LA CREACIÓN DE UN ENTORNO FAVORABLE

para el Desarrollo Cooperativo

Principios para la **REFORMA LEGAL**

USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

CLARITY
INICIATIVA PARA LA REGULACIÓN Y EL DERECHO COOPERATIVO

Sobre la Iniciativa para la Regulación y el Derecho Cooperativo (CLARITY)

CLARITY es una iniciativa de ocho Organizaciones de Desarrollo Cooperativo que son miembros del Consejo de Desarrollo Cooperativo de Ultramar y de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. El objetivo de CLARITY es crear y difundir un conjunto de principios para la reforma de los entornos legales y regulatorios de manera que éstos sean favorables a las cooperativas. El proyecto fue iniciado como un reconocimiento del importante papel de las leyes y regulaciones en el establecimiento de un marco para lograr negocios cooperativos exitosos.

En el primer año del proyecto, CLARITY se asoció con la firma de abogados Spiegel y McDiarmid para publicar el presente informe y crear una extensa bibliografía anotada de leyes y regulaciones cooperativas, documentos analíticos y otras informaciones relacionadas con entornos legales que permiten el desarrollo cooperativo.

Sobre Spiegel & McDiarmid:

Spiegel y McDiarmid es una firma de abogados basada en Washington con una práctica reconocida en todo el país en materia de litigación, regulación y relaciones gubernamentales.

Spiegel y McDiarmid se especializa en la representación del sector público, de organizaciones propiedad de los consumidores, y de organizaciones sin fines de lucro.

Sobre este informe:

Esta publicación se elaboró gracias al apoyo 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.

El presente informe fue producido por el personal de Spiegel y McDiarmid, incluidos el jefe de redacción, Sean Flynn, abogado; la analista de investigación, Kate Boudouris; el gerente de producción, Bridget Stesney; los asistentes editoriales y de investigación, Jennifer Schlissel, Jeff Berns, y Frances Hobson. El diseño del informe estuvo a cargo de Go!Creative.

Copias descargables del presente informe, una extensa bibliografía anotada, y vínculos para acceder a materiales de investigación y organizaciones que están trabajando en la promoción de entornos legales que posibiliten el desarrollo de cooperativas están disponibles en el sitio Web de CLARITY *www.ocdc.coop/clarity/default.htm*.

LA CREACIÓN DE UN ENTORNO FAVORABLE

para el Desarrollo Cooperativo

Principios para la **REFORMA LEGAL**

INICIATIVA PARA LA REGULACIÓN Y EL DERECHO COOPERATIVO (CLARITY)

U.S. AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT

Los movimientos cooperativos nacionales y las organizaciones internacionales de desarrollo cooperativo **han alcanzado un nuevo consenso para la reforma de los entornos legales a fin de que éstos sean favorables a las cooperativas.**

Asociados de la Organización de Desarrollo Cooperativo (CDO, por sus siglas en inglés, Cooperative Development Organization) CLARITY

Agricultural Cooperative Development International/Volunteers in Overseas Cooperative Assistance (ACDI/VOCA, por sus siglas en inglés, Desarrollo Cooperativo Agrario Internacional/Voluntarios para la Asistencia Cooperativa en el Extranjero,): ACDI/VOCA es una organización privada sin fines de lucro dedicada a mejorar la vida de la gente en los países en vías de desarrollo a través del desarrollo comunitario, servicios financieros, desarrollo empresarial, y sistemas de agronegocios. ACDI/VOCA facilita un amplio crecimiento económico y fomenta sociedades civiles fuertes mediante la provisión de asistencia técnica y de gestión a empresarios, pequeñas y medianas empresas, campesinos y agronegocios, instituciones financieras, asociaciones, cooperativas, ONGs, organismos gubernamentales e instituciones académicas y de investigación. Para resolver los problemas de desarrollo más apremiantes y difíciles ACDI/VOCA provee, en función de las necesidades de la población meta, una serie combinada de recursos y metodologías derivadas de la práctica de desarrollo económico exitoso durante más de 40 años en más de 145 países. *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 regional conformada por 61 cooperativas y mutuales de seguros ubicadas en 22 países de Norte, Centro y Sur América y, el Caribe. La AAC/MIS junto 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, forma parte de una red mundial de la cual son socios 195 aseguradores que tienen un enfoque centrado en la gente y operan en 72 países. Uno de los propósitos principales de la AAC/MIS es ayudar a organizaciones basadas en grupos de personas para que lleguen a poblaciones que carecen de protección de seguros y les provean servicios. *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 los principios democráticos 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*.

Land O'Lakes, Inc.: Land O'Lakes es una de las principales cooperativas de propiedad de agricultores en los Estados Unidos. Land O'Lakes ofrece a los agricultores, cooperativas locales, y clientes de toda la nación una línea extensa de implementos agrícolas, así como servicios de producción y empresariales de vanguardia. Land O'Lakes realiza sus actividades comerciales en todos los 50 estados del país, y también en el extranjero. Land O'Lakes se propone ser una de las mejores compañías agrícolas de alimentos de todo el mundo. Por más de 25 años, Land O'Lakes International Development (Land O'Lakes Desarrollo Internacional) con orgullo ha provisto de manera exitosa capacitación y asistencia técnica a, y a través de, comunidades, organizaciones industriales, grupos de productores, procesadores y agentes de mercado, cubriendo una amplia gama de industrias de alimentos y agrícolas en más de 60 países. *www.idd.landolakes.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 de Cooperativas 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 de cooperativas, programas exitosos de políticas públicas nacionales y programas de desarrollo, entre los cuales se cuenta un eficiente programa internacional que ayuda a la gente de los países en desarrollo a crear negocios cooperativos de propiedad de los miembros. *www.ncba.coop*.

National Telecommunications Cooperative Association (NTCA, por sus siglas en inglés, Asociación Nacional de Cooperativas de Telecomunicaciones), la NTCA "la voz de las telecomunicaciones rurales" es la principal asociación sin fines de lucro que representa a más de 560 pequeñas cooperativas de teléfonos y compañías telefónicas comerciales del área rural. La NTCA es una asociación que proporciona servicios completos a sus miembros suministrándoles una gran variedad de servicios, incluidos un excelente programa de relaciones gubernamentales, representación experta en asuntos legales y temas relacionados con la industria, numerosos servicios educativos, una extensa bibliografía de publicaciones regulares y especializadas, así como programas de relaciones públicas, además de un programa balanceado de reuniones nacionales e internacionales. El programa internacional de la NTCA trabaja con los gobiernos, comunidades, y otros interesados con el propósito de fomentar el desarrollo económico en las áreas de los países en vías de desarrollo con servicios insuficientes, facilitándoles la expansión del acceso universal a las tecnologías de comunicaciones y de información. *www.ntca.org*.

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*.

World Council of Credit Unions, Inc. (WOCCU, por sus siglas en inglés, Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito): como organización cooperativa mundial, WOCCU es el defensor, plataforma para la innovación y agencia de desarrollo principal del mundo para las cooperativas de ahorro y crédito. Los miembros de la WOCCU incluyen asociaciones nacionales y regionales de cooperativas de ahorro y crédito, asociaciones cooperativas, y organizaciones de servicios para negocios. La visión de la WOCCU de "Cooperativas de Ahorro y Crédito de calidad para todo el mundo" permite a millones de personas mejorar su situación económica mediante el acceso a servicios financieros asequibles. Hoy en día, las cooperativas de ahorro y crédito establecidas en 97 países brindan la posibilidad de crecer a más de 172 millones de personas en el mundo mediante el acceso a ahorros seguros, crédito asequible, y la oportunidad de un futuro mejor. *www.woccu.org*. ■

Índice

Prefacio v

Introducción 1

Principios de CLARITY para la Reforma Legal 3

Principios básicos de CLARITY 3

Rúbricas analíticas de CLARITY 6

Principios para la Ley y Regulación de Cooperativas 7

Principios para la Ley y Regulación de Sectores Específicos 15

Perfiles de la Reforma de la Ley y Regulación para Cooperativas 19

Nicaragua: El Aprendizaje del Valor del Compromiso Temprano 21

Ghana: La Concertación de un Consenso para la Reforma de la Ley Cooperativa 24

Mongolia: La inclusión de las Cooperativas en la Reforma Legal 27

Filipinas: La Elaboración de Políticas Específicas para las Cooperativas de Vivienda 30

República Dominicana: La Promoción de la Primera Cooperativa Eléctrica dentro de un Marco Jurídico Vigente 32

Sudáfrica: La Transformación del Marco Normativo para las Cooperativas de Telecomunicaciones 36

Uzbekistán: La Promoción de las Cooperativas de Ahorro y Crédito mediante la Reforma Legal 39

Ápendice A: Una breve historia de la reforma de la ley cooperativa y de la regulación en países en vías de desarrollo 43

Desarrollo cooperativo en la India 43

Crecimiento y crisis de marcos jurídicos dominados por el Estado 44

El desarrollo de los principios de cooperación 46

Ápendice B: Contactos y Referencias 51

Comité Directivo de CLARITY 51

Participantes en los Talleres de CLARITY 52

Referencias Bibliográficas 54

Recursos de internet 55

Durante la mayor parte del siglo pasado, y a pesar de tener antecedentes ideológicos, políticos y coloniales muy diversos, las cooperativas en muchos países en desarrollo y en economías que emergieron de sistemas centralizados estuvieron sujetas a marcos legales similares en donde la junta directiva debía rendirle cuentas al estado, en lugar de ser responsable ante sus propios miembros.

