



# LA CREACIÓN DE CLARITY

**Evaluación, análisis y promoción  
de la reforma de la ley de cooperativas**

*Principios para la* **REFORMA LEGAL**



**INICIATIVA PARA LA REGULACIÓN Y EL  
DERECHO COOPERATIVO • VOL. 2**

### **The Overseas Cooperative Development Council (OCDC) (Consejo de Desarrollo Cooperativo de Ultramar)**

El Consejo de Desarrollo Cooperativo de Ultramar es una asociación de organizaciones de desarrollo cooperativo establecidas en los Estados Unidos que se proponen lograr un mundo más próspero mediante el desarrollo cooperativo. La misión de la OCDC es abogar por, defender y promover un desarrollo cooperativo internacional eficaz, el cual genera la asociación de personas en un negocio dirigido de manera democrática con el propósito de satisfacer necesidades mutuas. La OCDC sirve como una organización paraguas que aglutina el trabajo de la Iniciativa para la Regulación y el Derecho Cooperativo (CLARITY, por sus siglas en inglés). Se prevé varias fases adicionales de este proyecto, que continuará desarrollando herramientas y enfoques dirigidos a quienes integran el mundo cooperativo para que puedan crear de manera eficaz un entorno legal y regulatorio favorable al crecimiento de las cooperativas. El propósito fundamental de la Iniciativa CLARITY es la formación de instituciones que reduzcan la pobreza con la participación de los ciudadanos para conseguir el crecimiento económico y social en muchas economías en desarrollo y transición.

### **Sobre este informe**

Esta publicación se hizo realidad gracias al patrocinio del Programa de Desarrollo Cooperativo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad de los autores y no representan necesariamente la posición oficial de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

Este informe fue preparado por miembros del Consejo de Desarrollo Cooperativo de Ultramar bajo la coordinación de Sean Flynn, profesor residente de la American University, de la facultad de derecho "Washington College of Law" con la colaboración de Chelsy Castro y Hena Schommer candidatas a la maestría en la misma facultad y en la Escuela de Servicio Internacional.

Entre los miembros del OCDC que colaboraron en la redacción del presente informe se contaron:

Kristin Beyard, *CHF International*  
Rachel Blum, *CHF International*  
Charles Cox, *ACDI/VOCA*  
Barbara Czachorska-Jones, *CHF International*  
Catherine Ford, *World Council of Credit Unions Inc.*  
Eric Gibbs, *National Rural Electric Cooperative Association*  
Ted Meinhover, *National Cooperative Business Association*  
Beth Melby, *National Cooperative Business Association*  
Rob Nooter, *Overseas Cooperative Development Council*  
Michael Parr, *Land O'Lakes, Inc.*  
Ed Potter, *The Americas Association of Cooperative/Mutual Insurance Societies*  
Susan Schram, *ACDI/VOCA*  
Terri Smiley, *National Rural Electric Cooperative Association*

Este informe y materiales conexos pueden descargarse gratis en: [www.clarity.coop](http://www.clarity.coop).

# **LA CREACIÓN DE CLARITY**

**Evaluación, análisis y promoción  
de la reforma de la ley de cooperativas**

**INICIATIVA PARA LA REGULACIÓN Y EL DERECHO COOPERATIVO (CLARITY)**

**CONSEJO DE DESARROLLO COOPERATIVO DE ULTRAMAR**

**AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL**

**2009**

## Asociados de CLARITY Organizaciones de Desarrollo Cooperativo

**Agricultural Cooperative Development International/Volunteers in Overseas Cooperative Assistance (ACDI/VOCA, por sus siglas en inglés, Desarrollo Cooperativo Agrario Internacional/Voluntarios para Asistencia Cooperativa en el Extranjero):** ACDI/VOCA es una organización privada sin fines de lucro dirigida a habilitar a la gente de países en vías de desarrollo para que tengan éxito en la economía global a través de desarrollo comunitario, servicios financieros, desarrollo empresarial, y sistemas de agronegocios. Las raíces cooperativas de ACDI/VOCA datan de 1963 cuando cooperativas agrícolas de los Estados Unidos fundaron la organización con objeto de fortalecer cooperativas en el mundo entero. Mediante la provisión de asistencia técnica y de gestión a empresarios, pequeñas y medianas empresas, agricultores y agronegocios, instituciones financieras, asociaciones, cooperativas, ONGs, organismos gubernamentales e instituciones académicas y de investigación en 150 países, ACDI/VOCA ha facilitado un amplio crecimiento económico, elevado los niveles de vida, y creado sociedades civiles pujantes. [www.acdivoca.org](http://www.acdivoca.org).

**The Americas Association of Cooperative/Mutual Insurance Societies (AAC/MIS, por sus siglas en inglés, Asociación de Cooperativas y Mutuales de Seguros de las Américas):** Se creó en 1979 como una asociación interamericana conformada por 63 aseguradoras cooperativas y mutuales que tienen su base en 20 países de América del Norte, Centroamérica, Sudamérica y el Caribe. Forma parte de una red global con la Federación Internacional de Cooperativas y Mutuales de Seguros (basada en el Reino Unido), y otras tres asociaciones regionales de Europa, África, y Asia que abarca 206 cooperativas y aseguradoras mutuales en 72 países. Uno de los propósitos principales de la AAC/MIS es ayudar a organizaciones basadas en las personas para que lleguen hasta poblaciones que actualmente no tiene acceso a protección de seguros y les sirvan. [www.aacmis.org](http://www.aacmis.org).

**CHF International:** La misión de CHF Internacional es ser catalizador de cambios positivos y de larga duración en las comunidades de bajos y moderados ingresos del mundo, ayudándoles a mejorar sus condiciones sociales, económicas y medioambientales. CHF diseña sus programas considerando las soluciones sociales, ambientales y económicas apropiadas a fin de asegurar que las comunidades a las que sirve puedan manejar y sostener su desarrollo futuro a un paso seguro. CHF trabaja en un promedio de 30 países cada año, promoviendo un desarrollo democrático de las bases para introducir, reforzar, y promover un cambio dentro de las instituciones y comunidades locales, y formular decisiones políticas que reconozcan y apoyen a las poblaciones más vulnerables del mundo. [www.chfinternational.org](http://www.chfinternational.org).

**Land O'Lakes, Inc.:** Land O'Lakes es una cooperativa nacional de propiedad de campesinos que trabajan en el ramo agrícola y la producción de alimentos, con una venta anual de más de 11 mil millones de dólares de los Estados Unidos. Land O'Lakes es una compañía del grupo Fortune 300 que hace negocios en todos los 50 estados de los Estados Unidos y en más de 50 países. Land O'Lakes es el principal vendedor de una línea completa de productos lácteos, de servicios alimentarios, y de productos alimentarios en todos los Estados Unidos; sirve a sus clientes internacionales con una variedad de alimentos y alimentos para animales, y abastece a campesinos y granjeros con una extensa línea de suministros agrícolas (alimentos para animales, semillas, productos para proteger las cosechas) y les provee servicios. Por más de 25 años, Land O'Lakes International Development ([www.idd.landolakes.com](http://www.idd.landolakes.com)) orgullosamente ha proporcionado capacitación y asistencia técnica con mucho éxito a, y a través de, comunidades, organizaciones industriales, grupos de productores, procesadores, proveedores de servicios e insumos y agentes de mercado, cubriendo una amplia gama de industrias de alimentos y agrícolas en más de 70 países. [www.landolakesinc.com](http://www.landolakesinc.com).

**National Cooperative Business Association's (NCBA, por sus siglas en inglés, Asociación Nacional de Negocios Cooperativos) Cooperative League of the USA (CLUSA, por sus siglas en inglés, Liga Cooperativa de los Estados Unidos).** Fundada en 1916 como la Liga Cooperativa de los Estados Unidos, la Asociación Nacional de Negocios Cooperativos es la asociación comercial y de desarrollo cooperativo más antigua de los Estados Unidos. La NCBA es la principal asociación nacional para cooperativas de todos los sectores de la economía. La misión de la NCBA es desarrollar, fortalecer, y proteger las empresas cooperativas. La NCBA provee programas educativos de alta calidad en materia cooperativa y contribuye a programas exitosos de política pública nacional y de desarrollo. La organización también incluye un eficiente programa internacional que ayuda a personas en países en desarrollo a crear negocios cooperativos de su propiedad y a movilizar recursos locales para confrontar los desafíos relacionados con la promoción del crecimiento económico en áreas rurales, la salud comunitaria, el manejo de recursos naturales, la democracia y la gobernabilidad. [www.ncba.coop](http://www.ncba.coop).

**National Rural Electrification Association International Ltd. (NRECA, por sus siglas en inglés, Asociación Internacional de Cooperativas de Electrificación Rural)** la NRECA y sus socios cooperativos administran un programa de asesoría y asistencia técnica en países en vías de desarrollo en todo el mundo. En su inicio el objetivo de los programas internacionales de la NRECA era exportar el modelo de electrificación rural utilizado en los Estados Unidos. Desde 1962, se han formado 250 cooperativas eléctricas en 14 países en vías de desarrollo. Actualmente dichas cooperativas proveen servicio eléctrico a más de 34 millones de personas. Además, NRECA trabaja en la actualidad en nueve países donde presta asistencia técnica y de gestión, crea cooperativas y otras unidades descentralizadas, administra programas de capacitación, e introduce programas de energía renovable (viento, hidrofuerza, y biomasa). [www.nreca.org](http://www.nreca.org).

**El Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU) es la asociación gremial y agencia de desarrollo para el sistema internacional de cooperativas de ahorro y crédito.** WOCCU promueve el crecimiento sustentable de las cooperativas de ahorro y crédito y otras cooperativas financieras en todo el mundo a fin de facultar a las personas para que mejoren su calidad de vida a través del acceso a servicios financieros asequibles y de alta calidad. WOCCU realiza esfuerzos de defensa activa en representación del sistema global de cooperativas de ahorro y crédito ante organizaciones internacionales y trabaja con gobiernos nacionales para mejorar la legislación y la regulación. Sus programas de asistencia técnica introducen nuevas herramientas y tecnologías para fortalecer el desempeño financiero de las cooperativas de ahorro y crédito y profundizar su alcance comunitario.

# Índice

Resumen. . . . .	vii
Introducción . . . . .	1
Principios de CLARITY para conseguir entornos legales y regulatorios habilitantes. . . . .	3
<b>Parte 1. Implementación de proyectos de reforma legal de CLARITY. . . . .</b>	<b>5</b>
Evaluación del entorno de las cooperativas. . . . .	7
Mongolia . . . . .	7
Nicaragua . . . . .	8
Puntos que se deben considerar al evaluar el entorno. . . . .	9
Búsqueda de información sobre cooperativas . . . . .	9
Recopilación de información general. . . . .	10
Esquema de la historia del sector cooperativo . . . . .	10
Levantamiento del mapa del proceso de reforma legal y actores participantes . . . . .	11
La aplicación de los Principios y Rúbricas de CLARITY en el análisis legal . . . . .	12
Orígenes de los Principios de CLARITY . . . . .	12
Rúbricas Analíticas . . . . .	12
Beneficios del análisis legal . . . . .	13
Herramientas para efectuar el análisis y la evaluación . . . . .	14
Nicaragua . . . . .	15
La Tarjeta de Puntuación de CLARITY . . . . .	15
Análisis de la Tarjeta de puntuación. . . . .	22
Yemen . . . . .	25
Mongolia . . . . .	26
Puntos que se deben considerar en un análisis legal . . . . .	27
Cómo prepararse para el proceso . . . . .	27
Cómo financiar el análisis legal. . . . .	27
Cómo trabajar con sistemas legales extranjeros . . . . .	27
El Diseño de las Actividades de Extensión de CLARITY . . . . .	28
Mozambique . . . . .	28
Mongolia . . . . .	29
Nicaragua . . . . .	30
Puntos que se deben de considerar en las actividades de extensión . . . . .	32
Decida quién debe asistir . . . . .	32
Conozca a su público. . . . .	33
Elabore un programa estimulante y realista . . . . .	33
Prepare guías . . . . .	34
Cree el ambiente correcto. . . . .	34
Invite a proveer retroalimentación y haga el seguimiento . . . . .	35
Use los medios de comunicación para su beneficio. . . . .	35

<b>Parte II. Perfiles de proyectos de reforma legal . . . . .</b>	<b>37</b>
Mongolia . . . . .	37
Evaluación del entorno de las cooperativas . . . . .	38
Análisis ambiental. . . . .	38
Participación con la comunidad de cooperativas . . . . .	38
Creación e implementación de una estrategia de CLARITY . . . . .	39
Uso del análisis legal para revisar la ley de cooperativas . . . . .	39
Educación de funcionarios, líderes de cooperativas y miembros de la comunidad. . . . .	39
Finalización del borrador de una nueva ley . . . . .	40
Uso de los medios de comunicación . . . . .	41
Conclusión. . . . .	41
Nicaragua . . . . .	43
Evaluación del entorno de las cooperativas. . . . .	44
Creación e implementación de una estrategia de CLARITY . . . . .	44
La solicitud de apoyo y la identificación de líderes. . . . .	44
La utilización de los Principios de CLARITY en el análisis legal. . . . .	44
Incorporar a los líderes cooperativos en un formato de taller . . . . .	45
Integrar la flexibilidad en la estrategia e implementación . . . . .	45
Conclusión. . . . .	46
Mozambique . . . . .	47
Evaluación del entorno de las cooperativas. . . . .	48
Creación de una estrategia . . . . .	48
La educación del público como medio para generar impulso . . . . .	48
La utilización de un enfoque participativo para estimular el liderazgo . . . . .	49
El establecimiento de alianzas fuertes para asegurar un liderazgo de la base . . . . .	50
Conclusión. . . . .	50
Yemen . . . . .	51
Evaluación del entorno de las cooperativas. . . . .	53
Educación y movilización de las partes interesadas y de los encargados de formular políticas . . . . .	53
Conclusión. . . . .	55
<b>Conclusión . . . . .</b>	<b>57</b>
<b>Apéndice A. Herramienta de Evaluación Rápida de las Cooperativas . . . . .</b>	<b>61</b>
<b>Apéndice B. Proceso y herramientas de la Tarjeta de Puntuación de CLARITY . . . . .</b>	<b>73</b>



**Se describen las principales lecciones y herramientas** para evaluar el entorno de las cooperativas, aplicar los Principios de CLARITY en el análisis legal y para diseñar actividades de extensión.

A continuación se presenta el segundo informe de una serie dedicada a la Iniciativa para la Regulación y el Derecho Cooperativo (CLARITY, por sus siglas en inglés, *Cooperative Legal and Regulation Initiative*). El primer informe de CLARITY, titulado *Creación de un Entorno Favorable para el Desarrollo de las Cooperativas: Principios para la Reforma Legal*, estableció un conjunto de principios que sirvieran de guía para la reforma de la ley de cooperativas. El presente informe, *La Creación de CLARITY*, resume las lecciones que aprendieron y las herramientas que crearon las Organizaciones de Desarrollo Corporativo al momento de implementar proyectos CLARITY con socios locales, con un enfoque particular en los proyectos de Mongolia, Mozambique y Yemen. Específicamente, se describen las principales lecciones y herramientas para (1) evaluar el entorno de las cooperativas, (2) aplicar los Principios de CLARITY en el análisis legal y, por último, para (3) diseñar actividades de extensión de la iniciativa CLARITY.

## Evaluar el entorno de las cooperativas

Las Organizaciones de Desarrollo Cooperativo (ODC) que implementaban proyectos CLARITY descubrieron la utilidad de una investigación inicial del contexto de las cooperativas debido a una serie de razones, entre ellas:

- Determinar el nivel de conocimiento de la ley entre las cooperativas y sus integrantes,
- Identificar los problemas que se perciben en el marco regulador,
- Evaluar si las cooperativas se encuentran preparadas para participar en una campaña de reforma legal y, por último
- Identificar los objetivos más útiles para proveer capacitación y crear una toma de conciencia.

La primera serie de preguntas que se deben responder en el contexto de la evaluación se refieren a conocer a las personas que probablemente cuenten con la información que se está buscando. Las ODC han obtenido resultados óptimos al recopilar información sobre contactos que se desempeñan en el gobierno, universidades, organizaciones de asistencia e instituciones no gubernamentales que trabajan con las cooperativas y que pueden ser fuentes esenciales de información.

Un segundo conjunto de preguntas puede buscar información para generar una visión general del sector de las cooperativas. En este punto, se puede recabar información sobre cuántas cooperativas existen en el país, en qué industrias se concentran, su tamaño promedio, cómo se estructura la industria, etc.

Con otras preguntas relacionadas se puede investigar la historia del desarrollo de las cooperativas tal como la perciben los principales actores del sector. Con una evaluación de este tipo se pretende reunir información sobre las iniciativas de promoción más importantes en las que se ha embarcado el movimiento de las cooperativas, la percepción que se tiene respecto a si las cooperativas han experimentado una evolución próspera, la interrogante de si existe acceso total a los mercados y qué perciben las personas como las mayores amenazas u oportunidades en el sector.

Con una evaluación también se podría analizar el actual entorno legal y el abanico de posibilidades de influir en él. Por ejemplo, podría resultar útil determinar cuándo se efectuaron los cambios más recientes en la ley de cooperativas y si hubo participación de las mismas, si se perciben problemas respecto al actual entorno legal, en qué medida se participa en debates sobre la reforma de la ley y la capacidad de incorporar al gobierno a estos debates.

Se incluye un ejemplo de la Herramienta de Evaluación Rápida de las Cooperativas empleada por CHF en Mongolia en forma del Apéndice A. Un informe que resume los resultados de la aplicación de esta herramienta se encuentra disponible en el sitio Web de CLARITY, [www.clarity.coop](http://www.clarity.coop).

## Aplicar los Principios de CLARITY en el análisis legal

Los proyectos CLARITY han identificado los muchos beneficios que se obtienen al aplicar los principios en el análisis legal, entre ellos:

- Aumento del conocimiento y la comprensión de la ley de cooperativas y sus repercusiones.
- Evaluación del estado general de la ley de cooperativas y sus implicancias para el registro, organización y gobernabilidad de las mismas, por mencionar sólo algunos temas.
- Utilización de los resultados de un detallado análisis legal como una herramienta educativa para los líderes de cooperativas y partes interesadas a nivel nacional, regional y local, a fin de generar una mejor comprensión de la manera en que la actual ley crea un entorno favorable o desfavorable en el que operan los negocios cooperativos.
- Permite identificar y priorizar las opciones de posibles medidas según criterios seleccionados, por ejemplo, la capacidad de impulsar una reforma en este momento en particular o el efecto esperado en los negocios cooperativos.
- Justificación de las reformas legales recomendadas ante los encargados de formular políticas.

Gracias al pionero trabajo de colaboración de varias ODC en Nicaragua, los proyectos CLARITY crearon dos nuevos instrumentos que permiten traducir los Principios CLARITY en un proceso que oriente el análisis legal:

- *La Tarjeta de Puntuación CLARITY* es una planilla de cálculo con matrices, preguntas e información que contribuyen a organizar el proceso de análisis legal. La Tarjeta de Puntuación puede servir como una guía para evaluar una ley y derivar en la clasificación de ésta de acuerdo con el acatamiento de los Principios fundamentales de CLARITY.
- *La Tarjeta de Puntuación* debería ir acompañada de un *Análisis de la Tarjeta de Puntuación*, que corresponde a un documento analítico que describe por qué cada pregunta recibió un determinado número de puntos. Este documento brinda un mayor detalle y contexto para la puntuación, de manera que los líderes de las cooperativas y las partes interesadas puedan compararlo con su propio conocimiento y experiencia con la ley de cooperativas.

Además de crear estas nuevas herramientas para el análisis legal, las ODC que implementan los proyectos CLARITY han identificado diversos factores que deben considerar antes de realizar un análisis legal.

En primer lugar, el proyecto ha de definir claramente el propósito y resultados esperados del análisis, y debe, asimismo, determinar si el análisis debería contener recomendaciones específicas para emprender una acción.

En segundo lugar, el análisis legal puede ser costoso, por lo que puede ser un factor primordial que haya una preparación adecuada en cuanto a garantizar el financiamiento. Los proyectos pueden recurrir a otras organizaciones locales para compartir los costos, solicitar servicios legales pro bono o con descuentos e investigar posibilidades de ayuda internacional.

En muchos casos, el análisis legal incluye trabajar con documentos legales extranjeros que requieren consideraciones especiales. Algunas sugerencias comprenden contactar a un abogado local que tenga experiencia en la ley de cooperativas, recurrir a traductores con experiencia en textos jurídicos y buscar información adicional sobre sistemas legales extranjeros y cualquier documento histórico que explique cómo se preparó la ley.

Se incluye una plantilla de una *Tarjeta de Puntuación CLARITY* y de un *Análisis de la Tarjeta de Puntuación* que se basan en el modelo implementado en Nicaragua en forma del Apéndice B. La Tarjeta de Puntuación y su correspondiente análisis debidamente completados, los cuales incluyen información recabada de su aplicación en Nicaragua y que hacen referencia a las disposiciones reguladoras de dicho país, se pueden encontrar en el sitio Web de CLARITY, en [www.clarity.coop](http://www.clarity.coop).

## Diseñar actividades de extensión de la Iniciativa CLARITY

Los proyectos CLARITY diseñaron varios tipos de talleres orientados a las cooperativas, funcionarios de gobierno y otras partes interesadas. Los talleres de CLARITY pueden servir para alcanzar una serie de objetivos importantes, como:

- Crear un idioma o percepción común entre las cooperativas respecto a los problemas con la actual ley y las formas de solucionarlos.
- Ganarse paulatinamente la confianza de las cooperativas comunitarias para articular determinados problemas o situaciones a los gobiernos y aliados.
- Reunir a representantes del gobierno y de las cooperativas para fomentar el trabajo en equipo y compartir ideas y perspectivas.
- Acceder a nuevos aliados y sectores para poder crear coaliciones.
- Obtener información sobre propuestas de reformas, así como comentarios sobre las disposiciones preliminares de una nueva ley.

Al diseñar los talleres CLARITY, a las OCD les resultó útil concentrarse en unas cuantas consideraciones fundamentales durante el proceso de planificación.

- **Decida quién debería asistir.** Quién debería asistir a un taller dependerá de los objetivos que éste tenga. En general, los talleres son más productivos cuando todos los participantes poseen niveles similares de educación y experiencia.
- **Conozca a su público.** Los talleres serán más efectivos cuando sus organizadores conocen a los participantes y los aportes que harán a los talleres. Los organizadores de los talleres consideran un factor primordial el nivel de conocimiento que tienen los participantes sobre los elementos de la ley de cooperativas.
- **Cree un programa de trabajo participativo y realista.** Cuando deba planificar el conjunto de actividades que incluirá en el programa de trabajo, considere una serie combinada de *presentaciones* de información; *ejercicios* que soliciten a los participantes aplicar en forma colectiva la información en una determinada tarea; *dramatizaciones* que motiven a los participantes a actuar una situación hipotética, así como *debates y retroalimentación*. Se puede dedicar parte del taller a permitir que los asistentes seleccionen los temas que consideren más interesantes.
- **Prepare guías.** Para reducir la cantidad de información que se deba entregar en las presentaciones, considere dar información más detallada en forma de guías complementarias.
- **Cree la atmósfera adecuada.** Celebre los talleres en un lugar adecuado con una atmósfera formal. Quizás sea recomendable llevar a cabo la presentación en un lugar agradable, como un cómodo hotel o un recinto para conferencias. También puede que sea más fácil que las personas asistan si el lugar es familiar y cercano, por ejemplo, un recinto comunitario.
- **Promueva la retroalimentación y el seguimiento.** Una vez concluido el taller o al final de cada día, distribuya un formulario de retroalimentación, de manera que los participantes puedan ayudar a los organizadores a mejorar el taller en el futuro. Asimismo, podría ser necesario programar algo de tiempo para que los organizadores realicen actividades de seguimiento posteriores al taller a fin de brindar información adicional y asistencia técnica en caso de que así se solicite.

## Conclusión

La utilidad de CLARITY en la educación de agricultores de zonas rurales de Mozambique, entidades reguladoras de electricidad en Yemen, entidades reguladoras de cooperativas en Nicaragua y cooperativas comunitarias y procesos de reforma legal del gobierno en Mongolia constituye un tributo a la flexibilidad y vitalidad del concepto de CLARITY. El mensaje final de este informe indica que CLARITY sí funciona. Este informe y el volumen I (*Creación de un Entorno Favorable para el Desarrollo de las Cooperativas: Principios para la Reforma Legal*) contienen herramientas primordiales para crear una Iniciativa CLARITY para la ley de cooperativas y normativas sobre estas entidades en todo el mundo. Se puede acceder a ambos informes y a material adicional en [www.clarity.coop](http://www.clarity.coop). El sitio Web también cuenta con traducciones del primer informe de CLARITY al español, árabe, suajili, mongol y portugués.



**Los Principios de CLARITY** hacen hincapié en la necesidad de promover las cooperativas como entidades privadas autónomas, gobernadas por sus miembros y libres del dominio del Estado

Este es el segundo informe de una serie de informes de CLARITY — la Iniciativa para la Regulación y el Derecho Cooperativo.

CLARITY fue creada en 2005 por el Consejo para el Desarrollo Cooperativo de Ultramar de los Estados Unidos (OCDC, por sus siglas en inglés) con el patrocinio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés). CLARITY nació como resultado de experiencias compartidas y de la convicción de las Organizaciones de Desarrollo Cooperativo (ODC) que regímenes legales anticuados estaban obstaculizando el desarrollo cooperativo en muchas partes del mundo. El propósito de CLARITY es apoyar a los movimientos cooperativos en el proceso de analizar y cambiar los entornos legales y regulatorios con la finalidad de crear entornos favorables a los negocios cooperativos.

Una reseña de las raíces históricas de las leyes de cooperativas en muchos países en desarrollo se incluyó en el primer informe de CLARITY: *La Creación de un Entorno Favorable para el Desarrollo Cooperativo: Principios para la Reforma Legal*. Para resumir, como resultado de antecedentes ideológicos, políticos y coloniales muy diversos los gobiernos en muchos países adoptaron una modalidad de ley de cooperativas que permitía a los gobiernos dominar los negocios cooperativos. Tales leyes facultaban a los gobiernos a designar a los directores y a los miembros de las cooperativas, imponer decisiones relativas a los negocios, suscribir contratos, y aparte de eso minimizaban el papel de los negocios cooperativos como instituciones privadas autónomas gobernadas por sus miembros.

Esas leyes cooperativas de la era colonial se contraponían fuertemente a los principios establecidos desde hacía mucho tiempo que habían guiado el desarrollo de las cooperativas durante siglos. Los principios de la Sociedad Equitativa de Pioneros de Rochdale y de la cooperativa alemana de ahorro y crédito de Raiffeisen y la ley de las cooperativas de ahorro y crédito vigentes en los años 1800; así como los principios publicados en los años 1960 por la Organización Internacional del Trabajo y la Alianza Cooperativa Internacional, todos hacían énfasis en que las cooperativas deben ser voluntarias, autónomas y gobernadas democráticamente por sus miembros — no controladas por oficiales o agentes del gobierno.

En los últimos cincuenta años, el fin de las colonias y la caída de la Unión Soviética socavaron gran parte del apoyo político e ideológico para las empresas dominadas por el Estado. Sin embargo, aunque otros negocios privados en algunas partes del mundo en desarrollo se liberaron del dominio del gobierno, las leyes que regulaban las cooperativas se enmendaban en forma lenta. Como consecuencia, grupos de personas, campesinos o negocios que se hubieran beneficiado de un modelo cooperativo, a menudo fueron disuadidos de crear cooperativas y a las cooperativas existentes se les impedía crecer y desarrollarse.

El primer informe de CLARITY estableció un conjunto de principios dirigidos a orientar la reforma de la ley de cooperativas en este siglo. Sobre la base de los principios históricos que desde hace mucho tiempo han impulsado el establecimiento de cooperativas, los principios hacen hincapié en la necesidad de promover las cooperativas como entidades privadas autónomas gobernadas por sus miembros y libres del dominio del Estado. Los principios añaden conceptos modernos de buena gobernabilidad como también sugieren que las leyes cooperativas deben proveer un sistema regulatorio coherente y eficiente y estimular el tratamiento equitativo de las cooperativas respecto de otros negocios privados.

Los nueve principios de CLARITY dirigidos a lograr un entorno legal y regulatorio habilitante están detallados abajo. Los primeros cuatro principios de CLARITY reconocen la necesidad de las leyes de proteger y promover el control democrático de las cooperativas por su membresía, afirmando que los sistemas legales y de regulación deben:

- Proteger el carácter democrático de las cooperativas, concediendo el control de la organización a sus socios;
- Proteger la autonomía e independencia de las cooperativas del gobierno, personas, o entidades con excepción de los socios de la cooperativa;
- Proteger la naturaleza voluntaria de la membresía de las cooperativas, permitiendo que la membresía sea determinada por la cooperativa y no asignada por mandato de la ley o el gobierno; y
- Proteger y promover las responsabilidades de la membresía, incluidas las obligaciones de contribuir equitativamente y controlar de forma democrática el capital de la cooperativa.

Los dos siguientes principios promueven la integración de las cooperativas en la economía general mediante la eliminación de la discriminación que es perjudicial para las cooperativas y reconocen que el fomento de la participación cooperativa puede requerir ciertas adaptaciones dentro de los marcos regulatorios generalmente aplicados. Para promover el tratamiento equitativo de las cooperativas, los principios de CLARITY aconsejan que los sistemas legales y de regulación deben:

- Ser no menos ventajosos para las cooperativas que para otros negocios en el mismo sector, al tiempo que protegen y son sensibles al carácter mutuo de las cooperativas; y
- Proporcionar facilidades e incentivos razonables, cuando sea apropiado, que permitan a los negocios cooperativos operar dentro de un sector.

Los tres últimos principios de CLARITY promueven un marco regulatorio que impulsa la gobernabilidad, incluida la estipulación del proceso debido en procesos administrativos y la reducción de los largos plazos que conllevan los procesos burocráticos. Los principios de CLARITY recomiendan que los sistemas legales y reguladores deben:

- Ser simples, previsible y eficientes; deben reducir al mínimo el atraso burocrático y las trabas al funcionamiento del negocio, y deben evitar conflictos con otras leyes y la duplicación de las mismas;
- Garantizar procesos justos en la aplicación de la ley, incluidos los derechos aplicables a tener audiencias, representación, y apelaciones imparciales en lo concerniente a decisiones del Estado que afecten a las cooperativas o a sus socios; y
- Administrar el papel del Estado en la aplicación de la ley, resolución de conflictos, licencias y promoción en una forma que evite la duplicación, la influencia indebida, y se disminuyan de manera significativa los conflictos de intereses.

Desde la publicación de primer informe de CLARITY en 2006, las Organizaciones de Desarrollo Cooperativo (ODC) que elaboraron ese informe han venido implementando proyectos CLARITY con sus socios locales en los países en desarrollo. Han utilizado los Principios de CLARITY para analizar los entornos legales en algunos países, han desarrollado nuevos instrumentos, y han extraído lecciones de experiencias realizadas en materia de formación de consenso para lograr una reforma de la ley de cooperativas. Las lecciones aprendidas en la implementación de esos proyectos son el tema de este segundo informe en la serie de publicaciones de CLARITY, *La Creación de CLARITY: Evaluación, análisis y promoción de la reforma de la ley de cooperativas*.

La Creación de CLARITY comprende tres secciones principales:

**Parte I** contiene extractos de estudios de caso y descripciones de las lecciones aprendidas por las ODC a lo largo de las distintas fases de los proyectos de reforma legal. Esas fases incluyen la evaluación inicial del entorno cooperativo de un país, el análisis de las leyes y regulaciones aplicando los principios de CLARITY, y la utilización los principios y el análisis legal en las actividades de educación y promoción.

**Parte II** contiene estudios de caso ampliados que describen los adelantos de los proyectos de CLARITY en cuatro países: Mongolia, Nicaragua, Mozambique y Yemen.

**Los Apéndices** contienen plantillas de dos instrumentos analíticos que fueron desarrollados por las ODC mientras se implementaban los proyectos descritos en el presente informe. El Apéndice A contiene el Instrumento Rápido de Evaluación Cooperativa, elaborado por CHF International durante su trabajo en Mongolia y en otros países. El Apéndice B contiene la Tarjeta de Puntuación de CLARITY y el Análisis de la Tarjeta de Puntuación preparados por un equipo de las ODC que trabajan en Nicaragua.

Como todos los materiales que elabora CLARITY, el presente informe no ofrece un enfoque único que puede aplicarse a todos los casos en que se hace un análisis legal o a todos los proyectos de desarrollo. En cada uno de los países donde se han comenzado proyectos CLARITY, los organizadores usan métodos diferentes para hacer el análisis del entorno y apoyar la reforma. En esfuerzos posteriores seguramente será necesario hacer una adaptación de las lecciones y herramientas a otros entornos locales. Sin embargo, al compartir lo que se ha aprendido hasta la fecha, este informe puede contribuir a que se introduzca claridad en la reforma legal.

