



**CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social
y Cooperativa, nº 48, abril 2004, pp. 11-30**

El gobierno democrático en las organizaciones cooperativas

Roger Spear

Universidad Abierta de Milton Keynes (Reino Unido)

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa

ISSN: 0213-8093. © 2004 CIRIEC-España

www.ciriec.es www.uv.es/reciriec

El gobierno democrático en las organizaciones cooperativas

Roger Spear

Unidad de Investigación Cooperativa de la Universidad Abierta de Milton Keynes (Reino Unido)

RESUMEN

Este estudio aborda la problemática asociada al gobierno de las organizaciones democráticas basadas y regidas por socios / miembros (ODRM), como las cooperativas y las mutuas. Examina los procesos de mediación de los intereses de los miembros, explorando algunas de las cuestiones relacionadas. En concreto, contempla las dificultades existentes a la hora de gestionar los intereses de un gran número de socios y algunas de las formas de tratamiento de estas cuestiones.

PALABRAS CLAVE: Gobierno, cooperativas, socios, participación, dirección, democracia.

CLAVES ECONLIT: J540, M190, P130.

La gouvernance démocratique dans les organisations coopératives

RÉSUMÉ: Cette étude aborde la problématique associée à la gouvernance des organisations démocratiques basées sur et dirigées par des sociétaires / membres (ODRM), comme les coopératives et les mutuelles. Elle examine les processus de médiation des intérêts des membres en explorant quelques uns des sujets qui y sont associés. Concrètement, elle se penche sur les difficultés existantes quand il faut gérer les intérêts d'un grand nombre de sociétaires ainsi que sur les formes de traitement de ces sujets.

MOTS CLÉ: Gouvernance, coopératives, sociétaires, participation, gestionnaires, démocratie.

Democratic Governance in Co-operative Organisations

ABSTRACT: This paper considers issues of governance in democratic member-based organisations (DMOs), such as co-operatives and mutual societies. It examines the processes whereby members' interests are mediated through the democratic process, and the board; and it explores some of the factors influencing the power of managers.

KEY WORDS: Governance, co-operatives, members, participation, management, democracy.

1.- Introducción*

Nuestro estudio comienza con la descripción del tipo de organizaciones objeto del mismo, así como algunas áreas actuales de preocupación. Fundamentalmente, las organizaciones objeto del trabajo sirven a sus miembros y les conceden derechos democráticos para su gobierno. Aquí se incluyen todo tipo de cooperativas, mutuas, sindicatos y organizaciones sin ánimo de lucro, en las cuales se formaliza la pertenencia en calidad de socio, otorgándosele derechos democráticos de control en su constitución (aunque, tal como argumenta Lansley (1996), la evolución histórica de la legislación sobre obras de beneficencia ha tendido a marginar a los miembros en relación con los fideicomisarios y cuadros gestores en las organizaciones de voluntariado que son organizaciones benéficas). La mayoría, aunque no todas, de las organizaciones democráticas regidas por miembros acuerdan unos derechos democráticos para sus miembros según el principio de “una persona-un voto”, más que basándose en el número de acciones de cada persona. Este estudio trata sobre este tipo de organizaciones democráticas regidas por miembros y, por lo tanto, excluye a la mayoría de las empresas comerciales regidas por una filosofía accionarial. No obstante, el trabajo recurre a algunos de los enfoques de gobierno por los que se rigen estas organizaciones.

La preocupación actual en relación con el buen gobierno es generalizada. Entre las razones de esta preocupación en las empresas convencionales se incluyen las siguientes:

- competencias ejecutivas excesivas, que culminan en un abuso de los fondos de pensiones, acuerdos de remuneración excesivamente grandes para los ejecutivos, prácticas de corrupción, así como escasas y pasivas tomas de decisión;
- una preocupación relacionada con la frecuente ineficacia y onerosidad de los sistemas mediante los que los propietarios ejercen un control sobre los gerentes;
- la preocupación relacionada con la creciente globalización de las empresas y la relativa debilidad reguladora de los gobiernos nacionales en relación hacia ellas, por lo que se requiere la imposición de algunas restricciones sobre los gerentes corporativos;
- una creciente preocupación por los fracasos del mercado y por el medio ambiente en relación con la propiedad común (tragedia de las áreas públicas), presentando, por tanto, mayores demandas para una buena administración;

* Este artículo es una versión revisada y modificada de otro publicado por los autores en inglés en la revista *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 75, N°1, marzo 2004.

Un panorama similar surge en la economía social (cooperativas, mutuas y sector no lucrativo). Los ejemplos de las actuales preocupaciones son más visibles en el reciente informe sobre el gobierno de las cooperativas en el sector cooperativista británico y el reciente aluvión de privatizaciones de mutuas que ha supuesto su conversión en sociedades anónimas para incrementar la flexibilidad comercial y conseguir acceso a capital de modo general. Esto también ha llevado a opciones sobre acciones lucrativas para los ejecutivos y “acciones de regalo” para los miembros en ese momento, pues se beneficiaban de la capitalización acumulada por el negocio durante varias generaciones de pertenencia como miembros. Otras preocupaciones en cuanto a la economía social tienen que ver con la degeneración de las cooperativas, la tendencia a la estrechez de miras y los procesos o palancas políticas para fomentar el cambio en su estilo de gobierno.