Prefacio

En marzo de 2005, ocho Organizaciones de Desarrollo Cooperativo (ODCs) que son miembros del Consejo de Desarrollo Cooperativo de Ultramar (OCDC, por sus siglas en inglés, U.S. Overseas Cooperative Development Council) crearon, con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Iniciativa para la Regulación y el Derecho Cooperativo (CLARITY). El objetivo de CLARITY es crear y difundir un conjunto de principios para la reforma del derecho cooperativo basado en las experiencias colectivas de las organizaciones miembro.

Este informe es el resultado del primer año de funcionamiento de CLARITY. Durante el transcurso del año, el proyecto CLARITY, administrado y asistido por el bufete de Spiegel y McDiarmid, realizó talleres y llevó a cabo estudios de investigación en materia de reforma del derecho cooperativo en distintas partes del mundo. Expertos externos y personal de campo de las ODCs fueron consultados para que aportaran sus experiencias. A través de este proceso de investigación y reflexión, los participantes de CLARITY redactaron colectivamente y dieron su respaldo unánime a un conjunto de principios fundamentales para la reforma del derecho cooperativo que son los que animan este informe. El proyecto también produjo "rúbricas" analíticas para evaluar ámbitos legales habilitantes, así como perfiles donde se describen algunos esfuerzos en materia de reforma legal que se adelantan en distintas partes del mundo.

Además de este informe, CLARITY ha creado un sitio Web para divulgar información sobre la regulación y el derecho cooperativo. El sitio, cuya dirección es *www.ocdc.coop/clarity/default.htm*, contiene: (1) una extensa bibliografía anotada de leyes y regulaciones cooperativas, documentos analíticos y otras informaciones relacionadas con entornos legales que permiten el desarrollo cooperativo; (2) una copia descargable del presente informe y (3) vínculos para acceder a materiales de investigación y organizaciones que están trabajando en la promoción de entornos legales que posibiliten el desarrollo de cooperativas.

Queremos agradecer a todas las ODCs que son miembros de CLARITY, a USAID y a los numerosos participantes de los talleres de CLARITY por haber contribuido significativamente a profundizar nuestro entendimiento. En particular, extendemos nuestro sincero agradecimiento al personal de Spiegel y McDiarmid, cuyo aporte a la redacción de este informe, la organización y conducción de talleres, la realización de investigaciones, la recopilación de la extensa bibliografía de materiales sobre derecho cooperativo y la construcción de la página Web de CLARITY fue invaluable. También agradecemos a Tom Carter, cuya inspiración y apoyo a CLARITY han sido decisivos. Finalmente, deseamos expresar nuestro reconocimiento a Go! Creative que con su inspirado trabajo de diseño nos ayudó a que nuestras ideas se hicieran realidad.

Jim Cawley y Mebratu Tsegaye
Copresidentes
Comité Directivo de CLARITY

El control gubernamental de las cooperativas hace más daño que bien y todas las cooperativas, sin importar su nivel del desarrollo o el país de origen, deben compartir el mismo derecho a administrar democrática y autónomamente sus negocios.

Introducción

Durante la mayor parte del siglo pasado, y a pesar de tener antecedentes ideológicos, políticos y coloniales muy diversos, las cooperativas en muchos países en desarrollo y en economías que emergieron de sistemas centralizados estuvieron sujetas a marcos legales similares en donde la junta directiva debía rendirle cuentas al Estado en lugar de a sus propios miembros. Comenzando con el modelo "Clásico de las Indias Británicas" aplicado en las colonias británicas y pasando por las cooperativas "paraestatales" de los países francófonos y las cooperativas dominadas por estados y partidos en América Latina y la antigua Unión Soviética, las cooperativas alrededor del mundo estuvieron sujetas a un marco legal común. Ese marco minimizaba el papel de los miembros en la administración de las empresas cooperativas y los substituía con funcionarios gubernamentales o partidistas, que con frecuencia eran los mismos funcionarios que laboraban en las oficinas de registro de cooperativas.

Durante los años setenta el modelo de desarrollo cooperativo dominado por el Estado alcanzó su momento de mayor auge. En muchos países en vías de desarrollo las leyes cooperativas facultaban a los funcionarios de registro de cooperativas a designar y destituir gerentes y directores, orientar decisiones de negocios fundamentales, disolver cooperativas cuyo desempeño estuviera por debajo de las expectativas, ordenar la enmienda de estatutos, fijar los requisitos de membresía y operar como órgano de adjudicación para todas las controversias relacionadas con las cooperativas, incluidas aquellas que concernían al registrador. En estos marcos legales dominados por el Estado las cooperativas a menudo carecían de los derechos legales de que disponían las demás empresas privadas, tales como los derechos a demandar o ser demandado, suscribir contratos o realizar actividades comerciales en otros sectores sin la autorización del gobierno. En estos marcos legales dominados por el Estado las cooperativas a menudo carecían de los derechos legales de que disponían las demás empresas privadas, tales como los derechos a demandar o ser demandado, suscribir contratos o realizar actividades comerciales en otros sectores sin la autorización del gobierno.

En estos marcos legales dominados por el Estado las cooperativas a menudo carecían de los derechos legales de que disponían las demás empresas privadas, tales como los derechos a demandar o ser demandado, suscribir contratos o realizar actividades comerciales en otros sectores sin la autorización del gobierno.

Hoy se ha dado un nuevo giro. En los movimientos cooperativos nacionales y las organizaciones internacionales de desarrollo cooperativo ha surgido un nuevo consenso para reformar los entornos legales de manera que permitan el desarrollo cooperativo. El nuevo consenso hace énfasis en la autonomía con respecto a los gobiernos y en la eliminación de barreras a los negocios cooperativos en todos los sectores de la economía. La Iniciativa sobre Regulación y Derecho Cooperativo (CLARITY, por sus siglas en inglés, Cooperative Legal and Regulation Initiative) fue conformada por ocho organizaciones que son miembros del Consejo de Desarrollo Cooperativo de Ultramar con el fin de elaborar un conjunto de principios e instrumentos analíticos que permitan evaluar las leyes y regulaciones cooperativas desde la perspectiva de este nuevo consenso.

Mediante una serie de reuniones, talleres, teleconferencias y evaluaciones extensas de la bibliografía sobre el tema, CLARITY ha generado un conjunto de principios para lograr entornos legales favorables a las

cooperativas; son esos principios los que inspiran al presente informe. Los principios no pretenden ser una ley modelo. CLARITY no auspicia ninguna ley modelo en particular que deba ser aplicada en todos los países. Más bien, los principios de CLARITY pretenden servir de herramienta que permita a los movimientos cooperativos locales analizar entornos legales y reglamentarios e instituir un proceso para formular recomendaciones en cuanto a los cambios que es necesario introducir.

Los principios fundamentales de CLARITY para lograr entornos legales que permitan el desarrollo cooperativo se exponen más detalladamente en la sección siguiente de este informe. Esos principios se presentan en dos "rúbricas" analíticas que pueden utilizarse para examinar entornos legales y regulatorios específicos. A continuación de las rúbricas se ha incluido una sección con un conjunto de perfiles preparados por las organizaciones que son miembros de CLARITY; en éstos se explica la manera como algunos movimientos cooperativos han tenido impacto en la reforma legal de los países donde operan. La sección final de este informe contiene dos apéndices, el primero contiene una reseña de la historia del desarrollo de la legislación cooperativa y de los principios cooperativos tradicionales; en el segundo figura una lista de contactos y de recursos adicionales. En el sitio Web de CLARITY *www.ocdc.coop/clarity/default.htm* se encuentra más información disponible y también se puede descargar una copia del presente informe. ■

El nuevo consenso hace énfasis en la autonomía con respecto a los gobiernos y en la eliminación de barreras a los negocios cooperativos en todos los sectores de la economía.