### Principios de CLARITY para conseguir entornos legales y regulatorios habilitantes.

- **Control democrático del socio:** La ley debe proteger el carácter democrático de las cooperativas, concediendo control de la organización a sus socios.
- **Autonomía e independencia:** Las cooperativas son negocios del sector privado. La ley debe proteger la autonomía e independencia de las cooperativas del gobierno, de personas, o de entidades con excepción de los socios de la cooperativa.
- **Membresía voluntaria:** La ley debe proteger la naturaleza voluntaria de la membresía en las cooperativas; la calidad de socios en las cooperativas debe ser determinada por cada cooperativa, y no ser asignada por mandato u orden de la ley o gobierno.
- **Participación económica del socio:** La ley debe proteger y promover las responsabilidades de los socios, incluidas las obligaciones de contribuir equitativamente y controlar de forma democrática el capital de la cooperativa.
- **Tratamiento equitativo:** La ley y la regulación no deben ser menos ventajosas para las cooperativas que para otros negocios en el mismo sector, y al mismo tiempo deben proteger y ser sensibles al carácter mutuo de las cooperativas. La incorporación, aplicación de la ley, resolución de conflictos, y la concesión de licencias a las cooperativas se deben manejar de la misma forma como se manejan otros negocios.
- **Acceso a los mercados:** cuando sea apropiado, las regulaciones del sector deben proporcionar facilidades e incentivos razonables, que permitan operar a las formas de negocios cooperativos.
- **Marco regulador eficiente y coherente:** El marco regulador debe ser simple, previsible, y eficiente; debe reducir al mínimo el atraso burocrático y las trabas al funcionamiento del negocio, y debe evitar el conflicto con otras leyes o la duplicación. La regulación de negocios cooperativos debe ser manejada por las instituciones con los conocimientos especializados más relevantes.
- **Debido proceso:** se debe garantizar a las organizaciones cooperativas y a sus socios un debido proceso en la aplicación de la ley, incluidos los derechos aplicables a tener audiencias, representación, y apelaciones imparciales en lo referente a decisiones del Estado que afecten a las cooperativas o a sus socios.
- **Ausencia de conflictos de intereses:** El papel del Estado en la aplicación de ley, resolución de conflictos, licencias, y promoción se deben administrar de forma que se evite la duplicación, la influencia indebida, y se reduzcan al mínimo los conflictos de intereses.



**Un proyecto CLARITY puede operar** más como un ciclo que como un cronograma que va pasando de una etapa a otra y luego se realimenta a medida que se repite el esquema en proyectos posteriores.

# Parte 1. Implementación de Proyectos de Reforma Legal de CLARITY

El lograr una reforma legal mediante un proceso político democrático puede resultar atemorizante. La mayoría de las cooperativas no posee experiencia en materia de proponer una legislación en sus parlamentos nacionales y es posible que conozcan muy poco cómo funciona el proceso político en su país. No obstante, las cooperativas generalmente presentan los recursos fundamentales necesarios para organizar campañas de reformas legales, incluida la experiencia de trabajar con otras entidades en coaliciones empleando estructuras democráticas de toma de decisiones.

Las campañas de reforma de la ley de cooperativas habitualmente adoptan la forma de lo que los organizadores comunitarios denominan una “campaña temática”.<sup>1</sup> Tal como su nombre lo indica, se trata de una campaña que busca tener resultados victoriosos sobre un tema específico. En este sentido, un tema sería solucionar completa o parcialmente un problema. Las campañas de reforma de la ley de cooperativas trabajan con temas relacionados con cambios específicos en cómo se redacta, interpreta o asegura el cumplimiento de la ley de cooperativas a fin de abordar los problemas que se susciten al conformar o establecer una cooperativa.

Al iniciarse una campaña temática, los grupos con un problema común definen el problema que desean trabajar en conjunto. En las campañas orientadas a la ley de cooperativas, la tarea de definir temas específicos de reforma legal puede demandar mucha investigación y análisis. En primer lugar, la campaña requiere que se tenga una comprensión general del entorno de las cooperativas y los problemas que las aquejan en ese momento. Realizar este análisis constituye el tema de la primera sección, que se titula “Evaluación del entorno de las cooperativas”. En segundo lugar, para identificar temas específicos relativos a la reforma legal, la campaña debe analizar la ley de cooperativas del país en cuestión y cómo se interpreta. El proceso de aplicar los Principios de CLARITY como guía para dicho análisis se trata en la segunda sección, “Aplicación de los Principios y Rúbricas de CLARITY en el Análisis Legal”.

A medida que se va implementando una campaña temática, los organizadores tratan de generar poder para efectuar el cambio mediante actividades de extensión y reclutamiento, que están diseñadas para hacer crecer su movimiento y educar a los líderes y al público en general sobre el tema en que versa la campaña. La tercera sección, “Diseñar actividades de extensión de la Iniciativa CLARITY”, trata el tema de aplicar los Principios de CLARITY y realizar una investigación que sirva como guía para dichas iniciativas.

En las etapas posteriores de una campaña temática, las coaliciones preparan estrategias y cronologías específicas de modo de influir en ciertas personas responsables de la toma de decisiones para que se realicen los cambios a los que aspira la campaña. En el caso de una campaña de reforma de la ley, esta etapa puede requerir que se conozca el funcionamiento de los procesos políticos (por ejemplo, qué comité o persona tiene la facultad de lograr el cambio deseado), así como conocer en detalle los cambios que se desean y el poder político de la coalición.

Algunos de los proyectos que se analizan en la Segunda Parte han comenzado a trabajar en una promoción estratégica orientada a movilizar los recursos de las cooperativas con el objeto de influir directamente en las personas encargadas de la toma de decisiones. Las lecciones aprendidas a partir de estas iniciativas serán el tema del siguiente informe de la serie de CLARITY, que se abocará a las herramientas y lecciones para promover la iniciativa CLARITY.

<sup>1</sup> Este análisis se da a conocer en el texto de capacitación de organizadores conforme a los cánones titulado *Organización del cambio social: Manual para activistas* de Kim Bobo, Jackie Kendall y Steve Max de la Midwest Academy. Seven Locks Press. Tercera edición, 2001.

Si bien las diversas etapas de una campaña temática se pueden describir en forma lineal, en la prácticas están interrelacionadas y, a menudo, se realimentan entre sí. Por ejemplo, el proceso de evaluar el entorno de las cooperativas puede resultar útil para ayudar a identificar problemas que permitan definir temas para la campaña, pero también pueden contribuir a identificar recursos y objetivos para la promoción (incidencia/cabildeo). Los talleres con las organizaciones cooperativas permiten conformar coaliciones más vastas, como también definir los temas y generar estrategias para la campaña. Después de que se han ganado o perdido ciertos temas, una campaña puede volver a sus etapas preliminares (evaluar problemas y definir temas) para futuras tentativas de promoción (incidencia/cabildeo). Por lo tanto, un proyecto CLARITY puede operar más como un ciclo que como un cronograma, que va pasando de una etapa a otra y luego se realimenta a medida que se repite el esquema en proyectos posteriores.



# Evaluación del entorno de las cooperativas

A menudo, el primer paso en una iniciativa de reforma de la ley de cooperativas le corresponde a la entidad organizadora, la cual deberá investigar el amplio contexto del entorno de las cooperativas en el país en cuestión. Una evaluación en una etapa preliminar puede desempeñar diversas funciones. En el caso de una ODC que acaba de iniciar operaciones en un país, la evaluación puede contribuir a que la organización comprenda mejor el actual estado de desarrollo cooperativo y los problemas que enfrenta el sector. Una cooperativa local o específica de un sector podría realizar una evaluación para comprender de mejor manera cuán ampliamente otras entidades comparten sus propias experiencias. Las evaluaciones también pueden adaptarse a tareas más específicas de una campaña de reforma legal, como por ejemplo determinar cómo funciona el proceso político, cuáles son los puntos de entrada para los defensores de la reforma y si existen apoyo y recursos suficientes para iniciar un proyecto.

En Mongolia y Nicaragua, las ODC implementaron evaluaciones iniciales con el objeto de poder definir y orientar los proyectos de reforma de la ley de cooperativas. El equipo de Mongolia decidió implementar una evaluación bastante extensa que daría al proyecto una vista panorámica de la forma en que se estructuraba y funcionaba el sector de las cooperativas y los problemas que éstas enfrentaban. En Nicaragua, el equipo encargado del proyecto contaba con conocimientos básicos sobre el sector de las cooperativas y sus respectivos problemas; no obstante, necesitaba respuestas a preguntas específicas sobre si el sector sería receptivo a un proyecto educativo de reforma legal y, si así era, hacia dónde se orientaría un proyecto de este tipo.

---

*Una evaluación inicial bien diseñada puede ser un factor clave para orientar las actividades posteriores de educación y cabildeo dirigidas a apoyar los proyectos de reforma legal y asegurar que cualquier actividad complemente las necesidades del sector.*

---

## Mongolia

En Mongolia, la organización internacional de desarrollo CHF International realizó dos evaluaciones al inicio de su programa en el año 2005. Las evaluaciones pretendían obtener una comprensión cabal de los contextos sociales y políticos que afectan a las cooperativas y entender hacia dónde orientar las actividades del programa.<sup>2</sup> Cada uno de los análisis se basaba en entrevistas, informes publicados y el conocimiento general del personal a cargo del programa.

La evaluación rápida correspondía a una encuesta de amplio espectro sobre todo el entorno de las cooperativas. Incluía preguntas sobre la cantidad y tipos de cooperativas, la comprensión de las cooperativas respecto a la ley que las atañe y su aplicación a nivel local, así como los problemas que el sector enfrentaba en su desarrollo. El equipo de CHF en el terreno aplicó la encuesta de Evaluación Rápida de las Cooperativas (consulte el Apéndice A). Posteriormente, un segundo estudio analizó el comportamiento de las cooperativas en Mongolia y la opinión que el público tenía de ellas. En esta encuesta, las personas consultadas se concentraron en las estructuras y relaciones entre las cooperativas y cómo interactúan con los procesos e instituciones de gobierno.<sup>3</sup>

CHF descubrió que los resultados de la evaluación rápida eran valiosos no sólo para obtener información respecto a cuáles eran las actividades apropiadas que el programa debía emprender sobre la base de las necesidades del sector y las carencias de servicio, sino también para ayudar a las cooperativas locales. Por primera vez, las cooperativas tuvieron acceso a una vista panorámica de todo el sector. Por ejemplo, la primera evaluación reveló que la mayoría de las cooperativas del país no estaban registradas formalmente, porque el proceso de registro y otras exigencias reguladoras eran demasiado onerosos.

2 Para mayor información, consulte el perfil de Mongolia en el primer informe de CLARITY ("Mongolia: Incluir a las Cooperativas en la Reforma Legal", en *Creación de un entorno favorable para el desarrollo de las cooperativas: Principios para la reforma legal*, 2006, págs. 27-29).

3 *Psychological and Environmental Factors that Determine the Formation and Endurance of Business Groups: Mongolian Case Study (Factores psicológicos y ambientales que determinan la formación y resistencia de los grupos de negocios: Estudio de caso de Mongolia)*. De Jimena Valades Galeana, CHF International, enero de 2007.



La segunda evaluación reveló problemas de estructura y capacidad que inhibían el flujo de información entre las cooperativas y las personas encargadas de tomar decisiones. Esta evaluación demostró que si bien los representantes de las cooperativas nacionales se desempeñaban en comités planificadores del gobierno, los canales de comunicación entre ellos y las cooperativas comunitarias no eran muy eficaces en cuanto a informar de los problemas normativos. A su vez, las cooperativas conocían muy poco el contenido de la ley de cooperativas o las actividades de fomento y planificación en las que participaban sus representantes. Las evaluaciones también revelaron que en Mongolia se carecía de una tradición de trabajar en equipo o de crear y trabajar en coaliciones.

Las dos evaluaciones permitieron que CHF diseñara un proyecto generador de capacidades a fin de acrecentar el conocimiento que tienen las cooperativas respecto a la ley pertinente y fortalecer la cadena de responsabilidad entre las cooperativas y sus representantes nacionales. Sin un proceso de evaluación amplio y abierto al inicio del proyecto, CHF podría no haber identificado la reforma a la ley de cooperativas y otros reglamentos como el principal punto de entrada para apoyar el desarrollo cooperativo. El proceso de evaluación también se tradujo en la creación de una estrategia dirigida a utilizar los Principios de CLARITY para informar a un grupo de trabajo nacional en materia de reforma de la ley de cooperativas sobre las opiniones de las cooperativas comunitarias y lograr que dichas cooperativas comprendan y se embarquen en el proceso de reforma.

*Los resultados de la evaluación rápida fueron valiosos no sólo para obtener información respecto a cuáles eran las actividades apropiadas que el programa debía emprender, sino también para proporcionar a las cooperativas una vista panorámica de todo el sector e informar de las carencias de servicios.*

## Nicaragua

En Nicaragua, se promulgó una nueva ley de cooperativas en el 2005 con muy poca información coordinada del movimiento cooperativo del país.<sup>4</sup> En el 2007, un grupo de tres ODC internacionales que trabajaban en Nicaragua se aunaron para explorar caminos que pudieran contribuir a que el sector de las cooperativas utilizara CLARITY como una herramienta para evaluar la nueva ley y formular recomendaciones colectivas para su correspondiente implementación.

Este grupo lo conformaban la Americas Association of Cooperative/Mutual Insurance Societies (Asociación de Cooperativas y Mutuales de Seguros de las Américas), la National Cooperative Business Association (Asociación Nacional de Negocios Cooperativos) y el World Council of Credit Unions (Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito). Las tres ODC efectuaron una evaluación inicial con el objeto de comprender los matices del nuevo entorno normativo y establecer metas de promoción en el largo plazo. Uno de los principales objetivos de la evaluación era evaluar si los Principios de CLARITY podían ser una herramienta útil en el proceso de implementación de normativas y, si así lo era, a qué instituciones debería dirigirse un proyecto educativo de CLARITY.

<sup>4</sup> Para mayor información, consulte el perfil en el proyecto de Nicaragua en el primer informe de CLARITY ("Nicaragua: El Aprendizaje del Valor del Compromiso Temprano", en Creación de un entorno favorable para el desarrollo de las cooperativas: Principios para la reforma legal, 2006, págs. 21-23.)

El grupo de ODC contrató a un consultor experimentado, muy familiarizado con el entorno de las cooperativas locales, para que realizara la evaluación inicial mediante una serie de entrevistas. El vasto conocimiento del consultor referente a la reciente historia de las cooperativas de Nicaragua y el sensible entorno político lo convertían en la persona ideal para desempeñar esta tarea. Entrevistó a líderes de organizaciones cooperativas, altos funcionarios del gobierno y representantes de la misión local de USAID. Su labor se centró en las deficiencias de la ley de cooperativas y en la función poco clara asignada a una recién formada entidad reguladora de las cooperativas, el Instituto de Fomento Cooperativo (INFOCOOP).

---

*Al adaptar la evaluación a las características y realidades del entorno local se garantiza que se apliquen los Principios de CLARITY de una manera que sea más pertinente y beneficiosa para quienes se ocupan a diario de los temas legales y reglamentarios de las cooperativas.*

---

El supuesto original se refería a que se diseñaría un proyecto educativo de CLARITY para las cooperativas. Sin embargo, la evaluación derivó en un cambio de enfoque para generar la capacidad de representantes de las cooperativas ante el INFOCOOP y la recién formada organización de nivel superior de cooperativas, el Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOOOP). En último término, se consideró que la capacitación orientada y organizada a este nivel era altamente productiva. En conjunto, la entidad reguladora y los líderes de las cooperativas generaron un entendimiento común de los principios que deberían animar la implementación de la nueva ley. Sin la evaluación inicial, el proyecto de las ODC se habría enfocado probablemente en otra dirección, tal vez con menos éxito.

### **Puntos que se deben considerar al evaluar el entorno**

Una evaluación inicial bien diseñada puede ser un factor clave para orientar las actividades posteriores de educación y cabildeo dirigidas a apoyar los proyectos de reforma legal y asegurar que cualquier actividad complemente las necesidades del sector. La inversión en una evaluación bien ejecutada puede pagar grandes dividendos más tarde en el proyecto identificando los actores principales, los clientes que serán los más receptivos al proyecto, y la historia y contexto que permitirá a los reformadores comprender los puntos de vista y experiencias del sector.

El tipo de preguntas que una evaluación deberá contestar dependerá de la experiencia de las organizaciones que hayan iniciado el proyecto y el tipo de información que necesiten para guiar el proyecto. Las sugerencias que siguen a continuación ayudarán a una organización a diseñar su propia evaluación, tales sugerencias complementan la Herramienta de Evaluación Rápida de las Cooperativas de CHF que figura en el Apéndice A.

### **Búsqueda de información sobre cooperativas**

Muchos países en desarrollo (especialmente aquellos que disponen relativamente de escasa conexión a Internet) no tienen procesos bien desarrollados para publicar material en línea. Ya sea que la evaluación inicial la realice un consultor, o que se encargue al personal local del proyecto, será necesario salir de la oficina y hablar con aquellas personas que con mayor probabilidad tienen las respuestas.

La primera serie de preguntas que deberán responderse en la evaluación con seguridad estarán relacionadas a las personas que probablemente tengan la información. Esas preguntas pueden hacerse a las personas que se han identificado como fuentes potenciales de información. De manera ideal, la lista de contactos y fuentes crecerá a medida que se desarrolle el proceso de evaluación. En el informe de la evaluación se deberá incluir una lista de todas las personas que hayan suministrado información, así como de todas las fuentes adicionales que pudiesen ser consultadas en el futuro. Algunas de las preguntas clave son las siguientes:

- ¿Hay un organismo u oficina del gobierno al que le compete exclusivamente la responsabilidad de apoyar a las cooperativas?
- ¿Existe una entidad regulador principal de cooperativas?
- ¿Existe una organización cooperativa de nivel superior o una asociación que tenga probablemente información sobre el sector más amplio?
- ¿Hay organizaciones o asociaciones de nivel superior orientadas hacia un sector específico que representen segmentos del movimiento cooperativo?
- ¿Hay un programa universitario o un profesor especializado en el estudio de cooperativas o en el apoyo a éstas últimas?
- ¿Hay un patrocinador internacional que trabaje con cooperativas?
- ¿Existe algún informe reciente o histórico elaborado por una entidad gubernamental o no gubernamental sobre las cooperativas del país?
- ¿Hay organizaciones internacionales de desarrollo cooperativo que tienen oficinas o que han trabajado con las cooperativas en el país?
- ¿Existen libros o artículos serios sobre cooperativas en el país?

### **Recopilación de información general**

Los siguientes tipos de preguntas ayudarán a que el proyecto adquiera un panorama general del sector cooperativo:

- ¿Cuántas cooperativas existen en el país? ¿En qué regiones o industrias están concentradas?
- ¿Cuál es el tamaño promedio de una cooperativa en los distintos sectores del país?
- ¿Cómo está estructurado el sector cooperativo? ¿Existen organizaciones de nivel superior o uniones que representen todo el sector o industrias específicas?
- ¿Qué instituciones externas apoyan las cooperativas (por ejemplo, programas universitarios, organizaciones sin fines de lucro, entidades gubernamentales)?

### **Esquema de la historia del sector cooperativo**

Las siguientes preguntas pueden ser útiles para explicar la historia y los progresos registrados recientemente en el sector cooperativo:

- ¿Cuáles son los puntos clave en la historia del sector cooperativo?
- ¿Cuáles han sido las actividades de apoyo más sobresalientes realizadas por el movimiento cooperativo? ¿Cuáles fueron los resultados?
- ¿La trayectoria reciente es hacia el crecimiento o el decrecimiento del sector? ¿De manera general, es el sector sano o débil?
- ¿Tienen las cooperativas acceso pleno a todos los mercados en pie de igualdad con otros negocios privados?
- ¿Cuáles son los principales problemas que confronta el sector?
- ¿Cuáles son las oportunidades económicas o políticas más importantes para que el sector crezca y se desarrolle?
- ¿Cuáles son las principales amenazas externas o internas que se ciernen sobre el sector?

### **Levantamiento del mapa del proceso de reforma legal y actores participantes**

Las siguientes preguntas pueden ser útiles para proporcionar al proyecto un mayor entendimiento del entorno legal actual y de las posibles vías para ejercer influencia sobre el mismo:

- ¿Cuándo se hicieron las enmiendas más recientes a la ley cooperativa? ¿Qué se logró con ellas? ¿Participaron las cooperativas en ese proceso?
- ¿Cuáles fueron los problemas respecto de la ley actual o el proceso de registro, regulación, o cualquier normativa que reglamente las cooperativas? ¿Se tiene la percepción de que el registro o regulación de las cooperativas son más onerosos en comparación con otros tipos de negocios?
- ¿Existe algún interés en reformar la ley de cooperativas? De ser afirmativo, ¿quiénes están interesados? ¿Qué temas necesitan ser reformados?
- ¿Hay un proceso legislativo vigente para estudiar las enmiendas que se deben hacer a la ley cooperativa o a la política en materia de cooperativas? ¿Están las cooperativas representadas en ese proceso? ¿Conocen las cooperativas ese proceso?
- ¿Cómo se lleva a cabo la reforma de la ley? ¿Qué actores participarían en el proceso? ¿Quiénes serían los más influyentes? ¿Por lo general comienzan las reformas en el poder ejecutivo o legislativo? ¿Se celebrarían audiencias públicas? ¿Cómo pueden los grupos de ciudadanos proponer enmiendas legales de manera eficaz?
- ¿Sobre quiénes en el gobierno tienen las cooperativas mayor influencia? ¿Hay congresistas o funcionarios del gobierno interesados de manera particular en los temas cooperativos? ¿Representan esos congresistas a distritos en los que están ubicados numerosos negocios cooperativos? ¿Existen miembros cooperativos u organizaciones que mantienen una relación con personas influyentes encargadas de la toma de decisiones?
- ¿Mantiene la comunidad cooperativa una tradición de llevar a cabo reuniones de consulta con congresistas líderes o funcionarios del gobierno?
- ¿Hay otros partidarios, tales como grupos de negocios y organizaciones que podrían asociarse al proceso de reforma?



# La Aplicación de los Principios y Rúbricas de CLARITY en el Análisis Legal

## Orígenes de los Principios de CLARITY

La parte esencial de los proyectos de CLARITY es la utilización de los Principios de CLARITY y las rúbricas analíticas para analizar las leyes y regulaciones que gobiernan las cooperativas. El primer informe de CLARITY contenía una lista de nueve principios básicos que cada ley cooperativa debería respetar y promover, así como dos rúbricas analíticas conexas o matrices que facilitaban el análisis legal en ciertos casos. Una descripción más detallada de los orígenes de los Principios de CLARITY y de las rúbricas analíticas se puede encontrar en el primer informe de CLARITY que está disponible para descargarse en el sitio Web [www.clarity.coop](http://www.clarity.coop). (Véase también páginas 1-3 del presente informe).

Desde que se publicara el informe CLARITY original, los principios se han usado en algunos países, lo cual ha redundado en el desarrollo de nuevas lecciones y herramientas para analizar la ley de cooperativas y las regulaciones conexas.

---

*Al aplicar los Principios de CLARITY y las rúbricas analíticas a disposiciones específicas de una ley existente, los movimientos de reforma pueden establecer cuáles son las normas que no han posibilitado un desarrollo cooperativo integral.*

---

## Rúbricas Analíticas

Con el propósito de demostrar cómo se pueden usar los principios de CLARITY para examinar los entornos legislativos y regulatorios, CLARITY preparó dos “rúbricas” analíticas a ser utilizadas por los movimientos cooperativos y otros defensores de políticas. CLARITY revisó un número considerable de leyes cooperativas e hizo estudios de investigación sobre prácticas regulatorias relativas a las cooperativas en muchos de los países en donde trabajan sus socios. De esta investigación emanaron dos rúbricas: una que se centra en los elementos comunes de las leyes y prácticas específicas de las cooperativas, y otra que se enfoca en las disposiciones comunes de la normativa específica del sector que afecta la participación cooperativa.

En cada rúbrica, CLARITY identifica cómo y por qué uno o más de los principios básicos pueden ser aplicados a una área específica de un marco legal/regulatorio (véase tabla en la página siguiente). Cada rúbrica sugiere prácticas que sirven para que los principios se implementen con éxito y determina las razones por las cuales cierto ámbito de la ley o la regulación es importante para el desarrollo cooperativo. A efectos comparativos, se proveen ejemplos específicos de prácticas relacionadas con leyes pasadas y actuales y con prácticas regulatorias que habilitan o que inhabilitan el desarrollo cooperativo. Esto provee un marco general para examinar una determinada ley o regulación con la finalidad de comprobar si cumple con los principios de CLARITY.

Reiteramos que igual que los Principios de CLARITY, las rúbricas no pretenden servir de texto modelo o ser considerados como disposiciones que deban ser adoptadas en todos los países. El propósito de las rúbricas es más bien mostrar cómo se pueden usar los principios de CLARITY para analizar entornos regulatorios específicos y debatir sobre los cambios regulatorios que es necesario introducir.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> La rúbrica fue utilizada posteriormente por el equipo de Nicaragua como la base para preparar dos instrumentos: *La Tarjeta de Puntuación de CLARITY* y el *Análisis de la Tarjeta de Puntuación*.

### Formación y registro de una cooperativa

Principio básico	Ejecución de los principios básicos	Razones subyacentes
Proporcionar un marco regulador coherente y eficiente	Límites de tiempo/períodos fijos de registro. A fin de reducir al mínimo la posibilidad de largos períodos de demora burocrática, se debe fijar un período de tiempo para la aprobación de las solicitudes de registro, después del cual se presume la concesión.	En países donde el proceso de registro es problemático, sin límite de tiempo o lleno de incertidumbre, las cooperativas con frecuencia se organizan bajo los estatutos generales de compañías u organizaciones sin fines de lucro.

**Ejemplo que habilita:** *Código cooperativo de Filipinas, §16, 1990:* Todas las solicitudes de registro serán finalmente resueltas dentro de un período de treinta (30) días, caso contrario se considerarán aprobadas.

**Ejemplo que inhabilita:** *Decreto de Sociedades Cooperativas de Ghana, 1968:* La ley impuso un período probatorio de seis meses para el registro cooperativo que a menudo se alarga por dos años o más.

### Beneficios del análisis legal

El análisis legal puede traer muchos beneficios para un proyecto. El análisis no sólo permite adquirir una visión general de la ley de las cooperativas en un país, sino que también facilita la exploración de los matices en una ley o regulación. Los resultados de cualquier análisis legal dependen en gran parte de las metas del proyecto y del análisis que se haga. En ciertas circunstancias (como en el caso de Yemen), el análisis legal puede realizarse para identificar y superar los impedimentos que existen en cierta industria para que se forme una cooperativa. En otras circunstancias, (como en los ejemplos de Nicaragua y Mongolia), el análisis se hizo para determinar los obstáculos existentes en la ley que confrontaban las cooperativas que operaban en una gran variedad de industrias.

*El análisis legal realizado a partir de los principios de CLARITY y sus herramientas ayuda a “enfocarse” en los temas que tendrán el mayor impacto en la comunidad cooperativa.*

El proyecto CLARITY creó los principios y otras herramientas con el propósito de guiar el análisis legal en los países en desarrollo. Los principios proveen un marco objetivo para evaluar las leyes en vigor que regulan las cooperativas. Los resultados del análisis permiten identificar las opciones para una reforma legal y regulatoria que puede buscarse dependiendo de las metas establecidas por la entidad que está emprendiendo el proceso. Al aplicar los Principios de CLARITY y las rúbricas analíticas a disposiciones específicas de una ley existente, los movimientos de reforma pueden establecer cuáles son las normas que no han posibilitado un desarrollo cooperativo integral.

Los principios y rúbricas pueden, asimismo, servir para que los movimientos de reforma determinen por qué son necesarios ciertos cambios. Los mismos principios y las secciones de las “Razones Subyacentes” de las rúbricas analíticas proveen una justificación de fondo respecto a la razón por la cual ciertas disposiciones de la ley pueden ser más o menos habilitantes del desarrollo cooperativo. Los movimientos cooperativos de reforma pueden utilizar esas secciones para conseguir un entendimiento más profundo de la motivación para aplicar los principios y elaborar sus propias justificaciones para las propuestas de enmiendas a la ley.

Ya sea que lo emprenda un organismo gubernamental responsable de la reforma, o un grupo que trata de identificar los cambios necesarios y abogar por ellos, el análisis legal efectuado a partir de los principios de CLARITY y sus herramientas ayuda a “enfocarse” en los temas que tendrán el mayor impacto en la comunidad cooperativa.

Algunos de los beneficios que se derivan de la utilización de los principios y las rúbricas en el análisis legal son los siguientes:

- Una mayor sensibilización y entendimiento de la ley cooperativa y su impacto.
- Evaluación del estado general de la ley cooperativa y sus implicaciones en el registro, organización, gobierno, etc.
- Utilización de los resultados como una herramienta educativa aplicada a líderes de cooperativas nacionales, regionales y locales y las partes interesadas con la finalidad de promover un mejor entendimiento acerca de cómo las leyes existentes crean un entorno habilitante o inhabilitante para los negocios cooperativos.
- Permiten determinar las opciones para una posible acción y fijar su orden de prioridad, según criterios seleccionados (por ejemplo, la capacidad para promover las reformas en ese momento o la determinación del impacto esperado en los negocios cooperativos).
- Justifican las enmiendas legales recomendadas a los diseñadores de políticas.



### Herramientas para efectuar el análisis y la evaluación

Sobre la base del trabajo pionero en Nicaragua, CLARITY desarrolló dos herramientas importantes para facilitar el análisis legal de las cooperativas:

1. La *Tarjeta de Puntuación de CLARITY* — una hoja de cálculo con matrices, preguntas y hojas de ejercicios que ayudan a organizar la recopilación de información y el proceso del análisis legal. La *Tarjeta de Puntuación* guiará la evaluación de una ley y su clasificación por lo que respecta al cumplimiento de los Principios básicos de CLARITY.

2. El *Análisis de la Tarjeta de Puntuación* — Un documento analítico que explica la puntuación de cada pregunta. Este documento suministra información adicional detallada y un contexto para el beneficio de los dirigentes de las cooperativas y de las partes interesadas quienes pueden comparar esa información con sus propios conocimientos y experiencia en materia de ley cooperativa.

En el examen del caso de Nicaragua que figura más adelante, y en la descripción completa incluida en la Parte II, explicamos como se desarrollaron y usaron la *Tarjeta de Puntuación de CLARITY* y el *Análisis*. El Apéndice B contiene una plantilla (en blanco) de ambos documentos; versiones ya completadas de esos documentos se encuentran también disponibles en el sitio Web de CLARITY [www.clarity.coop](http://www.clarity.coop).

En el examen del caso de Nicaragua que figura más adelante, y en la descripción completa incluida en la Parte II, explicamos como se desarrollaron y usaron la *Tarjeta de Puntuación de CLARITY* y el *Análisis*. El Apéndice B contiene una plantilla (en blanco) de ambos documentos; versiones ya completadas de esos documentos se encuentran también disponibles en el sitio Web de CLARITY [www.clarity.coop](http://www.clarity.coop).

Asimismo, esta sección del informe incluye estudios de caso de Mongolia y Yemen, países donde se efectuaron análisis legales antes de la preparación de la *Tarjeta de Puntuación*. Por lo tanto, en esos dos países el análisis de la medida en que el derecho cooperativo de esos dos países observaban los principios de CLARITY se realizó de una manera un poco distinta. Tal como lo muestran los ejemplos que acompañan este informe, independientemente del método utilizado, el análisis resultante proporcionó información importante a los dirigentes de las cooperativas y a los responsables de formular políticas acerca de las deficiencias de la ley y sobre las áreas que ameritan una reforma legal.

## Nicaragua

En Nicaragua, el objetivo principal fue instruir a los principales dirigentes cooperativos sobre la nueva ley cooperativa de manera que ellos puedan analizar, evaluar y priorizar los asuntos legales y preparar recomendaciones preliminares para introducir cambios en la ley. (La elaboración y la promoción de tales recomendaciones se harán en una fase futura del proyecto).

Antes de que un grupo esté listo para hacer un examen de los asuntos concernientes a la ley cooperativa, se debe orientar y preparar a los participantes. Abajo figuran algunos de los desafíos prácticos que se confrontan en esa actividad:

- ¿Cómo pueden los miembros de un grupo aprender, analizar, y evaluar la ley y sus repercusiones cuando poseen escasos conocimientos o experiencia en materia legal, o carecen de esos conocimientos y experiencia?
- ¿Cómo pueden decidir por dónde empezar a hacer el análisis, cuando los documentos relativos a la ley y regulación de cooperativas son abrumadoramente vastos?
- ¿Cómo pueden realizar esa tarea en un plazo corto (por ejemplo, en un taller de tres días)?