2.- Estudios sobre el buen gobierno

Esta sección recurre principalmente a una revisión crítica de las publicaciones relacionadas con el gobierno corporativo y con la de las organizaciones sin ánimo de lucro. Una visión amplia, que abarcara los enfoques del sector empresarial, llevaría al reconocimiento de las limitaciones operativas del mercado, junto con los límites de los mecanismos de adquisición para ejercer el control, permite la existencia de marcos regulatorios gubernamentales (a menudo débiles), ética comercial y de gobierno corporativo (cuyas principales características están relacionadas con la función y la composición del consejo y con su forma de ejercer el control). El estudio recurre, de forma limitada, a los enfoques basados en la competencia (para una actividad eficaz del consejo). A continuación, pasamos a contemplar la teoría principal /agencia (por ejemplo, Jensen y Meckling), sus bases para el control de los agentes gerentes y las implicaciones de incorporar derechos democráticos dentro de dicho marco. La teoría principal/ agencia ha recibido numerosas críticas debido al vacío existente entre la teoría y la realidad. Sin embargo, ha ejercido una gran influencia, especialmente en la proposición de cambios en los procesos de gobierno. No obstante, tal y como argumenta Kay, hemos de cambiar la realidad para ajustarnos a la teoría o cambiar la teoría para ajustarnos a la realidad y él elige la primera opción, proponiendo un **modelo fiduciario de gobierno** (fideicomisarios de los activos de las empresas). Este enfoque tiene la ventaja de ajustarse más al punto de vista de la mayoría de los observadores de que los gerentes son, con mucho, los actores más poderosos en el proceso de gestión / gobierno. Este enfoque se ha examinado de manera crítica, especialmente en relación con la visión expansionista de los activos de las empresas para incluir sus valores principales y los derechos democráticos de los miembros, expandiendo así el significado del término gobierno.

Existen numerosos estudios relativos a los factores de influencia sobre el rendimiento y la eficacia de los consejos, incluyendo la especificación de las diferentes funciones de los consejos y, en

especial, la competencia de los miembros del consejo (por ejemplo, Westphal y Zajac, 1995, Stone, 1991, Fletcher, 1992, etc). Éstas no son las cuestiones centrales de este estudio.

Existen dos tendencias principales en los estudios publicados. La primera tiene sus orígenes en los trabajos de Berle y Means (1932), en donde se afirmaba la preponderancia de los cuadros gestores y la ficción legal del control de los accionistas, así como la ineficacia del consejo en el control del poder de los cuadros directivos en interés de los accionistas. La segunda gran tendencia, sobre la que discutiremos con mayor profundidad más adelante en este trabajo, es la teoría principal /agencia (Jensen y Meckling, 1976, etc), que desarrolla un enfoque normativo para limitar el poder de los cuadros directivos y guiar su dirección. Muchos investigadores recientes, como por ejemplo Pettigrew y McNulty (1995) y Cornforth (1996, 2002), argumentan que escasea la investigación sobre la forma en que realmente se lleva a cabo el gobierno y, en especial, que el *modus operandi* de los consejos ha sido una “caja negra” durante demasiado tiempo. La próxima sección describe algunas de las características de este trabajo.

Procesos de gobierno y poder

Esta sección revisa brevemente un aspecto que parece haber sido minusvalorado y escasamente estudiado en el terreno del gobierno : los procesos clave mediante los cuales se logra el poder y los intereses. El objetivo de esta sección es clarificar e identificar estos procesos clave. Entre los ejemplos de estas áreas se incluyen: Las bases para estructuras representativas, pertenencia en calidad de miembro del consejo, tipos de elecciones, algunos asuntos individuales, otras formas de influencia, la función del sindicato, los procesos del consejo. Pettigrew y McNulty (1995) desarrollan un enfoque tripartito para analizar poder e influencia cuando hablamos del consejo:

Contexto y estructura

Fuentes de poder

Voluntad y capacidad

Ambos analizan la función de miembros del consejo a tiempo parcial en algunas de las empresas líderes del Reino Unido. Cada uno de los factores anteriormente mencionados conforman el poder y la influencia ejercidos por estos miembros del consejo. El contexto institucional, legal y social más amplio conforma las interpretaciones por parte de los directores de su función y conducta. Un miembro del consejo puede recurrir a varias fuentes de poder para desarrollar una base de poder creíble: competencia relevante, poder derivado de las figuras ostentadoras del poder interno / externo, posiciones en los comités del consejo e influencia surgida de la información y las redes desarrolladas dentro y fuera de la sala de juntas. Sin embargo, es claro que la disposición y la habilidad de los miembros del consejo son considerablemente distintas, tanto en su capacidad para construir y desarrollar fuen-

tes de poder, como para hacer un uso eficaz de las mismas (utilizando análisis profundos, su persuasión, su perseverancia, su tacto, su encanto, etc). Pettigrew y Mc Nulty observaron que los miembros a tiempo parcial del consejo tenían más oportunidades para ejercer una influencia en tiempos de crisis y les fue más fácil ejercer un poder negativo (interponiendo obstáculos y aconsejando en contra) que introducir cambios de dirección y tomar nuevas decisiones.

En la actualidad se están desarrollando más estudios (que utilizan estos complejos enfoques) para investigar los factores contextuales y de desarrollo que ejercen una influencia en las “élites directivas” que gobiernan en la mayoría de las grandes organizaciones.

3.- Influencia de los miembros. Algunas cuestiones críticas

Un tema de peso, que surge de la anterior revisión de los estudios publicados, es que los gerentes son muy poderosos en la mayoría de las organizaciones, pudiendo los consejos ejercer su poder (si bien es cierto que se trata de un poder negativo) en ciertos momentos (por ejemplo, en momentos de crisis).

En esta sección utilizamos datos secundarios para examinar el alcance de la influencia de los miembros sobre el consejo, aspecto que está relacionado con el gobierno y que se ha tendido a minusvalorar en los estudios realizados sobre la misma. Hemos utilizado datos relativos a las cooperativas de consumidores / usuarios del Reino Unido, comparándolos con algunos datos sobre del sector voluntario. Se abordan tres cuestiones:

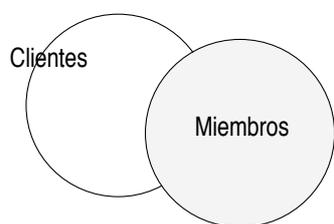
- Principio de identidad
- Efectos del tamaño/ edad
- Alcance de la influencia de los miembros

Principio de identidad - Hace referencia a la relación entre clientes y miembros. En algunas cooperativas de consumidores minoristas, como las de Japón, todos los clientes son miembros y viceversa, es decir, existe una identidad entre los dos. Éste es todavía el caso de la mayoría de las mutuas financieras, incluidas las cooperativas de crédito. Sin embargo, muchos consumidores han perdido este principio, por lo que existen algunos miembros que no son consumidores (debido a su traslado de residencia, defunción, etc.), y existen muchos consumidores que no son miembros, ya sea porque

no tienen el interés o la oportunidad para serlo (porque la cooperativa no haya fomentado enérgicamente la pertenencia en calidad de miembros).