Principios de CLARITY para la Reforma Legal

Principios básicos de CLARITY

Desde hace mucho tiempo los movimientos cooperativos han utilizado los principios de las empresas cooperativas como herramientas de organización. La propagación de las empresas cooperativas en Europa a mediados de los años 1800 se produjo a raíz de la formulación y difusión de los principios cooperativos de la "Sociedad Británica Equitativa de los Pioneros de Rochdale" y de "La cooperativa de ahorro y crédito de Raiffeisen". Los principios adoptados por estas organizaciones fueron refinados y reformulados posteriormente por la Alianza Internacional de Cooperativas, (ICA, por sus siglas en inglés) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para promover las cooperativas en países en vías de desarrollo. Aunque CLARITY está basada en éstos y en otros esfuerzos para articular los principios de la empresa cooperativa, CLARITY es única en su formulación de una serie completa de principios para analizar específicamente los entornos legales y de regulación.

Algunos de los principios de CLARITY provienen de antiguos principios de la empresa cooperativa. Particularmente, el principio de que las cooperativas deben estar sujetas al control democrático de sus socios, y por lo tanto ser autónomas del gobierno e independientes de personas o de entidades con excepción de los socios de la cooperativa, era una noción fundamental de los principios de Rochdale y de otras declaraciones de valores cooperativos (*véase* el apéndice A). Sin embargo, con frecuencia en los marcos jurídicos de los países en vías de desarrollo se minimizó este principio.

Según se explica en el apéndice A, en épocas pasadas expertos y oficiales del gobierno mantenían la firme postura de que las cooperativas en países en vías de desarrollo necesitaban que el gobierno les guiara para desarrollarse. Este punto de vista justificaba el sacrificio del principio del control democrático a favor de los poderosos organismos del gobierno con la autoridad para dirigir y controlar las empresas cooperativas. Ese consenso ahora ha cambiado. La visión más aceptada actualmente, y el firme punto de vista de CLARITY, es que el control gubernamental de las cooperativas hace más daño que bien y que todas las cooperativas, sin importar su nivel del desarrollo o el país de origen, deben compartir el mismo derecho a administrar democrática y autónomamente sus negocios.

Los primeros cuatro principios de CLARITY provienen de la necesidad de la ley de proteger y promover el control democrático de las cooperativas por su membresía. Los principios de CLARITY afirman 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 de CLARITY para los entornos legales y de regulación se centran en la relación entre las cooperativas y otros negocios dentro de la economía. Donde el gobierno es la guía del movimiento cooperativo, las cooperativas han sido restringidas de incorporarse a ciertas líneas de negocios, por las leyes paternalistas o mandatos del gobierno que rige. Además, los marcos reguladores, incluyendo aquellos decretados para promover la privatización de las industrias, a menudo excluyen la participación de las cooperativas por medio de requisitos reguladores onerosos, diseñados para los grandes negocios o los monopolios propiedad del Estado.

Para promover el tratamiento equitativo de las cooperativas, los principios de CLARITY aconsejan que los sistemas legales y de regulación debieran:

- Ser no menos ventajosos para las cooperativas que para otros negocios en el mismo sector, al tiempo que protegen y son sensibles al carácter mutual 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 se refieren a la estructura institucional y al funcionamiento del marco regulador. En muchos países, el establecimiento de una burocracia separada para el registro y supervisión de las cooperativas ha conducido a grandes ineficiencias y a injusticias procesales a las que no tienen que hacer frente otros negocios privados. Por ejemplo, muchas cooperativas deben recibir de parte del registrador de cooperativas la aprobación afirmativa para funcionar o deben completar un período de espera reglamentario, mientras que otros negocios son presuntamente aprobados para operar a menos que, o hasta que, el registro corporativo determine lo contrario. Además, a menudo las cooperativas se registran, gobiernan, y están sujetas a procesos de resolución de disputas dentro de la misma entidad regulatoria, levantando preocupaciones en lo que se refiere al conflicto de intereses entre las diferentes funciones.

A menudo las cooperativas se registran, gobiernan, y están sujetas a procesos de resolución de disputas dentro de la misma entidad regulatoria, levantando preocupaciones por conflicto de intereses entre las diferentes funciones.

Para minimizar las desventajas reguladoras que pueden estancar el desarrollo cooperativo, y para proporcionar a las cooperativas un trato equitativo en relación a otros negocios, los principios de CLARITY recomiendan que los sistemas legales y reguladores deben:

- Ser simples, previsibles 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 interés.

Los principios básicos enunciados arriba se han descrito a propósito de manera general. CLARITY no apoya ningún texto legislativo específico a ser adoptado en un contexto particular. Más bien, los principios están diseñados para ayudar a un movimiento cooperativo a examinar un determinado texto legislativo o una práctica de regulación y a determinar si éstos protegen y promueven adecuadamente un entorno que permita el desarrollo cooperativo. La redacción de un lenguaje legislativo específico se deja para los procesos locales.

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

- **Proteger el control democrático del socio:** La ley debe proteger el carácter democrático de las cooperativas, concediendo control de la organización a sus socios.
- **Proteger la 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.
- **Respetar la 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.
- **Requerir la participación económica del socio:** La ley debe proteger y promover las responsabilidades de los socios, incluidas la obligaciones de contribuir equitativamente y controlar de forma democrática el capital de la cooperativa
- **Promover el 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 mutual 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.
- **Promover el 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.
- **Proporcionar un 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.
- **Proteger el debido proceso:** se debe garantizar a las organizaciones cooperativas y a sus socios procesos justos 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.
- **Evitar los conflictos de interés:** 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 interés.

Rúbricas analíticas de CLARITY

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 promotores de políticas públicas. CLARITY recopiló y 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 uno de los principios básicos puede ser aplicado a un aspecto específico de un marco regulatorio. En cada rúbrica se incluyen sugerencias de prácticas que sirven para que los principios se implementen con éxito, junto con las razones por las cuales el ámbito de la ley y la regulación es importante para el desarrollo cooperativo. A efectos comparativos, se proveen ejemplos específicos de prácticas que habilitan o que inhabilitan el desarrollo cooperativo, dichas prácticas han sido extraídas de leyes pasadas y presentes; así como de prácticas regulatorias.

Cabe señalar que las rúbricas no son leyes modelos. No se han elaborado con el propósito de presentar un texto o disposiciones modelos que deben ser adoptados en cada país. 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. Se puede encontrar más información al respecto en los apéndices al final de este informe y en el sitio Web de CLARITY, *www.ocdc.coop/clarity/default.htm.* ■

1 Formación y registro de una cooperativa

Principios básicos	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 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.

Promover el tratamiento equitativo	**Registrar a las cooperativas en la misma oficina que los otros negocios.** Es preferible ubicar las funciones del registro en la misma institución que registra otros negocios.	Se disuadirá a las cooperativas de usar un proceso de registro más oneroso que el de otros negocios.

Ejemplo que habilita: ***Estados Unidos:*** Los artículos de incorporación o estatutos son generalmente presentados de acuerdo a las disposiciones de la ley general de sociedades y son a primera vista evidencia de su debida incorporación.

Evitar los conflictos de interés	**Racionalizar el papel del registro.** Donde se mantiene un registro aparte para las cooperativas, se puede racionalizar su función eliminando las actividades de no-registro tales como promoción, supervisión, y resolución de conflictos.	El combinar las funciones reguladoras y de promoción en la misma oficina, crea un inherente conflicto de interés que compromete la neutralidad del registro o de la regulación y reduce la eficacia de los esfuerzos de promoción en muchos países.

Ejemplo que habilita: ***Sudáfrica:*** se traspasó el registro cooperativo del Ministerio de Agricultura al Ministerio de Comercio e Intercambio con objeto de separar los esfuerzos de promoción de los de la función del registro.

Ejemplo que inhabilita: ***Ley de Sociedades de Crédito Cooperativo de la India, 1904:*** El modelo "clásico indio británico" de la legislación cooperativa crea un inherente conflicto de interés en la oficina del registrador al concederle las funciones de regulación y promoción.