Para vencer tales desafíos, el equipo de Nicaragua creó un proceso para usar los Principios de CLARITY en la preparación de cada fase del análisis legal. La Tarjeta de Puntuación resultante para evaluar el cumplimiento de una ley cooperativa respecto a los Principios de CLARITY es una hoja de cálculo con matrices, preguntas y hojas de ejercicios que ayudan a organizar la información y resultan útiles en el proceso del análisis legal.

### La Tarjeta de Puntuación de CLARITY

El objetivo de la *Tarjeta de Puntuación* principal (véase ejemplo) es proveer una imagen amplia de la ley cooperativa, lo cual se consigue utilizando la herramienta que asigna una puntuación a múltiples secciones. La Tarjeta de Puntuación consta de una matriz de una página que enumera los 9 Principios de CLARITY en la hilera superior y en la parte izquierda señala las 12 áreas críticas del marco legal/regulatorio cooperativo (derivadas de las rúbricas analíticas). En cada una de las 12 áreas críticas, se enumeran prácticas específicas que sirven para que los Principios de CLARITY se implementen con éxito, o que contribuyen a la consecución de los objetivos subyacentes de los principios. Por ejemplo, en el área crítica “formación y registro de cooperativas” los límites de tiempo y períodos fijos de registro claramente definidos son indicadores de leyes y regulaciones habilitantes (véase la matriz de indicadores de CLARITY).

Dado que la *Tarjeta de Puntuación* está enlazada con la serie de matrices adjuntas, para que se asigne la puntuación, deben seguirse varios pasos, entre ellos completar la hoja de trabajo concerniente a la ley del país, considerar los indicadores de CLARITY y contestar las preguntas de CLARITY (cada uno de los pasos constituye una parte separada pero relacionada con el proceso).<sup>6</sup> Cada serie de matrices ayuda a los analistas en la evaluación de disposiciones específicas de la ley. Por ejemplo, la hoja de trabajo de la ley del país permite organizar información sobre disposiciones legales específicas y su relación con los Principios de CLARITY. Los indicadores de CLARITY en cada área crítica sirven para guiar el proceso de contestar las preguntas de CLARITY y asignar la puntuación requerida bajo el correspondiente Principio de CLARITY (véanse los ejemplos que acompañan a cada uno). En Nicaragua, la meta de medición fue producir un punto de partida para el debate acerca de la ley cooperativa y determinar las áreas que ameritaban una reforma legal. En este momento, el grupo no consideró los asuntos específicos de un sector, que son parte del proceso completo de CLARITY.

<sup>6</sup> Véase el Apéndice B para instrucciones detalladas relativas al proceso, pasos y la escala de puntuación.

# HOJA DE TRABAJO SOBRE LA LEY DE COOPERATIVAS DE UN PAÍS

EJEMPLO

	Hoja de trabajo sobre la ley de cooperativas de un país	Principio de CLARITY	Notas
<b>Capítulo 1 – Definiciones y principios</b>			
Artículo 1	Visión general sobre lo que versa la ley	0 – Ninguno	<b>Principio de CLARITY</b> 0 – Ninguno 1 – Proteger el control democrático del socio 2 – Proteger la autonomía e independencia 3 – Respetar la membresía voluntaria 4 – Requerir la participación económica del socio 5 – Promover el tratamiento equitativo 6 – Promover el acceso a los mercados 7 – Proporcionar un marco regulador eficiente y coherente 8 – Proteger el debido proceso 9 – Evitar los conflictos de intereses 10 – Todos los Principios de CLARITY 11 – Principios variados – Consultar las notas
Artículo 2	Fundamentos sociales y económicos	0 – Ninguno	
Artículo 3	Función y obligaciones del Estado	0 – Ninguno	
Artículo 4	Definición: ley de cooperativas	0 – Ninguno	
Artículo 5	Definición: cooperativas	0 – Ninguno	
Artículo 6	Definición: acuerdo con las cooperativas	0 – Ninguno	
Artículo 7	Definición: leyes relativas a las cooperativas	0 – Ninguno	
Artículo 8	Principios de las cooperativas	10 – Todos los Principios de CLARITY	
<b>Capítulo 2 – Constitución, formación y autorización</b>			
Artículo 9	Cómo se constituyen las cooperativas mediante un documento privado	7 – Proporcionar un marco regulador eficiente y coherente	
Artículo 10	Cómo se decide la constitución y quién la decide	1 – Proteger el control democrático del socio	
Artículo 11	Asambleas, condiciones y requisitos de las cooperativas	11 – Principios variados – Consultar las notas	Podría incluir los principios 1, 2 y 3
Artículo 12	En qué actividades pueden participar las cooperativas	5 – Promover el tratamiento equitativo	Menciona que las “cooperativas pueden participar en todo tipo de actividades en iguales condiciones que con la ley privada”.
Artículo 13	Relaciones de las cooperativas con otras entidades jurídicas	2 – Proteger la autonomía e independencia	
Artículo 14	Tipos de cooperativas que se pueden organizar	5 – Promover el tratamiento equitativo	
Artículo 15	Responsabilidades limitadas de las cooperativas	8 – Proteger el debido proceso	
Artículo 16	Uso de la designación de responsabilidades limitadas en el nombre	8 – Proteger el debido proceso	
Artículo 17	Uso legal de “cooperativa” en los nombres de las organizaciones	5 – Promover el tratamiento equitativo	
Artículo 18	Prohibiciones para las cooperativas	11 – Principios variados – Consultar las notas	
Artículo 19	Cantidad mínima exigida de socios fundadores	11 – Principios variados – Consultar las notas	
Artículo 20	Requisitos mínimos de los estatutos	11 – Principios variados – Consultar las notas	Podría incluir los principios 1, 2, 5 y 7
Artículo 21	Requisitos de cambios en los estatutos	1 – Proteger el control democrático del socio	
Artículo 22	Proceso de aprobación de los estatutos	1 – Proteger el control democrático del socio	
Artículo 23	Requisitos para obtener la personería jurídica de la cooperativa	1 – Proteger el control democrático del socio	
Artículo 24	Rechazo de la solicitud	7 – Proporcionar un marco regulador eficiente y coherente	
Artículo 25	Inscripción en el Registro Nacional de Cooperativas, requisitos	7 – Proporcionar un marco regulador eficiente y coherente	

# PREGUNTAS DE LA TARJETA DE PUNTUACIÓN DE CLARITY

Pregunta	Principios de CLARITY y Explicación	Ejemplos que Habilitan o Inhabilitan	Puntuación/ Notas	Referencia de la Ley
----------	-------------------------------------	--------------------------------------	-------------------	----------------------

## 1 Formación y Registro de una Cooperativa

Puntuación:

Artículo:

1 a. ¿Hay un tiempo definido para la aprobación de solicitudes de registro (después del cual se supone que hay aprobación automática)?	<b>Principio 7</b> – Marco regulador eficiente y coherente <b>Explicación</b> – la rebeldía para inacción regulatoria deberá ser la aprobación del registro para minimizar el impacto de atrasos burocráticos en la formación de cooperativas.	<b>Habilita</b> – todas las solicitudes deberán estar procesadas dentro de 30 días o se supone que son aprobadas. <b>Inhabilita</b> – período de aprobación de 6 meses establecido por regulación se demora por años y prohíbe la operación de la cooperativa hasta su aprobación.	1	Ley de Cooperativas, Artículos. 23, 23a, 23b, 23c, 24, 27; Reglamento 2005: Artículo 7
1 b. ¿Son los requisitos del registro para las cooperativas los mismos que para empresas normales?	<b>Principio 5</b> – Trato equitativo <b>Explicación</b> – ¿Cómo se comparan los requisitos para iniciar una cooperativa con requeridos para formar una empresa nueva? Algunos grupos pueden escoger registrarse como una asociación u otro tipo de empresa si es más fácil y rápido que registrarse como cooperativa.	<b>Habilita</b> – Las cooperativas tienen requisitos similares a los requisitos del derecho corporativo. <b>Inhabilita</b> – Hay muchos requisitos especiales para la formación de una cooperativa que no se aplican a otros tipos de empresas.	1	Ley de Cooperativas, Artículos 146-150 y, en particular, Artículos 145, 146b y 150e
1c. ¿Se combinan las funciones del Registro con otras actividades de promoción o regulación de las cooperativas?	<b>Principio 9</b> – Conflictos de intereses <b>Explicación</b> – Combinar las funciones de promoción y regulación puede crear conflictos de intereses en la entidad. Una entidad dedicada a promover la formación de cooperativas no debería estar encargada de hacer cumplir mandatos reglamentarios.	<b>Habilita</b> – Las funciones de registro son responsabilidad de un ministerio separado de las entidades que tienen la responsabilidad de promoción y asistencia técnica. <b>Inhabilita</b> – El registro de cooperativas está encargado de la promoción, regulación y mediación de conflictos.	3	“Ley de Cooperativas, Artículos: 145, 113-115; especialmente vea : 1. Registro: Artículos 114b, c, h y 145; 2. Promoción: Artículos 114a, e, m,n,o,p y s; 3. Supervisión: Artículos 114d, f, g, j, k, l y r; 4. Resolución de conflictos: Artículo 115; Reglamento 2007: Artículo 98”
1d. ¿Impone el gobierno estatutos obligatorios o restringe la gobernabilidad de los miembros de alguna otra forma?	<b>Principios 1 y 2</b> – Control democrático y autonomía <b>Explicación</b> – Una característica central de una cooperativa que apoya la vitalidad de estos principios es que confiere a sus miembros el gobierno final de la organización.	<b>Habilita</b> – Los miembros tienen la facultad máxima de formar las estructuras y los procesos de la organización a través de estatutos. La ley impone los requisitos mínimos aplicables a otros negocios, como son los procedimientos para nombrar a los directivos. <b>Inhabilita</b> – Se impone a todas las cooperativas un lenguaje obligatorio para los estatutos.	4	

### Escala de Puntuación – Cumplimiento con la Ley

- 0 – No cumple con los principios CLARITY o no contribuye al logro del objetivo subyacente
- 1 – Escaso cumplimiento de los principios CLARITY o escasa contribución al logro del objetivo subyacente
- 2 – Cumplimiento parcial de los principios CLARITY y contribución parcial al logro del objetivo subyacente
- 3 – Cumplimiento general de los principios CLARITY y contribución general al logro del objetivo subyacente
- 4 – Cumplimiento completo de los principios CLARITY y contribución total al logro del objetivo subyacente

Ejem p l o

Creación de un entorno favorable para el desarrollo de las cooperativas – Principios

EJEMPLO

Principios de CLARITY	Proteger el control democrático de los miembros	Proteger la autonomía e independencia	Respetar la membresía voluntaria	Requerir la participación económica de los miembros
Indicadores de CLARITY	Principios para la ley y reglamentación de cooperativas			
1 – Formación y registro de una cooperativa		Evitar el modelo obligatorio de los estatutos.		
2 – Supervisión de una cooperativa		Coordinación de las funciones reguladoras del negocio.		
3 – Personería jurídica y derechos		a) Deudas/indemnización de los gerentes y directores. b) Personería jurídica		
4 – Membresía	Autonomía en la determinación del tamaño y calificación de los socios.	Prohibir que el gobierno sea un socio.	Membresía no obligatoria.	
5 – Gobierno de los miembros	a) Votar por mayoría. b) Expedientes sujetos a inspección.			
6 – Gerentes y directores		a) Evitar las definiciones detalladas de las funciones de la administración. b) El Estado no nombrará a los directivos. c) Autonomía de la administración financiera.		
7 – Junta Directiva	La junta directiva debe ser elegida por los miembros de la cooperativa.	Los estatutos determinan el tamaño y la composición de la junta directiva.		
8 – Cuentas de capital		Permitir la formación de reservas y fondos de capital.		Distribución de excedentes en proporción al volumen de negocios que cada socio hace con la cooperativa.
9 – Auditor	Lo eligen los miembros.	Lo eligen los miembros.		
10 – Resolución de conflictos				
11 – Disolución/asociación/fusión			Procedimientos para la aprobación de los miembros.	
12 – Organizaciones de nivel superior		Autonomía liberal.		

Esta Tarjeta de Puntuación se elaboró gracias al apoyo del Programa de Desarrollo Cooperativo de Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Las opiniones expresadas en este informe son responsabilidad de los autores y no representan necesariamente la posición oficial de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

Esta Tarjeta de Puntuación fue elaborada por el personal de la Liga de Cooperativas de Estados Unidos, que opera bajo la razón social de Asociación Nacional de Negocios Cooperativos, entre ellos Douglas Barcenas, gerente de proyectos adjunto.

## para la reforma legal

Promover el trato equitativo	Promover el acceso a los mercados	Proporcionar un marco regulador eficiente y coherente	Proteger el debido proceso	Evitar los conflictos de intereses
------------------------------	-----------------------------------	---	----------------------------	------------------------------------

### Principios para la ley y reglamentación de cooperativas

#### Factores reguladores

Registrar a las cooperativas en la misma oficina que los otros negocios.		Límites de tiempo/ períodos fijos de registro.		Racionalizar el papel del registro.
Coordinación de las funciones reguladoras del negocio.				Separación de las funciones reguladoras de las funciones de promoción.
Personería jurídica.				
		Disponibilidad de tribunales independientes y foros tradicionales.	Disponibilidad de tribunales independientes y foros tradicionales.	Disponibilidad de tribunales independientes y foros tradicionales.
			Procedimientos para la aprobación de la membresía.	

EJEMPLO

## TARJETA DE PUNTUACIÓN DE CLARITY

Principios de CLARITY	Proteger el control democrático de los miembros	Proteger la autonomía e independencia	Respetar la membresía voluntaria
-----------------------	---	---------------------------------------	----------------------------------

### Indicadores de la Ley General de Cooperativas

Preguntas >	a	b	a	b	c	
1 – Formación y registro de una cooperativa				1		
2 – Supervisión de una cooperativa				2		
3 – Personería jurídica y derechos				4		
4 – Membresía		3		2	4	
5 – Gobierno de los miembros	4	3				
6 – Gerentes y directores			4	4	3	
7 – Junta Directiva		4		3		
8 – Cuentas de capital		2				
9 – Auditor		2		2		
10 – Resolución de conflictos						
11 – Disolución/asociación/fusión					4	
12 – Organizaciones de nivel superior				4		
Puntuación obtenida	18		29			8
Puntuación máxima	24		40			8
Valor porcentual obtenido	75%		73%			100%

Puntuación total posible para los indicadores de la Ley General de Cooperativas	120
Puntuación	81
Porcentaje	68%

Esta Tarjeta de Puntuación se elaboró gracias al apoyo del Programa de Desarrollo Cooperativo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Las opiniones expresadas en este informe son responsabilidad de los autores y no representan necesariamente la posición oficial de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

Esta Tarjeta de Puntuación fue elaborada por miembros del personal (entre ellos Douglas Barcenas, gerente de proyectos adjunto) de la Liga de Cooperativas de Estados Unidos, que opera bajo la razón social de Asociación Nacional de Negocios Cooperativos.

EJEMPLO

Requerir la participación económica del miembro	Promover el tratamiento equitativo	Promover el acceso a los mercados	Proporcionar un marco regulador eficiente y coherente	Proteger el debido proceso	Evitar los conflictos de intereses
---	------------------------------------	-----------------------------------	---	----------------------------	------------------------------------

	a	b			
	1		4		3
	2				2
	3	1			
4					
			1	1	1
				3	
4	7		5	4	6
4	16		8	8	12
100%	44%		63%	50%	50%

EJEMPLO

Si se sigue el proceso paso a paso, el equipo que está a cargo del análisis podrá generar material que posibilitará la puntuación. El proceso de recopilar y organizar sistemáticamente el material se traduce en una *Tarjeta de Puntuación* que ofrece una visión concisa de cómo se mide la ley de cooperativas en general conforme a los Principios de CLARITY. Brinda una base para priorizar los temas y sirve como un mapa con el que un grupo puede comenzar a esquematizar una vía de reforma de acuerdo con las propias prioridades y necesidades del grupo.

### **Análisis de la Tarjeta de Puntuación**

El equipo de Nicaragua contrató a un jurista con dominio del idioma español y a un abogado nicaragüense para que completaran la *Tarjeta de Puntuación* y, sobre la base de los resultados, realizaran su correspondiente análisis.<sup>7</sup> El análisis abarcó la Ley de Cooperativas de Nicaragua en su totalidad y generó un extenso informe que incluía una explicación de los resultados de la *Tarjeta de Puntuación*, un análisis de los temas y recomendaciones para posibles mejoras de la ley. En resumen, el *Análisis de la Tarjeta de Puntuación* ofrece una visión microscópica de áreas específicas de la ley de cooperativas, con suficiente detalle y análisis, de manera que el grupo pueda familiarizarse con los problemas y posibles alternativas. El equipo de Nicaragua descubrió que esta idea de combinar un consultor jurídico externo y un abogado local lograba excelentes resultados en cuanto a la realización de un análisis efectivo de la ley de cooperativas y un *Análisis de la Tarjeta de Puntuación* mucho más valioso.

## **Análisis de la tarjeta de puntuación**

### **CUESTIÓN ANALIZADA** **Formación y Registro**

#### **PREGUNTA DE LA TARJETA DE PUNTUACIÓN** **1A**

#### **PRINCIPIO BÁSICO DE IMPLEMENTACIÓN:**

**Con el fin de reducir al mínimo la posibilidad de largos períodos de demora burocrática, se debe fijar un tiempo para la aprobación de las solicitudes de registro, después del cual se supone que la solicitud ha sido aprobada.**

#### **PRINCIPIO BÁSICO RELACIONADO:**

**Proporcionar un marco regulador eficiente y coherente.**

#### **PUNTUACIÓN: 1.0**

#### **ANÁLISIS:**

**No hay aceptación automática si el registro no se realiza oportunamente.**

La Ley establece un tiempo para la aprobación de solicitudes de registro. (Ley Artículo. 23, 24).

La Ley no supone que se ha aprobado la solicitud si no se actúa dentro del período establecido. No estipula nada a ese respecto. No se puede saber qué sucede si el registrador no actúa dentro del plazo previsto. Sin embargo, se puede conjeturar que sería peligroso que una entidad que está presentando una solicitud de registro crea que ha sido aceptada debido a que no se le ha dado aviso oportuno de rechazo. Esta situación es particularmente cierta

*continúa en la siguiente página*

<sup>7</sup> En el sitio Web [www.clarity.coop](http://www.clarity.coop) podrá encontrar las versiones en español e inglés de la *Tarjeta de Puntuación* y del *Análisis de la Tarjeta de Puntuación* que reflejan el trabajo realizado por el equipo de Nicaragua.

*continuación de la página anterior*

porque, tal como se indica a continuación, la Ley no establece ningún plazo de notificación de un rechazo incorregible o definitivo.

### **El proceso de registro es demasiado extenso y está sujeto a retrasos injustificados.**

La Ley no minimiza la posibilidad de largos períodos de retraso burocrático.

Los plazos para tramitar una solicitud de registro son demasiado largos: 30 días para que el registrador tome una decisión respecto a la solicitud, 15 días para que el registrador notifique al solicitante de un rechazo que se puede corregir, 20 días para que el juez notifique su decisión en un procedimiento de apelación administrativa y 10 días para que el registrador que rechazó inicialmente la solicitud envíe su informe a sus superiores. (Ley, Arts. 23d, 24 y 27).

No existen límites en la Ley con respecto al plazo en el que el registrador debe notificar a un solicitante de un rechazo por motivos que no se pueden corregir. Tampoco la ley contempla límites de tiempo en los que el superior del registro debe decidir sobre un proceso de apelación.

El registro puede retrasarse debido a la condición que estipula que los socios fundadores deben tomar un curso de capacitación sobre cooperativas de 40 horas antes de registrarse. (Ley, Art. 23a). En relación con este requisito caben dos preguntas: en primer lugar ¿la capacitación sobre cooperativas cumple un objetivo público que justifique convertirla en un requisito de registro? En las economías de mercado, las personas tienen la libertad de crear cualquier tipo de entidad comercial, benéfica y social que deseen sin que el gobierno adopte medidas para asegurar su competencia. El mercado erradica las entidades que no están en condiciones de tener un buen desempeño. ¿Por qué eso no se permite aquí? En segundo lugar, ¿por qué no se puede cumplir este requisito y presentar el certificado que acredita la capacitación ante el registrador poco tiempo después de que se ha registrado la cooperativa? Como están las cosas en la actualidad, los retrasos en la constitución de una cooperativa pueden ser consecuencia de la actitud del gobierno de no ofrecer un programa adecuado de capacitación. Los socios fundadores se verán agobiados por la preocupación de que no hay cursos disponibles. Si se permitiera completar el curso con posterioridad al registro, la responsabilidad recaería en el gobierno, el que tendría que proporcionar programas satisfactorios de capacitación para cumplir sus deseos de tener cooperativas con directores capacitados, y, de esta manera, no se retrasaría el proceso de registro.

El registro también puede retrasarse debido a que los socios fundadores deben, como requisito, incluir en sus materiales de registro un estudio de la viabilidad de la cooperativa propuesta. (Ley, Art. 23c). Los retrasos derivados de esta exigencia pueden deberse al tiempo que se requiere para realizar un estudio de esas características o a la indisponibilidad de personal experto o de recursos necesarios para hacer el trabajo. Este requisito también da cabida a retrasos burocráticos involuntarios o, lo que es más preocupante, expresamente intencionales, ya que ni la ley ni los reglamentos especifican los temas que se deben incluir en el estudio o las normas del contenido del mismo. En consecuencia, existe una amplia latitud para el estudio que puede servir como pretexto para rechazar las solicitudes. Tal rechazo podría complicar en forma considerable y retrasar el proceso de solicitud de registro, puesto que al no haber especificaciones en cuanto a temas y contenido, se entiende que no hay normas para revisión de apelaciones, o bien sólo existen normas generales muy poco razonables. Asimismo, los requisitos de dicho estudio y su presentación al gobierno como condición para el registro significan que las personas que están constituyendo una cooperativa son despojadas del juicio sobre la viabilidad de la misma, siendo ellas quienes saben más sobre la cooperativa y tienen el mayor interés en que sea un éxito. La decisión sobre la viabilidad es traspasada a un funcionario gu-

*continúa en la página siguiente*

EJEMPLO

*continuación de la página anterior*

bernamental potencialmente politizado, quien muy probablemente conoce menos la comunidad a la que la cooperativa va a atender y no está muy al tanto de otros hechos que atañen a la cooperativa y que además tiene un interés menor en el éxito de los esfuerzos desarrollados para establecer la cooperativa.

Además, el registro puede retrasarse por la exigencia de que el 25% del capital social suscrito se debe pagar al principio. (Ley, Art. 23b). La ley parece admitir el pago de capital social en especie; por otra parte, el requisito del 25% podría ser difícil o imposible de cumplir si una gran parte del capital social de la cooperativa se va a aportar de esta forma. Asimismo, tal vez hayan circunstancias en las que el capital sea escaso, que una gran parte de este capital no se necesite al comienzo y que el plan de negocios de la cooperativa sea generar aportes de capital de sus socios mediante los excedentes futuros. Nuevamente surge la pregunta de si, desde el punto de vista filosófico de la cultura nicaragüense, es una política pública adecuada preocuparse de si las entidades económicas, incluidas las cooperativas, tienen capital suficiente o si este es un asunto que deben decidir los fundadores y que determinarán las fuerzas del mercado a través del éxito o fracaso de la empresa.

### **El registro requiere demasiada información**

Finalmente, la ley y los reglamentos parecen exigir la presentación de acciones más completas, papeleo e información que se requiere para registrar y constituir una entidad con personalidad jurídica. (Ley, Art. 23; R2005, Art.7). Muchos de los materiales que se deben presentar, incluidos los libros de la asamblea general, del consejo administrativo y del consejo de vigilancia, el registro de inscripciones de socios, diario y mayor parecen ser necesarios para las tareas gubernamentales de regular y controlar, pero no para registrar de manera ordenada las cooperativas.

La *Tarjeta de Puntuación* y el *Análisis de la Tarjeta de Puntuación* permitieron celebrar sesiones de debate centradas en secciones problemáticas de la ley. En dichas instancias participó un grupo variopinto de líderes de cooperativas. Con este análisis y la correspondiente explicación, un amplio público que contaba con pocos conocimientos legales, o bien carecía del todo de ellos, pudo comprender la ley de cooperativas. Asimismo, se dio la oportunidad de que participaran diversos líderes de cooperativas en debates informados. Debido a que cualquier análisis legal tendrá un carácter subjetivo, el hecho de que se incluya a los líderes de las cooperativas permite que se realice una importante verificación de lo que sucede en la realidad. Por último, el equipo de Nicaragua concluyó que el tener una evaluación única de todo el derecho cooperativo efectuada por un equipo de expertos, convertía a dicha evaluación en una herramienta educativa inestimable, y concentró sus energías en la realización de debates en los que participaron líderes de las cooperativas, lo cual redundó en opciones tangibles de reformas.

*La Tarjeta de Puntuación y el Análisis de la Tarjeta de Puntuación ofrecen una visión concisa de la medida en que la ley de cooperativas de un determinado país se ajusta a los Principios de CLARITY. Ofrecen base para priorizar los temas y sirven como un mapa con el que se puede esquematizar una vía de reforma.*

En Nicaragua, el equipo aprendió que presentar un análisis panorámico a los líderes de las cooperativas los ayudaba a enfocar el debate en las áreas problemáticas. Los líderes de las cooperativas pudieron llegar a un consenso, a pesar de las tendencias políticas opuestas, debido a que se presentaron los temas utilizando una herramienta apolítica de análisis legal.

## Yemen

En Yemen, se aplicaron los Principios de CLARITY para analizar la ley de cooperativas vigente con dos objetivos en mente:

- Determinar la vía legal más adecuada y expedita para formar cooperativas eléctricas rurales en el corto plazo, así como
- Identificar temas específicos en la ley de cooperativas que requirieran modificaciones en el futuro como parte de una estrategia de reforma legal en el largo plazo.

El análisis de la ley de cooperativas en Yemen se realizó con la ayuda de un abogado local, una traducción al árabe del primer informe de CLARITY y los conocimientos que se tenían de la ley yemení.<sup>8</sup> El equipo creó su propia matriz para evaluar la actual ley a la luz de los Principios de CLARITY y logró identificar las numerosas barreras legales que afectan a las cooperativas eléctricas. Por ejemplo, el segundo Principio de CLARITY requiere que las cooperativas tengan autonomía e independencia; sin embargo, la ley yemení vigente en la actualidad impide que las cooperativas seleccionen sus constituciones y otorga a un organismo gubernamental la autoridad de cambiar las decisiones que haya adoptado la junta directiva de una cooperativa. (Otros ejemplos del análisis legal se exponen con mayor detalle en la sección dedicada a Yemen en la Parte II).

---

*Ya sea que se utilice una Tarjeta de Puntuación o cualquier otro método, el análisis legal permite identificar los aspectos de la ley de cooperativas que puedan requerir más atención desde el punto de vista de la comunidad de negocios cooperativos.*

---

El análisis CLARITY identificó los principales obstáculos legales que surgen a la hora de establecer y dirigir una cooperativa conforme a la actual ley de cooperativas yemení. Dotados con esta información, el equipo del proyecto y el asesor jurídico local concibieron una estrategia para sortear las barreras legales al desarrollo cooperativo e identificar alternativas para una futura reforma de la ley.

Reconociendo que llevaría mucho tiempo conseguir que el parlamento apruebe enmiendas a la ley de cooperativas actual, el equipo del proyecto adoptó un criterio de trifurcación para abordar los problemas que se identificaron en el análisis:

1. Para permitir la creación de la primera cooperativa eléctrica, el equipo esbozó el borrador de un decreto reglamentario.
2. Para poder fiscalizar a las nuevas cooperativas eléctricas, el equipo redactó el borrador de un decreto destinado a crear una Dirección de Electrificación Rural y otorgar gobernabilidad a esta nueva institución.
3. Para abordar otros problemas relativos a la reforma legal identificados en el análisis de CLARITY que fueran pertinentes para el éxito de las cooperativas eléctricas, el equipo está preparando algunas modificaciones de la actual ley de cooperativas para presentarlas ante el parlamento para un posterior debate de las cámaras.

En Yemen, el análisis de CLARITY reveló una horda de barreras legales que no se podían abordar legislativamente de manera oportuna. Por lo tanto, el equipo del proyecto se abocó a identificar otros métodos (decretos) para lograr el objetivo inmediato de crear una cooperativa eléctrica y propuso modificaciones legislativas para alcanzar la meta de una reforma legal en el largo plazo. La principal lección que se aprendió con este caso fue ser flexible. Modificar las actuales leyes, si bien a menudo es la línea de acción más directa, quizás no sea la mejor solución debido a las restricciones de tiempo. Tal vez sea posible cambiar el efecto de la actual ley mediante órdenes reguladoras, resoluciones de organismos o pronunciamientos del Ejecutivo.

<sup>8</sup> La traducción al árabe se encuentra disponible en [www.clarity.coop](http://www.clarity.coop).

## Mongolia

El grupo de trabajo sobre la reforma de la Ley de Cooperativas incluía un equipo de juristas del Ministerio de Agricultura que analizó la ley y propuso cambios línea por línea. A fin de contribuir a este trabajo y brindar una mayor perspectiva haciendo uso de los Principios y Rúbricas de CLARITY, el jurista de CHF, en forma voluntaria, identificó áreas de posibles mejoras, a la vez que consideró la interacción e interdependencia de los Principios para lograr el máximo efecto deseado. El experto examinó cada uno de los Principios de CLARITY, formuló una observación general en cuanto al nivel de concordancia con las disposiciones de la actual ley de cooperativas de Mongolia y también sugirió cambios que fueron considerados por el grupo de trabajo.

Por ejemplo, respecto a la formulación y registro de una cooperativa, la Rúbrica de CLARITY exige una máxima flexibilidad para que los miembros definan las normas de gobernabilidad interna (principio relacionado con el cumplimiento de los principios básicos), debido a que esta flexibilidad refuerza el principio de independencia y autonomía de la cooperativa (principio básico). A continuación se presenta un extracto del primer informe de CLARITY, página 7.

## RÚBRICA ANALÍTICA

### Formación y registro de una cooperativa

Principio básico	Principio relacionado con el cumplimiento de los principios básicos	Razones subyacentes
Proteger la autonomía e independencia	Evitar el modelo obligatorio de los estatutos. El proceso y el estatuto de registro deben proporcionar la máxima flexibilidad para que una cooperativa defina su gobierno a través de los estatutos y de los artículos de incorporación.	Un factor esencial para que una cooperativa tenga éxito es el desarrollo de la capacidad de sus miembros de gobernar la organización democráticamente y de adoptar la estructura más beneficiosa dada su línea de trabajo.

El jurista de CHF concluyó que la ley de cooperativas de Mongolia podía mejorarse al reducir el número de temas que se deben tratar en una escritura de constitución de una cooperativa a los que sean necesarios para identificarla como una entidad jurídica independiente y para que el público tenga suficiente información de contacto para ubicarla y recurrir a ella (es decir, los asuntos que corresponden al propósito definitivo del proceso de registro). Todas las demás disposiciones, si así se desea, podrían incluirse como disposiciones predeterminadas en caso de que los miembros no definan dichas normas. De esta manera, no sólo se cumpliría el principio de autonomía e independencia de la cooperativa, sino que también se simplificaría el proceso de registro. Las cooperativas comunitarias respaldaron enérgicamente este último efecto en las posteriores reuniones comunitarias, durante las cuales se criticaba, por lo general, el proceso de registro por ser largo y engorroso. (Puede acceder al texto completo de este análisis en [www.clarity.coop](http://www.clarity.coop)).

La versión en inglés del análisis resultante se tradujo al mongol y se entregó al grupo de trabajo para que lo examinara y considerara en su labor de redactar el borrador de la ley de cooperativas. Dicho documento identificaba los aspectos de la ley de Mongolia que requerían mayor atención, a la vez que ayudaba a las asociaciones cooperativas a mejorar su comprensión de las fortalezas y debilidades de la actual ley.

## Puntos que se deben considerar en un análisis legal

Uno de los pasos más importantes de un proyecto de reforma legal es llevar a cabo un análisis integral de las actuales leyes y reglamentos relativos a las cooperativas. El proyecto de reforma legal, asimismo, puede resultar costoso y llevar mucho tiempo; por otra parte si no se ha planificado en forma adecuada, quizás no rinda resultados útiles. A continuación se indican algunos factores que se deben considerar al momento de realizar un análisis legal.