Estas condiciones se pueden observar en el siguiente diagrama.

Diagrama. Falta de identidad entre los miembros y los clientes

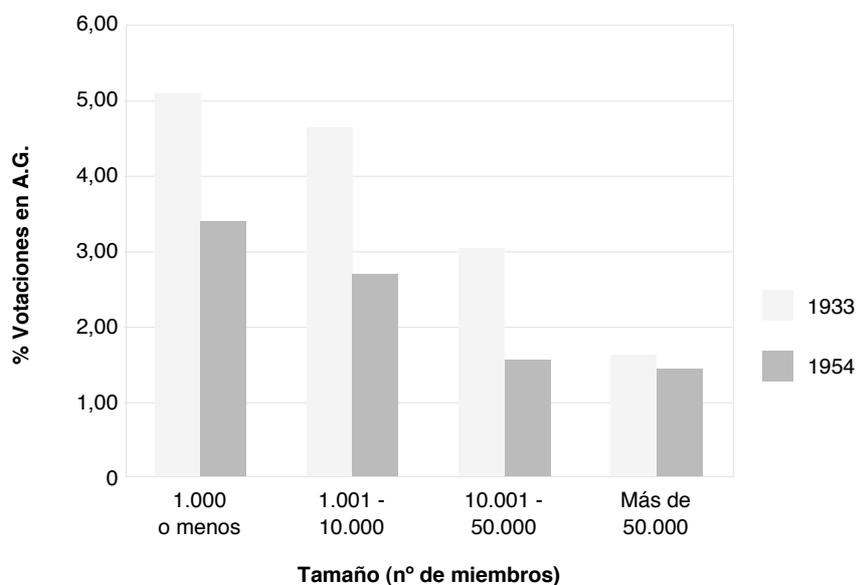


Puntos de interés en cada situación.

Allí donde se aplica el principio de identidad, éste puede llevar a una autocomplacencia en cuanto a las cuestiones relacionadas con la pertenencia en calidad de miembros, ya que el fomento de la misma se convierte en una tarea innecesaria. Muchas mutuas financieras fomentaron escasamente el concepto de pertenencia en calidad de miembros (y, por descontado, el de pertenencia como miembro participativo y activo) hasta la aparición de la ola de desmutualizaciones ocurrida en los años 90.

Allí donde no se aplica el principio de identidad, nos encontramos con dos cuestiones: en primer lugar, la proporción de clientes que son miembros: cuanto más bajo sea el porcentaje, menos representativos son de la base del cliente y, en segundo lugar, la proporción de miembros que no son clientes. Suponiendo que la mayoría de ellos hayan fallecido o se hayan trasladado de residencia, esto podría causar una impresión falsa sobre la escala de pertenencia en calidad de miembros y sus características (existe un riesgo menor de infiltracionismo: individuos que se convierten en miembros por razones políticas o para asegurarse un beneficio personal).

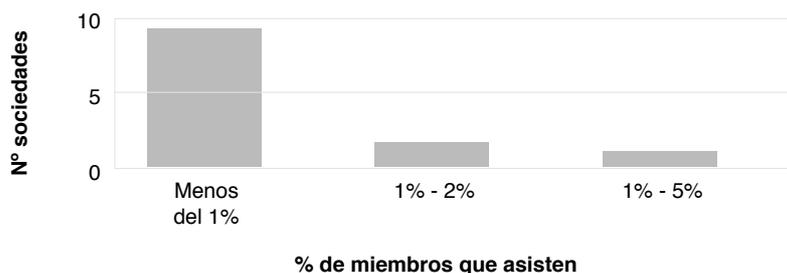
La cuestión del tamaño y la edad - Aquí encontramos opiniones diferentes, aunque la percepción más común es la tendencia a la degeneración, que implica que con el aumento del tamaño y la edad, disminuye el número de miembros activos y la democracia. Esto puede observarse en la siguiente tabla sobre las cooperativas de consumidores británicas a mediados del siglo pasado (de Banks y Meras, 1984).

Gráfico 1. Votación y tamaño

Aquí, la serie de 1933 muestra un declive en los niveles de aplicación democrática del conjunto de los miembros (cálculo según el porcentaje de votos en la Asamblea General anual). Este porcentaje disminuye con el tamaño de la cooperativa, que parte del 5% en las grandes cooperativas hasta casi superar el 1,5% en las pequeñas cooperativas. La segunda serie muestra los efectos del segmento de edad. Así, vemos que 20 años más tarde se produce un declive en los niveles de aplicación democrática en cooperativas de todos los tamaños (aunque es menor en las cooperativas más pequeñas), con una distribución de entre el 3,5% y el 1,5%.

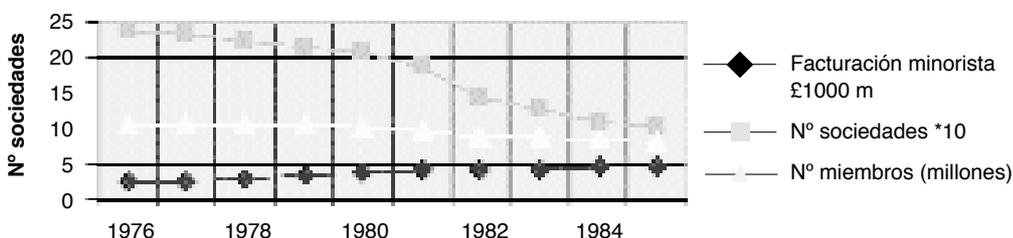
Algunos datos recientes (Davies y Donaldson, 2001) parecen apuntar a un declive continuado, ya que muestran que las votaciones por parte de los miembros en las juntas representan menos del 1% en la mayoría de las empresas, aunque la distribución es todavía del 1-5%. Además, existen algunas evidencias de los efectos del tamaño.

