarquía", defiende que la democracia exige organización, es inconcebible la democracia sin organización, pero a su vez, toda organización presenta una tendencia secular a la formación de una oligarquía integrada por "líderes profesionales" (líderes "y" profesionales), reforzada por la fidelidad y seguidismo por parte de las bases de la organización para con ellos (una forma de conformidad pasiva).

Meister (1974) perfecciona la tesis de Michels aplicándola, desde una perspectiva dinámica, a organizaciones democráticas que desarrollan actividad económica. Identifica cuatro fases de un proceso general de transformación interna de las organizaciones democráticas



(asociaciones y cooperativas) en empresas manageriales, proceso a lo largo del cual el poder de los gerentes (administradores) crece y se hace hegemónico *pari passu* al creciente predominio de la dimensión económica sobre la dimensión social y autogestionaria de la organización.

Así pues, de modo análogo a sus homólogas empresas capitalistas, las razones que justifican el ascenso del poder managerial son dobles: (a) tecnoeconómicas, por idénticas causas, y (b) organizativas, diferentes en el caso de las cooperativas, lógicamente por la distinta naturaleza de estas últimas empresas. En este caso el crecimiento del poder managerial en el gobierno cooperativo se ve favorecido por la multiplicación de fallos en el gobierno cooperativo (p.ej. incapacidad del Consejo Rector para controlar a los directivos), la creciente apatía participativa de los socios y la desactivación de su movilización ideológica. Estos dos últimos elementos presentan serias implicaciones en cuanto a objetivos; en efecto, en tanto que agente económico relevante en la empresa, los socios cambian su función objetivo en relación a la empresa, disminuyendo la dimensión de valores o ideológica en beneficio de la utilitarista, transformándose en "clientes", con demandas crecientemente 'depredadoras' sobre la misma.

Dado que los directivos de las cooperativas no se ven condicionados por el control ejercido por mecanismos externos, como los mercados externos de capitales, el resultado es que, como afirma Spear (2004), pueden llegar a disfrutar de posiciones de poder y márgenes de discrecionalidad muy superiores a los que presentan sus homólogos en las empresas capitalistas. En consecuencia, el prototipo de empresas manageriales serían precisamente las grandes cooperativas o los grupos empresariales cooperativos.

La teoría del control interno, la teoría de la agencia o la teoría de la ley de hierro de la oligarquía parten de un supuesto común: los directivos son unos agentes no neutrales ni benevolentes al servicio desinteresado de los agentes en quien recae la soberanía legítima de la respectiva empresa u organización; tienden, por el contrario, llevados por su propio interés, a realizar comportamientos oportunistas en detrimento del agente principal.

Este supuesto revela una visión simplista, hoy ampliamente cuestionada. En efecto, como agente económico, presenta unos intereses genuinos, basados en una lógica de "on the job consumption" (Fama, 1980), orientada a maximizar la seguridad de su empleo, sus posibilidades de promoción y/o recolocación, sus ingresos, su estatus social, su esfera de influencia (con colocaciones y promociones de personas próximas), a los que se suman su poder, su margen discrecional en la empresa, su liderazgo y su reputación (prestigio), el sumatorio de todo ello integraría lo que se denomina 'capital managerial'; no es menos cierto que su comportamiento también se halla guiado por su cultura managerial, entendida en el sentido de amalgama de creencias y concepciones así como de un sistema de valores y de un estilo de dirección (Hayes et Abenathy, 1980; Charreaux, 1996; Clark et Salaman, 1998).

Los intereses y la cultura managerial de este grupo social, que son los directivos, pueden ser funcionales con la viabilidad a medio plazo de la empresa y con la preservación de la propia

identidad de empresas de economía social (Chaves y Sajardo, 2004). Los directivos se juegan su empleo, por lo que, lo más probable es que, no estén interesados en tomar decisiones que puedan dañar la viabilidad de su empresa.

Atendiendo a las variables cultura managerial y carrera profesional, dos tipologías de directivos han sido ofrecidas, con implicaciones en términos de funcionalidad, en los dos sentidos señalados.