### Cómo prepararse para el proceso

Defina claramente el objetivo y los resultados esperados del análisis, por ejemplo:

- Recomendaciones específicas de medidas.
- Una visión general de las fortalezas y debilidades de la ley de cooperativas.
- Una herramienta para estimular el debate entre los líderes de las cooperativas.
- Información para presentarla a los personeros de gobierno.

### Cómo financiar el análisis legal

El análisis legal puede ser costoso, por lo que puede ser un factor primordial que haya una preparación adecuada en cuanto a garantizar el financiamiento. A continuación se indican algunos criterios que se deben considerar:

- Busque a otras organizaciones locales que quieran compartir los costos; por ejemplo, una organización de nivel superior que opere en el sector de las cooperativas.
- Si va a recurrir a un abogado local, solicite servicios pro bono o con descuento.
- Si va a recurrir a un experto internacional o extranjero, investigue las opciones disponibles de ayuda internacional, o bien comuníquese con organizaciones internacionales ya establecidas en su país para solicitar respaldo.
- Entregue al abogado local muestras de la Tarjeta de Puntuación y del Análisis de la Tarjeta de Puntuación, así como los enlaces a los sitios Web que se mencionan en este informe. Todo esto permitirá acelerar el proceso.

### Cómo trabajar con sistemas legales extranjeros

En muchos casos, el análisis legal puede incluir trabajar con documentos legales extranjeros que requieren consideraciones especiales. A continuación encontrará algunas sugerencias:

- Incorpore a un abogado local, de preferencia con experiencia internacional y local en el área jurídica, como también experiencia laboral en el campo de las cooperativas y ley de cooperativas.
- Utilice traducciones de documentos legales, pero esté consciente de que el traductor puede ser especialista en el área lingüística, pero no en la jurídica. La terminología que se utiliza en esos textos puede ser confusa o puede requerir una interpretación adicional de un experto local para clarificar el contexto legal.
- Asegúrese de utilizar los documentos legales más recientes. Las leyes y reglamentos son enmendados con frecuencia.
- Busque información adicional sobre sistemas legales extranjeros y cualquier otro documento histórico que le indique cómo se preparó la ley.
- Al presentar los resultados de un análisis legal a un público lego en materias jurídicas, comience con los temas más simples para mantener su interés y atención.

# El Diseño de las Actividades de Extensión de CLARITY

En la mayoría de los proyectos de reforma de la ley cooperativa, la ejecución de la evaluación inicial del entorno cooperativo y la realización de un análisis legal detallado son sólo el comienzo. Para generar un cambio, las campañas de extensión (o incidencia) buscan formar coaliciones y una toma de conciencia que estimulen un movimiento de reforma.

En los proyectos extensionistas que se describen abajo, se usaron de diversas maneras los principios de CLARITY con la finalidad de llegar hasta las cooperativas y los funcionarios del gobierno. Esas actividades ayudaron a conseguir un apoyo más amplio para los objetivos de la reforma de la ley; concedieron a las cooperativas un sentido de apropiación del proceso y de sus resultados; facilitaron la colaboración de las cooperativas entre ellas y con los líderes del gobierno; y establecieron un marco para una promoción eficaz.

---

*Para generar un cambio, las campañas de extensión buscan formar coaliciones y una toma de conciencia que estimulen un movimiento de reforma.*

---

## Mozambique

En Mozambique, la National Cooperative Business Association (NCBA, por sus siglas en inglés, Asociación Nacional de Negocios Cooperativos) organizó diferentes campañas educativas de manera simultánea con el objetivo de motivar a los miembros cooperativos y a los ciudadanos comunes a respaldar el proceso de reforma legal.

Mozambique no cuenta con una ley de cooperativas. Las cooperativas de campesinos en todo el país usaron una ley que regulaba las asociaciones de campesinos para formalizar sus organizaciones. Sin embargo, esa ley no contemplaba tales asociaciones funcionando como negocios independientes y no les otorgaba muchos de los poderes básicos necesarios para operar como una empresa exitosa.

En vez de enfocarse específicamente en los Principios de CLARITY, las actividades educativas iniciales que comenzaron en otoño de 2008 promovieron conversaciones en cuanto a lo inadecuada que resultaba la ley que regulaba la asociación de campesinos para reglamentar los negocios cooperativos. Las conversaciones se centraron en asuntos tales como la falta de autoridad legal bajo la ley de asociación para atraer o acumular capital o concertar ciertos contratos. Como ésta era la única ley en virtud de la cual los campesinos podían organizarse, las actividades educativas iniciales se enfocaron en la generación de opciones para mejorar la ley en vez de reemplazarla.

A medida que crecía el interés en los asuntos cooperativos a nivel de la base, una coalición de organizaciones nacionales, incluida la Organización Nacional de Campesinos y la Asociación de Productores de Fruta, se dio cuenta del beneficio de mejorar la ley de asociación. Esas asociaciones se aunaron a la NCBA para organizar talleres sobre la ley dirigidos a sus miembros, a importantes líderes sociales y a los responsables de la toma de decisiones en el gobierno y en el Congreso.

Mientras los talleres tenían lugar, se introdujo el primer informe de CLARITY como un recurso para el movimiento cooperativo en vías de expansión. El informe se tradujo al portugués y se utilizó como una herramienta para demostrar como funcionaban las cooperativas en otras partes del mundo. Se examinaron los estudios de caso del informe como ejemplos de cómo las leyes pueden redactarse para favorecer o impedir el desarrollo cooperativo.

En reuniones y talleres posteriores, los participantes realizaron un examen de los Principios de CLARITY y consideraron la posibilidad de reemplazar la ley de asociación por una ley cooperativa moderna, encauzando la reforma legal de manera que refleje las necesidades de las cooperativas locales. Los talleres a los que asistieron representantes de cooperativas y partes interesadas se organizaron con el objetivo de exa-

minar las disposiciones esenciales que debía contener un anteproyecto de ley cooperativa, y se compilaron observaciones para mejorar el borrador. El proceso sumamente participativo de redactar la nueva ley y hacer observaciones sobre la misma fortaleció el sentido de propiedad del proceso y de su producto final. Los proyectos educativos pusieron de relieve asuntos conexos y comenzaron a abordarlos, incluida la necesidad de ampliar los programas de alfabetización dirigidos a los campesinos y expandir los derechos de las mujeres a participar en el proceso económico.

Como resultado de su enfoque inclusivo y de la incorporación de varios temas en la campaña, la propuesta de ley consiguió niveles sin precedentes de respaldo y entusiasmo por parte del público. En 2008, se presentó un anteproyecto de ley a funcionarios del gobierno, quienes ya tenían conocimiento del proceso público y estaban impresionados por el amplio apoyo a las propuestas de reforma. La amplitud y la profundidad del respaldo a la ley están animando al gobierno a tomar en serio las sugerencias hechas y será la base de los futuros esfuerzos de reforma tendentes a lograr la promulgación de la ley.



## Mongolia

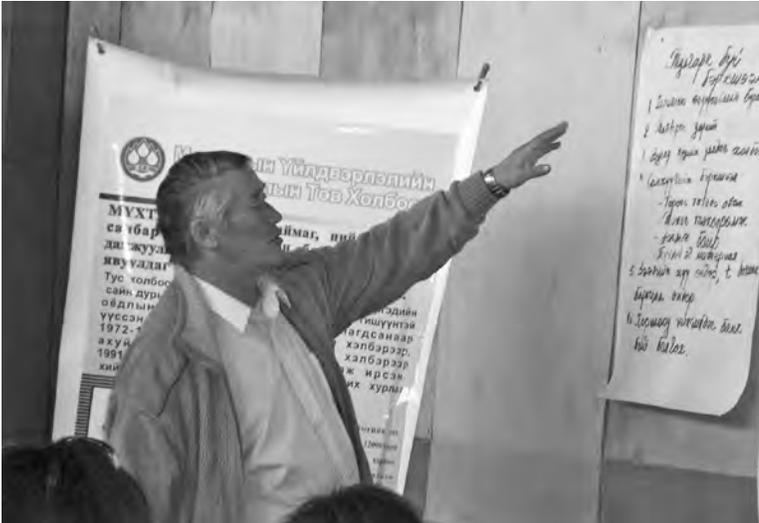
La movilización a través de la educación en Mongolia se llevó a cabo a varios niveles del sector cooperativo.

CLARITY se introdujo por primera vez en una reunión del grupo de trabajo sobre reforma de la ley cooperativa en marzo de 2007. CHF invitó a participar en esa reunión a funcionarios del gobierno, a representantes de la asociación de cooperativas y a un pequeño número de miembros de cooperativas a nivel comunitario. Los representantes comunitarios nunca antes habían sido incluidos en el grupo de trabajo, por lo cual la reunión sirvió como una prueba para comprobar el interés de todas las partes en el proceso de reforma legal y verificar si los Principios de CLARITY eran una herramienta que el grupo podría usar.

Para ayudar a las personas que participaban por primera vez a entender el contexto de las reformas legales y su importancia para los miembros individuales de las cooperativas, así como los objetivos del grupo de trabajo, se llevó a cabo una sesión informativa de introducción antes de la reunión más amplia con funcionarios del gobierno. Ello brindó la oportunidad a los participantes cooperativos de informarse y dialogar con sus compañeros en un ambiente donde se sentían más cómodos para expresar sus inquietudes y dar a conocer los temas que en una reunión más grande se hubiesen mostrados reacios a exponer.

Después de la sesión del grupo de trabajo, los dirigentes de uniones y miembros comunitarios reafirmaron su interés en participar en el proceso de revisión de la ley. Un objetivo principal entre los miembros de las cooperativas fue el informar a los legisladores sobre los asuntos prácticos que conlleva el administrar los negocios cooperativos.

Muy rápidamente estuvo claro que no había una práctica estándar para llevar a cabo reuniones de consulta con los representantes de uniones y sus miembros, en especial cuando el tema central eran asuntos legales. Con objeto de ayudar este proceso se preparó un taller para capacitar a los capacitadores dirigido a los dirigentes de las cooperativas. Se contrató a un consultor especializado en desarrollo comunitario y en la facilitación de reuniones de la municipalidad para que enseñara técnicas y diera orientación en materia de movilización comunitaria.



El taller dirigido a los capacitadores llevado a cabo en agosto de 2007 incluyó sesiones sobre cómo interpretar la ley cooperativa actual, y cómo y por qué se estaba llevando a cabo el proceso de reforma legal. El análisis de los principios cooperativos, incluida la aplicación de los Principios de CLARITY, tenía como finalidad ampliar el conocimiento de las disposiciones legales y la aplicación de los principios a las operaciones de los negocios cooperativos. El taller concluyó con la elaboración de un programa para orientar la facilitación de las futuras reuniones comunitarias entre las uniones y los miembros de las cooperativas.

En los cuatro meses que siguieron al taller para los capacitadores, se organizaron reunio-

nes consultivas y fueron llevadas a cabo por representantes de uniones cooperativas de todo el país. En cada sesión de un día se congregaron funcionarios de la administración local y miembros de las cooperativas comunitarias de la región. Después de una sesión informativa centrada en los Principios de CLARITY y los principios cooperativos, los participantes formaron grupos pequeños para debatir asuntos relativos a las leyes y regulaciones, identificar las autoridades ante quienes debían presentar sus inquietudes, y sugerir posibles soluciones y las maneras en que los dirigentes de las uniones podrían canalizar la información. Las discusiones también se centraron en las relaciones en evolución entre los miembros y sus uniones, y los participantes apoyaron firmemente un diálogo continuo con sus asociaciones cooperativas.

Mientras más grupos en el sector cooperativo fueron instruidos en CLARITY y en la reforma legal, más capaces fueron de identificar temas y contribuir a encontrar soluciones. Todos los comentarios e insumos fueron compilados por los organizadores y presentados a consideración del grupo de trabajo sobre reforma de la ley cooperativa en febrero de 2008, al mismo tiempo que se continuaba preparando el borrador.

Si no se hubiera instruido a los funcionarios del gobierno, a los dirigentes de las cooperativas y a los miembros de las cooperativas acerca de las necesidades que tenían cada uno y no se hubieran dado a conocer los temas que les atañían, hubiese resultado más difícil emprender una movilización para lograr una reforma legal. En efecto, sin esta campaña educativa, los grupos no se hubiesen enterado de las inquietudes de cada uno y no se hubiesen establecido los canales de comunicación necesarios para organizar y movilizar los esfuerzos de reforma

---

*Mientras más grupos en el sector cooperativo fueron instruidos en CLARITY y en la reforma legal, más capaces fueron de identificar temas y contribuir a encontrar soluciones.*

---

## Nicaragua

La actividad educativa de CLARITY en Nicaragua culminó con un taller, “Aplicación de los Principios CLARITY a la Ley General de Cooperativas”. El taller que se celebró en agosto de 2008 representó la primera oportunidad para que los representantes de dos instituciones cooperativas nuevas: INFOCOOP (responsable de regular el sector) y CONACOOOP (encargada de la promoción de los negocios cooperativos), se reunieran y examinaran detalladamente la ley de cooperativas de Nicaragua. Asimismo, brindó la oportunidad única para que el equipo de las OCDs de Nicaragua presentara los resultados de la *Tarjeta de Puntuación de CLARITY* y el *Análisis de la Tarjeta de Puntuación* para ser discutidos por los dirigentes cooperativos de Nicaragua.

El taller comprendía cuatro partes principales:

1. Una visión general de la ley de cooperativas de Nicaragua, incluida una demostración de las relaciones entre los principios cooperativos internacionales y los Principios de CLARITY.
2. Una introducción a la iniciativa de CLARITY, los Principios de CLARITY, la *Tarjeta de Puntuación de CLARITY* y *Análisis de la Tarjeta de Puntuación*.
3. Presentaciones sobre temas particulares resaltados por la *Tarjeta de Puntuación de CLARITY* al ser aplicada a la ley de Nicaragua y el análisis legal basado en la *Tarjeta de Puntuación*.
4. Discusiones en grupo sobre temas priorizados en un esfuerzo por alcanzar un consenso acerca de cómo debían abordarse dichos temas.

Una evaluación efectuada antes y después del taller mostró que las actividades del taller condujeron a que se tuviera niveles más altos de comprensión tanto la ley de Nicaragua como de las herramientas de CLARITY. Las evaluaciones que los participantes completaron antes del taller mostraron un nivel mucho más alto de conocimientos de la ley y el reglamento de cooperativas que el que se suponía tenía el equipo de Nicaragua. Este hallazgo se incorporó en un programa revisado del taller. Si no se hubiera hecho esa evaluación antes del taller, los organizadores hubiesen subestimado el nivel de conocimientos de los participantes con lo cual se hubiese debilitado la credibilidad de la iniciativa de CLARITY y se hubiera perdido tiempo utilizando materiales que ya conocían los participantes.

Las evaluaciones antes y después del taller asimismo mostraron que el conocimiento de los participantes acerca de la ley de cooperativas de Nicaragua aumentó y que también mejoró su habilidad para analizar las fortalezas y debilidades de las leyes y las regulaciones. De manera general, los participantes expresaron mayor confianza en la utilización de los Principios de CLARITY para analizar las leyes y las regulaciones de las cooperativas. Los dirigentes de las cooperativas con distintas orientaciones políticas establecieron una comunicación valiosa en un entorno productivo. Asimismo, el taller sirvió para abrir el diálogo entre INFOCOOP y CONACOOB en lo referente a la manera como podían capitalizar sus respectivas funciones de reguladores y promotores con la finalidad de crear un entorno más favorable al desarrollo cooperativo en Nicaragua.

Una lección aprendida con la experiencia en Nicaragua es que el instruir a los dirigentes cooperativos y a grupos cooperativos en las formas en que pueden trabajar juntos para que se produzca un cambio positivo puede superar las diferencias políticas. Si bien una campaña de reforma de la ley cooperativa puede que no se haga rápidamente, se ha plantado una semilla en Nicaragua para un trabajo futuro. Esos comités están en la posición de hacer la ley de cooperativas sea más habilitante mediante su supervisión en la fase de implementación. Se creó un sentido de cohesión que estimulará la colaboración en el futuro.



## Puntos que se deben de considerar en las actividades de extensión

Los talleres de CLARITY pueden servir para múltiples propósitos importantes. En los ejemplos, los talleres se usaron para:

- Crear un lenguaje o percepción común entre las cooperativas en lo relacionado con los problemas que presentan las leyes en vigencia y las formas de solucionarlos;
- Fortalecer la confianza de las cooperativas comunitarias para que puedan exponer sus problemas a sus gobiernos y aliados;
- Aunar al gobierno y los representantes de las cooperativas con el propósito de incentivar una labor de equipo y compartir ideas y perspectivas;
- Establecer contactos con nuevos aliados y con la comunidad a fin de ayudar a formar una coalición para los esfuerzos de reforma; y
- Recoger observaciones sobre las propuestas de reforma, incluidos los comentarios sobre el borrador de las disposiciones de una nueva ley.

La diferencia entre los talleres y las reuniones generales y otros foros reside en que los primeros son relativamente pequeños (10 a 30 personas) y son muy interactivos. Un taller no debe ser una conferencia. Deben utilizarse cuando la participación activa de un grupo ayudará al proceso de aprendizaje. Un elemento clave para organizar un buen taller es definir cuidadosamente las metas del evento con objeto de maximizar la interacción y el debate en el grupo y minimizar que una sola fuente sea la que presente la información.

En el diseño de un taller de CLARITY recomendamos las pautas que siguen a continuación a fin de que el evento sea un éxito.<sup>9</sup>

### Decida quién debe asistir

Los invitados a un taller deberán seleccionarse en función de las metas que se quieren lograr. Por lo general, los talleres resultan más fructíferos cuando los participantes cuentan con antecedentes y niveles de experiencia similares. Una relativa homogeneidad es importante para garantizar que el taller transmita información al grupo sin que nadie se aburra o se cree una situación en la cual unas pocas personas con conocimientos dominen el debate. Esto es más eficaz, que el tener una asistencia mixta porque es más probable

que las personas hablen libremente delante de sus pares que delante de personas extrañas o de sus superiores. Se podrían planificar talleres separados, por ejemplo, talleres dirigidos a líderes de cooperativas locales, a miembros de las cooperativas comunitarias, a representantes de una organización cooperativa de nivel superior, o a un grupo de empleados del gobierno.

No obstante, existen excepciones a la recomendación general de que es mejor que asistan grupos de personas homogéneas a los talleres. A veces, el propósito del taller es promover la interacción entre personas con distintos antecedentes. En Nicaragua, por ejemplo, el taller se organizó con la meta de promover deliberaciones entre los dirigentes cooperativos de diferentes sectores quienes representaban la organización nacional de nivel superior o la institución reguladora de las cooperativas. En Mongolia, se diseñaron los talleres para promover la interacción entre las cooperativas comunitarias y los representantes de la organización nacional de nivel superior.

Cuando los participantes del taller son un grupo mixto, los facilitadores deben asegurarse de que cada persona tenga la suficiente confianza en sí misma y posea los conocimientos que le permitan participar plenamente. En

Mongolia por ejemplo, los planificadores organizaron una reunión pequeña para las organizaciones cooperativa antes de la reunión plena que incluía tanto a las cooperativas como a funcionarios del gobierno.



<sup>9</sup> La información de esta sección se ha extraído de la obra de Kim Bobo, Jackie Kendall y Steve Max, "Chapter 15: Designing and Leading a Workshop," *Organizing for Social Change: A Manual for Activists* (Midwest Academy, Seven Locks Press, 3era edición, 2001.) ("Capítulo 15: El diseño y la conducción de un taller", *Cómo organizarse para un cambio social: Manual para activistas*).

### Conozca a su público

Los talleres resultan sumamente eficaces cuando los planificadores conocen el nivel de conocimientos de los participantes. Algunas veces esto será obvio debido a la naturaleza del grupo. Si la capacitación está dirigida a una organización en particular, los planificadores deberán hablar con sus dirigentes con objeto de informarse sobre lo que los miembros pueden saber y no pueden saber.

Un asunto clave para los planificadores es saber cuál es el nivel de conocimiento que tienen los participantes sobre la ley cooperativa. En Nicaragua, los planificadores llevaron a cabo una encuesta breve antes de la reunión y se sorprendieron de saber que la mayoría de los participantes tenía un alto nivel de conocimiento de la nueva ley. Este conocimiento les ayudó a planificar un taller más sofisticado.

Otro tema que debería ser investigado antes del taller es si hay divisiones en el grupo que asistirá a la sesión. En Nicaragua por ejemplo, los capacitadores sabían que los participantes estaban afiliados a partidos políticos rivales, de manera que fueron muy prudentes y evitaron los temas políticos estimulando un debate respetuoso y honesto entre los participantes.

Para animar a las personas a que asistan y reforzar la legitimidad del taller, se debe invitar a un miembro cooperativo influyente o a otra persona del mundo cooperativo. Se le puede solicitar a tal persona que abra y cierre la reunión a fin de marcar la pauta del evento.



### Elabore un programa estimulante y realista

Un aspecto clave en el diseño de un taller es la preparación del programa del evento. Cabe recordar que la meta es alentar la participación y el diálogo. Será necesario presentar información para estimular intercambios interactivos, pero hay que tener cuidado y evitar que las presentaciones al estilo de ponencias predominen en el programa del taller.

En la planificación del programa del taller se deben alternar las *presentaciones* de información con *ejercicios* que requieren que los participantes apliquen colectivamente la información a una tarea (por ejemplo, analizar una disposición específica de la ley en vigor, preparar una estrategia para ejercer influencia sobre el gobierno, preparar el modelo de un comunicado de prensa, etc.); con *juegos de roles* en los cuales los participantes interpretan el papel de un personaje en una situación hipotética (por ejemplo, utilización de los procedimientos en la ley en vigor, presentación de una serie de inquietudes a un funcionario gubernamental); así como con *debates y retroalimentación*.

Las presentaciones deben constituir la parte más pequeña de un taller, y deben hacerse de tal manera que las personas capten la información rápidamente y la absorban fácilmente. Por ejemplo, el equipo de Nicaragua preparó la *Tarjeta de Puntuación de CLARITY* fundamentalmente para poder presentar una visión general de un análisis legal complicado en una forma que personas que no tenían conocimientos jurídicos pudiesen entender y participar.

Motive a los asistentes para que participen mediante el humor. Piense en organizar una competencia o un juego. Los juegos son una manera fácil de romper el hielo, hacer que la gente se relaje, se sienta cómoda y se dé cuenta de que forma parte de una comunidad. Por ejemplo, los planificadores podrían crear un juego de “verdad o mentira” con una serie de preguntas sobre la ley cooperativa.

El tiempo de duración de los talleres debe ser suficiente para dar cabida a las metas educativas y de participación, pero también los talleres deben ser lo suficientemente cortos para animar una amplia participación. La mayoría de los talleres deben durar por lo menos medio día, pero no deben durar más de un fin de semana. Es importante que se introduzca tiempo extra en el programa para cualquier problema imprevisto, problemas de agenda, o un intercambio de ideas que se prolongue.

Es imposible analizar cada aspecto de una ley cooperativa en un solo taller. En su lugar, se debe proporcionar una visión general amplia de los principios de CLARITY, y luego hay que enfocarse en temas de gran interés en el país. Debe haber un margen de flexibilidad en los temas que se analicen, y los participantes deben tener la oportunidad al comienzo del taller de elegir los temas que son más de su interés.

### **Prepare guías**

Con la finalidad de reducir la cantidad de información que se suministrará en las presentaciones orales, utilice guías para cubrir los detalles. Distribuya esas hojas antes de un receso o después de la presentación de manera que los participantes no las estén leyendo durante la presentación. Las hojas informativas son más útiles cuando se reducen a una página o dos páginas y se distribuyen en distintas horas del taller, en vez de repartirlas todas de una vez al comienzo o al final del taller.

---

*Las actividades de extensión basadas en CLARITY permiten a los dirigentes cooperativos y a los grupos que representan establecer maneras de trabajar juntos con el propósito de generar un cambio positivo en el entorno regulatorio, incluso si la reforma de las leyes cooperativas no es su meta inmediata.*

---

### **Cree el ambiente correcto**

Los participantes se formarán su primera impresión del taller en el momento en que entren en la sala de reunión. Demuéstreles que respeta su tiempo y la importancia del proceso celebrando la reunión en un entorno apropiado y formal. Provea papel y lápices para animar a los participantes a tomar apuntes.

Escoja un lugar que maximizará la participación. Puede tratarse de un bonito hotel o un local donde se celebran conferencias, o quizás sería más fácil para los participantes venir a un lugar de reuniones local que ya conocen. Tome en cuenta los problemas de transporte que pudieran tener los participantes y provea transporte de ser necesario.

Organice la disposición de los asientos en un cuadrado o en un círculo de forma que las personas estén de cara a cara. La disposición de los asientos es importante para crear un sentido de igualdad y dar a las personas la misma oportunidad de expresar sus ideas.

Asegúrese de que el local tiene todo el equipo y los demás recursos que necesita, tales como:

- Asientos cómodos y mesas;
- Iluminación adecuada (debe ser factible reducir la iluminación para las presentaciones de diapositivas);
- Tomas eléctricas; y
- Equipo audiovisual, incluidos proyectores, micrófonos (de ser necesarios) y equipo para filmar el taller.



### **Invite a proveer retroalimentación y haga el seguimiento**

Al final de cada día o cuando termine el taller, pida a los participantes que completen un formulario de retroalimentación a fin de que usted y otros planificadores puedan mejorar el taller en el futuro. En el formulario simplemente puede preguntarse a la gente que diga cuál fue la parte más eficaz y la menos eficaz del programa. Asimismo, se recomienda incluir en el formulario preguntas acerca de la ley cooperativa y los Principios de CLARITY a fin de determinar qué partes del contenido del taller se comunicaron claramente y cuáles partes no se han transmitido muy bien.

Podría ser necesario programar tiempo para que los planificadores realicen actividades de seguimiento después de taller con objeto de proveer información adicional y asistencia técnica. En Mongolia, por ejemplo, los dirigentes de las cooperativas no sólo se comprometieron a compartir los resultados de las reuniones consultivas con el grupo de trabajo sobre la reforma de la ley de cooperativas, sino que también a informar a las cooperativas comunitarias de los resultados de su trabajo con el grupo, de sus avances y de la dirección prevista en que irían las enmiendas propuestas a la ley. El seguimiento de tales compromisos se convirtió en una parte importante del fortalecimiento de la confianza entre los representantes de la asociación y sus miembros.

### **Use los medios de comunicación para su beneficio**

Consiga que los medios de comunicación transmitan sus mensajes. Aparte de los talleres, las mesas redondas televisivas, las entrevistas y otros eventos mediáticos contribuyen a aumentar el conocimiento del público sobre las cooperativas y pueden ayudar a mostrar las cooperativas y sus asuntos de una manera positiva. En Mozambique por ejemplo los eventos mediáticos se usaron eficazmente para fomentar el apoyo a las cooperativas, combatir la percepción negativa que se tenía de ellas, y ganar fuerza para formar una coalición de organizaciones nacionales.





**El cambio no se producirá sin** la activa participación y colaboración de las cooperativas comunitarias y sus organizaciones representativas de nivel superior. Ellas deben hacer suya la causa, completar sus planes y crear el cambio que desean.

## Parte II. Perfiles de proyectos de reforma legal

### Mongolia

En Mongolia, el Grupo de Trabajo sobre la Reforma de la Ley de Cooperativas logró su cometido de promover la reforma legal al incorporar al gobierno, a organizaciones de nivel superior y a organizaciones cooperativas primarias a nivel comunitario en los debates y en la redacción de una nueva ley. La participación de la comunidad de cooperativas en estos procesos era necesaria para que las cooperativas ahondaran sus conocimientos de la ley y para garantizar que se incluyeran en el borrador de la ley todos los temas e inquietudes de vital importancia. Para lograr esos objetivos, se aplicaron los Principios de CLARITY<sup>10</sup> de dos maneras:

- El análisis legal, para determinar en qué punto concentrar las iniciativas tendientes a crear una ley más favorable que responda a las necesidades de los negocios cooperativos y
- Actividades de extensión, para habilitar a las organizaciones comunitarias de manera que sean capaces de hacer responsables a sus representantes e incrementar su capacidad de promover una reforma legal favorable a las cooperativas.

Luego del colapso de la Unión Soviética y la ruptura del bloque soviético en 1991, Mongolia emprendió reformas económicas y políticas en gran escala, entre ellas la privatización. Un resultado del proceso de privatización fue una ley de cooperativas. Posteriormente, se realizaron tres



importantes revisiones de la ley a fin de generar competitividad en el sector de las cooperativas. La ley original y sus correspondientes revisiones resultaron fundamentales en sentar las bases para un menor control del Estado y una definición más clara del estado legal, derechos y responsabilidades de los negocios cooperativos. Sin embargo, aún se mantiene la necesidad de afinar el marco legal para respaldar el fortalecimiento y la competitividad de las cooperativas.

El año 2005, el proyecto de CHF Internacional de Mejoramiento, Medición y Promoción de Actividades de Mitigación de la Pobreza por parte de las cooperativas en sociedades en transición (IMPPACTS, por sus siglas en inglés, *Improving, Measuring and Promoting Poverty Alleviation by Cooperatives in Transition Societies*) se incorporó a la iniciativa GER (del inglés *Growing Enterprises Rapidly*), proyecto financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) que apoyaba el desarrollo de microempresas y pequeñas empresas en Mongolia. Se pensaba que un programa de desarrollo de cooperativas complementaría esta labor y podría ser

<sup>10</sup> Véase el cuadro de texto de la página 3. Para un análisis completo, consulte el primer informe de CLARITY *Creación de un Entorno Favorable para el Desarrollo de las Cooperativas: Principios para la Reforma Legal*.

respaldada por las conexiones con las cooperativas, asociaciones cooperativas, centros de capacitación y otras partes interesadas de la industria que se establecieron en conformidad con la iniciativa GER. IMPPACTS complementaba a GER al apoyar y promover a los empresarios que deseaban participar en los negocios cooperativos.

Cuando IMPPACTS comenzó a trabajar en Mongolia, el entorno no era muy favorable para las cooperativas debido a una serie de factores, como la inmadurez de los grupos comerciales, el desconocimiento de las redes de mercado y la insuficiente comunicación de las organizaciones de apoyo a las cooperativas (OAC) y los grupos de cooperativas respecto a sus necesidades. El gobierno no asignó prioridad al sector informal, por lo que las relaciones entre los negocios cooperativos, las OAC y los gobiernos locales y nacionales eran insustanciales. Asimismo, era negativa la percepción que tenía el público del sector de las cooperativas debido a su historia en la Mongolia comunista y una grave crisis de las cooperativas de ahorro y crédito que fue provocada por un mal manejo de fondos.

## Evaluación del entorno de las cooperativas

### Análisis ambiental

Antes de que pudiera preparar e implementar un plan, IMPPACTS debía entender el entorno de las cooperativas en Mongolia. Con miras de lograr este cometido, realizó dos análisis durante el período comprendido entre los años 2005 y 2006. En primer lugar, IMPPACTS creó la *Herramienta de Evaluación Rápida de las Cooperativas* (consulte el Apéndice A) para evaluar el sector global de las cooperativas e identificar las áreas de fortalezas y debilidades. El personal en terreno completó las encuestas haciendo uso de sus propios conocimientos, recursos escritos y entrevistas con miembros de cooperativas, líderes y funcionarios de gobierno. Luego de recabar la información necesaria, el personal compiló sus respuestas en un informe final. Uno de los principales resultados del informe fue la necesidad de mejorar el entorno de manera que fuera favorable para las cooperativas.

En segundo lugar, para comprender mejor el contexto social y conductual en el que operan las cooperativas en Mongolia, IMPPACTS realizó un es-

tudio de factores psicológicos y ambientales que determinan la formación y resistencia de los grupos comerciales.<sup>11</sup> El estudio apuntó a la falta de una tradición de trabajar en conjunto como un factor importante que afecta a la conducta de las cooperativas en Mongolia. Se determinó que este factor influía en la decisión de un posible integrante de formar un grupo comercial y mantenerlo en actividad. Como consecuencia de este estudio, CHF delineó la estrategia de IMPPACTS para concentrarse en crear confianza y promover el trabajo en equipo como una parte integral de la gobernabilidad de una cooperativa.

### Participación con la comunidad de cooperativas

Las dos evaluaciones permitieron al equipo de IMPPACTS comprender de mejor manera el sector de las cooperativas de Mongolia y el entorno en que se desenvolvían que no les era favorable del todo. Para entender cómo se puede trabajar en pos de mejorar este entorno, IMPPACTS comenzó a asistir a reuniones y talleres con los representantes del gobierno, organizaciones nacionales e internacionales de desarrollo cooperativo, así como asociaciones cooperativas. Mediante estas reuniones con las partes interesadas, IMPPACTS formó alianzas con instituciones orientadas a las cooperativas y se informó de iniciativas de reformas de la ley a nivel nacional. IMPPACTS utilizó esta información para educar a sus organizaciones asociadas locales y fomentar la participación de la comunidad en el debate nacional.