Proteger la autonomía y la 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 las cooperativas tengan éxito es el desarrollo de la capacidad de sus socios de gobernar la organización democráticamente y de adoptar la estructura más beneficiosa dada su línea de trabajo.

Ejemplo que habilita: ***Botswana, Ley de Sociedades Cooperativas, artículo 125, cláusula 1, 1989:*** La ley estipula los requisitos mínimos en materia de estatutos, tales como incluir los procedimientos para la elección y destitución de los oficiales, sin exigir un texto específico.

Ejemplo que inhabilita: ***Sociedades cooperativas de Tailandia, 1968:*** El Jefe de Registro comúnmente impone un modelo de estatutos a las cooperativas.

2 Supervisión cooperativa

Principios básicos	Ejecución de los principios básicos	Razones subyacentes
Promover el tratamiento equitativo. Proteger la autonomía y la independencia.	**Coordinación de las funciones reguladoras del negocio.** Muchos países integran las funciones de regulación de las cooperativas en entidades con responsabilidades similares para otros negocios.	Las cooperativas deben estar sujetas a requisitos reguladores comparables a los de otros negocios. El principal mecanismo de regulación para las cooperativas debe autorizar a los socios a gobernar la organización.

Ejemplo que habilita: ***Código cooperativo de Filipinas, §124 (2), 1990:*** prohibición de interferencia o intervención directa o indirecta de cualquier servidor público o empleado en los asuntos internos de una cooperativa de la cual él no es socio".

Ejemplo que inhabilita: ***Documento sobre los asuntos de las Uniones de Cooperativas de Uganda, 1968:*** "El deber del gobierno es asistir y dirigir [las cooperativas]. A este respecto, el gobierno pretende poner el control del movimiento cooperativo más directamente bajo la supervisión del Ministro".

Evitar los conflictos de interés	**Separación de las funciones reguladoras de las funciones de promoción.** Las funciones reguladoras deben estar institucionalmente separadas de otras funciones, tales como promoción o registro.	Delegar en la misma entidad las responsabilidades de promoción y cumplimiento de la ley, puede conducir a conflictos de interés que comprometen la eficacia e imparcialidad de la regulación.

Ejemplo que habilita: ***Ley de Cooperativas de Sudáfrica, articulo 4, § 75, § 80, 2005:*** El Consejo consultivo de las cooperativas asesora al gobierno y hace recomendaciones con respecto a las políticas, pero carece de un papel regulador directo sobre las cooperativas.

Ejemplo que inhabilita: ***Ley de Desarrollo de la autoridad cooperativa de Filipinas, cláusula § 3, 1990:*** A la autoridad del desarrollo cooperativo se le concede todos los poderes de registro, promoción, y regulación de las cooperativas.

3 Personería jurídica y derechos

Principios básicos	Ejecución de los principios básicos	Razones subyacentes
Promover el tratamiento equitativo Proteger la autonomía y la independencia	**Personería jurídica.** Una cooperativa debe tener personería jurídica similar a la de otras corporaciones. Por ejemplo, las cooperativas deben tener plenos derechos a ser propietarias, suscribir contratos, demandar y ser demandadas.	Una entidad corporativa generalmente tiene la mayoría de los derechos legales de los que goza un individuo a fin de actuar como una entidad única para tener propiedades, contratar, y recurrir al sistema legal para hacer cumplir sus derechos. La personería jurídica es un elemento clave en el establecimiento de las cooperativas como entidades privadas en relación al Estado.

Ejemplo que habilita: ***Ley de Ucrania sobre cooperación, § 23, 2003:*** "Las cooperativas están autorizadas para realizar cualquier actividad estipulada por sus estatutos, siempre que no esté prohibida por la ley".

Promover el tratamiento equitativo	**Deudas/indemnización de los oficiales y directores.** De igual manera que otros oficiales corporativos, la cooperativa deberá indemnizar a los directores y directivos cuando éstos son demandados debido a sus funciones dentro de la cooperativa, a menos que la responsabilidad legal haya surgido porque ellos de manera voluntaria o negligente no hicieron frente a una obligación fiduciaria de la cooperativa.	Las cooperativas o sus directivos deben estar sujetos a las leyes generalmente aplicables. Para asegurar la responsabilidad de los directivos hacia la cooperativa, ellos deben tener las mismas obligaciones fiduciarias que se aplican a los directivos corporativos.

Ejemplo que habilita: ***Ley de Cooperativas de Sudáfrica cláusula 4, § 75, § 37 (1), 2005:*** Los directores, gerentes y empleados no son responsables de acciones tomadas en el curso de sus funciones si esto no implica falta de ética intencional, falta de honradez, negligencia grave, o conducta temeraria.

Ejemplo que inhabilita: ***Ley de Sociedades Cooperativas de Sudán acto, cláusula § 6 (a), 2003:*** "A efectos de responsabilidad penal, la propiedad de la sociedad se considerará propiedad pública y sus empleados se considerarán funcionarios".

4 Membresía

Principios básicos	Ejecución de los principios básicos	Razones subyacentes
Con respecto a la membresía voluntaria	Membresía no obligatoria. El Estado no debe tener la autoridad para exigir que una persona sea socio de una cooperativa.	El que el gobierno tenga autoridad sobre la membresía desvirtua el carácter democrático de una cooperativa y daña los lazos de responsabilidad entre una cooperativa y sus socios.

Ejemplos que habilitan:

Ley de Cooperativas de Sudáfrica 4, § 75, § 3 (1) (a), 2005: se considera que las cooperativas deben cumplir los principios cooperativos si la "membresía de esa cooperativa está abierta a personas que puedan utilizar los servicios de esa cooperativa y estén dispuestos a aceptar las responsabilidades de la membresía y sean capaces de hacerlo"

Ley General de Cooperativas de Bosnia, § 5, 2003: Requiere los hombres y a las mujeres sean tratados por igual con respecto a la membresía en las cooperativas.

Ejemplos que inhabilitan:

Egipto, 1952: El gobierno dictamina por mandato que los productores agrícolas en ciertos sectores se afilien a cooperativas agrícolas.

Ley de Cooperativas de Zambia, § 3, 1970: Está a discreción del gobierno "el tomar las medidas que el juzgue conveniente para el estímulo del desarrollo cooperativo" se utiliza para asumir el control sobre las funciones de comercialización y decidir la membresía en las cooperativas.

Proteger el control democrático por parte del socio	**Autonomía en la determinación del tamaño y calificación de los socios.** Mediante procedimientos internos de gobierno, las cooperativas fijarán los requisitos relativos al tamaño y de la elegibilidad de los socios, de conformidad con las leyes aplicables de no-discriminación.	El número y las características de los socios que se requieren para crear una cooperativa variarán de caso en caso. Los socios y la gerencia serán los que determinen las condiciones requeridas para ser socio con el objetivo de asegurar el éxito de la empresa.

Ejemplo que habilita: ***Ley Civil de Brasil No. 10406, cláusula II, § 1094, 2002:*** Permite que las cooperativas establezcan un número mínimo de socios dependiendo de las necesidades administrativas de las cooperativas.

Ejemplos que inhabilitan:

Ley de Sociedades Cooperativas de Sudán § 12 (i), 2003: "Los socios de una sociedad de primer grado no serán menos de 20 personas. El registrador puede determinar un número máximo de socios en una sociedad en casos especiales debido a consideraciones sociales y geográficas".

Ley de Ucrania sobre cooperación, § 11, 2003: Requiere el pago de cargo de admisión para ingresar a una cooperativa.

Proteger la autonomía y la independencia	Prohibir que el gobierno sea socio. Una ley cooperativa no debe permitir que el gobierno sea socio de la cooperativa.	La participación del Estado en calidad de socio sacrifica el papel del negocio como una organización privada anónima.

Ejemplo que habilita: ***Código cooperativo de Filipinas, § 28, 1990:*** Los funcionarios o los empleados del organismo responsables de las cooperativas o del desarrollo de cooperativas, o cualquier funcionario público elegido, son inelegibles para ser funcionario o director de una cooperativa.

Ejemplo que inhabilita: ***Ley de Sociedades Cooperativas de la India Bombay, 1925:*** Autoriza al gobierno a participar en el capital social de las cooperativas.