Chaves y Sajardo (2004) distinguen entre los Directivos High School, o Directivos Business, y los Directivos de Economía Social. Los primeros se caracterizan por compartir y ser portadores de la cultura managerial (ideología en el sentido North) de los think tanks de las grandes empresas capitalistas (las 'Business Schools') no sólo en cuanto objetivos de política de empresa sino en cuanto a instrumentos. Presentan serias carencias formativas (y poco interés en adquirirlas) en cuanto a herramientas (contabilidad, dirección participativa, etc.) y a bagaje cultural propio a la economía social (ES) y al cooperativismo. Su sistema de valores es propio del sector institucional capitalista que prima la competitividad interpersonal, la búsqueda de la felicidad en el bienestar material, la sacralización del mercado, la jerarquía y el individualismo egoísta y minusvalora valores como la democracia y es poco receptivo hacia las necesidades y problemas sociales. Este tipo de directivos tiende pues a rehuir de los estilos de dirección participativa y de los mecanismos institucionalizados de democracia y distribución propios de las cooperativas, a los que consideran cargas y también, dado su individualismo, tiende a minimizar su implicación y lealtad hacia la empresa al poder hacer carrera en otras empresas.

Los Directivos de Economía Social se caracterizan, en cambio, por compartir y ser portadores de la cultura propia del sector de la ES (en el sentido de Levesque y Vallaincourt, 1996). Conocen (y comparten) el bagaje cultural de la ES así como sus técnicas operatorias específicas así como el proyecto social de la empresa de ES en que trabajan. Su sistema de valores y ética es afín al de la ES, antígono del Directivo High School. Tienden a implicarse en los proyectos socio-económicos de las empresas en que se integran y a desarrollar un sentido de lealtad (en el sentido de Hirschmann) hacia las mismas. Los Directivos de Economía Social tienden en sus acciones a reproducir los elementos de refuerzo de la identidad de ES, como la innovación institucional de desarrollo de la participación, mientras los Directivos High School consideran una carga atender a las variables sociales pues su único criterio relevante es el estricto criterio de rentabilidad económico-financiera.

La tipología de Bataille-Chedotel y Huntzinger (2004) diferencia, por su parte, tres perfiles de directivos: (a) los escaladores, directivos cuya carrera profesional ha comenzado desde los niveles inferiores del escalafón y han tenido que demostrar determinadas habilidades en su proceso de ascensión; en ese proceso han absorbido la cultura (general y directiva) propia de la cooperativa, (b) los helicoptados, directivos cuya incorporación a la empresa se ha realizado desde niveles ya elevados de la jerarquía por lo que su carrera de ascenso es corta, pero han tenido tiempo de absorber la cultura de la empresa, y (c) los paracaidistas, directivos que



han aterrizado directamente a los puestos de la alta dirección, sin experiencia previa en la empresa. Tales perfiles presentan diferentes comportamientos en cuanto a estilos de dirección, y por tanto, consecuencias diferenciadas en cuanto a políticas empresariales funcionales con el mantenimiento de la identidad cooperativa.

3. La Asamblea General de socios

La Asamblea General de socios es el órgano soberano de la cooperativa y su regla de decisión es la democrática. En la práctica, la aplicación de tales principios canónicos presenta, sin embargo, algunas disfuncionalidades.

La regla democrática lleva inherente una intensa fragmentación y por tanto dispersión del voto en el órgano soberano, la Asamblea, fragmentación que, lógicamente se acentúa cuando crece el tamaño de la cooperativa. Como señala Spear (2004), el problema radica en que, como ha demostrado la teoría (también para las empresas capitalistas), el intenso fraccionamiento del voto favorece el control de la empresa por sus directivos.

Dos opciones podrían atenuar este fallo: el mecanismo de delegación de voto y la formación de coaliciones o sindicaciones de votos (a modo de partidos políticos de socios)⁴. No obstante, en la práctica han sido contraproducentes o muy limitados en su utilización. La primera tiende a realizarse abrumadoramente a favor del presidente, cuando no se hace a algún familiar, lo que incrementa el poder de la élite directiva; mientras, los partidos políticos de socios se enfrentan a dificultades prácticas a la hora de su creación, de alcanzar acuerdos y de ser conocidos por el resto de socios, en especial en cooperativas con socios numerosos y dispersos. En las cooperativas de menor tamaño las coaliciones tienden a ser informales, agrupadas en torno a cabecillas.