IMPPACTS participó en el Grupo de Trabajo sobre la Reforma de la Ley de Cooperativas, que se formó bajo la autoridad del Ministerio de Agricultura en 2005 con el objeto de evaluar y proponer las reformas que fueran necesarias a la ley de cooperativas de Mongolia. El grupo se reunió en diversas ocasiones durante los años 2005 y 2006; no obstante, carecía del empuje y representación de la comunidad en general. Reconociendo esta instancia como una oportunidad de participar, potenciarse como iniciativa y ofrecer recursos y asistencia técnica, IMPPACTS fomentó el debate de los temas dentro del grupo de trabajo y de la comunidad de las cooperativas, lo que contribuyó a movilizarlas en torno a las reformas legales.

<sup>11</sup> Véase la nota al pie N° 3.

## Creación e implementación de una estrategia de CLARITY

Cuando se publicó el primer informe de CLARITY en el año 2006, IMPACTS se lo presentó al Grupo de Trabajo. Los Principios de CLARITY eran muy adecuados para las actividades de IMPACTS y del grupo, cuyas metas conjuntas comprendían convertir el proceso de revisar la ley de cooperativas en una instancia ampliamente participativa, combatir la percepción negativa de las cooperativas en Mongolia y generar la capacidad e interés de las asociaciones cooperativas para que participaran con los sectores a los que representan. IMPACTS empleó los Principios de CLARITY como un esquema conceptual en el que podía basar las reformas a la ley de cooperativas y con el cual podía promover un entorno favorable y objetivo en términos de normativas para los negocios cooperativos. IMPACTS centró sus esfuerzos en aclarar o simplificar las normativas a fin de garantizar uniformidad en la aplicación de las leyes y contribuir a generar la capacidad y sostenibilidad del sector de las cooperativas mediante la educación.<sup>12</sup>

### Uso del análisis legal para revisar la ley de cooperativas

Con el objeto de identificar áreas en las que pudiera mejorar la ley de cooperativas de Mongolia, IMPACTS consiguió la ayuda voluntaria de un jurista estadounidense para que comparara la ley de Mongolia con los Principios de CLARITY. El experto identificó áreas que no contribuían a crear un entorno favorable para las cooperativas y escribió un informe en el que recomendaba que se introdujeran cambios a la ley de Mongolia, especialmente en las áreas que diferían ostensiblemente de lo estipulado en los Principios de CLARITY.<sup>13</sup> El análisis se tradujo al mongol y un abogado de ese país verificó las recomendaciones para garantizar la calidad de la traducción y que ésta reflejara de manera correcta el contexto legal local.

Este análisis comparativo permitió que IMPACTS apreciara las marañas legales de la ley de cooperativas de Mongolia. El análisis también identificó los aspectos de la ley que requerían mayor atención y también contribuyó a que las asociacio-

nes cooperativas mejoraran su comprensión de las fortalezas y debilidades de la ley.

### Educación de funcionarios, líderes de cooperativas y miembros de la comunidad

Los Principios de CLARITY se presentaron en Mongolia a través de diversos eventos, talleres y reuniones a principios del año 2007. Gracias a la traducción y a la distribución de estos principios se promovió su comprensión, así como se llegó a un consenso en cuanto a la necesidad de emprender reformas. Los principios otorgaban un punto de referencia alrededor del cual la comunidad de cooperativas podía concentrar sus esfuerzos para lograr una reforma en la ley de cooperativas.

## Un diálogo abierto mediante el cual las cooperativas comunitarias pueden dar a conocer sus opiniones y compartir sus inquietudes confiere a la comunidad de cooperativas un papel más activo en el proceso de reforma legal.

IMPACTS presentó primero los principios durante una sesión formal del Grupo de Trabajo sobre la Reforma de la Ley de Cooperativas en marzo del 2007, a la que asistieron funcionarios de gobierno, asociaciones cooperativas y un grupo selecto de cooperativas comunitarias. Jamás se había incluido antes a representantes de la comunidad en el grupo de trabajo, por lo que la reunión se transformó en un campo de experimentación para verificar si estaban interesados en el proceso. El personal de IMPACTS realizó una presentación sobre los Principios de CLARITY y el proceso de movilizar a las cooperativas para que adoptaran medidas tendientes a modificar las leyes. Los comentarios fueron bastante positivos. Muchos representantes de la comunidad expresaron su interés en participar en el proceso de reforma utilizando la iniciativa CLARITY, al considerarla un medio para informar a las asociaciones cooperativas y legisladores respecto a los problemas que enfrentaban al poner en marcha sus negocios cooperativos.

Sin embargo, pronto se hizo patente que no existía una práctica estándar para celebrar reuniones de consulta entre los representantes de las

<sup>12</sup> La traducción al mongol del primer informe de CLARITY se encuentra disponible en el sitio Web, [www.clarity.coop](http://www.clarity.coop).

<sup>13</sup> También disponible en el sitio Web, [www.clarity.coop](http://www.clarity.coop).



asociaciones cooperativas y sus integrantes o para recopilar información o para recibir comentarios de los miembros de las cooperativas. IMPPACTS diseñó y llevó a cabo un taller de “capacitación para capacitadores” para los representantes de nueve asociaciones cooperativas. Se concentró en la movilización de la comunidad y otras técnicas orientadas a incrementar la participación de las cooperativas comunitarias en la reforma legal. Durante el taller, realizado el mes de agosto de 2007 y que tuvo un día y medio de duración, un consultor en desarrollo comunitario instruyó a los representantes de las asociaciones sobre los principios de una efectiva movilización comunitaria y cómo interpretar la actual ley de cooperativas y marcos reguladores relacionados, incluida la aplicación de los Principios de CLARITY. Al finalizar el taller, los líderes de las asociaciones prepararon un programa de trabajo que los orientara en las futuras reuniones comunitarias, de manera que se optimizara la participación y retroalimentación de sus integrantes.

Durante los siguientes cuatro meses, los representantes de las asociaciones cooperativas organizaron y celebraron una serie de reuniones de consulta. En ellas participaron más de 300 miembros de la comunidad procedentes de nueve regiones de toda Mongolia, incluso de algunas de las áreas más rurales más remotas. En cada una de las sesiones de un día de duración se reunieron funcionarios administrativos locales, líderes de las asociaciones cooperativas, miembros de cooperativas comunitarias y grupos comerciales de la región. Los participantes recibieron copias de la actual ley de cooperativas, actualizaciones del estado de las reformas proyectadas e información sobre los Principios de CLARITY.

Los participantes se dividieron en grupos pequeños para analizar los problemas regulatorios que enfrentaban y cómo los líderes de sus asociaciones podían proveer retroalimentación al grupo de trabajo. En un foro que jamás había existido, los participantes conversaron sobre una amplia gama de temas, entre ellos las dificultades que existían para registrar los negocios cooperativos, la falta de coherencia en la aplicación de normativas, política fiscal, la necesidad de generar vínculos con el mercado y mecanismos de apoyo y cómo se estaba implementando el programa nacional de desarrollo cooperativo. Los debates también tocaron el tema de la relación que se estaba desarrollando entre los miembros de las cooperativas comunitarias y los representantes de sus asociaciones cooperativas. Durante los debates los participantes respaldaron enérgicamente la necesidad de fortalecer la comunicación y el grado de interés.

**Originar el cambio requirió la activa participación y colaboración de las cooperativas comunitarias y sus organizaciones representativas. Ellas deben hacer suya la causa, completar sus planes y crear el cambio que desean.**

Las reuniones con la comunidad de cooperativas crearon un diálogo abierto con el que los participantes podían dar a conocer sus opiniones, buscar respuestas a sus preguntas, conocer los programas de apoyo disponibles, conocer a otros miembros de las cooperativas y mostrar su trabajo y productos. Las reuniones movilizaron a los miembros de las cooperativas para que adoptaran una función más activa en el proceso de reforma y a los líderes de las asociaciones cooperativas para que intercambiaran las ideas de la comunidad con el grupo de trabajo.

### **Finalización del borrador de una nueva ley**

Cuando culminó la serie de reuniones con la comunidad, los líderes de las cooperativas y la iniciativa IMPPACTS presentaron las ideas y comentarios ante el grupo de trabajo, a quien se le encargó

finalizar el borrador de la ley. Las sugerencias de la comunidad que se incorporaron en el borrador del segundo trimestre de 2008 incluían aclarar la definición de una cooperativa y su estado legal como una entidad sin fines de lucro; enmendar los actuales reglamentos civiles, impositivos, mineros, de seguros y auditoría para eliminar el trato contradictorio de las cooperativas; reducir el número mínimo de miembros que se requieren para establecer una cooperativa y establecer una oficina nacional para asuntos que atañen a las cooperativas. Como consecuencia del diálogo y las relaciones que se cultivaron en las reuniones con la comunidad, los líderes de las cooperativas se reportaron ante sus miembros para analizar el borrador y adoptar las medidas legislativas esperadas.

### Uso de los medios de comunicación

Promover los temas que afectan a las cooperativas mediante una reforma legal requiere una estrategia activa de extensión y comunicaciones, con la que no contaban las asociaciones locales antes de colaborar con la iniciativa IMPPACTS y el proyecto CLARITY. Durante la presentación inicial de CLARITY ante el grupo de trabajo se estableció una conexión con los medios de comunicación. Entre los asistentes se contaba un miembro de este sector, quien se interesó en poner al aire programas sobre el trabajo conjunto. Poco tiempo después, más estaciones de radio y televisión expresaron su interés en el tema y colaboraron para producir una serie de programas que promovían a las cooperativas y al proceso de reforma de la ley de cooperativas. Durante el año 2007, ocho programas de radio y cuatro programas televisivos salieron al aire. Estos programas consistían en entrevistas con miembros de cooperativas y participantes del grupo de trabajo. Estos programas llevaron las experiencias de las cooperativas de base a un público más amplio, mejoraron la reputación de las cooperativas en Mongolia y lograron un mayor apoyo para las reformas de la ley.

### Conclusión

Desde marzo de 2009, el anteproyecto de la nueva ley de cooperativas se encuentra en las etapas finales de preparación para presentarlo ante el Parlamento de Mongolia. Todas las acciones emprendidas por los participantes en el proceso

—incluido el grupo de trabajo, IMPPACTS, las cooperativas y las asociaciones— junto con la utilización de los Principios de CLARITY en el análisis de la ley, con la educación impartida, con la movilización de la comunidad de cooperativas y con la participación de los medios contribuyeron en gran medida al proceso de redacción de la nueva ley. Asimismo, se aprendieron valiosas lecciones con respecto a la movilización y respaldo del proceso de reforma y las estrategias que el movimiento de cooperativas en Mongolia debe adoptar para desempeñar un papel más marcado en situaciones similares.

Primero, es importante comprender a fondo los procesos y prácticas legislativas a fin de implementar un plan de trabajo efectivo, hacer partícipes a los actores necesarios, sincronizar las iniciativas de reforma a la ley de cooperativas y ganar apoyo para ellas. Se cuenta con una amplia variedad de herramientas que pueden ayudar a lograr sus cometidos.

Segundo, la comunidad de cooperativas también debe llegar a comprender otras leyes y procesos de reforma en progreso que puedan afectarla y ser capaz de brindar información y representar los intereses de las cooperativas cuando estas leyes se debatan y consideren. En Mongolia, para presentar una voz unificada a través de todos los sectores de las cooperativas, las asociaciones cooperativas formaron un grupo global que garantizara un liderazgo, coordinación y fiscalización más efectivos de las reformas que se están realizando a las leyes. Las reuniones de consulta, que acompañaron la redacción del último borrador, potenciaron y energizaron a las asociaciones cooperativas. Al mismo tiempo, el hecho de que circularan y se examinaran en conjunto los Principios de CLARITY en una serie de reuniones y talleres participativos contribuyó a informar y motivar a las cooperativas comunitarias para que participaran en el debate de reforma de la ley. Ambas acciones fortalecieron la capacidad del sector de las cooperativas en su totalidad para abogar por las reformas necesarias.

Tercero, a medida que se implementa el proceso de intercambio de información y generación de consenso con el uso de los Principios de CLARITY, existe una necesidad simultánea de fomentar la capacidad de las cooperativas y sus asociaciones para diseñar e implementar una estrategia de cabildeo y promoción. En la actualidad, no hay una

estrategia unificada de cabildeo que abogue por la aprobación del borrador de la ley o que aborde nuevos temas legales y normativos a medida que surjan. Sin un frente unido sólido, se podrían perder las oportunidades de abogar por las cooperativas. A solicitud del grupo de trabajo, IMPPACTS recurrió a una ex congresista estadounidense con experiencia en cabildeo y relaciones con el gobierno para que elaborara una estrategia de cabildeo que ayudara a que el borrador de la ley fuera aprobado en el parlamento. En marzo de 2009, ese

trabajo estaba en progreso y se estaba elaborando un detallado plan de trabajo para guiar las actuales actividades de cabildeo y promoción.

Se han sentado las bases para la reforma. No obstante, independientemente de qué planes se formulen, el cambio no se producirá sin la activa participación y colaboración de las cooperativas comunitarias y sus organizaciones representativas de nivel superior. Ellas deben hacer suya la causa, estar al tanto del progreso de sus planes y crear el cambio que desean observar.

## Nicaragua

CLARITY puede ser utilizada como una herramienta educativa eficaz para ayudar a los dirigentes cooperativos a comprender fortalezas y debilidades de su ley cooperativa. En Nicaragua, tres Organizaciones de Desarrollo Cooperativo (ODC) de los Estados Unidos introdujeron CLARITY en las organizaciones recién-formadas de promoción y regulación de cooperativas a nivel nacional, CONACOOOP e INFOCOOP. Sirviéndose de CLARITY como un lente para evaluar el nuevo marco jurídico del país, CONACOOOP e INFOCOOP identificaron áreas clave susceptibles de ser mejoradas. El equipo de Nicaragua elaboró la *Tarjeta de Puntuación de CLARITY*, una herramienta de evaluación acompañada de un análisis legal comparativo que sirvió para proporcionar a las cooperativas de Nicaragua un esquema para evaluar el entorno cooperativo legal.

Desde 2004, las ODC han trabajado lado a lado con las cooperativas de Nicaragua abogando por una nueva ley de cooperativas en Nicaragua que promueva un entorno más habilitante para el desarrollo cooperativo. En enero de 2005, se promulgó una nueva ley, la Ley Número 499, Ley General de Cooperativas.<sup>14</sup>

Sin embargo, las cooperativas de Nicaragua no fueron consultadas ni participaron en el proceso de redacción de la ley. Cuando la examinaron tras su aprobación, algunos de los dirigentes cooperativos se dieron cuenta de que contenía fallos importantes. Varias cooperativas se juntaron para abogar por una regulación que corrigiera algunos fallos y vacíos. En 2007, se aprobó una regulación con objeto de aclarar la ley y facilitar su implementación.

La ley de 2005 y la regulación de 2007 nombraron a dos instituciones como las principales reguladoras y promotoras de las cooperativas: el Instituto Nicaragüense de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) y el Consejo Nacional de Cooperativas de Nicaragua (CONACOOOP). INFOCOOP es el ente encargado de la regulación, registro y supervi-



sión de las cooperativas, en cambio CONACOOOP es responsable de los programas de promoción. Las dos instituciones se crearon a principios de 2008, pero ni la ley ni la regulación proporciona una clara definición de sus funciones de la una frente a la otra, o respecto de cómo podrían colaborar de manera eficaz en nombre de las cooperativas de Nicaragua.

**Al trabajar directamente con las instituciones gubernamentales encargadas de la regulación y el fomento de las cooperativas se creó una vía muy eficaz para que CLARITY jugara un papel importante.**

En 2007 tres ODC de los Estados Unidos: la Asociación de Cooperativas y Mutuales de Seguros de las Américas, la Asociación Nacional de Empresas Cooperativas, y el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito aunaron sus recursos humanos y financieros con el objetivo de examinar el proceso de reforma de la ley de cooperativas en Nicaragua. Prepararon una metodología para utilizar CLARITY como instrumento para entender el entorno legal y cooperativo de las cooperativas en

<sup>14</sup> Un análisis de la nueva ley de cooperativas de Nicaragua está incluido en el informe: *La Creación de un Entorno Favorable para el Desarrollo Cooperativo. Principios para la Reforma Legal*. 2006, pp. 21-23.

el país. El equipo infundió nuevo vigor al proceso de reforma legal mediante un proceso complementario que contemplaba la evaluación del sector cooperativo, una evaluación de la ley de cooperativas, capacitación de dirigentes cooperativos utilizando CLARITY como un catalizador en el análisis y la discusión.

### **Evaluación del entorno de las cooperativas**

El entender el entorno cooperativo es esencial para determinar si las condiciones son conducentes a una actividad de reforma basada en CLARITY e identificar los socios potenciales y las acciones apropiadas. No hay que pasar por alto el papel que juega saber escoger el momento oportuno para emprender las actividades relativas a la reforma legal. El equipo de Nicaragua contrató a un consultor para evaluar si el sector cooperativo estaba lo suficientemente organizado e interesa-

### **El encontrar a un líder que ayude a abogar por CLARITY fomenta el interés, la participación y la retroalimentación.**

do para beneficiarse de las actividades de CLARITY. El consultor había establecido contactos con funcionarios nicaragüenses y dirigentes cooperativos, tenía un buen conocimiento del entorno cooperativo y de la historia cooperativa reciente, y era sensible al entorno político. Los contactos del consultor le permitieron conocer detalles de la formación de CONACOOOP e INFOCOOP, e identificar con precisión el momento más oportuno para llevar a cabo una actividad relacionada con CLARITY.

La evaluación del consultor influyó significativamente en el diseño de la actividad de CLARITY. Dado que la ley había sido recientemente revisada, no había mucho interés en buscar una reforma legal. En su lugar, sugirió que la atención se centrara en el trabajo con INFOCOOP y CONACOOOP para entender la ley y ayudar a determinar las funciones de esas dos instituciones nuevas en cuanto a mejorar el entorno habilitante general para fomentar

el desarrollo cooperativo. El trabajar directamente con las instituciones del gobierno encargadas de la regulación cooperativa resultó ser un enfoque sumamente eficaz.

### **Creación e implementación de una estrategia de CLARITY**

#### **La solicitud de apoyo y la identificación de líderes**

Desde el comienzo el equipo siempre consultó con líderes de las cooperativas para planificar las actividades de CLARITY. Sin el reconocimiento local del valor potencial de los principios de CLARITY, las actividades fallarían en cuanto a estimular el interés a largo plazo, y lograr una discusión positiva. Una sesión de orientación con miembros de CONACOOOP se centró en el potencial de CONACOOOP para configurar el entorno cooperativo de Nicaragua, y en el hecho de que al aprender más acerca de las leyes y reglamentos las cooperativas serían más capaces de entender sus derechos y responsabilidades. Como resultado de la respuesta positiva a la idea de utilizar CLARITY como una herramienta para facilitar esta tarea, el equipo de Nicaragua propuso organizar un taller en el que participaran miembros de CONACOOOP y los representantes cooperativos elegidos de INFOCOOP. En este taller los líderes de ambas organizaciones podrían analizar los Principios de CLARITY y su aplicabilidad a la ley de cooperativas de Nicaragua.

Con la finalidad de solidificar el apoyo a la actividad de CLARITY, el equipo contrató a un segundo consultor, un líder respetado en la comunidad cooperativa. Este consultor se desempeñó como un enlace y un facilitador con INFOCOOP y CONACOOOP, fomentando la confianza y promoviendo el interés en un diálogo sobre CLARITY. El equipo, asimismo, identificó a un miembro de CONACOOOP quien defendería la causa de CLARITY, promovería el interés entre sus colegas y aportaría observaciones sobre el diseño del taller con objeto de asegurar que satisfacía las necesidades y los deseos del público al que el taller iba dirigido.

#### **La utilización de los Principios de CLARITY en el análisis legal**

Antes de planificar los detalles de las actividades del taller, el equipo utilizó CLARITY para deter-

minar las fortalezas y debilidades de la ley de cooperativas. Dicho análisis fue decisivo para poner de relieve los efectos del entorno legal y regulatorio en el desarrollo cooperativo. Con la asistencia de un abogado estadounidense, el equipo desarrolló y probó una nueva herramienta, la *Tarjeta de Puntuación de CLARITY* para medir la medida en que los artículos de la ley observaban los Principios de CLARITY.

Usando la *Tarjeta de Puntuación*, un analista puede estimar el grado de conformidad de la ley en una escala de cero a 4, identificando las áreas débiles y fuertes de las leyes de cooperativas, lo cual puede servir como punto de partida para entablar las conversaciones sobre las actividades de promoción o la reforma legal. Además de calificar los artículos de la ley según su cumplimiento con los principios de CLARITY, el abogado estadounidense trabajó con un abogado local para interpretar el significado de cada puntuación asignada y proponer soluciones que corrijan las debilidades de la ley. El abogado local esclareció muchas de las leyes y suministró su contexto, lo cual permitió que se introdujera una perspectiva correcta de Nicaragua en el *Análisis de la Tarjeta de Puntuación*.

La *Tarjeta de Puntuación* junto con el *Análisis de la Tarjeta de Puntuación* forman una herramienta completa para revisar el derecho cooperativo. La *Tarjeta de Puntuación* provee una visión amplia y el *Análisis de la Tarjeta de Puntuación* suministra los detalles posibilitando a los participantes el entender y priorizar muchos asuntos legales.<sup>15</sup> Sin embargo, las herramientas no son preceptivas, las decisiones finales en cuanto a sentar las prioridades de los temas, elaborar soluciones y seguir hacia adelante están completamente en las manos del movimiento cooperativo local.

En Nicaragua, los valores numéricos de puntuación junto con el informe sobre el análisis comparativo hicieron que CLARITY fuera accesible al grupo meta de líderes cooperativos. Como no fueron demasiado técnicos, ni estaban enfocados en la terminología jurídica, los valores numéricos y el análisis fueron la guía para que los participantes

del taller pudieran navegar en las leyes y reglamentos, sirvieron para orientar el debate acerca de las fortalezas y debilidades, y ayudaron a alcanzar un consenso sobre las prioridades.

### **Incorporar a los líderes cooperativos en un formato de taller**

La actividad de CLARITY en Nicaragua concluyó con un taller “Aplicación de los Principios de CLARITY a la Ley General de Cooperativas”. Para más información sobre el taller, véase las páginas 30-31.

### **Integrar la flexibilidad en la estrategia e implementación**

La iniciativa de Nicaragua se realizó en un periodo de 18 meses entre marzo de 2007 y agosto de 2008. El éxito de la iniciativa se debió en gran parte al enfoque flexible y apropiado para el contexto, aunque resultó un proceso largo y en constante evolución, lo cual implicó la adaptación a nueva información y a nuevas circunstancias. Por ejemplo, en base al primer informe del consultor, el equipo de Nicaragua vio la oportunidad de colaborar desde el comienzo para ayudar a capacitar e informar a los líderes recientemente elegidos de INFOCOOP y CONACOOOP en lo referente a los Principios de CLARITY.



<sup>15</sup> Véase el Apéndice B que contiene una plantilla en blanco de ambos instrumentos. Las versiones completadas que reflejan el análisis de la ley de Nicaragua se encuentran disponibles en [www.clarity.coop](http://www.clarity.coop).

El enfoque también tuvo éxito gracias al nivel de compromiso de los miembros del equipo y su habilidad de conseguir que su respectivo programa de desarrollo cooperativo de USAID financiera las actividades. Todos los miembros del equipo se mostraron dispuestos a proponer nuevas ideas, probar enfoques únicos, y dedicar recursos humanos y financieros con la finalidad de alcanzar un resultado positivo.

### Conclusión

Algunos hallazgos de la experiencia de CLARITY en Nicaragua son relevantes para los movimientos que buscan conectarse a través de los sectores cooperativos en lo concerniente a asuntos legales y regulatorios.

Primero, el equipo de Nicaragua tuvo la suerte de realizar su trabajo justo cuando INFOCOOP y CONACOOOP se acababan de formar y luego pudieron colaborar en el momento oportuno trabajando directamente con las instituciones del gobierno responsables de la regulación de las cooperativas lo cual redundó en una promoción inesperada que a su vez originó una vía eficaz para que CLARITY jugara un papel importante.

Las lecciones que CHF Internacional adquirió de su experiencia de talleres de capacitación en Mongolia (véase el perfil de Mongolia) fueron útiles a la organización para perfeccionar el taller de Nicaragua. El equipo de Nicaragua recurrió a

los servicios del mismo consultor legal y aplicó las lecciones de Mongolia en beneficio de los líderes cooperativos de Nicaragua.

Los hallazgos obtenidos a través de las evaluaciones efectuadas antes del taller que revelaron el hecho de que los participantes ya tenían un alto nivel de conocimiento de las leyes y regulaciones relativas a las cooperativas, permitieron al equipo revisar el programa del taller a fin de hacerlo más relevante y útil. Los participantes agradecieron la seriedad del tema especialmente porque se presentó con ejemplos de la legislación y de la regulación de movimientos cooperativos alrededor del mundo.

Se espera que la experiencia que se ha tenido hasta ahora con los líderes cooperativos de Nicaragua sea el primer paso hacia futuras actividades, tales como la promoción o el cabildeo a favor de introducir enmiendas a la ley de cooperativas. El equipo de Nicaragua completó un informe final en español en el cual se documentan las lecciones aprendidas del taller. El informe se compartió con INFOCOOP, CONACOOOP y la comunidad cooperativa nicaragüense a fin de proporcionarles un contexto y un punto de partida para futuros esfuerzos. Se espera que INFOCOOP y CONACOOOP sean los líderes en los esfuerzos dirigidos a promover y establecer un entorno habilitante para las cooperativas. El proceso de CLARITY les ha proporcionado las herramientas para comenzar este trabajo.

## Mozambique

En el marco del trabajo realizado por la Asociación Nacional de Empresas Cooperativas (NCBA, por sus siglas en inglés), en Mozambique se han desplegado esfuerzos continuos para lograr una sensibilización respecto del entorno legal que afecta a las organizaciones cooperativas; informar al público sobre el valor de las cooperativas para la economía; y buscar la reforma legal a través de organizaciones comunitarias, comenzando por el nivel local y progresando hasta llegar al nivel nacional. Los elementos clave del éxito de la NCBA son:

- una amplia campaña educativa que llega hasta distintos segmentos de la población;
- un enfoque sumamente participativo mediante el cual las principales partes interesadas y el público en general llegan a darse cuenta de su potencial para efectuar el cambio; y
- la formación de alianzas sólidas con organizaciones locales con el propósito de asegurar un liderazgo comunitario en todas las actividades.

Si bien los Principios de CLARITY no han sido el eje central de la estrategia de la reforma legal en Mozambique, han sido utilizados como una importante referencia y herramienta educativa para reforzar los temas en los que están enfocados las cooperativas y sus miembros. CLARITY fue el punto de referencia con el que se comparó el anteproyecto de ley con el propósito de determinar si la ley estaba cumpliendo con los estándares internacionales que rigen la ley de cooperativas. Al observar esos estándares, el floreciente sistema cooperativo marcará un nuevo rumbo en contraposición con el uso que se ha hecho históricamente de las cooperativas en Mozambique. CLARITY se ha enfocado en la importancia fundamental de la democracia en las cooperativas. Ese enfoque ha ayudado a desarrollar una percepción pública más positiva del valor de las empresas cooperativas en Mozambique.

Durante el régimen socialista (1977 a 1993), el gobierno ejerció mucha influencia en la gobernabilidad y la dirección de las cooperativas. El sector se caracterizaba por una estructura de gobernabilidad no democrática y por un gobierno que

dirigía todas las actividades de las cooperativas. Durante ese periodo, las cooperativas se organizaban principalmente para abastecer de alimentos a las ciudades, sin considerar los aspectos comerciales o de mercadeo de los negocios, o el control democrático de los miembros de las cooperativas. Durante aquellos años, la percepción de las cooperativas como negocios independientes sufrió un daño considerable.

Desde 1995, la estrategia de la NCBA ha sido rejuvenecer el crecimiento de las cooperativas en Mozambique. Los esfuerzos iniciales se centraron en la promoción de las asociaciones de campesinos y la necesidad de redefinir el término de “cooperativa” de manera que se perciba como algo positivo. El trabajo ulterior se enfocó en promover un entorno favorable para el desarrollo de las cooperativas a través de una reforma legal.

**La reforma legal no se puede imponer desde afuera. El proceso de reforma debe ser orgánico, seguir un curso deseado por la población local y debe ser relevante para las necesidades locales.**

Al principio, las asociaciones campesinas se promovieron como grupos de campesinos que trabajaban juntos con la finalidad de aprovechar las economías de escala para transportar y comercializar sus productos. Esas asociaciones permitían a los campesinos agrupar sus capacidades de producción para lograr ganancias más elevadas. Como las asociaciones no llevaban la carga de la connotación negativa asignada a la palabra “cooperativa”, fueron acogidas más fácilmente por las comunidades de campesinos. A partir de 1995, la NCBA ha colaborado en el desarrollo de asociaciones de campesinos y otros grupos. La formación de una asociación se convirtió en el medio para que un grupo trabajara con el propósito de lograr metas comunes.



Sin embargo, la ley de Mozambique no otorgaba a las asociaciones el derecho de llevar a cabo actividades comerciales, incluidas las actividades de mercadeo y comercialización. En calidad de organizaciones sin fines de lucro, estuvieron relegadas a realizar actividades sociales, no actividades comerciales. Tras notar esa grave deficiencia en el marco jurídico, en 2007 la NCBA y sus socios locales hicieron pasar por el proceso parlamentario una ley revisada de asociaciones de campesinos que permite a las asociaciones de campesinos comercializar sus cosechas.

La ley de asociación revisada suscitó un aumento en el número de registros de nuevas asociaciones, una evolución positiva que depuró las deficiencias de la ley. Se necesitaba un mejor proceso de registro, uno que fuera menos engorroso y menos caro, y que estuviera disponible a nivel local. La NCBA y sus asociados dirigieron su atención hacia la promulgación de un nuevo decreto-ley para las asociaciones de campesinos. Esta ley, promulgada en 2006, hizo que fuera posible que las asociaciones se registraran a nivel local y les confirió amparos de la ley más amplios. La NCBA entonces se dedicó a ayudar a registrar nuevas asociaciones y a llevar a cabo campañas educativas para informar a los campesinos acerca de los beneficios que reportaba la membresía de la asociación.

### Evaluación del entorno de las cooperativas

En 2007, reconociendo que la posibilidad del decreto-ley no era suficiente para proteger a las asociaciones y cooperativas, la NCBA contrató a

un abogado de Mozambique para que evaluara los vacíos de la ley cuando ésta se aplicaba a las cooperativas. El abogado llegó a la conclusión de que la ley de asociaciones campesinas era muy simplista y no contemplaba entidades comerciales más complejas como las cooperativas. Además, estaba enfocada en campesinos y no incluía a otros sectores, tales como, transporte, comunicaciones y vivienda, los cuales ya contaban con asociaciones y cooperativas. La evaluación legal ponía de relieve la necesidad de una ley de cooperativas moderna basada en principios democráticos, en lugar de la intervención del gobierno, con la finalidad de responder a las necesidades de la creciente economía de Mozambique. La NCBA y sus asociados modificaron su estrategia una vez más a fin de poner más énfasis en actividades de sensibilización del público destinadas a promover una ley de cooperativas moderna.

### Creación de una estrategia

#### La educación del público como medio para generar impulso

La educación del público y el fomento de una mayor conciencia respecto de los asuntos cooperativos fueron tareas necesarias para promover la comprensión en el sector en cuanto a la importancia de abogar por una reforma legal. El educar a todos los segmentos de la sociedad de Mozambique en lo que concernía a la necesidad de una ley de cooperativas moderna, representó un desafío mayor para la NCBA, especialmente frente a las ideas falsas que el público tenía de las cooperativas desde hacía mucho tiempo. Comenzando lentamente, la NCBA y sus asociados sensibilizaron al público acerca de los amparos y derechos inadecuados que se habían concedido a las asociaciones y a sus actividades comerciales. Dado que la ley que regía las asociaciones era la única ley bajo la cual los campesinos podían organizarse, la estrategia educativa reclamaba que se mejorara dicha ley, en vez de descartarla.

En 2008, la NCBA y sus asociados en las actividades de promoción, a saber, las asociaciones de campesinos y las organizaciones de nivel superior, implementaron una estrategia de educar intensa y ampliamente al público en lo referente a las cooperativas, no sólo para convencer a los campesi-

nos de la necesidad de una ley de cooperativas moderna, sino también para convencer a todas las partes interesadas, incluidos los funcionarios de gobierno, de los importantes beneficios sociales y económicos que acarrearía la creación de un marco habilitante para las cooperativas. Para fomentar el apoyo a las cooperativas y combatir las percepciones negativas, la NCBA patrocinó algunos seminarios sobre el éxito que tenían las cooperativas en Brasil y las contribuciones que éstas hacían a la economía brasileña.