Gráfico 2. Porcentaje de miembros que asisten a las asambleas



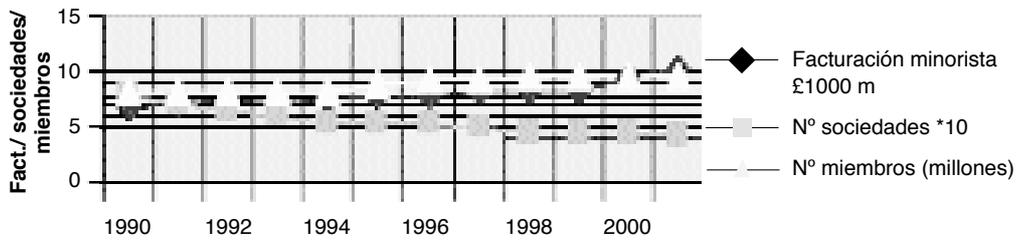
Sin embargo, los datos obtenidos en la última mitad del Siglo XX muestran fluctuaciones en la pertenencia en calidad de miembros. En la primera tabla que mostramos a continuación se observa que la disminución en el número de empresas cooperativas (debido a competencia/ fracasos y fusiones), con una facturación en declive, aunque con una reducción de la pertenencia en calidad de miembros, no decrece al mismo ritmo que la facturación.

Gráfico 3. Sociedades minoristas en los años 70-80



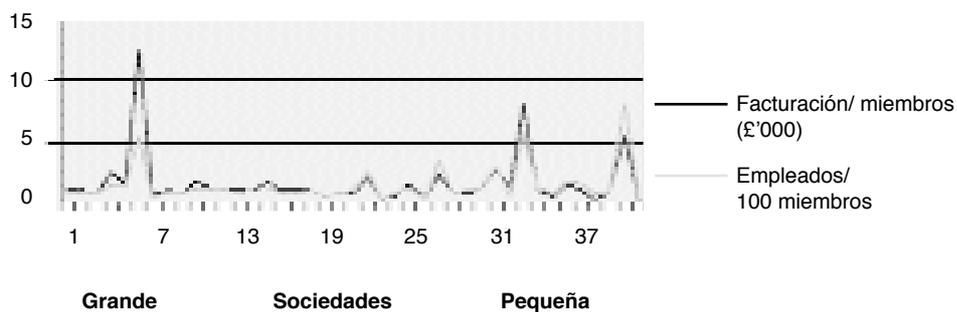
La siguiente tabla muestra algunas evoluciones muy interesantes que indican que la tesis de la degeneración se puede invertir. A pesar de la disminución del número de empresas y el aumento de la facturación que, tomados conjuntamente, indican un mayor tamaño de las cooperativas, el conjunto de miembros aumenta, siguiendo el ritmo de la facturación (y los efectos de la inflación pueden fortalecer esta tendencia).

Gráfico 4. Cooperativas minoristas en los 90



Finalmente, la siguiente tabla parece indicar un efecto poco pronunciado en relación con el tamaño, frente a dos proporciones, que son representativas del mismo (facturación y número de empleados).

Gráfico 5. Sociedades minoristas - Ratios de miembros, 2001



Además de este escaso efecto producido por el tamaño, un aspecto interesante son las grandes variaciones en 3 cooperativas cuyos niveles relativos de pertenencia en calidad de miembros son muy bajos (no existen datos disponibles para razonar esto).

Los datos adicionales sobre las cooperativas grandes y las organizaciones de voluntariado demuestran que es posible reducir los efectos relacionados con el tamaño:

La cooperativa *Oxford, Swindon and Gloucester* es la empresa detallista independiente regional más grande de esta zona, con una facturación anual de 296,7 millones, 190.701 miembros registrados (70.044 miembros activos) y 3.603 empleados. 8.665 miembros votaron en la Junta General anual de la empresa en el 2002. Esta votación representa el 4,54% (de los miembros).

La *National Trust* es la mayor organización de beneficencia regida por miembros del Reino Unido, con alrededor de 2,7 millones de miembros. En el año 2001, unas 90.000 personas votaron en la Junta General anual (representando el 3,3% de los miembros, con la asistencia de unos 1.800 en el *Barbican* de Londres). Los miembros eligen a la mitad del consejo (26 escaños) mientras que la otra mitad (26 escaños) son designados por los cuerpos análogos.

Alcance de la influencia ejercida por los miembros – Es importante señalar que, si combinamos los efectos producidos por la ausencia del principio de identidad, junto con los datos recientes, que demuestran que en la mayoría de las cooperativas de consumidores sólo alrededor del 1% de los miembros vota en la Junta General anual, la única conclusión a la que podemos llegar es que la vasta mayoría de los miembros no ejercen ninguna influencia sobre el consejo y, en consecuencia, sobre los cuadros gestores. Además, hemos de tener en cuenta las cuestiones relacionadas con la **representatividad** del 1% que elige al consejo. Parecería poco probable que se pudiese considerar como representativo de la mayoría de los miembros y, menos aún, de la base de los clientes.

4.- Miembros, consejos y directivos

En esta sección, haciendo uso de la teoría principal/ agencia, examinaré hasta qué punto los miembros puede ejercer una influencia sobre los consejos y los gerentes. Mi argumento es que los gerentes *son incluso más poderosos* en las organizaciones regidas por miembros que en las organizaciones comerciales regidas por accionistas.