5 Gobierno de los miembros

Principios básicos	Ejecución de los principios básicos	Razones subyacentes
Proteger el control democrático por parte del socio	**Votar por mayoría.** Una ley cooperativa debe permitir que los estatutos de una cooperativa instituyan una serie de reglas de votación que sea consistente con los requisitos democráticos para ejercer el gobierno de la cooperativa, incluidos el principio de una persona-un voto, las decisiones por mayoría absoluta para la modificación de la estructura de una cooperativa, la votación acumulativa, y los requisitos para votar.	A las cooperativas se les debe requerir que sean gobernadas democráticamente, pero se les debe dar flexibilidad para definir los procedimientos democráticos dentro de la organización.

Ejemplo que habilita: ***Ley de Cooperativas de Sudáfrica 4, § 75, § 3 (1) (b), 2005:*** Para las cooperativas de primer grado, "cada socio tiene solamente un voto".

Ejemplos que inhabilitan:

Hungría: La ley estipula muchas decisiones por voto unánime.

Ley general sobre cooperativas de Bosnia, § 30, 2003: Permite que el derecho a votar sea proporcional a la contribución de cada socio a la cooperativa.

Proteger el control democrático por parte del socio	**Expedientes sujetos a inspección.** Para facilitar el control del socio sobre la gerencia, los registros del negocio generalmente deben estar abiertos a inspección de cualquier socio de la cooperativa.	Los socios de una cooperativa son en última instancia los responsables de supervisar a la junta directiva y deben ser informados correctamente para que puedan realizar esta función.

Ejemplos que habilitan:

Ley cooperativa de Mongolia, § 27 (6), sin fecha: La junta directiva es responsable de mantener los libros de contabilidad, de informar al comité de auditoría sobre la recepción del informe anual y de presentar el informe a los socios.

Ley de Ucrania sobre cooperación, § 12, 2003: Los socios tienen derecho de solicitar "información sobre la membresía de la cooperativa, el funcionamiento de la cooperativa y de sus funcionarios."

6 Oficiales y directores

Principios básico	Ejecución de los principios básicos	Razones subyacentes
Proteger la autonomía y la independencia	**Evitar las definiciones detalladas de las funciones de la administración.** Una ley cooperativa puede instruir de manera general acerca de la división básica de las funciones que competen a la junta directiva y a la gerencia, sin ser detallada, de modo que no impida la flexibilidad necesaria en la organización del negocio.	La estructura del gobierno de una cooperativa debe reflejar el mejor enfoque para el sector donde ella opera, y debe asimismo reflejar sus capacidades operativas. Las estructuras generalizadas pueden que no sean apropiadas para una determinada cooperativa.

Ejemplo que habilita: ***Ley cooperativa de Mongolia, § 23, sin fecha:*** La mayoría de socios elige al consejo de administración, al Comité de Vigilancia y al gerente, y determina sus deberes.

Proteger la autonomía e independencia	**El Estado no nombrará a los directivos.** El Estado no tendrá ningún el derecho a designar a los directivos de una cooperativa.	La cooperación descansa en un enlace vital de responsabilidad y obligación entre los socios y los directivos electos, no entre los directivos de la cooperativa y el Estado.

Ejemplo habilitante: ***Ley del Estado de Wisconsin, EE.UU., § 185.35, 2004:*** "Todos los directivos tendrán la autoridad y los deberes estipulados por los estatutos, o por la junta directiva, siempre y cuando éstos no sean contrarios a los estatutos".

Ejemplo que inhabilita: ***Ley de las sociedades de las cooperativas de Zambia § 161 (1), 1970:*** ¨Concede al registrador el poder de "nombrar a uno o más miembros de la dirección de la cooperativa para manejar los asuntos de una sociedad".

Proteger la autonomía e independencia	**Autonomía de la administración financiera.** De conformidad con los requerimientos generales de auditoría, las cooperativas deben ser prudentes en lo concerniente a sus gastos e inversiones. La ley no debe ordenar que se hagan gastos relacionados con funciones específicas o requerir la aprobación del gobierno en las decisiones económicas básicas.	La autonomía de la gerencia es una característica básica de la empresa privada. Las cooperativas deben aprender a ser negocios exitosos a través de la autogestión empresarial, sin depender de un Estado excesivamente protector.

Ejemplo que habilita: ***Código cooperativo de Filipinas, § 9, 1990:*** Concede a las cooperativas el poder de arrendar, hipotecar, comprar, es decir manejar propiedades, y "ejercer otros poderes necesarios para cumplir su propósito o propósitos de conformidad con los artículos de la constitución de la cooperativa".

Ejemplo que inhabilita: ***Ley de Sociedades Cooperativas de Zambia, 1970:*** El registrador tiene la autoridad para aprobar una amplia gama de actividades de la gerencia, incluidos préstamos, inversiones en acciones y valores, uso de los activos de la sociedad, y operaciones de arrendamiento.

7 Junta directiva

Principios básicos	Ejecución de los principios básicos	Razones subyacentes
Proteger el control democrático por parte del socio.	**La junta directiva debe ser elegida por los socios de la cooperativa.** El Estado no debe poseer ninguna autoridad para seleccionar o para aprobar a los miembros de la junta directiva.	Los miembros de la junta directiva deben ser responsables ante los socios que los eligieron, no ante el gobierno o ante una parte externa

Ejemplo que habilita: ***Código cooperativo de Filipinas, § 38, 1990:*** La dirección de los asuntos de las cooperativas será otorgada a una junta directiva "elegida por la Asamblea General por un período estipulado por los estatutos".

Ejemplo que inhabilita: ***Ley de Sociedades Cooperativas de Tanzania, § 127, 2003:*** "El registrador puede, conforme a las disposiciones de esta sección, designar a miembros especiales del consejo de cualquier sociedad registrada que recibe ayuda financiera del gobierno, o cuando el registrador considere que tales nombramientos son necesarios en interés público o en interés de la sociedad."

Proteger la autonomía e independencia	**Los estatutos determinan el tamaño y la composición de la junta directiva.** La ley no debe prescribir cuotas u otros criterios específicos para seleccionar a la junta directiva más allá de un mínimo absoluto para la toma de decisión colectiva (ej.. tres o más miembros).	El tamaño y la composición apropiados de una junta directiva dependen del tamaño de la cooperativa, de la industria, y de las capacidades operacionales.

Ejemplo que habilita: ***Borrador de la Ley de la República Checa sobre las cooperativas, § 31 (4), 2001:*** "Los miembros del consejo de administración deberán ser elegidos en concordancia con lo dispuesto por los estatutos, sin embargo, el consejo tendrá por lo menos tres miembros".

Ejemplo que inhabilita: ***Ley de Sociedades Cooperativas de Tanzania, § 63 (1), 2003:*** "Cada consejo de administración de una sociedad registrada consistirá de no menos de cinco miembros y no más de nueve miembros".

8 Cuentas de capital

Principios básicos	Ejecución de los principios básicos	Razones subyacentes
Requerir la participación económica del socio	**Distribución de excedentes en proporción al volumen de negocios que cada socio hace con la cooperativa.** El excedente de la cooperativa se distribuirá en proporción a las operaciones efectuadas y no en proporción al capital invertido.	Las distribuciones basadas en el volumen de negocios que cada socio hace con la cooperativa tienen su origen en los pioneros de Rochdale que consideraron esto como una manera de recompensar la lealtad, de retornar la mayoría de los beneficios a los socios consumidores, y de así diferenciar sus negocios de las corporaciones basadas en capital. Con ello se confirma que las cooperativas son organizaciones de personas, no de capital.

Ejemplo que habilita: ***Ley del Estado de Wisconsin, EE.UU., § 185.45 (3), 2004:*** Después de deducir los gastos y costos de operación, el remanente de los ingresos no se considera ganancias de la cooperativa, sino que "será distribuido y retornado a los socios en proporción al volumen de negocios que cada uno de ellos hace con la cooperativa en relación al volumen total de negocios".

Proteger el control democrático por parte del socio	**Permitir la formación de reservas y fondos de capital.** La ley no debe ordenar distribuciones obligatorias que impidan a una cooperativa crear reservas o un fondo de capital para invertir en negocios, ni debe estipular una cantidad específica para contribuir a tal fondo.	El mantenimiento y crecimiento de muchos negocios requiere que se creen reservas o fondos de capital para inversiones futuras. La cantidad adecuada para formar un fondo de reserva variará de un negocio a otro.