### **CLARITY se ha enfocado en la importancia fundamental de la democracia en las cooperativas.**

El ejemplo brasileño fue eficaz porque Brasil es respetado en Mozambique y los dos países comparten un idioma común. Las mesas redondas televisivas y otros eventos mediáticos ampliaron el conocimiento que tenía la gente de las cooperativas, e hicieron que esas organizaciones y los asuntos que les concernían se vieran de manera positiva. A medida que el interés crecía a nivel comunitario, una coalición de organizaciones nacionales, entre ellas, la Organización Nacional de Campesinos y la Asociación Nacional de Productores de Frutas, comenzaron a darse cuenta de los beneficios potenciales de una ley de cooperativas. Durante todo el año, esas organizaciones combinaron sus fuerzas para organizar talleres informativos y de promoción dirigidos no sólo a sus miembros y a sus principales líderes sociales, sino también a los encargados de tomar decisiones a nivel del gobierno, incluidos los miembros del parlamento.

Mediante el proceso de informar al público, se introdujo CLARITY como un recurso para el creciente movimiento cooperativo. La traducción del informe de CLARITY del año 2006 al portugués hizo que ese informe estuviera disponible para la gente que no domina el idioma inglés. Los estudios de casos se usaron para que la gente adquiriera conocimiento de cómo funcionaba el sector cooperativo en distintas partes del mundo, y sirvieron para proveer ejemplos de cómo las leyes ya sea pueden ayudar al desarrollo cooperativo, ya sea pueden impedirlo. La inclusión de CLARITY en el proceso educativo sirvió para elevar la categoría del sector

cooperativo, fomentar que se nivelara el terreno de juego para las cooperativas y los negocios del sector privado, y promover la ética y la equidad en las prácticas comerciales en Mozambique.

### **La utilización de un enfoque participativo para estimular el liderazgo**

En sus actividades, la NCBA ha utilizado enfoques participativos para facilitar la participación de todos los segmentos de la sociedad y de todos los sectores de la economía. Este enfoque de abajo hacia arriba forja el apoyo a nivel comunitario e incluye canales de retroalimentación de manera que las opiniones expresadas a nivel local sean escuchadas a nivel nacional.

En la redacción de la nueva ley de cooperativas se fijó como un objetivo importante el incorporar los principios habilitantes expresados en CLARITY de una manera adecuada para Mozambique. La ley de cooperativas moderna de Mozambique debía marcar un cambio claro con respecto a la tradición histórica de las cooperativas en ese país.

El proceso participativo de la elaboración del anteproyecto de ley comenzó en 2007 y continuó en el 2008, haciéndose una evaluación de la ley cooperativa vigente en talleres y audiencias públicas que se celebraron en todo el país. Se animó a los miembros de sector cooperativo a compartir sus experiencias con relación a la ley y a expresar sus opiniones respecto de lo que era necesario introducir en una ley de cooperativas moderna.

Las recomendaciones recogidas en los eventos públicos se transmitieron a un equipo de tres abogados oriundos de Mozambique, Brasil y de los Países Bajos, quienes analizaron los lineamientos de una nueva ley de cooperativas sobre la base de sus conocimientos y experiencia en materia de cooperativas en su país y en base a buenas prácticas aplicadas en todo el mundo. El abogado de Mozambique dirigió la labor de la redacción de la nueva ley, asegurando que el marco se generara localmente y no fuera impuesto por partes externas. El equipo preparó 3 borradores, y cada uno de ellos se presentó a consideración del público para que la gente pudiera dar sus comentarios. Las mejoras de la ley se hicieron a través de los talleres, y la incorporación de las observaciones del público. Este proceso participativo, iterativo, garantizó que se recibiera insumos de todos los niveles. Asimismo, creó en la comunidad cooperativa un sentido

de propiedad y generó un amplio respaldo del público en general para un entorno legal habilitante. Antes de que se presentara el anteproyecto de ley al parlamento en diciembre de 2008, fue revisado por los asociados y organizaciones locales.

De manera paralela al proceso de redacción, la NCBA patrocinó talleres dirigidos a funcionarios del gobierno; tales eventos estaban enfocados en explicar como el desarrollo cooperativo podría tener un impacto positivo en la economía de Mozambique. Los talleres corrigieron percepciones equivocadas acerca de la formación y funcionamiento de una cooperativa, describían buenas prácticas internacionales y exploraban la manera como esas buenas prácticas podrían implementarse en Mozambique. Los talleres contaron con la participación de ministros, miembros del parlamento, y otros funcionarios del gobierno. El conseguir la participación de esos interesados fue vital para mantenerles informados sobre los temas y recabar su opinión durante todo el proceso de preparación del anteproyecto de ley.

### **El establecimiento de alianzas fuertes para asegurar un liderazgo de la base**

La NCBA ha trabajado diligentemente con el objetivo de estimular la colaboración mediante la formación de una coalición de organizaciones que dirijan las actividades. Algunas organizaciones, tales como la Organización Nacional de Campesinos, son organizaciones fuertes, pero la mayoría tiene debilidades internas porque todavía siguen bajo la influencia del régimen político anterior. En el marco de su labor en Mozambique, la NCBA no sólo ha respaldado actividades relacionadas con la reforma legal, sino que también ha prestado asistencia técnica a organizaciones asociadas con objeto de asegurar que ellas mismas sean capaces de llevar a cabo dichas actividades.

Con la asistencia técnica y la orientación de la NCBA, los asociados de la coalición (asociaciones de campesinos y organizaciones de nivel superior) formaron un comité de dirección en 2007 para supervisar el esfuerzo de reforma legal. El comité esbozó un plan de tres años con objetivos y actividades claros. Asimismo, fue el propulsor de talleres y audiencias para recabar opiniones sobre el marco legal existente y formular recomendaciones para la nueva ley. La NCBA principalmente ha jugado un papel en la formación de la coalición. Los aso-

ciados de la coalición están tomando el liderazgo con respecto a la educación continua de asociados locales en materia de cooperativas y en lo que concierne a las actividades relativas a la reforma legal. Al hacer que una parte central de su trabajo sea lograr que los asociados locales se adueñen de las actividades, la NCBA pretende asegurar que todos los niveles de la sociedad tengan acceso a información y sepan cuáles son los canales para expresar sus opiniones y ser escuchados. El proceso de forjar un sentimiento de adueñamiento del proceso a nivel local, se cimentó en el proceso iterativo usado para revisar, formular recomendaciones y revisar la ley de cooperativas, lo cual requirió un diálogo y una comunicación continuos entre varios grupos.

### **Conclusión**

La NCBA y sus asociados han realizado grandes progresos en lo que respecta a mejorar el entorno para que sea favorable al desarrollo de las cooperativas en Mozambique abogando por asuntos fundamentales y apoyando las empresas cooperativas. No obstante el trabajo no ha terminado todavía. Se debe continuar desplegando esfuerzos importantes para reformar las cooperativas existentes y convertirlas en organizaciones modernas y democráticas que pueden operar exitosamente en la economía moderna. Se requiere un enfoque a largo plazo. La nueva ley de cooperativas se presentó ante el parlamento el 9 de diciembre de 2008. Ahora que se ha promulgado, su aplicación y utilidad deberán ser probadas para determinar el grado de éxito que ha tenido la reforma legal en Mozambique.

En general, la reforma legal no puede imponerse desde afuera si se quiere que la población local la apoye. El proceso de reforma debe ser orgánico de manera que siga el curso deseado por la población local y sea relevante para sus necesidades. En Mozambique, la importancia de la educación del público y de la participación en cuanto a crear un sentido de apropiación de la reforma legal fue una importante lección aprendida. El educar a las personas directamente relacionadas con las cooperativas acerca de los beneficios que trae una ley de cooperativas moderna fue lo que generó el alto nivel del respaldo del público, apoyo que fue necesario para ejercer influencia sobre el gobierno a fin de que actúe de manera apropiada.

## Yemen

La Asociación Internacional de Cooperativas de Electrificación Rural (NRECA, por sus siglas en inglés) se encuentra asesorando técnicamente al gobierno de Yemen en lo concerniente al diseño y preparación de un programa nacional de electrificación rural. El Programa de Acceso a Energía Rural (REAP, por sus siglas en inglés) creará 27 nuevas cooperativas distribuidoras de electricidad que proveerán del servicio eléctrico a más de un millón de clientes residenciales y comerciales, con lo que se beneficiarán más de 7 millones de personas de áreas rurales.

La NRECA aplicó los Principios de CLARITY para analizar y evaluar el entorno legal favorable para las cooperativas de Yemen. Los dos objetivos básicos apuntaban a:

- Establecer un procedimiento legal y regulador para crear cooperativas eléctricas y
- Sentar las bases para futuras reformas a la ley de cooperativas que fortalecerán el fundamento legal para todas las cooperativas y promoverán el éxito de las cooperativas eléctricas en particular.

### El respaldo de los funcionarios locales fue decisivo para movilizar rápidamente al comité de dirección y emprender las actividades relacionadas con la formación de una cooperativa eléctrica.

La NRECA también aplicó los Principios de CLARITY para informar y educar a las partes interesadas sobre conceptos relacionados con las cooperativas y el modelo comercial de las cooperativas.

Se solicitó a los asesores jurídicos yemeníes que prepararan un análisis comparativo de los Principios de CLARITY aplicados a disposiciones específicas de la Ley sobre Sociedades y Federaciones Cooperativas (Ley 39). El análisis identificó numerosas áreas de la ley que no cumplían con los Principios de CLARITY y sentó las bases



para las modificaciones propuestas. Debido a que la reforma legal constituye una solución de largo plazo, se seleccionó otra modalidad para facilitar la creación de cooperativas eléctricas en conformidad con la actual ley. La NRECA redactó y presentó un decreto reglamentario en virtud de la Ley 39 para sentar las bases del proyecto de una cooperativa de electrificación rural. El decreto para crear la primera cooperativa eléctrica se presentó en el año 2008. En el 2009, La NRECA prevé presentar una propuesta de enmiendas congruentes con los Principios de CLARITY para su correspondiente consideración y aprobación del ministerio y del parlamento.

La NRECA preparó un plan integral de negocios para la primera cooperativa eléctrica en la provincia de Ibb. La NRECA continuará prestando asistencia técnica en materia de desarrollo organizacional, gestión y capacitación operacional, así como en el diseño e implementación de sistemas de servicios públicos. El REAP atrajo más de US\$100 millones en forma de compromisos de financiamiento de organizaciones donantes internacionales. Se espera que la primera fase del programa comience en el año 2009.

La República de Yemen se fundó en 1990 mediante la unificación de Yemen del Norte y Yemen del Sur. Este país se cuenta entre los países más pobres del Medio Oriente, con un ingreso per cápita de unos US\$570, y con una población que crece rápidamente hasta superar los 23 millones de habitantes. La mayoría de los yemeníes vive en áreas rurales y más del 80 por ciento no tiene acceso al servicio eléctrico.



El éxito de los negocios cooperativos y organizaciones de nivel superior ha sido heterogéneo en Yemen. Antes de la unificación del país, la administración colonial británica de Yemen del Sur fomentó la producción del algodón mediante cooperativas. Tras unificarse, el Estado estableció cooperativas adicionales para adquirir el control de la producción agrícola. En el norte, las cooperativas agrícolas se desarrollaron a través de iniciativas de los agricultores. Sin embargo, a medida que estas cooperativas evolucionaron hasta convertirse en entidades semipúblicas, el movimiento de las cooperativas, en general, comenzó a perder su buena reputación como un eficiente proveedor de servicios orientado a sus miembros. Las actuales autoridades políticas de Yemen respaldan los renovados esfuerzos para descentralizar la gestión y las operaciones mediante el establecimiento de proveedores privados de servicios, incluidas las cooperativas eléctricas operadas por los miembros y las que son propiedad de los mismos.

La NRECA prestó asistencia técnica al Ministerio de Electricidad y Energía de Yemen en la elaboración de una estrategia nacional de electrificación rural. En la actualidad, está colaborando en el diseño y la creación de un nuevo marco institucional para distribuir electricidad a las zonas rurales del país. El objetivo es apoyar la formación legal y establecimiento de una Dirección de Electrificación Rural (REA, por sus siglas en inglés) y la formación de la primera cooperativa eléctrica local en Yemen.

Como parte de este proyecto, el papel de la NRECA ha sido decisivo en las tareas de redactar y revisar importantísimos documentos legales, incluida la Ley de Electricidad, el decreto para establecer la REA y el decreto para establecer la primera cooperativa eléctrica.

El parlamento yemení aprobó la Ley de Electricidad en el año 2009. Dicha ley reestructura en forma fundamental el sector energético en Yemen al poner término al monopolio vertical que tenía la la Corporación de Electricidad Pública sobre la generación, transmisión y distribución de la electricidad; al establecer la nueva REA, y al permitir la creación de nuevas entidades distribuidoras. La NRECA propuso enmiendas a la ley para que ésta reflejara algunos de los objetivos del programa de electrificación rural. La NRECA también preparó un decreto para la REA que incluye disposiciones respecto a la gobernabilidad, gestión, operación y administración. El decreto constituye un próximo paso esencial después de la Ley de Electricidad para establecer una REA funcional. Se espera que el Gobierno de Yemen lo apruebe durante el 2009.

La NRECA también redactó un decreto que establece la primera cooperativa eléctrica en Yemen. El decreto crearía la cooperativa de acuerdo con los términos de la Ley 39 bajo la autoridad del Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo. No obstante, el decreto estipula que, puesto que el giro de la cooperativa es proveer de servicio eléctrico, la fiscalización debería estar a cargo del Ministerio de Electricidad y Energía. El Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo está considerando el decreto y se espera que lo apruebe el año 2009 después de que el Parlamento y el Presidente, respectivamente, formalicen la Ley de Electricidad y el decreto de la REA.

## Análisis comparativo de la ley yemení y los Principios de CLARITY

Principio de CLARITY	Ley 39
Proteger el control democrático de los miembros	La ley no concede tal autonomía a las cooperativas. Sí incluye disposiciones respecto a los miembros y estipula que el número de miembros fundadores no debe ser inferior a 31.
Proteger la autonomía e independencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>La ley impide que las cooperativas elaboren sus propias constituciones y normativas, por lo que se ven obligadas a aplicar ciertas formas constitucionales existentes.</li> <li>La ley otorga al Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo el derecho de invalidar cualquier decisión que adopte la junta directiva de la cooperativa si tal decisión contradice la ley.</li> </ul>
Respetar la membresía voluntaria	La ley no otorga a los miembros el derecho de disolver, fusionar o terminar una cooperativa sin un acuerdo de los dos tercios de los miembros y la aprobación del ministro.
Promover el tratamiento equitativo	La ley estipula que las cooperativas deben registrarse en un organismo diferente al que utilizan las empresas para su registro. No concede los respectivos privilegios a las cooperativas ni a otras empresas privadas.
Proporcionar un marco regulador eficiente y coherente	<ul style="list-style-type: none"> <li>La ley no establece ninguna medida respecto a las solicitudes de las cooperativas.</li> <li>La ley estipula que las cooperativas pueden establecer procedimientos operacionales sólo con la autorización del ministro.</li> </ul>
Evitar los conflictos de intereses.	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo tiene la facultad de organizar y registrar cooperativas, mientras que el Ministerio de Electricidad y Energía tiene a su cargo la tarea de promoción.</li> <li>La ley no otorga a las cooperativas el derecho de ir directamente a tribunales. Restringe este derecho mediante los procedimientos que se detallan en el Artículo (145), que definen a quién debe remitirse la materia en caso de un conflicto entre dos o más cooperativas.</li> </ul>

### Evaluación del entorno de las cooperativas

Desde 1994, las sociedades cooperativas en Yemen han estado bajo la autoridad del Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo en virtud de la Ley 39. La NRECA contrató a un asesor jurídico yemení para que analizara comparativamente la ley y los Principios de CLARITY. El análisis identificó diversas barreras legales para el establecimiento de cooperativas eléctricas, como las que se enumeran en la anterior tabla.

El análisis comparativo completo de los Principios de CLARITY y la Ley 39 de Yemen ofrece un excelente material de referencia para posibles enmiendas. Sin embargo, debido a la improbabilidad de que la ley se modificara en el corto plazo, la NRECA propuso decretos republicanos y ministeriales para crear la REA y establecer la primera cooperativa eléctrica de Yemen. Se consideró que

éste era el método más expedito para sentar las bases legales de un nuevo programa de electrificación rural.

### Educación y movilización de las partes interesadas y de los encargados de formular políticas

El equipo del proyecto de La NRECA utilizó los Principios de CLARITY para educar y movilizar a la opinión pública respecto a la ley y reglamentos relacionados con las cooperativas. Se llevaron a cabo tres talleres tendientes a educar a las distintas partes interesadas del gobierno, entidades sin fines de lucro, la empresa privada y cooperativas a nivel nacional, regional y local.

El primer taller celebrado el año 2006 se enfocaba en conceptos cooperativos y en temas financieros, institucionales y de regulación sumamente



importantes que afectan el establecimiento, el funcionamiento y la viabilidad de las cooperativas eléctricas. La mayoría de los participantes concordó en que Yemen necesitaba nuevas instituciones locales y nacionales para implementar y gestionar un programa cooperativo de electrificación rural. La mayor parte de ellos estuvo de acuerdo con que se debería establecer legalmente una nueva autoridad de electrificación rural y que las cooperativas eléctricas correspondían al método preferido para proveer de servicio eléctrico a las zonas rurales. También se analizaron las posibles reformas a la ley y otros reglamentos. Entre los participantes del taller se contaban algunos encargados de formular políticas con una vasta experiencia, representantes de la comunidad de ayuda internacional y líderes nacionales.

En el segundo taller efectuado a fines del 2007, los encargados de formular políticas anali-

zaron marcos institucionales preliminares para el programa de electrificación rural, posibles enmiendas legislativas y la propuesta de un decreto relativo a la REA.

El primer informe de CLARITY (*Creación de un Entorno Favorable para el Desarrollo de las Cooperativas: Principios para la Reforma Legal*), publicado en árabe,<sup>16</sup> se presentó en el marco del tercer taller realizado a principios de 2008 en la provincia de Ibb, que se había seleccionado como el emplazamiento para la primera cooperativa eléctrica rural de Yemen. Se analizaron los Principios de CLARITY y se informó a las partes interesadas locales sobre la implementación de un proyecto piloto en su área y su importancia para el éxito del programa nacional de electrificación rural.

**CLARITY crea directrices que pueden resultar muy beneficiosas para las cooperativas que enfrentan problemas similares en una gran variedad de sistemas legales. Los principios y documentos de orientación se pueden aplicar en diferentes escenarios sin perder su validez.**

Se formó un comité de dirección con un número similar de representantes de cada distrito incluido en el proyecto piloto. Resultó fundamental el apoyo de los funcionarios locales para movilizar rápidamente al comité de dirección y realizar las actividades relacionadas con la formación de una cooperativa eléctrica. El comité de dirección promoverá el proyecto piloto dentro del territorio de servicio, actuará como la entidad local que hace suyo el proceso y como una contraparte directa de la NRECA.

La NRECA ha establecido una relación de apoyo a los esfuerzos de promoción de la causa cooperativa con un importante parlamentario yemení. Este influyente personaje es un enérgico promotor del modelo del negocio cooperativo y cree que la orientación comunitaria de las zonas rurales de Yemen provee un entorno ideal para un sistema de distribución eléctrica cooperativo.

16 Disponible en [www.clarity.coop](http://www.clarity.coop) y en el sitio Web de la NRECA en [www.nrecainternational.coop/News/Publications.htm](http://www.nrecainternational.coop/News/Publications.htm).

## Conclusión

La NRECA logró implementar una estrategia viable de electrificación rural en Yemen, tal estrategia propone utilizar cooperativas eléctricas como el modelo institucional para prestar este servicio. El análisis comparativo de la Ley 39 y los Principios de CLARITY puso de manifiesto áreas de interés y sentó las bases para recomendar enmiendas a la ley.

El comité de dirección seguirá implementando iniciativas de educación y promoción con los consumidores, los encargados de formular políticas, las personas interesadas, tanto a nivel local como nacional, y los líderes políticos; además utilizará los conceptos de CLARITY como punto de referencia y herramienta educativa. El comité dará a conocer la nueva institución a los ciudadanos locales y colaborará en lo referente a organizar la elección de la junta directiva de la cooperativa piloto.





**La utilización de CLARITY** ayuda a nivelar el campo de juego entre las cooperativas y los negocios del sector privado. Asimismo, promueve la ética y la equidad en las prácticas de negocios.

## Conclusión

Este informe documenta el éxito inicial y la evolución continua de CLARITY. Cuando los autores de este informe—asociados de Organizaciones de Desarrollo Cooperativo (ODC)—se reunieron por primera vez a comienzos de 2005, no era seguro de que iban a crear un producto que sería relevante para la amplia gama de países e industrias representadas en el Consejo de Desarrollo Cooperativo de Ultramar. Sin embargo, a medida que compartían sus experiencias, se hizo evidente que muchas cooperativas que existen en distintos contextos confrontan muchos problemas similares:

- Tanto las cooperativas de la antigua Unión Soviética como las cooperativas del Reino Unido confrontaban una falta de independencia del gobierno.
- Cooperativas en África y en el Medio Oriente hacían frente a entornos regulatorios que no contemplaban ninguna normativa para regular las cooperativas de ciertos sectores.
- Cooperativas en Asia y en América Latina encaraban sistemas regulatorios onerosos que forzaban a las organizaciones gobernadas de manera cooperativa a registrarse como si fueran otro tipo de organizaciones a fin de evadir los retrasos e ineficiencias de la burocracia.

CLARITY se esforzó por crear lineamientos que fueran útiles de manera amplia para las cooperativas que confrontaban problemas similares en una gran variedad de sistemas legales. A los comienzos, el proyecto rechazó la idea de crear una ley modelo debido a la dificultad de elaborar una ley que pudiera integrarse en diversos sistemas legales. En su lugar, el proyecto buscó crear principios y documentos directrices que podrían ser aplicados en distintos escenarios sin perder su vitalidad.

El primer informe de CLARITY introdujo nueve principios para una reforma legal y regulatoria y dos rúbricas analíticas para guiar el análisis legal.<sup>17</sup> Los principios se arraigaban en esfuerzos históricos dirigidos a articular principios de empresa cooperativa, pero se adaptaron y expandieron con objeto de abordar de manera específica entornos legales y regulatorios. Las rúbricas se ampliaron con matrices que contenían explicaciones y ejemplos de disposiciones legales “habilitantes” e “inhabilitantes”. Tales matrices se prepararon con el objetivo de explicar y aplicar los Principios de CLARITY a ciertas disposiciones de la ley en particular.

Desde la publicación del primer informe de CLARITY, las ODC han utilizado las rúbricas en algunos de proyectos en el terreno. Este informe describe las experiencias de nuestros cuatro proyectos más avanzados: Mongolia, Nicaragua, Yemen y Mozambique. En cada uno de esos proyectos, se adaptó y combinó CLARITY con instrumentos y herramientas que ya existían o se habían creado recientemente con la finalidad de convertir los principios abstractos en un proceso práctico.



<sup>17</sup> Véase el primer informe de CLARITY: *La Creación de un Entorno Favorable para el Desarrollo Cooperativo. Principios para la reforma legal*, 2006.



Los resultados positivos que se han conseguido al aplicar CLARITY a proyectos de desarrollo alrededor del mundo muestran que CLARITY sí funciona. Si bien el enfoque de CLARITY continúa evolucionando a medida de que se pone en práctica—incluida la elaboración de instrumentos como la *Tarjeta de Puntuación de CLARITY*—está claro que CLARITY es útil para planear y guiar proyectos de reforma legal.

Este informe contiene orientación adicional para trasladar CLARITY a la práctica. Explica como los Principios de CLARITY y otros instrumentos pueden utilizarse para evaluar el entorno cooperativo, llevar a cabo un análisis detallado de una ley de cooperativas, y diseñar e implementar programas de extensión y de capacitación.

Los usos de CLARITY descritos en este informe—para evaluación, análisis legal y actividades de extensión—pueden considerarse como las primeras fases de una campaña de reforma legal. Los participantes de los proyectos investigan el contexto y determinan la viabilidad del proyecto, identifican temas legales específicos y forman coaliciones para conseguir un cambio. La fase final de una campaña de ese tipo debería dedicarse

a planear y a implementar proyectos estratégicos de promoción para influir sobre los responsables de la toma de decisiones. Algunos de los proyectos que se reseñan en este informe han comenzado a desplegar esos esfuerzos. Las lecciones que resulten de esos esfuerzos serán el tema del próximo informe de la serie de informes de CLARITY, el cual se centrará en los instrumentos y lecciones para promover CLARITY. Hasta entonces, las ODC continuarán trabajando en lo referente a introducir claridad en las leyes y regulaciones de cooperativas alrededor del mundo; se prevén cargar nuevos instrumentos y recursos en el sitio Web de CLARITY, [www.clarity.coop](http://www.clarity.coop).

## Apéndice





**CLARITY usado como un catalizador** para el análisis y la discusión ayuda a planificar proyectos estratégicos de promoción destinados a ejercer influencia sobre los responsables de la toma de decisiones.



# Apéndice A.

## Herramienta de Evaluación Rápida de las Cooperativas

### Propósito

La Herramienta de Evaluación Rápida<sup>1</sup> de las Cooperativas se usa para medir el nivel actual de actividad de las cooperativas en el país. La información así obtenida ofrece una visión general a los encargados de desarrollar y administrar programas, que se encuentren ya sea diseñando, o bien comenzando a implementar un programa de desarrollo de cooperativas.

### Método de la encuesta

Esto es una evaluación informal. Entre las fuentes de información se cuentan (de forma enunciativa, más no limitativa) cualquiera de las siguientes:

- Su propio conocimiento sobre el entorno;
- Investigación en libros, informes gubernamentales, encuestas e informes de las ONG, periódicos, Internet, etc.;
- Entrevistas con gerentes de programa y miembros de los programas y negocios cooperativos;
- Breves entrevistas informales con personas informadas: gerentes de cooperativas, funcionarios del gobierno local, abogados, miembros de cámaras de comercio, de asociaciones cooperativas, de asociaciones comerciales, de las ONG, etc.

Sírvase notar que en las secciones II, III y IV de esta encuesta figuran entrevistas individuales intensivas. Algunas de las preguntas que aparecen en estas secciones pueden repetirse o bien analizar con mayor detalle las preguntas de la sección I. Por lo tanto, si decide entrevistar a personas y hacerles las preguntas de la sección I, elija a aquellas personas que no les importará responder a preguntas similares más adelante en la encuesta.

### Plazo

Este estudio debería realizarse dentro de un plazo máximo de 15 días. El propósito de esta encuesta es proveer un análisis rápido al diseñador/gerente de un programa.

### Instrucciones

Redacte un informe breve que responda cada una de las preguntas que figuran a continuación. Puede responder escribiendo las preguntas directamente en este documento, o bien redactar un informe por separado con las respuestas a cada pregunta. No es necesario que el informe contenga la información en el mismo orden en que están redactadas las preguntas. Ponemos a su disposición este documento con el propósito de que pueda usarlo como un esquema general para estructurar la evaluación rápida e informar sobre sus resultados.

<sup>1</sup> Creada por CHF International con patrocinio de USAID.



## Definiciones

**Cooperativa:** En algunos contextos, existe una gran ambigüedad respecto de la definición de una “cooperativa”. A efectos de clarificación, sírvase definir el tipo de estructura cooperativa a la que se referirá en ésta encuesta. \_\_\_\_\_

---

---

**Participantes:** Sírvase definir las características básicas de su población meta.

Ingreso del hogar: \_\_\_\_\_

Número de personas dependientes: \_\_\_\_\_

Nivel más alto de educación: \_\_\_\_\_

Etnia/raza/religión (donde sea pertinente): \_\_\_\_\_

Edad (s): \_\_\_\_\_

Porcentaje de género: \_\_\_\_\_% mujeres \_\_\_\_\_% hombres \_\_\_\_\_

Otros: \_\_\_\_\_

---

## Área meta

Señale el área geográfica o las áreas geográficas donde el programa se propondrá realizar sus actividades cooperativas; así como la población del área, y el número estimado de miembros cooperativos potenciales.

---

---

---



## I. Información general sobre las cooperativas

### Situación general de las cooperativas en el país

Si encuentra una fuente confiable de información sobre las cooperativas de su país, sírvase suministrar la información suplementaria pertinente.

- a. Aproximadamente, ¿cuántas cooperativas existen en el país? ¿Cuántas “organizaciones cooperativas” existen? (Describa la fuente o fuentes de información) \_\_\_\_\_

---

---

---

- b. Aproximadamente, ¿cuántas cooperativas existen en las regiones en las que usted realizaría actividades? \_\_\_\_\_

---

---

---

- c. ¿Dónde se ubican habitualmente las cooperativas (zonas urbanas/rurales)? Detalle las regiones del país en que existen cooperativas, si las hay: \_\_\_\_\_

---

---

---

- d. Explique las razones por las cuales existen cooperativas en las regiones donde usted prevé realizar actividades \_\_\_\_\_

---

---

---

- e. ¿Cuántos miembros tiene la mayoría de cooperativas? (Marque la casilla correspondiente a su respuesta con una “X”)

2–20     21-75     76-100     >100     >1.000

Si las cooperativas difieren mucho en cuanto al número de miembros, describa las diferencias

---

---

---

- f. ¿Cuáles son las industrias<sup>2</sup> en las que las cooperativas registran mayor actividad? (Si dispone de porcentajes, especifique).

---

---

---

<sup>2</sup> Posibles industrias: vivienda (arrendamiento, administración, reparaciones); construcción; textiles y fabricación de prendas de vestir; producción; artesanía; agricultura (proveedor de insumos, procesamiento, distribución, y/o comercialización); procesamiento de alimentos, bebidas y tabaco; producción y procesamiento de maderas; servicios de imprenta, servicios de publicación y editoriales; fabricación de productos químicos y plásticos; procesamiento de minerales no metálicos (cerámicas, vidrio, ladrillo, etc.); fabricación de metales; comercio mayorista (no agrícola); comercio minorista; hoteles, restaurantes y bares; transportes; servicios (lavandería, limpieza, peluquería, servicios funerarios, etc.); servicios financieros (por ejemplo, cooperativas de ahorro y crédito y de seguros); servicios de asesoría empresarial; tecnología de la información y la comunicación (TIC); industria para fines múltiples; servicios de mercadeo; servicios básicos.



- g. En promedio, ¿qué tamaño de empresa suelen representar estas cooperativas? \_\_\_\_\_  
 Número de miembros/empleados: \_\_\_\_\_  
 Aproximadamente, ¿qué porcentaje de los miembros/empleados de la cooperativa corresponden a miembros de una misma familia? \_\_\_\_\_  
 Promedio de ingresos anuales: \_\_\_\_\_  
 Promedio de ganancias o pérdidas anuales (ingresos menos costos). Especifique el método de cálculo de ganancias o pérdidas, (por ejemplo, utilidades netas o brutas antes/después de costos financieros): \_\_\_\_\_  
 Monto en US\$ de activos fijos: \_\_\_\_\_  
 Monto en US\$ del activo de capital: \_\_\_\_\_  
 Patrimonio neto de la Cooperativa (si se encuentra disponible): \_\_\_\_\_  
 Capital propio de cada miembro: \_\_\_\_\_  
 Otra información: \_\_\_\_\_
- h. Complete la tabla de abajo concerniente a las cooperativas en el área meta. Si los sectores mencionados no son representativos de su área, adapte las industrias según corresponda. Deje la respuesta en blanco si no existen cooperativas en funcionamiento.