Esto está relacionado con las teorías economistas de elección racional, que demuestran cómo el principal (normalmente determinado por los derechos de propiedad, es decir, el propietario) puede controlar al agente (el gerente de la empresa) para que dirija, de forma eficaz, de acuerdo con los intereses del principal (toda esta sección recurre a las teorías de agencia, como la de Ben Ner & Van Hoomissen, 1994, aunque también las adapta y desarrolla). El principal tiene 3 derechos de propiedad: el de **control** sobre la organización, el de disposición de los **beneficios** (en la forma que sea) y el de **transferencia** de los dos derechos anteriores. Las características fundamentales de la relación entre el principal y el agente son que el agente puede dedicarse a eludir sus responsabilidades o a mantener un comportamiento oportunista, a menos que el principal pueda seleccionar y controlar a un **consejo rector** eficaz, además de diseñar una **estructura de recompensas** (por ejemplo, mediante la promoción, acción disciplinaria, salarios relacionados con el valor de las acciones) y de **conseguir el acceso a la información relevante**, aunque bajo condiciones de **información asimétrica**, es decir, el principal sólo puede **controlar** de forma parcial las actividades de los agentes. Un mayor con-

trol se ejerce mediante el **mercado para el control empresarial**, es decir, las absorciones, cuya amenaza mantiene a los gerentes en una posición más responsable con respecto a los accionistas. Además, también existen **políticas gubernamentales y legislación**, que protegen los intereses de los accionistas.

Si aplicamos la teoría de principal/ agencia a las organizaciones democráticas regidas por miembros, observaremos una serie de características interesantes:

- En primer lugar, el principal es el miembro (que ostenta derechos de propiedad/ posesión sobre la empresa). A pesar de que los miembros poseen las reservas de sus organizaciones, **sus acciones no son comerciables públicamente y no se revalorizan con regularidad**. La mayoría de los miembros no tendrán un interés directo en los beneficios y, ya que su función principal no es la de ser inversores, es probable que el rendimiento del capital no sea la compensación a tener en cuenta. Posiblemente, serán más importantes **unos precios más bajos o una mejor calidad (consumidores) o unos sueldos más altos o unas mejores condiciones (trabajadores), etc.** Y, lo que es más, aquí podría existir un desacuerdo entre las medidas convencionales de rendimiento (beneficio o crecimiento), para cuya optimización puede estar capacitado un gerente, y aquellas relacionadas con las acciones de los miembros.

- El **consejo rector** de las ODRM, además de tener los objetivos típicos de dirigir la empresa, tiene, con frecuencia, el **objetivo oficial de fomentar la participación** de otros miembros accionistas (que en la práctica puede no estar operativo).

- **Las acciones en propiedad no transferibles** se establecen normalmente según el principio de “una persona- un voto” (más que el de un voto por participación): y su propiedad está **ampliamente dispersa**, lo que **evita la concentración de la propiedad** (y la tendencia a dar importancia a los beneficios más que al servicio/ producto) y, por lo tanto, impide las transferencias de propiedad a través de fusiones, conversiones y absorciones. Los votos por poderes, mediante los que los miembros pueden asignar su voto a otra persona de forma temporal, podrían moderar esta tendencia. Sin embargo, en la práctica, los votos por poderes se conceden, en su inmensa mayoría, al presidente, incrementando así el poder de la élite gerencial (que normalmente incluye al presidente). Esta influencia dispersa se agrava con el aumento del tamaño y, de ese modo, **debilita el control externo**, que opera a través del mercado para el control empresarial. Por lo tanto, los cuadros directivos dirigen y se acuerdan fusiones, más que absorciones hostiles (véase la experiencia de las fusiones de las sociedades de crédito a la vivienda, las “building societies” ocurrida en el Reino Unido).

- la mayoría de las ODRM adoptan un **rendimiento limitado sobre las restricciones de la posesión de participaciones**. También existe la tendencia a no revalorizar las participaciones, en línea con la inflación y el rendimiento de sus negocios. Esto enfatiza la relación de confianza y estimula unos precios más bajos y unos productos de mejor calidad. Sin embargo, los objetivos y las medidas de rendimiento de la empresa pueden ser mucho más complejos y más numerosos que los de las compañías convencionales. Los **intereses de un accionista muy importante, como un banco que**

concede un préstamo, son menos susceptibles de coincidir con los de una empresa que no busca la maximización de los beneficios. Puede que se produzcan debates y conflictos en relación con la calidad y la variedad de los servicios suministrados, así como sobre el alcance hasta el que el crecimiento (tamaño) de la empresa limita la relación de confianza. **Este pluralismo de objetivos puede llevar a una falta de atención estratégica y a unos mayores costes de transacción cuando hablamos del consejo.**

- puede que se designen gerentes que sean receptivos a los objetivos de los miembros. Se pueden utilizar sistemas de incentivos y de control. Sin embargo, los incentivos (incluido el sueldo) puede ser menos atractivo que convencional en las compañías de beneficios (con incentivos relacionados con los beneficios/ el crecimiento). Esto puede tener implicaciones en cuanto a una **reducción en la motivación de los cuadros directivos, aunque ésta ha de equilibrarse con su grado de compromiso** hacia la ODRM.

- aunque la **información** es esencial para el control, la **relación de confianza hace que sea menos necesaria, pudiendo estar “disponible”, más que distribuida.** (La implicación de lo anterior es que se requiere un mayor esfuerzo por parte de los miembros para el proceso de control).

- la **formación de coalición se restringe**, debido a la **imposibilidad de transferir los derechos de control** (mediante las participaciones), a la **escasez de información** sobre estas coaliciones y a las **dificultades prácticas** de la formación de una coalición y la firma de acuerdos (especialmente debido al tamaño y dispersión del conjunto de miembros).

- con frecuencia, existe un **nivel muy bajo de participación por parte de los socios** a través de la estructura de gobierno de las Juntas anuales. Esto se debe a las **dificultades** asociadas con la **identificación, formación e incorporación a una coalición, al bajo porcentaje de votación** por parte de los representantes del consejo, causado por la bien conocida paradoja de votación (es decir, no es racional que un individuo vote), al **esfuerzo requerido para obtener información, a la falta de iniciativa empresarial, o de otras habilidades, y a la exclusión** por parte de los fundadores y miembros del consejo existentes.