Un segundo problema radica en la dificultad de lograr una efectiva participación activa del socio. La evidencia (Spear, 2004) revela que el nivel de participación de los socios en las asambleas anuales tiende a decrecer con la edad y con el tamaño de la cooperativa. No sólo su asistencia sino también su discusión en las asambleas y su aportación de propuestas constructivas se ven mermadas (Mozas, 2004). Las asambleas, más que órganos de participación, tienden así a transformarse en reuniones de carácter formalista, de ratificación de acuerdos ya adoptados en otros foros. Este fenómeno de la creciente apatía participativa de los socios se manifiesta sensiblemente más en aquellas cooperativas donde la intensidad de la actividad cooperativizada es baja (cooperativas de consumo y crédito) mientras la participación es mayor donde la intensidad es media (agrarias) o alta (trabajo asociado).

4 Un caso paradigmático de empresa de economía social donde existe y funciona desde hace dos décadas un sistema de partidos políticos de socios es la conocida ONCE.

Desde una perspectiva individualista, la del socio, la participación activa no está exenta de costes: (a) los costes asociados a la identificación, creación y adhesión a partidos políticos de socios, (b) aquellos ligados al esfuerzo exigido para conseguir información, y (c) aquellos asociados a la falta de conocimientos y habilidades para procesar y valorar la información, y para urdir propuestas y defenderlas ante otras personas. La información y la formación del socio constituyen elementos fundamentales determinantes de su participación, no en vano, desde el siglo XIX, los primeros pioneros del cooperativismo promulgaron el Principio de educación cooperativa como uno de sus Principios Cooperativos, aún vigente. La práctica más extendida no es precisamente la de facilitar la información y la formación del socio. Es habitual, p.ej., hacer disponible la información en la sede de la cooperativa, en lugar de distribuirla individualizadamente (salvo el envío de algún pequeño folleto sintético).

Finalmente, la naturaleza de los socios, los miembros de la Asamblea, no es unívoca. El modelo de socio que generalmente se considera como integrante de la Asamblea es el Socio Ordinario o Cooperador, el cual, además de haber aportado capital (KS) a la cooperativa, desarrolla actividad cooperativizada (ACOOOP) (Ballester, 1991; Chaves, Monzón, Sajardo, 2003). La pluralidad de formas cooperativas (agrarias, consumo, crédito, trabajo, etc.) encuentra una importante explicación en las distintas modalidades de actividades cooperativizadas. Sin embargo, no es el único protagonista en el teatro del juego político de la Asamblea. El problema radica en la naturaleza de la composición societaria de la Asamblea General, su facilidad para adoptar acuerdos y su funcionalidad en relación a la viabilidad económica y social de la cooperativa. La legislación española de cooperativas está permitiendo la introducción creciente de otros dos actores en los órganos de las cooperativas, los trabajadores (socios que aportan trabajo y capital, pero no actividad cooperativizada) y los inversores o cuasi-capitalistas (socios que sólo aportan capital) éstos últimos bajo distintas denominaciones según las leyes (excedentes, asociados, adheridos, etc.) (ver tabla 1). Además de la ruptura del principio democrático (como señala Buendía, 2000), la introducción de estos dos últimos actores, especialmente el segundo, abre el vector de intereses no necesariamente funcionales con la viabilidad de la actividad cooperativizada, la tradicional actividad central de la cooperativa. Este cambio puede dar un giro en la orientación de la política de empresa, posiblemente en una línea contraria a la que desean los Socios Ordinarios.



Tabla 1. Tipología básica de socios de las cooperativas

	ACOOOP	KS	TRABAJO
Socio Ordinario (Cooperador)	X	X	
- Socio Trabajador (CTA)	X	X	X
Socio de Trabajo (no CTA)		X	X
Socio cuasi-capitalista (asociado, excedente,...)		X	

Fuente: Chaves, Monzón y Sajardo (2003).

4. Los Consejos Rectores

En la cooperativa, siguiendo la visión canónica de los Principios Cooperativos, los miembros de los Consejos Rectores (CR) son elegidos democráticamente por los socios para representar y gestionar la empresa. Desde el punto de vista del gobierno cooperativo, los Consejos Rectores suscitan dos problemas centrales: (a) el de su eficacia en el desempeño de su función en el marco del gobierno cooperativo, en concreto, la vigilancia de los directivos, la protección de los intereses de los socios, la promoción de la participación de los socios y el desarrollo de un eventual proyecto ideológico propio; (b) el de su legitimidad como representantes de los socios.