Tipo de Industria:	Número de Cooperativas	Número de Miembros	Activos	Pasivos
Vivienda (arrendamiento, administración, reparaciones)				
Construcción				
Textiles y fabricación de prendas de vestir				
Artesanías				
Agricultura (especifique proveedor de insumos, producción, procesamiento, distribución o mercadeo)				
Procesamiento de alimentos, bebidas y tabaco				
Producción y procesamiento de maderas				
Producción de papel, imprenta, publicación y edición de materiales escritos				
Fabricación de productos químicos y plásticos				
Procesamiento de minerales no metálicos (cerámicas, vidrio, ladrillo, etc.)				
Fabricación de metales				
Comercio mayorista (no agrícola)				
Comercio minorista				
Hoteles, restaurantes y bares				
Transporte				
Servicios (lavandería, limpieza, peluquería, servicios funerarios, etc.)				
Servicios financieros (por ejemplo, cooperativas de ahorro y crédito y cooperativas de seguros)				
Tecnologías de la información y la comunicación (TIC)				
Servicios de consultoría empresarial				
Otros, (incluya una lista)				



## II. Historia de la actividad cooperativa

Provea un breve resumen (no más de 3 ó 4 párrafos) de la historia de la actividad de las cooperativas en el país, incluidas las respuestas a las siguientes preguntas:

¿Existen en el país ejemplos pasados de actividad de cooperativas? ¿Cuál fue el contexto? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

¿Qué sector de las cooperativas ha tenido un historial largo o exitoso en dicha región/país? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

¿Qué características tenía el entorno legal y regulatorio cuando se formaron las cooperativas que resultaron exitosas? ¿Existe en la actualidad básicamente el mismo entorno, o ha cambiado? Describa en forma breve:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

¿Qué otras influencias sociológicas, económicas o políticas han cambiado desde entonces?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

¿Se dispone de experiencias en países similares o vecinos que puedan proporcionar algún tipo de orientación para el desarrollo de cooperativas en su país? Describa: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## III. Tendencias recientes en el desarrollo de cooperativas

En términos generales, ¿se ha reducido, incrementado o mantenido el mismo número de cooperativas en los últimos años? ¿Por qué? ¿Qué factores (por ejemplo, históricos, sociológicos, económicos y políticos) han influido en este cambio? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

¿En qué sectores se ha elevado el número de cooperativas en los últimos años? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

¿En qué sectores se ha reducido el número de cooperativas? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

¿Qué teorías explican las razones para dicho cambio? Cite las fuentes académicas/políticas/ empíricas de dichas teorías. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_



## IV. Visión general del entorno habilitante

### Ley de cooperativas

- a. Resuma la legislación cooperativa del país. (si puede conseguir una copia del documento de la ley o una referencia relevante, cite el título y la fuente de esos documentos): \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- b. ¿Conoce alguna actividad que se esté llevando a cabo a favor de la reforma de la ley de cooperativas o de sus disposiciones? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- c. Sobre la base de lo que usted ha observado, ¿esta ley de cooperativas es conocida y comprendida a nivel local o del distrito? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- d. ¿A su saber, cuáles son los asuntos primordiales del derecho cooperativo y de la regulación que necesitan ser abordados para facilitar el avance del desarrollo cooperativo? Describa en forma breve: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

### Aplicación práctica del marco legal/regulatorio

- a. En general, ¿se aplican estas leyes en el ámbito local? Describa: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- b. En general, ¿conocen los funcionarios locales estas leyes? ¿Las acatan? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- c. En general, ¿conocen las cooperativas estas leyes? ¿Las acatan? Describa: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- d. ¿Se cuenta con organismos especiales, ya sea federales o estatales, destinados únicamente a la promoción de las cooperativas en el país? Si su respuesta es afirmativa, describa en forma breve las actividades de esas entidades: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- e. Si su respuesta a la pregunta anterior es “No”, ¿qué organización u organismo legal/regulatorio supervisa las actividades de las cooperativas (por ejemplo, Ministerio de Economía, Departamento de Asuntos Comerciales)? Describa en forma breve las actividades de tales organizaciones u organismos: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



## Registro

- a. En general, ¿las cooperativas se constituyen/se inscriben en el registro de manera formal o informal? Explique: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- b. Si habitualmente las cooperativas no se registran oficialmente en el país, ¿a qué obedece esta situación? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- c. ¿Cómo se inscriben las cooperativas (por ejemplo, ¿son entidades comerciales, organizaciones sin fines de lucro)? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- d. ¿Cómo es el trámite para que una cooperativa se inscriba en el registro? En términos generales, ¿el registro de una cooperativa es un proceso sencillo o complejo? ¿Cuáles son los requisitos para que un grupo de personas se registre como una cooperativa? ¿Cuántos días/meses demora el proceso de inscripción de una cooperativa en el registro? ¿Cuáles son las tasas exigidas para inscribir una cooperativa en el registro? ¿A qué cantidad de oficinas es necesario acudir y cuántas firmas se deben conseguir para completar el proceso de inscripción de la cooperativa en el registro? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- e. Si es posible, proporcione una referencia o adjunte un documento que describa la legislación actual relativa al proceso de registro de las cooperativas. Cite la fuente o fuentes de esta información de los datos antes detallados (incluidos nombre, cargo, fecha, etc.): \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

## Impuestos

Provea un breve resumen de la situación tributaria de las cooperativas y negocios. Por ejemplo:

- ¿Cuál es la tasa de impuesto comercial aplicada las cooperativas? ¿Es la misma que la de las empresas de propiedad individual? \_\_\_\_\_
- ¿Cómo se dividen los impuestos (por ejemplo, federales, estatales, pensiones, prestaciones a empleados)? \_\_\_\_\_
- ¿Qué otro tipo de impuestos gravan a las empresas? (por ejemplo, transportes, derechos de aduanas)? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- ¿Se ofrecen exenciones fiscales o subsidios a las empresas nuevas/emergentes? De ser así, sírvase describir. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- ¿Están las cooperativas y negocios gravados en razón de las ganancias o de los ingresos netos? ¿De qué manera afecta esta política a los negocios locales? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- ¿Con qué frecuencia se realiza la recaudación de impuestos (anualmente, trimestralmente, etc.)? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



- ¿Deben hacer los negocios y/o cooperativas hacer frente a muchas presiones de parte de las autoridades tributarias? Explique: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- Para que los negocios puedan funcionar, ¿deben pagar otros tipos de “tasas” exigidas por las autoridades fiscales u otras autoridades gubernamentales? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- ¿Existen otras formas de “tasas” exigidas por otros grupos no afiliados al gobierno? Explique: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- ¿Hay alguna otra cuestión relativa a impuestos que tenga repercusiones negativas en los negocios? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

### **Sector financiero**

- a. Describa el acceso a capital y tipos de préstamos (por ejemplo, para activos o para capital operacional), monto de los préstamos disponibles, términos de los préstamos, plazo de pago, número de instituciones financieras distintas que ofrecen financiamiento. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- b. ¿Cuáles son los requisitos relativos a garantías? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- c. Describa el proceso de solicitud de un préstamo y los requisitos de aprobación. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- d. ¿Cuántas o qué porcentaje de cooperativas suele solicitar préstamos? ¿Cuáles son las condiciones de dichos créditos? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- e. ¿Reconocen los bancos a las cooperativas como negocios idóneos para la concesión de préstamos? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- f. ¿Está disponible la modalidad de arrendamiento con opción de compra para equipo? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

### **Infraestructura**

- a. ¿Cuán confiables son las empresas de servicios públicos (agua, gas, electricidad) para los negocios locales? Explique: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- b. Describa el grado de confiabilidad que ofrecen las telecomunicaciones, incluidas las líneas telefónicas fijas, los teléfonos móviles y las comunicaciones electrónicas a los negocios locales: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- c. Transporte Nacional: Describa la condición física de las carreteras y otras redes de transporte nacionales (ferrocarriles, transporte marítimo y aéreo), ¿cuál es el grado de confiabilidad, cuáles son los costos y qué nivel de seguridad existe para transportar productos y servicios en el país?: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- d. Transporte internacional: ¿Qué tipo de oportunidades existen para el transporte de bienes y servicios al extranjero? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



- e. Transporte internacional: ¿Qué tipo de limitaciones existen para el transporte de bienes y servicios al extranjero? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- f. Otros servicios municipales: Describa cualquier otra dificultad en la prestación de servicios (por ejemplo, la recolección de basura) que pueda afectar a los negocios locales: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**Otras cuestiones relativas al entorno favorable al desarrollo de cooperativo**

Describa cualquier otro asunto importante que pueda afectar al entorno favorable al desarrollo de cooperativas (como por ejemplo, la corrupción).

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**V. Redes de cooperativas y promoción**

**Visión general de las redes u organizaciones de apoyo**

- a. ¿Están las cooperativas organizadas en asociaciones de nivel superior, las cuales proporcionan servicios o realizan actividades de promoción? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- b. Especifique cualquier otra organización de respaldo que pueda resultar útil a los negocios cooperativos, tales como cámaras de comercio, asociaciones comerciales, asociaciones industriales, etc. ¿Son esas organizaciones organismos independientes o están vinculadas al gobierno? ¿Son operacionales? ¿Cuál es la calidad de los servicios? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- c. ¿Cuál es la estructura de esas organizaciones de apoyo? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- d. Enumere las organizaciones que podrían apoyar a las cooperativas:  
Asociaciones cooperativas de nivel superior: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
Asociaciones Comerciales/Cámaras de Comercio: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
Servicios de consultoría empresarial: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
Organizaciones Humanitarias Internacionales: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
Universidades especializadas en administración de negocios, movilización democrática, derecho o tecnología: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



ONGs con experiencia en el campo de negocios, de movilización democrática, legal y/o técnico:

\_\_\_\_\_

Cooperativas más grandes que pueden ofrecer asistencia técnica: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Otros: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

- e. Describa brevemente cualquier esfuerzo importante de promoción que las cooperativas u organizaciones de apoyo hayan iniciado en los dos últimos años: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

### Otra información general sobre cooperativas

- a. En general, ¿cómo percibe la gente a las cooperativas? Cuando se pregunta sobre las cooperativas, ¿qué comentarios hace la gente respecto de ellas? ¿Se registran actitudes negativas, positivas o neutras respecto de las cooperativas? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

- b. ¿Cuáles son las debilidades que la gente percibe en las cooperativas? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

- c. ¿Qué organizaciones internacionales o nacionales ofrecen actualmente apoyo o asistencia a las cooperativas? ¿Qué forma de apoyo otorgan y a quién? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

- d. ¿Qué organizaciones internacionales o nacionales ofrecen actualmente apoyo o asistencia a otras formas de empresas? ¿Qué forma de apoyo otorgan y a quién? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

- e. ¿Qué tipo de oportunidades piensa usted que hay en el país para el desarrollo de cooperativas? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_



f. ¿En su opinión, qué amenazas hay para las cooperativas en el país? \_\_\_\_\_

---

---

---

g. Otros comentarios acerca de cooperativas, desarrollo cooperativo, o este programa: \_\_\_\_\_

---

---

---

## VI. Entorno comercial y económico en general

### Oportunidades de ingresos para grupos marginados

a. Además de las cooperativas, ¿qué otros mecanismos existen para crear una oportunidad económica entre las personas de bajos ingresos? ¿En qué forma generan habitualmente sus ingresos esas personas?

---

---

---

b. ¿Aparte de las cooperativas, qué otras oportunidades existirían a largo plazo para generar ingresos?

---

---

---

c. ¿Cuáles son las oportunidades a corto plazo orientadas hacia la generación de ingresos? \_\_\_\_\_

---

---

---

d. ¿Cuáles son los beneficios y las limitaciones percibidos en torno a esas otras oportunidades? \_\_\_\_\_

---

---

---

e. ¿De qué manera podrían servir las cooperativas como solución alternativa? \_\_\_\_\_

---

---

---

f. ¿Qué ofrecen las cooperativas que las otras oportunidades de negocios no ofrecen? \_\_\_\_\_

---

---

---

g. ¿Qué ofrecen esas otras oportunidades de negocios que las cooperativas no ofrecen? \_\_\_\_\_

---

---

---



## Las pequeñas empresas y las microempresas (PYMES)

- ¿Cuáles son las principales industrias en el país o en las regiones meta?
- ¿Qué nivel de presencia tienen las micro y pequeñas empresas?
- ¿En qué tipo de industria trabajan estas PYMES? (Consulte la tabla a continuación).

Marque con una 'X':	Tipo de industria:	Número aproximado de cooperativas en esta industria:	% de cooperativas en esta industria comparado con el número total de cooperativas
	Vivienda (arrendamiento, administración, reparaciones)		
	Construcción		
	Textil, fabricación de prendas de vestir		
	Artesanías		
	Agricultura (especifique si se trata de proveedor de insumos, producción, procesamiento, distribución y/o mercadeo)		
	Procesamiento de alimentos, bebidas y tabaco		
	Producción y procesamiento de maderas		
	Producción de papel, imprenta, publicación y edición de materiales escritos		
	Producción de químicos y plásticos		
	Procesamiento de minerales no metálicos (cerámicas, vidrio, ladrillo, etc.)		
	Fabricación de metales		
	Comercio mayorista (no agrícola)		
	Comercio minorista		
	Hoteles, restaurantes y bares		
	Transporte		
	Servicios (lavandería, limpieza, peluquería, funerarios, etc.)		
	Servicios financieros (incluidas las cooperativas de crédito y cooperativas de seguros)		
	Tecnologías de la información y la comunicación (TIC)		
	Servicios de consultoría empresarial		
	Otros		

# Apéndice B.

## Proceso y Herramientas de la Tarjeta de Puntuación de CLARITY

### Introducción

El análisis de las leyes de cooperativas de su país puede parecer un proceso de enormes proporciones, pero este informe *La Creación de CLARITY* le provee el proceso de la *Tarjeta de Puntuación de CLARITY*, una herramienta de fases múltiples que le guiará a lo largo del proyecto de reforma legal. Esta herramienta se ha diseñado para que la utilicen tanto grupos que no poseen conocimientos jurídicos, como profesionales del campo legal. Como resultado, la *Tarjeta de Puntuación de CLARITY* es un análisis subjetivo que le ayudará a establecer prioridades y le proporcionará un punto de partida para la reforma legal.

Antes de comenzar, sería recomendable revisar los Principios de CLARITY y la manera cómo esos principios están relacionados con la reforma legal. Esa información se encuentra en el primer informe de CLARITY, que puede leerse o descargarse en el sitio Web [www.clarity.coop](http://www.clarity.coop).

Las versiones electrónicas de todos los materiales de la *Tarjeta de Puntuación*, incluida una hoja de trabajo de fácil uso que calcula automáticamente la puntuación, están disponibles en el sitio Web [www.clarity.coop](http://www.clarity.coop).

### Cómo se trabaja durante el proceso de la Tarjeta de Puntuación

El proceso de la *Tarjeta de Puntuación de CLARITY* se divide en seis fases. Cada fase contribuye con información a la siguiente fase y el proceso culmina en el análisis y revisión de los resultados.

1. **Recopile:** recopile todos los estatutos, reglamentos, decisiones judiciales y otras leyes de su país que va a revisar.
2. **Familiarícese:** familiarícese con las preguntas de CLARITY.
  - Lea cada pregunta.
  - Determine el tema que usted piensa está cubierto por la pregunta.
  - Describa el tema en una frase corta.
3. **Organice:** sirviéndose de la Hoja de Trabajo sobre la Ley de Cooperativas de un país, organice las disposiciones de las leyes que haya compilado clasificándolas según la pregunta o preguntas de la *Tarjeta de Puntuación de CLARITY* a que corresponda cada una de las disposiciones. Es útil detallar debajo de cada pregunta de la Tarjeta de Puntuación las partes de las leyes que son relevantes para esa pregunta.
  - Note que algunos estatutos, artículos, decisiones de casos, reglamentos y órdenes pueden estar relacionados con más de una pregunta. Por lo tanto, deben estar enumerados debajo de cada pregunta a la que correspondan.
  - Note que es posible que únicamente ciertas partes de algunos estatutos, artículos, etc. correspondan a una pregunta. Sírvase notar eso en su lista.

4. **Analice:** utilice los indicadores de la *Tarjeta de Puntuación de CLARITY* para analizar hasta qué grado la ley se relaciona con cada una de las 30 preguntas de CLARITY. En cada pregunta:
  - Analice las metas de la ley y los problemas que se confrontarán al redactar una ley que alcance tales metas. Se puede formular y contestar cualquier número de preguntas en un análisis de ese tipo. Le hemos sugerido algunas de las preguntas que podría plantear.
  - Sobre la base de su análisis, haga una lista de las disposiciones que la ley debería incluir a fin de cumplir con las metas señaladas en la pregunta de la *Tarjeta de Puntuación de CLARITY*.
  - Revise la ley en detalle y utilizando su lista divida las disposiciones de la ley en tres categorías:
    - Disposiciones deseables contenidas en la ley.
    - Disposiciones deseables que la ley no contiene.
    - Otras disposiciones contenidas en la ley.
    - **Pregúntese:**
      - ¿Cuál es el efecto de cada disposición deseable en la consecución de las metas enunciadas en las preguntas de la *Tarjeta de Puntuación de CLARITY*? ¿Cuán importante es ese efecto?
      - ¿Cuál es el efecto de la falta de cada disposición deseable respecto de no lograr las metas de las preguntas de la *Tarjeta de Puntuación de CLARITY*? ¿Cuán importante es ese efecto?
      - ¿Cuál es el efecto de cada una de las demás disposiciones contenidas en la ley? ¿Tiene un efecto positivo o negativo o no tiene efecto alguno en la consecución de las metas de la pregunta de la *Tarjeta de Puntuación de CLARITY*? ¿Cuán importante es cada uno de esos efectos?
    - Sobre la base de sus respuestas, asigne un número de 0 a 4 a la pregunta que indica en qué grado, a su criterio, la ley cumple con las metas de esa pregunta. Utilice la hoja de trabajo de puntuación que explica el sistema para asignar puntos.
5. **Revise:** revise la puntuación tal como está indicada en la hoja de trabajo de la *Tarjeta de Puntuación de CLARITY*. Si está usando la versión electrónica, la puntuación que ha puesto en la columna de la derecha de la hoja de trabajo de las preguntas se traspasará automáticamente a la Tarjeta de Puntuación. Si sus resultados no aparecen en la *Tarjeta de Puntuación de CLARITY*, presione la tecla F9 en su teclado.
6. **Analice la puntuación:** piense en lo que el resultado de la *Tarjeta de Puntuación de CLARITY* significa para una posible acción legislativa. ¿Qué se necesita hacer ahora, y qué puede hacerse más tarde? Consulte con otros evaluadores y compare los resultados, analice con ellos las soluciones y fije prioridades.

## INSTRUCCIONES DE LA TARJETA DE PUNTUACIÓN DE CLARITY

Para ayudarle a analizar las actuales leyes y reglamentos, aplique las siguientes preguntas de CLARITY a las secciones de la ley que se están evaluando. Puede anotar la puntuación de cada sección y el artículo al que pertenece. En el sitio Web [www.clarity.coop](http://www.clarity.coop) puede descargar copias adicionales de las Preguntas de la *Tarjeta de Puntuación de CLARITY*.

Instrucciones	
1	Lo primero que debe hacer el evaluador es leer y comprender la ley y los reglamentos que se van a analizar; el evaluador debe al menos conocer y comprender en suficiente detalle la ley y los reglamentos que se van a evaluar. Se recomienda trabajar, idealmente, con un abogado versado en la ley de cooperativas. También puede resultar útil identificar áreas de la ley que se relacionan con determinados Principios de CLARITY. En la columna "B" de la hoja de cálculo Ley de Cooperativas Nacional, seleccione en la lista desplegable el principio de CLARITY que se aplica al respectivo Artículo de la ley.
2	En la hoja de cálculo "PREGUNTAS DE LA TARJETA DE PUNTUACIÓN" hay 30 preguntas que crean una relación entre los principios de CLARITY y los Indicadores de CLARITY. Después de cada pregunta hay un espacio para ingresar la puntuación de acuerdo con el análisis de dicho aspecto de la ley de cooperativas. Cada una de las preguntas puede aplicar varios principios bajo un mismo indicador.
3	Se asignan puntos a cada pregunta en una escala del 0 al 4, puntuación que se explica en la tabla "ESCALA DE PUNTUACIÓN". Básicamente, el "0" representa el incumplimiento total de los Principios de CLARITY y el "4" indica el cumplimiento cabal de los mismos. La puntuación máxima que se puede asignar en la herramienta Tarjeta de puntuación de CLARITY corresponde a 120 puntos, lo que representaría el "Entorno legal y regulador más favorable para el desarrollo de las cooperativas" y "0 puntos" indican todo lo contrario.
4	Después que se han asignado puntos a todas las preguntas de la tabla "PREGUNTAS DE LA TARJETA DE PUNTUACIÓN", consulte la tabla TARJETA DE PUNTUACIÓN para ver los resultados. Si esto no es posible, presione la tecla "F9" de su teclado.
5	Se debería redactar un análisis razonado y profundo de la puntuación que explique los motivos por los que se asignó un determinado número de puntos, indique el contexto y los detalles, así como justificaciones, entre otros aspectos.
	NOTA: cuando está asignando puntos a las preguntas, el evaluador debe tener a mano el primer documento de CLARITY para comparar los "Ejemplos que habilitan" y los "Ejemplos que inhabilitan" de otras leyes de cooperativas en el mundo y proporcionar una puntuación equitativa, justa y transparente.

# HOJA DE TRABAJO SOBRE LA LEY DE COOPERATIVAS DE UN PAÍS

Esta hoja de cálculo puede ser útil para organizar los actuales códigos, reglamentos, leyes, etc. de su país cuando comienza el proceso de la *Tarjeta de Puntuación de CLARITY*. Complétela con la información que ha recabado y seleccione un Principio de CLARITY que se aplique a ella. En el sitio Web [www.clarity.coop](http://www.clarity.coop) puede descargar hojas de cálculo adicionales en blanco. Personalice esta hoja de cálculo para reflejar la estructura de la ley o reglamento de su país o cree su propia versión.

	Hoja de trabajo sobre la ley de cooperativas de un país	CLARITY	Notas
<b>Principio</b>			
Capítulo 1			
Artículo 1			
Artículo 2			
Artículo 3			
Artículo 4			
Artículo 5			
Artículo 6			
Artículo 7			
Artículo 8			
Capítulo 2			
Artículo 9			
Artículo 10			
Artículo 11			
Artículo 12			
Artículo 13			
Artículo 14			
Artículo 15			
Artículo 16			
Artículo 17			
Artículo 18			
Artículo 19			
Artículo 20			
Artículo 21			
Artículo 22			
Artículo 23			
Artículo 24			
Artículo 25			

## Principios de CLARITY

- 0 – Ninguno
- 1 – Proteger el control democrático del asociado
- 2 – Proteger la autonomía e independencia
- 3 – Respetar la membresía voluntaria
- 4 – Requerir la participación económica del asociado
- 5 – Promover el tratamiento equitativo
- 6 – Promover el acceso a los mercados
- 7 – Proporcionar un marco regulador eficiente y coherente
- 8 – Proteger el debido proceso
- 9 – Evitar los conflictos de intereses
- 10 – Todos los Principios de CLARITY
- 11 – Principios variados – Consultar las notas

## ESCALA DE PUNTUACIÓN DE CLARITY

La *Tarjeta de puntuación de CLARITY* reúne toda la información que ha recopilado y le permite asignar un valor numérico a los elementos de la ley que está evaluando. La *Tarjeta de puntuación* indica cuán exactamente cada elemento se compara con los Principios de CLARITY. Sobre la base de esos porcentajes, puede asignar prioridades y comenzar a analizar soluciones.

Nivel de cumplimiento con la ley	Puntuación
0 = No cumple con los principios básicos de CLARITY o no contribuye al logro del objetivo del Principio básico de CLARITY.	0
1 = Escaso cumplimiento de los principios básicos de CLARITY y escasa contribución al logro del objetivo del Principio básico de CLARITY.	1
2 = Cumplimiento parcial de los principios básicos de CLARITY y contribución parcial al logro del objetivo del Principio básico de CLARITY.	2
3 = Cumplimiento general de los principios básicos de CLARITY y contribución general al logro del objetivo del Principio básico de CLARITY.	3
4 = Cumplimiento total de los principios básicos de CLARITY y contribución total al logro del objetivo del Principio básico .	4
(Sombreado = No aplicable)	
Principios de CLARITY	
1 – Proteger el control democrático de los miembros	
2 – Proteger la autonomía e independencia	
3 – Respetar la membresía voluntaria	
4 – Requerir la participación económica de los miembros	
5 – Promover el trato equitativo	
6 – Promover el acceso a los mercados	
7 – Proporcionar un marco regulador eficiente y coherente	
8 – Proteger el debido proceso	
9 – Evitar los conflictos de intereses	

# PREGUNTAS DE LA TARJETA DE PUNTUACIÓN DE CLARITY

Pregunta	Principios de CLARITY y explicación	Ejemplos que habilitan e inhabilitan	Puntuación/ Notas	Referencia a la ley
<b>1 Formación y registro de una cooperativa</b>			<b>Puntuación:</b>	<b>Artículo:</b>
1 a. ¿Hay un tiempo definido para la aprobación de solicitudes de registro (después del cual se supone que hay aprobación automática)?	<b>Principio 7</b> – Marco regulador eficiente y coherente <b>Explicación</b> – la rebeldía para inacción regulatoria deberá ser la aprobación del registro para minimizar el impacto de atrasos burocráticos en la formación de cooperativas.	<b>Habilita</b> – todas las solicitudes deberán estar procesadas dentro de 30 días o se supone que son aprobadas. <b>Inhabilita</b> – período de aprobación de 6 meses establecido por regulación se demora por años y prohíbe la operación de la cooperativa hasta su aprobación.		
1 b. ¿Son los requisitos de registro para las cooperativas los mismos que para empresas normales?	<b>Principio 5</b> – Trato equitativo <b>Explicación</b> – ¿Cómo comparan los requisitos para iniciar una cooperativa y una empresa nueva? Algunos grupos pueden escoger registrarse como una asociación u otro tipo de empresa si es más fácil y rápido que registrarse como cooperativa.	<b>Habilita</b> – las cooperativas tienen requisitos similares a los requisitos del derecho corporativo. <b>Inhabilita</b> – Hay muchos requisitos especiales para la formación de una cooperativa que no se aplican a otros tipos de empresas.		
1c. ¿Se combinan las funciones del Registro con otras de promoción o regulación de las cooperativas?	<b>Principio 9</b> – Conflictos de intereses <b>Explicación</b> – Combinar las funciones de promoción y regulación puede crear conflictos de intereses en la entidad. Una entidad dedicada a promover la formación de cooperativas no debería estar encargada de hacer cumplir mandatos reglamentarios.	<b>Habilita</b> – Las funciones de registro son responsabilidad de un ministerio separado de los que tienen la responsabilidad de promoción y asistencia técnica. <b>Inhabilita</b> – El registro de cooperativas está encargado también de la promoción, regulación y mediación de conflictos.		
1d. ¿Impone el gobierno estatutos obligatorios o restringe la gobernabilidad de los miembros de alguna otra forma?	<b>Principios 1 y 2</b> – Control democrático y autonomía e independencia de las cooperativas <b>Explicación</b> – Una característica central de una cooperativa que apoya la vitalidad de estos principios es que confiere a sus miembros el gobierno final de la organización	<b>Habilita</b> – Los miembros tienen la facultad máxima de formar las estructuras y los procesos de la organización a través de estatutos. La ley impone los requisitos mínimos aplicables a otros negocios, como son los procedimientos para nombrar a los directivos. <b>Inhabilita</b> – Se impone a todas las cooperativas un lenguaje obligatorio para los estatutos.		

## Escala de puntuación – Nivel de cumplimiento con la ley

- 0 – No cumple con los principios CLARITY o no contribuye al logro del objetivo subyacente
- 1 – Escaso cumplimiento de los principios CLARITY o escasa contribución al logro del objetivo subyacente
- 2 – Cumplimiento parcial de los principios CLARITY y contribución parcial al logro del objetivo subyacente
- 3 – Cumplimiento general de los principios CLARITY y contribución general al logro del objetivo subyacente
- 4 – Cumplimiento total de los principios CLARITY y contribución total al logro del objetivo subyacente

# PREGUNTAS DE LA TARJETA DE PUNTUACIÓN DE CLARITY

Pregunta	Principios de CLARITY y explicación	Ejemplos que habilitan e inhabilitan	Puntuación/ Notas	Referencia a la ley
<b>2 Supervisión y regulación de una cooperativa</b>			<b>Puntuación:</b>	<b>Artículo:</b>
2a. ¿Están las cooperativas sujetas a los mismos requisitos reguladores que se imponen a otros negocios?	<b>Principio 5</b> – Trato equitativo <b>Explicación</b> – Las cooperativas deben estar sujetas a requisitos reguladores mínimos tal y como otras formas de negocios; la principal fuerza para regular una cooperativa es la gobernabilidad por parte de sus miembros.	<b>Habilita</b> – las cooperativas están sujetas a la misma entidad reguladora y las mismas leyes que regulan a otros negocios. <b>Inhabilita</b> – Las cooperativas están sujetas a requisitos mucho más onerosos en materia de informes y fiscalización que otras empresas privadas.		
2b. ¿Protege la ley a las cooperativas de la interferencia del gobierno en las decisiones de negocios de las cooperativas?	<b>Principio 2</b> – Autonomía e independencia de las cooperativas <b>Explicación</b> – Las cooperativas, así como otros negocios, deben estar facultadas para administrar su negocio sin dictámenes impuestos por funcionarios de gobierno.	<b>Habilita</b> – La ley prohíbe la interferencia del gobierno en los asuntos internos de las cooperativas <b>Inhabilita</b> – Los funcionarios de gobierno tienen la autoridad de controlar o aprobar las decisiones de los negocios cooperativos		
2c. ¿Están las funciones reguladoras y de promoción separadas o controladas por distintas instituciones o entidades?	<b>Principio 9</b> – Conflictos de intereses <b>Explicación</b> – Delegar a la misma entidad las responsabilidades de promoción y cumplimiento de la ley puede derivar en conflictos de intereses que comprometen la eficacia e equidad de la regulación.	<b>Habilita</b> – La creación de una oficina promotora que provee asistencia técnica, pero no tiene ningún control regulador sobre las cooperativas. <b>Inhabilita</b> – A una entidad se le conceden todos los poderes de registro, promoción, y regulación de las cooperativas.		
<b>Escala de puntuación – Nivel de cumplimiento con la ley</b>				
0 – No cumple con los principios CLARITY o no contribuye al logro del objetivo subyacente 1 – Escaso cumplimiento de los principios CLARITY o escasa contribución al logro del objetivo subyacente 2 – Cumplimiento parcial de los principios CLARITY y contribución parcial al logro del objetivo subyacente 3 – Cumplimiento general de los principios CLARITY y contribución general al logro del objetivo subyacente 4 – Cumplimiento total de los principios CLARITY y contribución total al logro del objetivo subyacente				

# PREGUNTAS DE LA TARJETA DE PUNTUACIÓN DE CLARITY

Pregunta	Principios de CLARITY y explicación	Ejemplos que habilitan e inhabilitan	Puntuación/ Notas	Referencia a la ley
----------	-------------------------------------	--------------------------------------	-------------------	---------------------

## 3 Personería jurídica y derechos de una cooperativa

Puntuación: Artículo:

3a.1. ¿Tienen las cooperativas los mismos derechos legales de los que gozan otras empresas (el derecho a demandar, celebrar contratos, poseer activos, etc.)?	<p><b>Principio 2</b> – Autonomía e independencia de las cooperativas</p> <p><b>Explicación</b> – Las empresas forman sociedades anónimas en parte para adquirir los mismos derechos legales de celebrar contratos y utilizar procesos legales al igual que cualquier persona física, concepto que se denomina “personería jurídica”. Las cooperativas, al igual que otras empresas, deben tener estos derechos de realizar negocios de manera eficaz.</p>	<p><b>Habilita</b> – Una declaración explícita en la que se otorgan los derechos de las personas físicas a las cooperativas (acceso al sistema legal, contratos).</p> <p><b>Inhabilita</b> – Exigir la aprobación gubernamental para celebrar contratos, participar en procesos legales u otras actividades que normalmente realizan particulares o empresas.</p>		
3a.2. ¿Tienen las cooperativas los mismos derechos legales de los que gozan otras empresas (el derecho a demandar, celebrar contratos, poseer activos, etc.)?	<p><b>Principio 5</b> – Trato equitativo</p> <p><b>Explicación</b> – Las empresas forman sociedades anónimas en parte para adquirir los mismos derechos legales de celebrar contratos y utilizar procesos legales al igual que cualquier persona física, concepto que se denomina “personería jurídica”. Las cooperativas, al igual que otras empresas, deben tener estos derechos de realizar negocios de manera eficaz.</p>	<p><b>Habilita</b> – Una declaración explícita en la que se otorgan los derechos de las personas físicas a las cooperativas (acceso al sistema legal, contratos).</p> <p><b>Inhabilita</b> – Exigir la aprobación gubernamental para celebrar contratos, participar en procesos legales u otras actividades que normalmente realizan particulares o empresas.</p>		
3b. ¿Tienen los funcionarios de las cooperativas la misma responsabilidad legal que el personal de una empresa (no son responsables de acciones adoptadas respecto de asuntos de la cooperativa, a menos que actúen en forma fraudulenta)?	<p><b>Principio 5</b> – Trato equitativo</p> <p><b>Explicación</b> – Los funcionarios de una cooperativa deben tener las mismas obligaciones fiduciarias que el personal de una empresa (como en el derecho corporativo), pero se les debe proteger de cualquier responsabilidad legal (a menos que haya falta de honradez o fraude), ya que esto permite que representen a la cooperativa con confianza en todo tipo de situaciones sin temor a represalias personales.</p>	<p><b>Habilita</b> – Declarar que el personal de la cooperativa debe tener responsabilidades fiduciarias frente a la cooperativa, pero no son responsables (es decir, son indemnizados) de acciones tomadas en el curso de sus funciones, a menos que existan actos ilícitos intencionales.</p> <p><b>Inhabilita</b> – Considerar que los litigios en contra de las cooperativas o de sus funcionarios son acciones judiciales en contra del gobierno.</p>		