Ejemplo que habilita: ***Ley del Estado de Wisconsin, EE.UU., § 185.45 (4) (a), 2004:*** Los "ingresos netos de las ganancias se pueden acreditar al excedente asignado o no asignado o a las reservas de la cooperativa".

Ejemplo que inhabilita: ***Ley de Sociedades Cooperativas de Sudán, § 33, 2003:*** "Una sociedad establecerá un fondo de reserva y cada año transferirá a éste por lo menos el 25% de sus utilidades netas anuales".

9 Auditor

Principios básicos	Ejecución de los principios básicos	Razones subyacentes
Proteger el control democrático por parte del socio. Proteger la autonomía e independencia.	**Elección por parte de los socios.** Los socios de la cooperativa deben tener derecho a escoger al auditor externo de su elección.	El propósito de una auditoría es facilitar a los socios el control de la cooperativa al asegurarles que las operaciones se están realizando de una manera honrada y profesional.

Ejemplo habilitante: ***Ley de Ucrania sobre Cooperación, § 18, 2003:*** El auditor externo "está bajo la autoridad de la asamblea general de la cooperativa y debe ser elegido por la asamblea general de los socios de la organización cooperativa de acuerdo con el procedimiento de votación establecido por el estatuto de la cooperativa".

Ejemplo que inhabilita: ***Ley de Sociedades cooperativas de Zambia, §§ 140-41, 1970:*** Confiere al registrador la autoridad de nombrar o seleccionar una tercera persona como auditor.

10 Resolución de conflictos

Principios básicos	Ejecución de los principios básicos	Razones subyacentes
Evitar los conflictos de interés. Proveer un marco regulador coherente y eficiente. Proteger la aplicación justa de la ley.	**Disponibilidad de tribunales independientes y foros tradicionales.** Cualquier órgano habilitado para resolver conflictos relativos a las cooperativas debe ser independiente de la promoción, supervisión, y de otras funciones cooperativas. Las cooperativas deben ser libres para tener acceso a cortes y a otros tribunales existentes, y también para acogerse al arbitraje voluntariamente.	Los mecanismos para dirimir disputas deben asegurar la imparcialidad no involucrando a oficiales con otras responsabilidades en la promoción o regulación de las cooperativas. Los mecanismos de fallos y arbitraje que existen para otros negocios pueden reducir al mínimo la duplicación de recursos.

Ejemplo que inhabilita: ***Ley de sociedades cooperativas de Malasia, § 82, 1992:*** Toda disputa que implica la participación de las cooperativas "será referida al Registrador General para su decisión".

11 Disolución/asociación/fusión

Principios básicos	Ejecución de los principios básicos	Razones subyacentes
Respeto de la membresía voluntaria. Proteger el proceso debido de la ley	**Procedimientos para la aprobación de la membresía.** La ley debe proporcionar los procedimientos para cambiar o disolver la organización, incluidos los requisitos de quórum y de votación, los procedimientos para las notificaciones a los socios, para permitir el retiro de la cooperativa, y para la distribución de los activos restantes después de la disolución.	Las cooperativas son organizaciones voluntarias, lo que implica la habilidad de cambiar o dejar de existir, así como de formarse a discreción de sus socios.

Ejemplo que habilita: ***Ley de Sociedades Cooperativas de Botswana § 90, 1989:*** Un aviso por el que se detallan los derechos de los socios con respecto a la resolución de asociarse "será enviado a todos los socios y acreedores" y cualquier socio "por aviso escrito [puede] declarar su intención de no ser socio de la sociedad".

Ejemplo que inhabilita: ***Ley cooperativa de Lituania. No. I-164, 1993:*** No incluye ninguna disposición para la asociación, la fusión, o la división.

12 Organizaciones de nivel superior

Principios básicos	Ejecución de los principios básicos	Razones subyacentes
Proteger la autonomía e independencia	**Autonomía liberal.** La ley debe permitir la formación de organizaciones de grado superior, tales como asociaciones, federaciones, y confederaciones, sin dictar su estructura o exigir que las cooperativas formen parte de tales organizaciones o las apoyen.	La provisión de servicios a través de organizaciones de grado superior consolida el carácter democrático y el acervo importante de conocimientos del movimiento cooperativo. La imposición de la estructura organizativa de los movimientos cooperativos sacrifica la autonomía democrática de cada cooperativa y puede promover prácticas ineficientes que inhiben la competitividad.

Ejemplo que habilita: ***Código Cooperativo de Filipinas, § 1, 1990:*** "El Estado reconoce los derechos del sector cooperativo de iniciar y de fomentar dentro de su propios rangos la promoción, organización, capacitación, colección de información, auditoría y servicios de ayuda cooperativos."

Ejemplo que inhabilita: ***Ley de Sociedades Cooperativas de Tanzania, § 17, 2003:*** Permite al registrador de las cooperativas "exigir a dos o más sociedades que se asocien y soliciten el registro de tal asociación".

1 Participación en un Sector

Principios básicos	Ejecución de los principios básicos	Razones subyacentes
Promover el acceso a los mercados	**Eliminar los requisitos de la forma corporativa.** Las regulaciones del sector no deben dictar la forma corporativa de un negocio de una manera que excluya la participación cooperativa.	Los negocios cooperativos pueden, y se debe permitir funcionen, en cualquier sector de la economía.

Ejemplo que habilita: ***Organización Internacional del Trabajo Rec. No. 193, § 7 (2), 2002:*** Las "cooperativas deben ser tratadas de acuerdo a las leyes locales y prácticas en términos no menos favorables que aquellos acordados a otras formas de empresa y de organización social".

Ejemplo que inhabilita: ***Honduras:*** La ley requiere que las compañías de seguros sean sociedades anónimas, prohibiendo de esta manera la entrada en el mercado a entidades cooperativas

Promover el acceso a los mercados *(de facto).* **Promover el tratamiento equitativo**	**Facilidades en los requisitos reguladores.** Los marcos reguladores deben evitar requisitos onerosos, incluida la obligación de mantener un alto capital de reserva que se aplica a las industrias bancarias y de seguros y que se ha diseñado para los grandes negocios.	Las cooperativas sirven comúnmente a las poblaciones que están mal atendidas por los negocios tradicionales, incluidas las poblaciones pobres o dispersas que no pueden cumplir ni con los altos requisitos de capital, ni con otros requisitos reguladores impuestos a negocios mucho más grandes.

Ejemplo que habilita: ***Ley Modelo para Cooperativas de Ahorro y Crédito, Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito, 2005:*** El "capital institucional de una cooperativa de ahorro y crédito se debe mantener a un nivel mínimo del 10 por ciento relativo a los activos de riesgo ponderados de la cooperativa".

Ejemplo que inhabilita: ***Perú:*** Las regulaciones de seguro imponen altos requisitos de capital mínimo que inhiben la formación de pequeñas cooperativas de seguro que existen en muchos otros países.

2 Interconnection

Principios básicos	Ejecución de los principios básicos	Razones subyacentes
Promover el acceso a los mercados. **Proteger los debidos procesos.**	**Derecho a interconexión a tarifas no discriminatorias.** En las industrias de infraestructura, tales como telecomunicaciones y electricidad, los nuevos negocios deben tener derecho de interconectarse al sistema del principal proveedor pagando tarifas reguladas, no discriminatorias, con objeto de servir a los consumidores.	Los monopolios en las industrias de infraestructura tienen a menudo fuertes incentivos para rehusarse a hacer negocios con los competidores, o para proveer servicios a tarifas irrazonables.

Ejemplo que habilita: ***Polonia, 1990:*** Bajo el marco de la privatización que permite a las nuevas compañías competir con el antiguo monopolio del Estado, dos cooperativas (WIST y Tyczyn) negociaron la interconexión e hicieron arreglos para compartir los ingresos con el proveedor principal.

3 Marco regulador

Principios básicos	Ejecución de los principios básicos	Razones subyacentes
Proveer un marco regulador coherente y eficiente.	**Estandarización de formularios para presentar informes.** El gobierno puede suministrar formularios estandarizados para garantizar una presentación de informes eficiente.	Con medidas de control de calidad estandarizadas, se facilitará la supervisión al gobierno y a los acreedores y éstos podrán disponer de puntos de referencia.

Ejemplo que habilita: ***Estados Unidos:*** La administración de electricidad rural requiere a las cooperativas eléctricas presentar un informe estandarizado "Formulario 7" para presentar datos relativos a sus operaciones y a sus finanzas. Un método similar se ha adoptado en Bangladesh y las Filipinas.