- esto **reduce la legitimidad** de los representantes en los consejos (y la confianza en los mismos), que con frecuencia están dominados por personas del mismo grupo cultural y social, con ingresos más altos, mejor educación y pertenencia como miembros a élites colectivas (reduciéndose más así la confianza y la legitimidad).

- los **consejos pueden ejercer un control insuficiente** debido a unos **escasos intereses financieros, o ningunos**, en la empresa (y a la imposibilidad de vender sus intereses en la empresa para obtener buenos beneficios al abandonarla), la comprensión de que pueden participar en los beneficios sin participar en el proceso de control. El resultado de la **falta de formación de coalición, la baja participación de los miembros y el insuficiente control del consejo puede resultar en una mayor**

libertad de acción por parte de los agentes (directivos) que en las empresas convencionales (y pueden tender a esforzarse menos, a tener menos conflictos y recibir una mayor remuneración).

El factor principal de equilibrio en relación con lo anterior es la **confianza** y el **nivel de compromiso ideológico** por parte de los miembros y los directores en cuanto a los objetivos de la empresa, que podría degenerar con el tiempo (Cornforth et al, 1988). Farna (1980) argumenta que la existencia de un mercado laboral de directivos activo sirve para fomentar un buen gobierno, aunque tal y como se ha subrayado anteriormente, las medidas de rendimiento de las ODRM son susceptibles de diferir más entre ellas mismas y del sector privado. Farna señala también la importante función de control que pueden desempeñar los directores no ejecutivos (de nuevo, su eficacia en las ODRM es limitada, ya que no son tan frecuentes, su verdadera independencia debe cuestionarse en muchos casos y, además, las respuestas a un informe reciente sobre el buen gobierno de las cooperativas apuntaron casi en su totalidad en contra de los directores externos (Sindicato de Cooperativas, 1995). También es evidente que, en este contexto, los factores **institucionales** y de **profesionalización** son más importantes. Esto es, los valores y actitudes de los “gerentes profesionales” y los factores institucionales, como el aumento de la educación/ capacitación, aumentan las presiones hacia el comportamiento de gestión empresarial isomorfo en las cooperativas/ mutuas/ organizaciones sin ánimo de lucro y los sectores empresariales convencionales. Un mercado laboral activo puede ejercer un efecto degenerativo similar sobre los valores distintivos y las prácticas de las ODRM.

Esta situación, relacionada con el sector privado, no debe exagerarse (ya que muchos argumentos apuntan a que el control por parte de los accionistas es débil, por ejemplo Berle y Means, 1932). Sin embargo, los **inversores institucionales** juegan el papel más importante a la hora de equilibrar el poder de los cuadros directivos dentro del sector privado y no juegan ningún papel en la mayoría de las ODRM. Esto sólo sirve para enfatizar la situación del **débil control por parte de los accionistas (miembros), que se agrava con la ausencia de control externo** a través del mercado en el control empresarial (tal y como se ha argumentado anteriormente) y la **debilidad general de la legislación a la hora de proteger los derechos de los miembros**, aunque esto varía según el país (véase Spear, Thomas, Monzon y Zevi, 1996, para una revisión). A su vez, esta debilidad menoscaba la ventaja original del mercado de estas empresas en cuanto a la confianza y los bienes colectivos, reduciendo la confianza, los incentivos y los controles para conseguir un buen rendimiento. La consecuencia de esta debilidad de control por parte de los miembros es que otros socios, en especial los gerentes (bancos y organizaciones federativas), se situarán en una buena posición para llenar el vacío y no se les presionará para que presenten un rendimiento que esté de acuerdo con los intereses de los miembros.

Un ejemplo que ilustra el anterior enfoque se puede encontrar en un estudio sobre 900 agencias de préstamos y ahorros norteamericanas (o SLA: el equivalente a las sociedades de crédito a la vivienda británicas), fundadas entre 1960 y 1987, cuyo interés era comparar los efectos causados por los distintos planes de gobierno y estructuras de capital provenientes de diferentes estructuras de propiedad, comparando las SLA mutuas y las de capital social. Este estudio de teoría ecológica demos-

tró que las condiciones favorecedoras para su desarrollo eran aquellas en las que la población de miembros era muy densa en las comunidades relativamente estables (ASQ, 1992).

Comentario crítico: la teoría principal/ agencia recibe una crítica similar a la teoría de elección racional, que se basa en supuestos parecidos (véase Abell, 1992). Por ejemplo, en relación con su individualismo (son solamente los individuos quienes, en última instancia, toman medidas), su optimización (las acciones individuales se eligen de forma óptima) y su autocomplacencia (las funciones de utilidad de los individuos provisionales y las acciones están enteramente relacionadas con su propio bienestar). Un enfoque tan individualista no excluye la influencia organizativa/ social/ colectiva, aunque tiende a ignorarlas o minusvalorarlas.

La teoría principal/ agencia también se enfrenta a críticas más concretas:

- concede privilegios a los **derechos de propiedad**, descuidando las peticiones (y el poder) de otros socios

- favorece a las consideraciones **financieras** (aunque a aquellas basadas en la equidad, más que a los préstamos de los bancos, que son una clara inclinación empresarial anglosajona) y tiende a ignorar las motivaciones no financieras, como los beneficios sociales recíprocos y mutuos, la confianza y otras características de la **ideología** que, a menudo, contribuyeron a iniciar y apoyar a dichas empresas.

Sin embargo, podría ser que las tendencias y proposiciones que surgen del anterior análisis proporcionen, tanto un conjunto de hipótesis para hacer pruebas, como una base para evaluar la dinámica de gobierno dentro de un contexto de factores competitivos de arraigo social, ideología y poder. La teoría institucional puede, a este respecto, complementar de manera útil a la teoría principal/ agencia, identificando modos dominantes de gobierno provenientes de las resoluciones típicas de estas fuerzas competitivas (derivadas de la profesionalización gerencial y otros factores institucionales). Finalmente, la teoría principal/ agencia está bien adaptada a la inclinación regulatoria que subraya el término "empresa propiedad de socios", es decir, aborda las cuestiones relativas a la responsabilidad y el control por parte de los miembros (principales).