La primera cuestión atañe a las funciones que han de desempeñar los Consejos Rectores. A este respecto, la literatura económica ha realizado diversas aportaciones relativas a las funciones de los consejos de administración (Cuervo, 1996) en las empresas capitalistas, teorías que han sido trasladadas al ámbito de las cooperativas y la economía social (Mayaux, 1999; Cornforth, 2004). La Tabla 2 sintetiza esas funciones a partir de las distintas teorías urdidas al respecto.

Desde la perspectiva del gobierno, las funciones que desempeñan los consejos son varias:

1. Representar los múltiples intereses de los socios, elaborar las políticas de la empresa y controlar el aparato ejecutivo – la vertiente de gestión de la cooperativa. Su elección responde a criterios políticos, de representación, y no a criterios de competencia o profesionalidad. Se considera el Modelo dominante en las cooperativas;
2. Articular y conciliar los diversos intereses de los socios al objeto de elaborar políticas, buscando el interés general de los mismos;

3. Controlar a los directivos y proteger los intereses de los socios;
4. Generar valor añadido en el proceso de elaboración de las decisiones estratégicas, en colaboración con los directivos. Se presume que los directivos no están incentivados en realizar comportamientos oportunistas sino que presentan vocación de servicio hacia su cooperativa; existe un amplio campo para la colaboración entre directivos y consejo rector para mejorar las decisiones estratégicas;
5. Dar legitimidad, ratificando decisiones ya elaboradas por los directivos;
6. Agregar nuevos recursos y valor añadido a la empresa merced a su mejor conexión con recursos estratégicos del entorno (capital relacional).

Los consejos rectores pueden desempeñar simultáneamente varias funciones, pero generalmente una es la dominante. Partiendo de este hecho, Mayaux (1999) ha tipificado los siguientes modelos de consejos rectores:

- *Consejos democráticos o militantes*, tendentes a preservar la identidad democrática de la cooperativa;
- *Consejos honoríficos o floreros*, cuya única función es ratificar las decisiones ya elaboradas por los directivos;
- *Consejos controladores*, cuya función es vigilar a los directivos y proteger a los socios,
- *Consejos instrumentales*, cuya función es añadir valor (en el proceso decisonal, en capital relacional, favorecer el cambio por su legitimación) para mejorar el desempeño de la cooperativa.

Dado que generalmente los consejos rectores han de llevar a cabo simultáneamente varias funciones, han de enfrentarse a algunos importantes dilemas (Cornforth, 2004):

1. Un primer dilema deriva de la necesidad de compatibilizar su función de representación democrática de los socios, con su función instrumental de generación de valor en la empresa, al objeto de mejorar el nivel de desempeño económico. Esta última función exige profesionalidad, la primera, no;
2. Un segundo dilema radica en decidir sobre cuál ha de ser la función principal del consejo rector, si ha de prevalecer la función de control y supervisión o bien la función instrumental de mejora del desempeño de la cooperativa; dependiendo de cual prevalezca, las aptitudes óptimas del CR serán diferentes;



Tabla 2. Perspectivas teóricas sobre el consejo rector en el gobierno cooperativo