Promover el tratamiento equitativo	**Facultad para fijar las tarifas en base a costos.** Los sistemas reguladores deben permitir que las cooperativas fijen tarifas adecuadas para cubrir el costo de la provisión de su servicio; la regulación de la tarifa no debe imponer restricciones arbitrarias de precio basadas en el costo de los proveedores subvencionados o de los que proveen servicios a un costo más bajo.	Las cooperativas de servicios públicos, a menudo, sirven a las áreas que son más costosas de atender y por lo tanto la imposición de un tope arbitrario a las tarifas, calculado en base a los costos del proveedor más grande, puede generar pérdidas cuando se aplica a una cooperativa.

Ejemplo que habilita: ***Estados Unidos:*** Con frecuencia se exime a las cooperativas de la regulación de las tarifas de electricidad del Estado en reconocimiento del carácter democrático de las cooperativas.

4 Acceso a financiamiento

Principios básico	Ejecución de los principios básicos	Razones subyacentes
Promover el tratamiento equitativo	**Incentivos para servir a áreas con servicios insuficientes.** Los gobiernos pueden promover el desarrollo de cooperativas extendiéndoles garantías sobre sus préstamos o mediante préstamos directos del gobierno para bajar el costo del acceso a financiamiento.	Sin garantías del gobierno u otras disposiciones, las cooperativas tendrán que pagar un costo de capital más alto en mercados privados que el que pagan los grandes negocios privados. Además, el acceso a capital a precio más bajo permitirá financiar el costo de la estructura de las cooperativas que sirven a las comunidades pobres, dispersas, y a otras comunidades periféricas a las que es más costoso atender.

Ejemplo que habilita: ***Ley de electrificación rural de Estados Unidos, 1936:*** se da acceso a las cooperativas a financiamiento barato subvencionado por el gobierno y también acceso preferencial a las fuentes de energía baratas del gobierno.

5 Impuestos

Principios básico	Ejecución de los principios básicos	Razones subyacentes
Promover el tratamiento equitativo	**Distinguir entre las transacciones del socio y del no socio.** El excedente retornado al socio en proporción a su volumen de negocios con la cooperativa, debe ser eximido de impuestos. La renta derivada de las transacciones de no socios estarán sujetas a los mismos impuestos sobre la renta que pagan otras corporaciones.	El excedente distribuido en proporción al uso de los servicios de la cooperativa que hace un socio, no es una ganancia sino que se devuelve al socio por concepto de cargos excesivos. Cuando una cooperativa hace negocios con no socios y cobra recargos más altos que sus costos, los excedentes se pueden considerar como ganancia y por consiguiente estará sujeta al pago de impuestos.

Ejemplo que habilita: ***Estados Unidos:*** Los márgenes netos no se consideran ingresos sujetos al pago de impuestos, ni para la cooperativa, ni para el socio de la cooperativa, siempre y cuando dichos márgenes se distribuyan entre los socios en proporción al volumen de negocios que hace el socio con la cooperativa.

Ejemplo que inhabilita: ***Rusia, los años 90:*** Las cooperativas pagan impuestos sobre la base de sus ingresos, no sobre sus excedentes, y por lo tanto se les grava con impuestos muy altos.

6 Competencia

Principios básicos	Ejecución de los principios básicos	Razones subyacentes
Promover el tratamiento equitativo	**Exención para las cooperativas.** En las prohibiciones de la ley de competencia sobre la acción común de las empresas se debe incluir exenciones para las cooperativas.	Muchas leyes de competencia libre prohíben a empresarios independientes emprender acciones convenidas, tales como acordar precios, los términos de la venta, y a quién vender. Este tipo de conducta es común entre los campesinos y entre otros operadores de asociaciones cooperativas comerciales, por lo tanto se necesita una exención legislativa o interpretativa de las leyes de competencia.

Ejemplo que habilita: ***Ley de Capper-Volstead de Estados Unidos, 1922:*** Proporciona una limitada exención antimonopolística para las asociaciones cooperativas comerciales que cumplan con los principios cooperativos.

Ejemplo que habilita: ***Código cooperativo de Filipinas, § 8, 1990:*** "Ninguna cooperativa o método o acto que cumpla con este código será considerado una conspiración o una restricción concertada del comercio, o como un monopolio ilegal".

La participación de los miembros cooperativos en el proceso de reforma legal garantizará la adopción de una legislación más apropiada para el contexto local, creando así un entorno legal favorable para que los negocios cooperativos puedan prosperar a largo plazo.

Perfiles

de la Reforma de la Ley y Regulación para Cooperativas

NICARAGUA: El Aprendizaje del Valor del Compromiso Temprano
Por la Asociación de Cooperativas y Mutuales de Seguros de las Américas (AAC/MIS, por sus siglas en inglés)

GHANA: La concertación de un Consenso para la Reforma de la Ley Cooperativa
Por el Programa Internacional de la Asociación Nacional de Negocios Cooperativos de la Liga de Cooperativas de Estados Unidos (CLUSA, por sus siglas en inglés)

MONGOLIA: La Inclusión de las Cooperativas en la Reforma Legal
Por CHF Internacional

FILIPINAS: La elaboración de Políticas Específicas para las Cooperativas de Vivienda
Por CHF International

REPÚBLICA DOMINICANA: La Promoción de la Primera Cooperativa Eléctrica dentro de un Marco Jurídico Vigente
Por National Rural Electrification Association International Ltd. (NRECA, por sus siglas en inglés, Asociación Internacional de Cooperativas de Electrificación Rural)

SUDÁFRICA: La Transformación del Marco Jurídico para las Cooperativas de Telecomunicaciones
Por National Telecommunications Cooperative Association (NTCA, por sus siglas en inglés, Asociación de Cooperativas de Telecomunicaciones Nacionales)

UZBEKISTÁN: La Promoción de las Cooperativas de Ahorro y Crédito mediante la Reforma Legal
Por el World Council of Credit Unions, Inc. (WOCCU, por sus siglas en inglés, Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito).

La respuesta del movimiento cooperativo al abogar por la introducción de una serie de enmiendas y clarificaciones en las leyes vigentes demuestra el valor de centrarse en un contexto específico y adoptar enfoques ampliados en materia de reformas a la ley.

Nicaragua: *El Aprendizaje del Valor del Compromiso Temprano*

Por la Asociación de Cooperativas y Mutuales de Seguros de las Américas (AAC/MIS)

Resumen del Proyecto

Debido a la falta de atención de las cooperativas, poco se conocía acerca de la iniciativa destinada a enmendar la ley de cooperativas de Nicaragua hasta que ésta fuera dictaminada por la comisión legislativa. Las cooperativas no tuvieron mayor participación en el proceso de reforma, pero tuvieron éxito en el cabildeo dirigido a lograr que se introdujeran algunas reformas al proyecto de ley dictaminado por la comisión, revisiones que favorecieron principalmente a las cooperativas de ahorro y crédito. Tras la promulgación del proyecto de ley revisada, numerosas cooperativas se asociaron para preparar y promover una propuesta de reglamento con el propósito de llenar los vacíos e imperfecciones de la ley.

La necesidad de un cambio

La mayoría de las cooperativas de Nicaragua se formaron como resultado de los esfuerzos desplegados por los donantes en los años sesenta y setenta y posteriormente con la reforma agraria emprendida por los sandinistas en los años ochenta. Otras cooperativas, especialmente las grandes cooperativas de transporte, se constituyeron con el único propósito de beneficiarse de las desgravaciones fiscales y de las exenciones de derechos aduaneros.

Las cooperativas son el principal proveedor de servicios a grupos conformados, en su mayor parte, por nicaragüenses pobres y de zonas rurales, de ahí que, con frecuencia, sean las beneficiarias de los recursos financieros provistos por los donantes. Las cooperativas de Nicaragua se han considerado tradicionalmente como organizaciones con un fin social, antes que entidades comerciales. Sin embargo, esta percepción está cambiando lentamente con la introducción de estándares operativos en algunas cooperativas de ahorro y crédito, la mejora de la calidad de los servicios, y las actividades de mercadeo exitoso de las cooperativas de productores de café orgánico.

Muchas de las cooperativas de Nicaragua están ligadas a partidos políticos, por lo que resulta muy difícil que todas las cooperativas emprendan una acción común. Algunos funcionarios del gobierno actual de Bolaños, ven a las cooperativas sandinistas como los principales instigadores de disturbios sociales.