### Escala de puntuación – Nivel de cumplimiento con la ley

- 0 – No cumple con los principios CLARITY o no contribuye al logro del objetivo subyacente
- 1 – Escaso cumplimiento de los principios CLARITY o escasa contribución al logro del objetivo subyacente
- 2 – Cumplimiento parcial de los principios CLARITY y contribución parcial al logro del objetivo subyacente
- 3 – Cumplimiento general de los principios CLARITY y contribución general al logro del objetivo subyacente
- 4 – Cumplimiento total de los principios CLARITY y contribución total al logro del objetivo subyacente

# PREGUNTAS DE LA TARJETA DE PUNTUACIÓN DE CLARITY

Pregunta	Principios de CLARITY y explicación	Ejemplos que habilitan e inhabilitan	Puntuación/ Notas	Referencia a la ley
<b>4 Membresía en una cooperativa</b>			<b>Puntuación:</b>	<b>Artículo:</b>
4a. ¿Puede el gobierno exigir que personas o grupos específicos sean miembros de una cooperativa?	<p><b>Principio 3</b> – Respetar la membresía voluntaria</p> <p><b>Explicación</b> – El hecho de que el gobierno tenga autoridad sobre la membresía desvirtúa el carácter democrático de una cooperativa y daña los lazos de responsabilidad entre una cooperativa y sus socios.</p>	<p><b>Habilita</b> – permitir que las cooperativas establezcan los requisitos para la membresía y permitir (no exigir) que ésta se base en los servicios cooperativos prestados.</p> <p><b>Inhabilita</b> – Exigir que ciertos grupos (por ejemplo, los productores de leche) se afilien a cooperativas nacionales.</p>		
4b. ¿Puede el gobierno ordenar el tamaño y requisitos de membresía de una cooperativa?	<p><b>Principio 1</b> – Proteger el control democrático de los miembros.</p> <p><b>Explicación</b> – El número y las características de los miembros de una cooperativa determinada variarán según las metas y servicios de la cooperativa; estas decisiones las deben adoptar los socios y la gerencia.</p>	<p><b>Habilita</b> – Permitir que los socios determinen el número mínimo de miembros y los requisitos de idoneidad para una determinada cooperativa.</p> <p><b>Inhabilita</b> – Exigir que una cooperativa tenga 20 miembros como mínimo.</p>		
4c. ¿Permite la ley que entidades gubernamentales sean socios de una cooperativa?	<p><b>Principio 2</b> – Autonomía e independencia de las cooperativas</p> <p><b>Explicación</b> – La participación del gobierno en calidad de socio sacrifica la independencia necesaria para que la cooperativa sea considerada una organización privada.</p>	<p><b>Habilita</b> – Impedir que un funcionario público de la autoridad reguladora de cooperativas sea un funcionario o director de una cooperativa.</p> <p><b>Inhabilita</b> – Permitir que la autoridad reguladora de cooperativas nombre a los directores de una cooperativa.</p>		
<b>Escala de puntuación – Nivel de cumplimiento con la ley</b>				
<p>0 – No cumple con los principios CLARITY o no contribuye al logro del objetivo subyacente</p> <p>1 – Escaso cumplimiento de los principios CLARITY o escasa contribución al logro del objetivo subyacente</p> <p>2 – Cumplimiento parcial de los principios CLARITY y contribución parcial al logro del objetivo subyacente</p> <p>3 – Cumplimiento general de los principios CLARITY y contribución general al logro del objetivo subyacente</p> <p>4 – Cumplimiento total de los principios CLARITY y contribución total al logro del objetivo subyacente</p>				

# PREGUNTAS DE LA TARJETA DE PUNTUACIÓN DE CLARITY

Pregunta	Principios de CLARITY y explicación	Ejemplos que habilitan e inhabilitan	Puntuación/ Notas	Referencia a la ley
----------	-------------------------------------	--------------------------------------	-------------------	---------------------

## 5 Gobernabilidad de los miembros: Control de la Cooperativa por parte de los miembros

Puntuación:

Artículo:

<p>5a. ¿Exige la ley la gobernabilidad democrática basado en el principio de “una persona, un voto”?</p>	<p><b>Principio 1</b> – Proteger el control democrático de los miembros.  <b>Explicación</b> – A diferencia de las sociedades anónimas, donde las acciones que confieren derecho a voto se distribuyen de acuerdo con el capital invertido en la empresa, las cooperativas son dirigidas por sus propios miembros en virtud del principio “una persona, un voto”.</p>	<p><b>Habilita</b> – Cada uno de los miembros de la cooperativa tiene sólo un voto, que se puede ejercer de diversas maneras (por ejemplo, votación acumulativa).  <b>Inhabilita</b> – Permitir que el derecho a voto sea proporcional a la contribución que cada miembro haga a la cooperativa.</p>		
<p>5b. ¿Exige el gobierno que los registros del negocio estén abiertos a la inspección de cualquier miembro de la cooperativa?</p>	<p><b>Principio 1</b> – Proteger el control democrático de los miembros.  <b>Explicación</b> – Es necesario que los miembros accedan a información sobre las actividades de la cooperativa para que puedan desempeñar eficazmente su función como dueños y directores de la cooperativa.</p>	<p><b>Habilita</b> – Exigir que la cooperativa coloque a disposición de los miembros sus registros, informes de auditoría y otro tipo de información esencial previa solicitud de los mismos.</p>		

### Escala de puntuación – Nivel de cumplimiento con la ley

- 0 – No cumple con los principios CLARITY o no contribuye al logro del objetivo subyacente
- 1 – Escaso cumplimiento de los principios CLARITY o escasa contribución al logro del objetivo subyacente
- 2 – Cumplimiento parcial de los principios CLARITY y contribución parcial al logro del objetivo subyacente
- 3 – Cumplimiento general de los principios CLARITY y contribución general al logro del objetivo subyacente
- 4 – Cumplimiento total de los principios CLARITY y contribución total al logro del objetivo subyacente

## PREGUNTAS DE LA TARJETA DE PUNTUACIÓN DE CLARITY

Pregunta	Principios de CLARITY y explicación	Ejemplos que habilitan e inhabilitan	Puntuación/ Notas	Referencia a la ley
----------	-------------------------------------	--------------------------------------	-------------------	---------------------

### 6 Regulación de funcionarios y directores de cooperativas

Puntuación:

Artículo:

6a. ¿Tiene el gobierno la autoridad de imponer las funciones y responsabilidades de la gerencia?	<p><b>Principios 1 y 2</b> – Control democrático y autonomía e independencia de las cooperativas</p> <p><b>Explicación</b> – Los socios de una cooperativas deben ser responsables de definir la división de funciones entre los miembros de la junta directiva y la gerencia (por ejemplo, a través de los estatutos) dependiendo del sector en que hacen sus negocios.</p>	<p><b>Habilita</b> – Dar a los socios la autoridad de definir las responsabilidades de la junta directiva y de la gerencia.</p> <p><b>Inhabilita</b> – Imponer la adopción de estructuras generalizadas de gobernabilidad que pueden estar en desacuerdo con las necesidades del negocio.</p>		
6b. ¿Tiene el gobierno el poder de nombrar o despedir a los directores de una cooperativa?	<p><b>Principio 2</b> – Autonomía e independencia de las cooperativas</p> <p><b>Explicación</b> – Las cooperativas deben mantener su responsabilidad para con sus socios, quienes deben ser los únicos que pueden elegir a la junta directiva y a la gerencia; no así los funcionarios del gobierno.</p>	<p><b>Habilita</b> – Dar la autorización a los socios para nombrar a los funcionarios y directores de la cooperativa.</p> <p><b>Inhabilita</b> – Facultar a las autoridades reguladoras de las cooperativas para nombrar o despedir a los directores de una cooperativa.</p>		
6c. ¿Tiene el gobierno el poder de imponer o supervisar los planes financieros de las cooperativas?	<p><b>Principio 2</b> – Autonomía e independencia de las cooperativas</p> <p><b>Explicación</b> – Sujetos a los requisitos de auditoría, las cooperativas deben mantener su autonomía sobre sus gastos tal y como otros negocios.</p>	<p><b>Habilita</b> – Otorgar discreción total sobre las decisiones de administración financiera, sujetas a auditorías financieras.</p> <p><b>Inhabilita</b> – Imponer ciertos gastos o inversiones o exigir la aprobación del gobierno para adoptar decisiones financieras.</p>		

#### Escala de puntuación – Nivel de cumplimiento con la ley

- 0 – No cumple con los principios CLARITY o no contribuye al logro del objetivo subyacente
- 1 – Escaso cumplimiento de los principios CLARITY o escasa contribución al logro del objetivo subyacente
- 2 – Cumplimiento parcial de los principios CLARITY y contribución parcial al logro del objetivo subyacente
- 3 – Cumplimiento general de los principios CLARITY y contribución general al logro del objetivo subyacente
- 4 – Cumplimiento total de los principios CLARITY y contribución total al logro del objetivo subyacente

# PREGUNTAS DE LA TARJETA DE PUNTUACIÓN DE CLARITY

Pregunta	Principios de CLARITY y explicación	Ejemplos que habilitan e inhabilitan	Puntuación/ Notas	Referencia a la ley
----------	-------------------------------------	--------------------------------------	-------------------	---------------------

## 7 Regulación de la junta directiva de una cooperativa

Puntuación:

Artículo:

7a. ¿Tiene el gobierno la autoridad de nombrar o despedir miembros de la junta directiva?	<p><b>Principio 1</b> – Proteger el control democrático de los miembros.</p> <p><b>Explicación</b> – La junta directiva debe ser responsable ante los socios que les eligen, no ante el gobierno u otra entidad externa a la cooperativa.</p>	<p><b>Habilita</b> – Toda la responsabilidad de elegir o despedir a los miembros de la junta directiva la tienen los socios de la cooperativa.</p> <p><b>Inhabilita</b> – La entidad reguladora de cooperativas tiene la autoridad de nombrar o despedir a miembros de la junta directiva.</p>		
7b. ¿Puede el gobierno imponer el tamaño de la junta directiva?	<p><b>Principio 2</b> – Autonomía e independencia de las cooperativas</p> <p><b>Explicación</b> – Los miembros deben determinar el tamaño (superior al número mínimo de miembros para adoptar decisiones, por ejemplo, 3) de una junta directiva mediante sus estatutos. El número adecuado dependerá de factores que atañen a la cooperativa y, de manera alguna, debería imponerlo el gobierno.</p>	<p><b>Habilita</b> – El número de miembros de la junta directiva se seleccionará según lo estipulado por los estatutos y, por lo menos, deben conformarla tres personas.</p> <p><b>Inhabilita</b> – Exigir que la junta directiva tenga más de cinco y menos de nueve miembros.</p>		

### Escala de puntuación – Nivel de cumplimiento con la ley

- 0 – No cumple con los principios CLARITY o no contribuye al logro del objetivo subyacente
- 1 – Escaso cumplimiento de los principios CLARITY o escasa contribución al logro del objetivo subyacente
- 2 – Cumplimiento parcial de los principios CLARITY y contribución parcial al logro del objetivo subyacente
- 3 – Cumplimiento general de los principios CLARITY y contribución general al logro del objetivo subyacente
- 4 – Cumplimiento total de los principios CLARITY y contribución total al logro del objetivo subyacente

# PREGUNTAS DE LA TARJETA DE PUNTUACIÓN DE CLARITY

Pregunta	Principios de CLARITY y explicación	Ejemplos que habilitan e inhabilitan	Puntuación/ Notas	Referencia a la ley
----------	-------------------------------------	--------------------------------------	-------------------	---------------------

## 8 Cuentas de capital

			Puntuación:	Artículo:
8a. ¿Los excedentes de las cooperativas se distribuyen en proporción al volumen de negocios que cada miembro hace con la cooperativa y no según el capital invertido?	<p><b>Principio 4</b> – Requerir la participación económica de los miembros.</p> <p><b>Explicación</b> – Una distinción esencial entre las cooperativas y las sociedades anónimas es que en las cooperativas los excedentes se distribuyen según el volumen de negocios que cada miembro hace con la cooperativa y no basado en el capital invertido.</p>	<p><b>Habilita</b> – Exigir que después de deducir los gastos y costos de operación, el remanente de los ingresos se distribuya entre los miembros proporcionalmente de acuerdo con el volumen de negocios que cada uno hace en la cooperativa.</p> <p><b>Inhabilita</b> – Permitir que la cooperativa distribuya los excedentes en proporción con el capital invertido por los miembros en la cooperativa.</p>		
8b. ¿Obliga el gobierno que las cooperativas hagan distribuciones a fondos de capital, reservas, educación u otras actividades?	<p><b>Principio 1</b> – Proteger el control democrático de los miembros.</p> <p><b>Explicación</b> – A pesar de que las inversiones en reservas, educación u otros propósitos pueden ser prudentes y se deben permitir y fomentar, estipular niveles específicos de contribuciones sacrifica el control democrático de los miembros y puede ser imprudente en algunas circunstancias.</p>	<p><b>Habilita</b> – La ley permite, pero no exige, la creación de reservas y distribución de fondos para educación.</p> <p><b>Inhabilita</b> – Exigir que las cooperativas transfieran por lo menos el 25% de sus excedentes anuales a una reserva o fondo educativo.</p>		

### Escala de puntuación – Nivel de cumplimiento con la ley

- 0 – No cumple con los principios CLARITY o no contribuye al logro del objetivo subyacente
- 1 – Escaso cumplimiento de los principios CLARITY o escasa contribución al logro del objetivo subyacente
- 2 – Cumplimiento parcial de los principios CLARITY y contribución parcial al logro del objetivo subyacente
- 3 – Cumplimiento general de los principios CLARITY y contribución general al logro del objetivo subyacente
- 4 – Cumplimiento total de los principios CLARITY y contribución total al logro del objetivo subyacente

# PREGUNTAS DE LA TARJETA DE PUNTUACIÓN DE CLARITY

Pregunta	Principios de CLARITY y explicación	Ejemplos que habilitan e inhabilitan	Puntuación/ Notas	Referencia a la ley
----------	-------------------------------------	--------------------------------------	-------------------	---------------------

9 Regulación del auditor			Puntuación:	Artículo:
9a1. ¿Permite la ley que los miembros de la cooperativa seleccionen a un auditor?	<p><b>Principio 1</b> – Proteger el control democrático de los miembros</p> <p><b>Explicación</b> – El propósito de una auditoría es facilitar a los socios el control sobre la cooperativa al asegurarles que las operaciones se están realizando de una manera honrada y profesional; para responder a este cometido, los socios deben tener la facultad de seleccionar a un auditor externo en el que confíen.</p>	<p><b>Habilita</b> – Requerir que el auditor esté subordinado a los miembros de una cooperativa y sea elegido por ellos.</p> <p><b>Inhabilita</b> – Dar a la entidad reguladora de las cooperativas la autoridad de realizar una auditoría o nombrar al auditor.</p>		
9a1. ¿Permite la ley que los miembros de la cooperativa seleccionen a un auditor?	<p><b>Principio 2</b> – Autonomía e independencia de las cooperativas</p> <p><b>Explicación</b> – El propósito de una auditoría es facilitar a los socios el control sobre la cooperativa al asegurarles que las operaciones se están realizando de una manera honrada y profesional; para responder a este cometido, los socios deben tener la facultad de seleccionar a un auditor externo en el que confíen.</p>	<p><b>Habilita</b> – Requerir que el auditor esté subordinado a los miembros de una cooperativa y sea elegido por ellos.</p> <p><b>Inhabilita</b> – Dar a la entidad reguladora de las cooperativas la autoridad de realizar una auditoría o nombrar al auditor.</p>		

## Escala de puntuación – Nivel de cumplimiento con la ley

- 0 – No cumple con los principios CLARITY o no contribuye al logro del objetivo subyacente
- 1 – Escaso cumplimiento de los principios CLARITY o escasa contribución al logro del objetivo subyacente
- 2 – Cumplimiento parcial de los principios CLARITY y contribución parcial al logro del objetivo subyacente
- 3 – Cumplimiento general de los principios CLARITY y contribución general al logro del objetivo subyacente
- 4 – Cumplimiento total de los principios CLARITY y contribución total al logro del objetivo subyacente

# PREGUNTAS DE LA TARJETA DE PUNTUACIÓN DE CLARITY

Pregunta	Principios de CLARITY y explicación	Ejemplos que habilitan e inhabilitan	Puntuación/ Notas	Referencia a la ley
----------	-------------------------------------	--------------------------------------	-------------------	---------------------

## 10 Normas de resolución de conflictos

Puntuación:

Artículo:

10a. ¿Es la entidad que resuelve los conflictos independiente de la entidad promotora o reguladora de las cooperativas?	<p><b>Principio 9</b> – Evitar conflictos de intereses</p> <p><b>Explicación</b> – Los mecanismos para resolver conflictos deben asegurar la imparcialidad al ser independientes de los funcionarios encargados de promover o regular las cooperativas en otros contextos.</p>	<p><b>Habilita</b> – Facultar a una oficina mediadora independiente que no tenga responsabilidades de fiscalizar o promover a las cooperativas para que se encargue de resolver los conflictos que surjan entre las cooperativas y terceros.</p> <p><b>Inhabilita</b> – Remitir todo conflicto que afecte a las cooperativas al registro o entidad reguladora de cooperativas.</p>		
10b1. ¿Tienen las cooperativas acceso a juzgados o tribunales y pueden celebrar otro tipo de acuerdos de resolución de conflictos en forma voluntaria?	<p><b>Principio 7</b> – Marco regulador eficiente y coherente</p> <p><b>Explicación</b> – Las cooperativas deben tener acceso a los mismos tribunales que otras empresas para reducir al mínimo la duplicación de recursos y promover el trato equitativo entre cooperativas y otros negocios.</p>	<p><b>Habilita</b> – Permitir que las cooperativas tengan total acceso a los mismos tribunales que tienen otras empresas.</p> <p><b>Inhabilita</b> – Ordenar que todo conflicto que afecta a cooperativas se presente ante el registro o entidad reguladora de cooperativas o se considere un conflicto con el gobierno.</p>		
10b2. ¿Tienen las cooperativas acceso a juzgados o tribunales y pueden celebrar otro tipo de acuerdos de resolución de conflictos en forma voluntaria?	<p><b>Principio 8</b> – Proteger el debido proceso</p> <p><b>Explicación</b> – Las cooperativas deben tener acceso a los mismos tribunales que otras empresas para reducir al mínimo la duplicación de recursos y promover el trato equitativo entre cooperativas y otros negocios.</p>	<p><b>Habilita</b> – Permitir que las cooperativas tengan total acceso a los mismos tribunales que tienen otras empresas.</p> <p><b>Inhabilita</b> – Ordenar que todo conflicto que afecta a cooperativas se presente ante el registro o entidad reguladora de cooperativas o se considere un conflicto con el gobierno.</p>		

### Escala de puntuación – Nivel de cumplimiento con la ley

- 0 – No cumple con los principios CLARITY o no contribuye al logro del objetivo subyacente
- 1 – Escaso cumplimiento de los principios CLARITY o escasa contribución al logro del objetivo subyacente
- 2 – Cumplimiento parcial de los principios CLARITY y contribución parcial al logro del objetivo subyacente
- 3 – Cumplimiento general de los principios CLARITY y contribución general al logro del objetivo subyacente
- 4 – Cumplimiento total de los principios CLARITY y contribución total al logro del objetivo subyacente

# PREGUNTAS DE LA TARJETA DE PUNTUACIÓN DE CLARITY

Pregunta	Principios de CLARITY y explicación	Ejemplos que habilitan e inhabilitan	Puntuación/ Notas	Referencia a la ley
----------	-------------------------------------	--------------------------------------	-------------------	---------------------

## 11 Regulación de la disolución, asociación y fusión de las cooperativas

Puntuación:

Artículo:

11 a. ¿Contempla la ley dividir y distribuir los activos después de la disolución de una cooperativa?	<p><b>Principios 3 y 8</b> – Respetar la membresía voluntaria y proteger el debido proceso</p> <p><b>Explicación</b> – Las cooperativas son organizaciones voluntarias que tienen el derecho de dejar de existir, igual que el derecho a formarse; la ley debe asegurar que cualquier disolución sea verdaderamente voluntaria con una adecuada notificación y un proceso que incorpore a los miembros.</p>	<p><b>Habilita</b> – La ley permite la disolución y contempla procedimientos para notificar a los miembros para que aprueben la medida y se puedan distribuir de manera justa todos los activos después de la disolución.</p> <p><b>Inhabilita</b> – No existe ninguna disposición sobre cómo se disuelve una cooperativa.</p>		
11 b. ¿Contempla la ley la fusión y asociación de cooperativas a través de la definición de los procedimientos para notificara los miembros, etc.?	<p><b>Principios 3 y 8</b> – Respetar la membresía voluntaria y proteger el debido proceso</p> <p><b>Explicación</b> – Una cooperativa debe tener el derecho de cambiar su estructura por medio de fusiones o asociaciones para crecer y proveer mejores servicios a sus miembros, a la vez que protege los derechos de los miembros.</p>	<p><b>Habilita</b> – Incluir los procedimientos necesarios para realizar una fusión y los derechos de los miembros de abstenerse de participar en la nueva sociedad.</p> <p><b>Inhabilita</b> – No existe ninguna disposición sobre cómo se realiza la fusión o asociación de una cooperativa.</p>		

### Escala de puntuación – Nivel de cumplimiento con la ley

- 0 – No cumple con los principios CLARITY o no contribuye al logro del objetivo subyacente
- 1 – Escaso cumplimiento de los principios CLARITY o escasa contribución al logro del objetivo subyacente
- 2 – Cumplimiento parcial de los principios CLARITY y contribución parcial al logro del objetivo subyacente
- 3 – Cumplimiento general de los principios CLARITY y contribución general al logro del objetivo subyacente
- 4 – Cumplimiento total de los principios CLARITY y contribución total al logro del objetivo subyacente

# PREGUNTAS DE LA TARJETA DE PUNTUACIÓN DE CLARITY

Pregunta	Principios de CLARITY y explicación	Ejemplos que habilitan e inhabilitan	Puntuación/ Notas	Referencia a la ley
<b>12 Regulación de las organizaciones de nivel superior de las cooperativas</b>			Puntuación:	Artículo:
<b>12a. ¿Son permisivas las leyes relacionadas con las asociaciones u organizaciones de nivel superior (no estipulan que las cooperativas deben ser miembros de tales organizaciones)?</b>	<p><b>Principio 2</b> – Autonomía e independencia de las cooperativas</p> <p><b>Explicación</b> – Permitir la existencia de organizaciones de nivel superior puede ser un apoyo importante para las cooperativas; sin embargo, exigir que se sea miembro de ellas o imponer determinadas estructuras organizativas sacrifica la eficiencia y las aplicaciones de las organizaciones de nivel superior o asociaciones cooperativas.</p>	<p><b>Habilita</b> – Permitir que las cooperativas creen estructuras que promuevan, capaciten y provean recursos para las mismas cooperativas.</p> <p><b>Inhabilita</b> – Permitir que el gobierno ordene a las cooperativas afiliarse a una asociación cooperativa.</p>		
<b>Escala de puntuación – Nivel de cumplimiento con la ley</b>				
<p>0 – No cumple con los principios CLARITY o no contribuye al logro del objetivo subyacente</p> <p>1 – Escaso cumplimiento de los principios CLARITY o escasa contribución al logro del objetivo subyacente</p> <p>2 – Cumplimiento parcial de los principios CLARITY y contribución parcial al logro del objetivo subyacente</p> <p>3 – Cumplimiento general de los principios CLARITY y contribución general al logro del objetivo subyacente</p> <p>4 – Cumplimiento total de los principios CLARITY y contribución total al logro del objetivo subyacente</p>				

# INDICADORES DE CLARITY



## Creación de un Entorno Favorable para el Desarrollo de las Cooperativas – Principios

Principios de CLARITY	Proteger el control democrático de los miembros	Proteger la autonomía e independencia	Respetar la membresía voluntaria	Requerir la participación económica de los miembros
Indicadores de CLARITY	Principios para la ley y reglamentación de cooperativas			
1 – Formación y registro de una cooperativa		Evitar el modelo obligatorio de los estatutos.		
2 – Supervisión de una cooperativa		Coordinación de las funciones reguladoras del negocio.		
3 – Personería jurídica y derechos		a) Deudas/indemnización de los gerentes y directores. b) Personería jurídica		
4 – Membresía	Autonomía en la determinación del tamaño y calificación de los miembros.	Prohibir que el gobierno sea miembro de la cooperativa..	Membresía no obligatoria.	
5 – Gobierno de los miembros	a) Votar por mayoría. b) Expedientes sujetos a inspección.			
6 – Gerentes y directores		a) Evitar las definiciones detalladas de las funciones de la administración. b) El Estado no nombrará a los directivos. c) Autonomía de la administración financiera.		
7 – Junta Directiva	La junta directiva debe ser elegida por los miembros de la cooperativa.	Los estatutos determinan el tamaño y la composición de la junta directiva.		
8 – Cuentas de capital		Permitir la formación de reservas y fondos de capital.		Distribución de excedentes en proporción al volumen de negocios que cada socio hace con la cooperativa.
9 – Auditor	Lo eligen los miembros.	Lo eligen los miembros.		
10 – Resolución de conflictos				
11 – Disolución/asociación/fusión			Procedimientos para la aprobación de los miembros.	
12 – Organizaciones de nivel superior		Autonomía liberal.		

Esta *Tarjeta de Puntuación* se elaboró gracias al apoyo del Programa de Desarrollo Cooperativo de Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Las opiniones expresadas en este informe son responsabilidad de los autores y no representan necesariamente la posición oficial de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

Esta *Tarjeta de Puntuación* fue elaborada por el personal de la Liga de Cooperativas de Estados Unidos, que opera bajo la razón social de Asociación Nacional de Negocios Cooperativos, entre ellos Douglas Barcenas, gerente de proyectos adjunto.

## Factores para la Reforma Legal

Promover el trato equitativo	Promover el acceso a los mercados	Proporcionar un marco regulador eficiente y coherente	Proteger el debido proceso	Evitar los conflictos de intereses
------------------------------	-----------------------------------	---	----------------------------	------------------------------------

### Factores reguladores

Registrar a las cooperativas en la misma oficina que los otros negocios.		Límites de tiempo/ períodos fijos de registro.		Racionalizar el papel del registro.
Coordinación de las funciones reguladoras del negocio.				Separación de las funciones reguladoras de las funciones de promoción.
Personería jurídica.				
		Disponibilidad de tribunales independientes y foros tradicionales.	Disponibilidad de tribunales independientes y foros tradicionales.	Disponibilidad de tribunales independientes y foros tradicionales.
			Procedimientos para la aprobación de la membresía.	

## TARJETA DE PUNTUACIÓN DE CLARITY

Principios de CLARITY	Proteger el control democrático de los miembros	Proteger la autonomía e independencia	Respetar la membresía voluntaria
-----------------------	---	---------------------------------------	----------------------------------

### Indicadores de la Ley General de Cooperativas

Preguntas	a	b	a	b	c
1 – Formación y registro de una cooperativa					
2 – Supervisión de una cooperativa					
3 – Personería jurídica y derechos					
4 – Membresía					
5 – Gobernabilidad de los miembros					
6 – Gerentes y directores					
7 – Junta Directiva					
8 – Cuentas de capital					
9 – Auditor					
10 – Resolución de conflictos					
11 – Disolución/ asociación/ fusión					
12 – Organizaciones de nivel superior					
Puntuación obtenida					
Puntuación máxima					
Valor porcentual obtenido	%		%		%

Puntuación total posible para los indicadores de la Ley General de Cooperativas	120
Puntuación	
Porcentaje	%

Esta *Tarjeta de Puntuación* se elaboró gracias al apoyo del Programa de Desarrollo Cooperativo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Las opiniones expresadas en este informe son responsabilidad de los autores y no representan necesariamente la posición oficial de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

Esta *Tarjeta de Puntuación* fue elaborada por el personal de la Liga de Cooperativas de Estados Unidos, que opera bajo la razón social de Asociación Nacional de Negocios Cooperativos, entre ellos Douglas Barcenas, gerente de proyectos adjunto.



## Tarjeta de Puntuación de CLARITY

Esta hoja de trabajo suministra un formato simple para analizar los resultados del proceso de puntuación y el razonamiento que sustentó la puntuación. Se recogen los puntos principales en relación con los principios básicos proporcionando una estructura más a fondo para las conclusiones resultantes y la decisión acerca de los próximos pasos.

ANÁLISIS DE LA TARJETA DE PUNTUACIÓN	
<b>CUESTIÓN ANALIZADA</b> _____	
<b>PREGUNTA DE LA TARJETA DE PUNTUACIÓN</b> _____	
<b>PRINCIPIO BÁSICO DE IMPLEMENTACIÓN:</b> _____ _____ _____	
<b>PRINCIPIO BÁSICO RELACIONADO:</b> _____	
<b>PUNTUACIÓN:</b> _____	
<b>ANÁLISIS:</b> _____ _____ _____ _____ _____ _____ _____	
<b>ACCIÓN SUGERIDA:</b> _____ _____ _____ _____	

## Limitaciones y beneficios del análisis de la Tarjeta de Puntuación

El análisis que se hace aplicando la *Tarjeta de Puntuación de CLARITY* no pretende proporcionar una evaluación rigurosa del cumplimiento de las leyes cooperativas de una nación respecto a los Principios de CLARITY. Su objetivo es simplemente identificar aquellas áreas de la legislación que ameritan ser revisadas y que puedan ser mejoradas y aquellas áreas en las que el derecho cooperativo es sólido y merece reconocimiento. Este análisis permite determinar si dichas leyes promueven los ideales de Rochdale de autoayuda, autonomía, democracia e igualdad.

De un análisis basado en la *Tarjeta de Puntuación de CLARITY*, no se puede concluir que las leyes cooperativas de una nación son inadecuadas para dicho país. Cabe notar que los países están inmersos en diferentes circunstancias económicas, se encuentran en diferentes etapas de desarrollo económico y que en ellos prevalecen costumbres, normas culturales y necesidades económicas distintas.

Los legisladores pueden fomentar las sociedades cooperativas como una forma de llevar a cabo sus programas de desarrollo económico. En este último caso, el gobierno considerará que las cooperativas son accesorias a las operaciones gubernamentales. Asimismo, es probable que los gobiernos estimen indispensable proveer a las personas que no están familiarizadas con las economías de mercado los conceptos, las herramientas y la experiencia necesarios para formar empresas prósperas que puedan subsistir en mercados que no están regulados. Los gobiernos desearán proteger las empresas incipientes y de pequeña escala de las entidades económicas existentes que dominan el mercado y que cuentan con altos niveles de capitalización. O quizás la sociedad valore otro tipo de ideales diferentes de los conceptos occidentales encarnados en los Principios de Rochdale.

Por consiguiente, un gobierno puede considerar que no es prudente adoptar, ni a corto ni a largo plazo, leyes que cumplen con los Principios de CLARITY, y que otorgan autonomía y libertad de acción a las cooperativas. Existe también la posibilidad de que los gobiernos ejerzan un control injustificado sobre las cooperativas por motivos que no benefician a la ciudadanía, tales como la obsesión de los líderes políticos con el poder y el control, los deseos de clases privilegiadas de malversar beneficios, el atrincheramiento de las burocracias, o la incapacidad de los congresos y parlamentos de enmendar las leyes oportunamente a medida que evolucionan las condiciones sociales y económicas.

En consecuencia, el análisis de la *Tarjeta de Puntuación de CLARITY* por sí solo no puede demostrar si la ley de cooperativas de una nación es perjudicial para su economía y sociedad; sin embargo, tal análisis permite identificar las áreas donde probablemente surgirán problemas y donde se amerita una revisión de las leyes y reglamentos vigentes. En los países donde las características de desarrollo, cultural u de otro tipo no justifican una desviación de los principios de CLARITY, la existencia de tal desviación puede indicar distorsiones políticas, burocráticas, económicas o de otra clase presentes en la ley que se deberían eliminar.



US Overseas Cooperative Development Council

1060 West Broad Street, Suite 763, Falls Church, VA 22046 EE.UU. • Tel. +1 703-909-8781