TEORÍA	INTERESES	NATURALEZA DEL CONSEJO RECTOR	FUNCIONES DEL CONSEJO RECTOR	MODELO
<i>Perspectiva Democrática</i>	Los socios presentan intereses diferentes	Puestos representativos	Rol político: - representar los intereses de los socios - elaboración de las políticas - control del aparato ejecutivo	Modelo democrático
<i>Teoría de la Agencia</i>	Propietarios y directivos presentan intereses diferentes	Representativos de los propietarios	Rol de dar conformidad: - protección de los intereses de los socios - vigilar la dirección - comprobar el nivel de obediencia	Modelo de obediencia
<i>Teoría del Servidor (stewardship)</i>	Propietarios y directivos comparten intereses	Expertos	Rol de mejora del desempeño decisonal: - agregar valor en las decisiones estratégicas - colaboración/apoyo a la dirección	Modelo colaborativo
<i>Teoría de los Interesados (stakeholders)</i>	Los Interesados presentan intereses diferentes	Representativos de los Interesados	Rol político: - buscar equilibrios entre los intereses - elaboración de las políticas - control directivo	Modelo de los Interesados
<i>Teoría de la dependencia de recursos</i>	Interesados y empresa presentan intereses diferentes	Elegidos por su capital relacional con el entorno	Rol de interrelación con el entorno: - asegurar recursos e información - adquirir el apoyo de los grupos externos clave para la empresa	Modelo de co-optation
<i>Teoría institucional</i>	Propietarios y directivos presentan intereses diferentes	Elegidos por su legitimidad interna y externa	Rol de legitimación: - adquirir legitimidad interna y en el entorno	Modelo institucional
<i>Teoría de la hegemonía de los directivos</i>	Propietarios y directivos presentan intereses diferentes	Representativos de los propietarios	Rol simbólico: - ratificar decisiones ya elaboradas - dar legitimidad (directivos ostentan el poder real)	Modelo honorífico

Fuente: Basado en Cuervo (1996) y Cornforth (2004).

3. Un tercer dilema deriva de compatibilizar la función instrumental de colaboración con la dirección, al objeto de mejorar el desempeño decisonal estratégico, con la función de control de la gestión de los directivos; la primera puede empañar la segunda, quedando atrapados miembros del CR por los directivos;
4. Un cuarto dilema radica en identificar los intereses que ha de defender el Consejo rector, en especial en contextos caracterizados por múltiples grupos de interés (*multistakeholders*).

El segundo problema que suscitan los Consejos Rectores en el marco del gobierno cooperativo es el de su legitimidad en tanto que representantes de los socios reales. En contextos de escasa participación de los socios en las asambleas de elección de miembros a CR, pueden emerger problemas de representatividad, legitimidad y posteriormente de confianza. Es el caso de cooperativas agrarias, donde, en ausencia de los pequeños socios agricultores en las asambleas, numéricamente mayoritarios, la elección de miembros del CR favorece los representantes de los grandes propietarios agricultores; en consecuencia, la orientación de la política empresarial de tales Consejos presentará un sesgo hacia los intereses de los grupos sociales que le apoyaron, lo que puede, si los otros socios, los pequeños, no activan mecanismos de voz en el sentido de Hirschmann, alimentar procesos de salida de estos últimos socios.

En otros casos, la elección de los miembros del CR puede obedecer a razones de representación política vinculadas a la vida política local o regional. La capacidad para desempeñar funciones de gestión y control del CR así elegido es cuestionable, como pone de relieve el primer dilema de los CR más arriba señalado; pero lo que indudablemente abre es la dimensión política de la cooperativa con su entorno y la eventual instrumentalización de esta empresa como trampolín de carreras políticas hacia la escena política de los gobiernos locales o regionales. Si estos miembros del Consejo Rector son personas pertenecientes al mismo grupo social o cultural, con elevados niveles de renta y de educación, que los miembros de las élites de su comunidad, y los niveles de participación en las asambleas son muy reducidos, el efecto sobre la legitimidad de estos consejos rectores resulta dramático y el nivel de confianza de los socios hacia el Consejo Rector puede caer en picado (Chaves y Sajardo, 2004; Spear, 2004). El problema se agrava aún más cuando se producen fenómenos de cooptación entre los directivos y los miembros de los Consejos Rectores así elegidos.



5. Conclusiones

En un mundo en transformación, las cooperativas han tenido que desarrollar múltiples estrategias al objeto de adaptarse a las nuevas condiciones de los mercados: innovaciones institucionales como son los grupos cooperativos, innovaciones financieras (con entrada de inversores no cooperativistas), nuevas estrategias en los ámbitos de los recursos humanos y del gobierno corporativo.

Pero el despliegue de estas estrategias y el natural proceso de crecimiento y desarrollo económico de las cooperativas tienden a generar tensiones estructurales sobre el modelo de gobierno genuino de las cooperativas, un modelo cuyo 'buen gobierno cooperativo' puede concebirse como aquel que logra el máximo nivel de desempeño económico de la cooperativa compatible con la preservación o desarrollo de su identidad cooperativa, en especial, el mantenimiento del principio democrático de decisión.