5.- Modelo fiduciario de gobierno

Kay y Silberston (1995) desarrollan una clase de crítica diferente sobre la teoría principal/ agencia, proponiendo un modelo que se ajusta más a la realidad. En primer lugar, basan su crítica en la evidencia empírica de que, en realidad, no son los accionistas los que controlan las empresas, tal y como han argumentado algunos investigadores, desde Berle y Means en adelante. También cuestionan la base de los derechos de propiedad de la demanda de control. Argumentan que los derechos de propiedad otorgados a los accionistas son demasiado limitados y que una visión con sentido común sobre la propiedad, por ejemplo de una casa, otorga derechos para:

- el acceso
- el uso de los locales o los activos
- la exclusión de los no propietarios
- la participación en las decisiones (en especial las relativas a la disposición de los activos y su adquisición).
- la participación en los costes/ recaudaciones de las ventas/ compras de activos.

Recurren al estudio de Grossman y Hart (1986), quienes argumentan (dentro del contexto de la visión de la empresa como un nexo de contratos) que el propietario es aquella persona que disfruta de unos derechos sobre la propiedad, de los que no disfrutaban otros, mediante un contrato explícito (derechos de contrato residuales). Explican el ejemplo de un coche alquilado, que es evidentemente propiedad del arrendador, aunque el arrendatario disfruta de los derechos normalmente asociados con la propiedad. Si aplicamos este modelo a la empresa, son los gerentes los que parecen poseerla aunque, evidentemente, no son los propietarios legales. Esto nos lleva al argumento de que la propiedad puede no ser el factor más importante en el proceso de control de la empresa (en especial debido a que los derechos de los propietarios son claramente débiles) y de que otros socios (particularmente los bancos y los empleados) también disponen de un derecho para que se tengan en cuenta sus intereses y para ejercer una influencia a ese efecto. En efecto, en la Ley de Sociedades británica de 1985, se invirtió el derecho de los accionistas para reclamar de forma exclusiva los activos residuales en caso de liquidación y se asignó a los directores una obligación explícita para encontrar un equilibrio entre los intereses de los empleados y los del resto.

Kay y Silberston identifican dos modelos de gobierno claramente diferenciados. El primero está basado en la idea del interés por el valor del accionista, que es importante dentro de los **contextos** anglosajones (EE.UU. y Reino Unido), en parte debido a una “**teoría económica** especial” y, en parte, a la amenaza de absorciones hostiles (la importancia del **mercado para el control empresarial**). (la teoría principal/ agencia se ajusta a este modelo). El segundo modelo recurre a los contextos de las organizaciones sin ánimo de lucro alemanas y japonesas. Es el **modelo fiduciario**.

De acuerdo con este modelo, el cuadro gerencial de la empresa tiene la obligación de **preservar y aumentar el valor de los activos** bajo su control, así como de **equilibrar de forma equitativa las diferentes demandas de rendimientos** de esos activos. La idea de un enfoque profesional (como el de un médico) y la visión de la empresa como una organización social y una comunidad es objeto de discusión en relación con este punto de vista). Las dos diferencias fundamentales con el modelo principal/ agencia son las siguientes:

- la **responsabilidad del fideicomisario es preservar los activos de la empresa**, más que el valor de sus acciones. Esto representa una responsabilidad más amplia que la de los intereses financieros, ya que entre los activos se incluyen las habilidades, las expectativas por parte del cliente / proveedor (derivadas de las relaciones de confianza a largo plazo) y la reputación dentro de la comunidad.

- más que conceder prioridad a los intereses de los accionistas, en el modelo fiduciario, el cuadro gerencial ha de **equilibrar los intereses de los socios existentes** (algunas veces en conflicto) y **sopesar los intereses de los socios actuales y futuros**.

La implicación de lo anterior es la imposición de una visión a más largo plazo del desarrollo de la empresa por parte del cuadro gerencial. De ese modo, este modelo también implica una reducción en la importancia de la función del director no ejecutivo (más que del representante y protector del accionista). Sin embargo, Kay y Silberston reconocen dos problemas asociados con este punto de vista. En primer lugar, el problema de resolver y priorizar una multiplicidad de objetivos y medir el rendimiento en relación con éstos (más que la atención que surge del claramente definido objetivo del valor del accionista). En segundo lugar, el problema de coherencia dentro de un cuadro gerencial frente a la diversidad que reflejan los diferentes socios (reconocen la importancia de la coherencia, aunque subrayan que el cuadro gerencial debe mantenerse responsable). Parte de la manera de reforzar la eficacia de su modelo viene del apoyo legislativo en su proposición de ley sobre sociedades revisada.

Si este modelo se aplica a las organizaciones democráticas regida por miembros es, evidentemente, más atractivo, desde el punto de vista del énfasis en la naturaleza social de las ODRM. El modelo fiduciario también es atractivo por a su asociación con el sector sin ánimo de lucro y los modelos más éticos de administración/ gestión /gobierno. La mayoría de las ODRM reconocerían la importancia de considerar los intereses de todos los socios, aunque esperarían obtener algunos privilegios en cuanto a los intereses de los miembros.

Comentario crítico: el modelo tiene muchas virtudes, aunque también una serie de debilidades. Parece subestimar la importancia de los procesos de control y de equilibrio sobre el poder del cuadro gerencial (y su efecto sobre su motivación). En los dos modelos en los que se basa el modelo fiduciario, el alemán y el japonés, los bancos y (las posesiones de acciones entrecruzadas) juegan un papel fundamental a este respecto. También parece recaer fuertemente sobre la profesionalidad de los gerentes y sobre el apoyo legislativo, ninguno de los cuales ocurre necesariamente hasta el punto requerido.

Desde una perspectiva teórica, ignora (en buena parte) una área relacionada con la teoría principal/ agencia: la teoría del coste de transacción, que también se basa en una visión de contratos de la empresa, aunque enfatiza la importancia de las habilidades básicas y las de la de confianza. En efecto, puede ser que un fuerte énfasis en la confianza, en la especificidad de los activos y en las habilidades básicas, lleve a medidas de rendimiento relevantes para el funcionamiento de este modelo. Un elemento adicional de evaluación es que, a pesar de criticar el modelo principal/ agencia y su relevancia dentro del contexto norteamericano y británico (y, de igual forma, del de los modelos fiduciarios japonés/ alemán), no reconoce plenamente que esto puede representar una **visión contingente de gobierno**, basada en la teoría económica, o en otro modelo relevante, y en el contexto (por ejemplo, el alcance de un mercado en control empresarial). La trascendencia de lo anterior es, no sólo la cuestión de si es o no apropiado para el contexto, **sino también** la cuestión de cómo el modelo dominante de gobierno se estabiliza (a este respecto, la **teoría institucional** puede jugar un papel importante, especialmente en situaciones de relativa apertura, como privatizaciones y gobierno cambiante del sector estatal, así como las relaciones de las organizaciones estatales/ privadas/ sin ánimo de lucro).

Medidas compensatorias sobre el poder de los cuadros directivos

Están surgiendo una serie de medidas para proporcionar procesos de control y equilibrio sobre el poder de los cuadros directivos de las ODRM. Entre ellas se incluyen los códigos de gobierno empresarial, que son consejos de refuerzo, las mejoras en el grado de actividad democrática, mediante el fomento de la pertenencia en calidad de miembro y los diferentes tipos de actividades de los miembros (por ejemplo, mediante grupos de miembros), las auditorías sociales como forma de hacer a los gerentes más responsables de manera visible, las medidas de responsabilidad social empresarial y los foros, que unen a los miembros y a los gerentes de forma directa. Muchas de estas medidas se han adoptado (e incluso desarrollado) en las cooperativas más progresistas. Se ha discutido sobre otras medidas en el movimiento de cooperativas británico, como es la utilización de directores no ejecutivos desde un registro central de expertos receptivos aunque, hasta el momento, no se han llevado a cabo.

6.- Conclusiones

Este estudio argumenta que los miembros sólo ejercen una influencia débil sobre los consejos rectores y, en consecuencia, sobre los cuadros directivos. Que el bajo grado de actividad por parte del conjunto de los miembros de las cooperativas de consumidores suscita algunas cuestiones relativas al alcance hasta el que se puede considerar a los miembros del consejo como representativos y el alcance hasta el que el progreso democrático concede el mandato al consejo electo. Argumenta que los cuadros directivos de las cooperativas de consumidores/ usuarios ostentan más poder que los de las organizaciones similares dentro del sector privado y que el mercado para el proceso de control externo es más débil.

En consecuencia, los cuadros directivos pueden estar menos presionados para presentar rendimientos y más aislados de los socios que en las empresas privadas. Esto pone un mayor énfasis en las filosofías del “tipo fiduciario”, que subrayan la importancia de la responsabilidad para con los socios. Además, también conlleva un énfasis en las medidas compensatorias, como las auditorías sociales.

Referencias bibliográficas

- ABELL, P. Is Rational Choice Theory a Rational Choice? En COLEMAN J. and FARARO T., *Rational Choice Theory: Advocacy and Critique*, Sage, Newbury Park, 1992.
- AOKI, Gustafsson, and WILLIAMSON (eds). *The Firm as a nexus of Treaties*, Sage, London, 1990.
- BANKS y MEARS. *Co-operative Democratic Participation*, CRU publications, Milton Keynes, 1984.
- BEN-NER, A. and VAN HOOMISSEN. The Governance of Nonprofit Organizations: Law and Public Policy, *Journal of Non-Profit Management and Leadership*, Vol 4, No4, 1994.
- BERLE, A. y MEANS, G. *The Modern Corporation and Private Property*, Macmillan, New York, 1932.
- CO-OP UNION. *Report of the Corporate Governance Working Group*, 1994.
- CORNFORTH, C. J. *Governing Non-Profit Organisations: Heroic Myths and Human Tales*, Working Paper, Open Business School, Milton Keynes, 1996.

- CORNFORTH C. J. (ed.) *The Governance of Public and Non-Profit Organisations*, Routledge, London, 2002.
- DAVIES y DONALDSON. *Survey of Retail Co-ops*, LUMC, Leicester, 2001.
- FAMA, E. Agency Problems and the Theory of the Firm, *Journal of Political Economy*, 1980, Vol. 28, No. 21.
- FLETCHER, KB. Effective Boards: How Executive Directores Define and Develop them, *Non-Profit Management and Leadership*, 1992, Vol. 2, No. 3.
- GROSSMAN, S, y HART, O. The costs and benefits of ownership: a theory of vertical and lateral integration, *Journal of Political Economy*, 1986, 94 (August).
- JENSEN y MECKLING. Theory of the firm, *Financial Econs*, 1976.
- KAY, J. y SILBERSTON. Corporate Governance, *National Institute Economic Review*, August. 1995.
- LANSLEY, J. Membership participation and ideology in large voluntary organisations: the case of the National Trust, *Voluntas*, 1996, 7-3.
- OLSON, M. The Logic of collective action, Harvard UP, Cambridge, 1965.
- PETTIGREW, A y MCNULTY, T. Power and Influence in around the Boardroom, *Human Relations*, vol 48, no 8, 1995.
- REVE, T. The firm as a nexus of internal and external contracts, en AOKI, GUSTAFSSON, and WILLIAMSON (eds), 1990.
- SPEAR, R., THOMAS, A., MONZON CAMPOS, J., y ZEVI, A. *Co-operatives, Markets, Co-operative Principles*, De Boeck, Brussels, 1995.
- STONE, M. M. The Propensity of Governing Boards to Plan, *Non-Profit Management and Leadership*, 1991, Vol. 1, No. 3.
- WESTPHAL, J. D. y ZAJAC, E. J. *CEO/Board Power, Demographic Similarity, and New Director Selection*, ASQ 40, 1995.
- WILLIAMSON, O. E. *The economic institutions of capitalism*, NY, Free Press, 1985.