Una de estas tensiones atañe a la primera pieza del gobierno cooperativo estudiada: los directivos profesionales. Como ha demostrado la realidad con teorías como la Ley de hierro de la oligarquía o las Teorías del control interno, a medida que se consolida y crece una cooperativa (una empresa) este actor, el directivo, no sólo cobra creciente protagonismo en el proceso de elaboración y aplicación de decisiones de la cooperativa sino que se erige en su pieza clave. En el texto se ha argumentado que estos directivos llegan a gozar de mayor margen de discrecionalidad en las grandes cooperativas que en las grandes empresas capitalistas, de ahí la necesidad sistematizar una política de selección y supervisión de los mismos. Pero, más allá del teórico y latente conflicto de intereses entre propietarios (socios) y directivos, en el artículo se ha defendido también la funcionalidad de determinados tipos de directivos para lograr un buen gobierno cooperativo. A este efecto, las tipologías de directivos High School y de Economía Social, así como las de escaladores, helicoptados y paracaidistas son herramientas teóricas útiles. Son necesarios nuevos estudios que desarrollen estas tipologías y que contrasten su mayor o menor funcionalidad en el contexto del buen gobierno.

El análisis ha abordado también otras dos piezas básicas del gobierno cooperativo: la asamblea de socios y el consejo rector, tratando de identificar factores desencadenantes de procesos de deterioro en el buen gobierno.

En el contexto de la primera, se ha estudiado la racionalidad de la tendencia a la reducción en la participación activa de los socios en las asambleas, identificando como antídotos, eficaces y sistemáticas políticas de información y formación de los socios; la problemática de la fragmentación del voto en las asambleas, favorecida por las dificultades para agrupar, a modo de partidos políticos de socios, votos, fragmentación que tiende a favorecer al Consejo Rector y a la dirección existentes; y los problemas de conflictos de intereses y de deterioro del principio democrático ligados a la creciente heterogeneidad de los socios y a la introducción de socios "cuasi-capitalistas".

Por último, más allá de la función de representación y de gestión, los Consejos Rectores pueden desempeñar otras funciones en el marco del gobierno cooperativo. A la luz de diferentes teorías sobre este órgano de gobierno se han analizado varias tipologías de Consejos Rectores, algunas más funcionales desde nuestra óptica de buen gobierno. Finalmente, pero no por ello menos importante, se ha abordado el problema de la legitimidad de los miembros del Consejo Rector como representantes de los socios, en particular en contextos de escasa participación.

Bibliografía

- ACI (1995): *Principios Cooperativos para el año 2000*, ACI, Ginebra
- BAKAIKOA, B. ERRASTI, A. Y BEGIRISTAIN, A. (2004): “Gobierno y democracia en los grupos empresariales cooperativos ante la globalización”, *Ciriec-España*, nº 48.
- BALLESTERO, E. (1991): *Economía social y empresas cooperativas*, Alianza Universidad, Madrid.
- BATAILLE-CHEDOTEL, F. Y HUNTZINGER, F. (2004): “Directivos y gobierno de las cooperativas obreras de producción”, *Ciriec-España*, nº 48.
- BERLE, A. et MEANS, C. (1932). *The corporation and private property*, MacMillan, New York.
- BUENDÍA, I. (2000): “La participación democrática: ¿un valor en extinción en las sociedades cooperativas?”, *Ciriec-España*, nº 34, pp. 7-21.
- BURNHAM, J. 1941 (1972): *The managerial revolution*, Indiana University Press, London. (versión en español: *La revolución de los directores*. Sudamericana, Buenos Aires).
- CASTANIAS, R.P. y HELFAT, C.E. (1992): “Gerencial and windfall rents in the market of corporate control”, *Journal of economic behavior and organization*, Vol. 18, pp. 153-184.
- CHANDLER, A.D. (1990): *Scale and Scope. The dynamics of industrial capitalism*. The Belknap Press of Harvard University Press. (Versión en español: 1996: *Escala y diversificación: la dinámica del capitalismo industrial*, Prensas universitarias de Zaragoza, Zaragoza).
- CHARREAUX, G. (1996): “Pour une véritable théorie de la latitude managériale et du gouvernement des entreprises”, *Revue Française de Gestion*, nov-déc, pp. 50-64.



- CHAVES, R. y MONZON, J.L. (2001) : “Trajectoires des groupes d’économie sociale”, en Coté, D. (dir): *Les holdings coopératifs: évolution ou transformation définitive?* De Boeck-Waesmael – Ciriec, Bruxelles, pp. 53-76.
- CHAVES, R., MONZÓN, J.L. y Sajardo, A. (2003): *Elementos de economía social*, Dpto economía aplicada, Universidad de Valencia, Valencia.
- CHAVES, R., CORNFORTH, C., SPEAR, R. y SCHEDIWY, R. (ed) (2004): Monográfico: Issues in governance of social economy enterprises, *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol 75, 1.
- CHAVES, R. y SAJARDO, A. (2004): “Economía política de los directivos de las empresas de la economía social”, *Ciriec-España*, nº 48.
- CHAVES, R. y SCHEDIWY, R. (ed) (2004): Monográfico: Gobierno, democracia y directivos de las empresas cooperativas, *Ciriec-España*, nº 48.
- CLARK, T. et SALAMAN, G. (1998): “Telling tales: management ‘gurus’ narratives and the construction of managerial identity”, *Journal of Management studies*, vol. 35, nº 2, pp. 137-161.
- CORNFORTH, C. (ed) (2003): *The governance of non-profit organisations*, Routledge, Londres.
- CORNFORTH, C. (2004): “Governance in social enterprises”, *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 75, 1.
- CUERVO-CAZURRA, A. (1996): “Tres visiones teóricas de las funciones del consejo de administración”, *Situación*, 3, pp. 119-134.
- FAMA, E.F.; JENSEN, M.C. (1983): “Separation of ownership and control”, *Journal of Law and Economics*, vol. 26, nº 2.
- FAMA, E.F. (1980). “ Agency problems and the theory of the firm “, *Journal of political economy*, vol. 88.
- GALBRAITH, J.K. (1967). *El nuevo estado industrial*, Ariel, Barcelona.
- HAYES, R.H. et ABERNATHY, W.J. (1980): “ Managing our way to economic decline”, *Harvard Business Review*, vol. 59, nº 4, p. 67-77.
- MAYAUX, F. (1999): “Typologie des conseils d’administration d’association”, *Revue des études coopératives*, nº 272, pp. 45-57.



- MEISTER, A. (1974): *La participation dans les associations*, Les éditions ouvrières, Paris.
- MICHELS, R. (1911): *Political parties: a sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy* (versión en español: 1969, *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Amorrortu, Buenos Aires).
- MINTZBERG, H. (1992): *El poder en la organización*, Ariel, Barcelona.
- MORALES, A.C. MONZÓN, J.L. y CHAVES, R. (ed) (2003): *Análisis económico de la empresa autogestionada*, CIRIEC-Ministerio de Trabajo, Valencia.
- MOZAS, A. (2004): “La violación del modelo de gestión democrático en las cooperativas oleícolas”, *Ciriec-España*, nº 48.
- PAQUEROT, M. (1996) : “L’enracinement des dirigeants et ses effets”, *Revue Française de Gestion*, Nov-dec, pp. 212-225.
- RODRÍGUEZ, J.M. (2003): *El gobierno de la empresa: un enfoque alternativo*, Akal, Madrid.
- SALAS, V. (2002): *El gobierno de la empresa*, La Caixa, Barcelona
(http://www.estudis.lacaixa.comunicacions.com/webes/estudis.nsf/wurl/pbei029cos_esp)
- SPEAR, R. (2004). “El gobierno democrático en las empresas cooperativas”, *CIRIEC-España*, nº 48.
- TAWNEY R. H. (1921): *The acquisitive society*. Harcourt and Brace, Nueva York. (Versión en español: 1972, *La sociedad adquisitiva*, Alianza, Madrid).
- WEBLEN, Th. (1921): *The engineers and the price system*, Augustus M. Kelley, New York.
- VOLKERS, R. y LEES, M. (1996): “General trends, findings and recommendations on Corporate governance and management control systems in European cooperatives”, *Review of international cooperation*, Vol. 89, pp. 37-49.