En 1971 se promulgó la primera Ley General de Cooperativas. Antes de esta ley, no existía ninguna legislación en materia de cooperativas o de su supervisión. En 1971, el Ministerio de Trabajo era el encargado de administrar la ley, pero carecía de voluntad política, de presupuesto, o de la capacidad para llevar a cabo sus funciones de registro, promoción y supervisión. Además, el desarrollo cooperativo se vio frenado por los costosos requerimientos que exigían a las cooperativas apoyar la educación y promover actividades con sus ingresos.

El proceso de reforma

La reforma a la ley de cooperativas se inició en 1996. Se sancionó una nueva ley, pero ésta junto con otras leyes aprobadas durante un periodo de tiempo específico fueron declaradas nulas posteriormente por la Corte Suprema. Sólo en 2004 se presentó un proyecto de ley revisado, que se había elaborado con escasa participación del sector cooperativo. Cuando la comisión de la Asamblea Nacional presentó el proyecto de ley, numerosos dirigentes de cooperativas determinaron que la ley contenía fallas importantes.

Cuando la comisión presentó su dictamen y éste se incluyó en la agenda del debate de la Asamblea Nacional, algunos cooperativistas se dieron cuenta de la importancia de promover una revisión al proyecto de ley. Una coalición de organizaciones de desarrollo cooperativo, incluida la National Cooperative Business Association (Asociación Nacional de Negocios Cooperativos), World Council of Credit Unions, Inc (Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito) y la Asociación de Cooperativas y Mutuales de Seguros de las Américas (AAC/MIS, por sus siglas en inglés) iniciaron un proceso para ayudar a las distintas cooperativas a alcanzar un consenso en cuanto a las modificaciones más importantes que se debían hacer en el proyecto de ley. Este grupo de cooperativas aunó esfuerzos para promover dichos cambios ante la Asamblea Nacional y se logró que se hicieran algunas modificaciones en el proyecto de ley antes de su aprobación definitiva. Se puede concluir que como las cooperativas de ahorro y crédito tenían objetivos mejor definidos y estaban bien organizadas, las reformas aceptadas beneficiaron particularmente los intereses de estas últimas.

Aunque la aceptación de las reformas propuestas por el poder legislativo fue alentadora para muchas cooperativas, muchas otras siguieron frustradas debido a que el papel y las funciones del recién creado Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) no estaban claros, y parecía tratarse más bien de una entidad burocrática y política.

Aunque la aceptación de las reformas propuestas por el poder legislativo fue alentadora para muchas cooperativas,muchas otras siguieron frustradas debido a que el papel y las funciones del recién creado Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) no estaban claros, y parecía tratarse más bien de una entidad burocrática y política.

Gracias a una segunda intervención de las organizaciones de desarrollo cooperativo se definió un proceso para preparar y promover un reglamento que llenara los vacíos de la ley y corrigiera sus fallas. Todas las partes interesadas dentro del movimiento cooperativo colaboraron en la redacción de un borrador del "reglamento" y lo presentaron a la división apropiada de la Oficina del Presidente. Es de suponer que si no se hubiera elaborado tal propuesta de reglamento y hecho un cabildeo eficaz ante la oficina del Presidente, un reglamento menos ventajoso y mal elaborado hubiese sido el resultado.

Resultado

Mediante la nueva ley, Ley General de Cooperativas, promulgada el 25 de enero de 2005, se creó el Instituto Nicaragüense de Fomento Cooperativo. Se cuentan entre las funciones del INFOCOOP el ser el organismo rector de la política nacional en materia cooperativa; asimismo, sirve de registro, fomenta y regula las cooperativas, y provee los recursos financieros a las mismas.

Conforme a la ley, el INFOCOOP estará regido por una Junta Directiva conformada por nueve miembros, a saber cuatro representantes del Poder Ejecutivo y cinco representantes nombrados por el Consejo Nacional de Cooperativas, que se creó también en virtud de esta ley. Esta estructura provocará virtualmente conflictos de interés, lo cual puede derivar en una normativa débil. Por otro lado, la ley tampoco garantiza el financiamiento total del INFOCOOP.

De conformidad con numerosas disposiciones de la ley, en la regulación de las cooperativas se inserta el criterio de discreción del Estado y su autoridad, lo cual compromete la función de las cooperativas de ser negocios legales y competitivos. La ley estipula que todos los asociados deberán recibir 40 horas de capacitación sobre cooperativismo, sin tomar en consideración las necesidades reales de los miembros. Asimismo, permite la intervención del Estado en los negocios de las cooperativas cuando más del diez por ciento del total de socios sea extranjeros, con lo cual se discrimina a ciertas clases de cooperativas por razón de la composición de sus miembros. La ley exige que el diez por ciento de las ganancias netas sean asignadas a un fondo de educación y el dos por ciento al financiamiento del INFOCOOP, en vez de permitir a las cooperativas establecer sus propios niveles de contribución mediante un proceso de autogobierno. La ley impone requerimientos excesivos en la administración de

las cooperativas, incluidos un quórum de 50 por ciento de asociados en las reuniones de las cooperativas y un quórum de 70 por ciento cuando se trate de la elección de los miembros del Consejo de Administración o cuando se trate de reforma al Estatuto.

A pesar de los problemas que presenta la nueva ley, también tiene algunos aspectos positivos. La ley garantiza a las cooperativas autonomía para establecer sus Estatutos y Reglamentos y nombrar a sus auditores. También amplía la definición de servicios, permitiendo a las cooperativas aprovechar las oportunidades de hacer negocios.

Las cooperativas de ahorro y crédito fueron las organizaciones más eficaces en cuanto a lograr que se introdujeran en el proceso legislativo las revisiones que deseaban, ello se debió en parte a que se mantuvieron bien organizadas y enfocadas en las reformas que necesitaban.

Lecciones aprendidas

La principal lección que aprendieron las organizaciones cooperativas que colaboraron en la reforma a la ley en Nicaragua es que su participación debe darse desde el inicio del proceso. Si bien las cooperativas asistieron al cuerpo legislativo, encargado de la reforma a la ley, especificando asuntos clave que no habían sido incluidos, su participación fue tardía y no consiguieron organizarse bien para presentar una posición firme y consensuada durante la revisión de la ley.

Las cooperativas de ahorro y crédito fueron las organizaciones más eficaces en cuanto a lograr que se introdujeran en el proceso legislativo las revisiones que deseaban, ello se debió en parte a que se mantuvieron bien organizadas y enfocadas en las reformas que necesitaban. Las cooperativas no financieras hubieran tenido un mayor impacto en el cabildeo si a través de los líderes locales de las organizaciones cooperativas se hubiese hecho un seguimiento activo y hubiesen participado en el diálogo y actividades de coordinación.

Aunque la comisión de la Asamblea Nacional, encargada del proyecto de ley, incluyó a líderes y socios de las cooperativas en algunas de las consultas iniciales, ni los esfuerzos de las cooperativas, ni los del la comisión, garantizaron la participación continua de los representantes de las cooperativas en el proceso que culminó con el dictamen de la comisión sobre el proyecto de ley. Un proceso más inclusivo y participativo hubiese sido más productivo y más eficaz, pero lo que sucedió fue que a los dirigentes cooperativos les quedó la difícil tarea de explicar a los socios de sus cooperativas las reformas que se debían hacer a la ley. ■

Para más información, comuníquese con Ed Potter, Karen Schwartz, o Chris Baker, AAC/MIS, al (703) 245-8077.

Ghana: *La Concertación de un Consenso para la Reforma de la Ley Cooperativa*

Por el Programa Internacional de la Asociación Nacional de Negocios Cooperativos de la Liga de Cooperativas de Estados Unidos (CLUSA, por sus siglas en inglés)

Resumen del proyecto

En el 2004, la Liga de Cooperativas de Estados Unidos (CLUSA) diseñó el proyecto de reforma a la ley de cooperativas de Ghana con el propósito de lograr un consenso para aprobar una ley que reemplazara el Decreto para Sociedades Cooperativas de 1968. El enfoque de CLUSA utilizó un proceso de planificación estratégica para movilizar a los interesados en la reforma, analizar los entornos legales y regulatorios dentro de los cuales operaban las cooperativas, determinar las opciones para cambiar las leyes y regulaciones existentes y preparar e implementar un plan de promoción de la reforma.

La necesidad de un cambio

Ghana es reconocida ampliamente como una economía estable en una región inestable. La agricultura representa el 35 por ciento del producto interno bruto y emplea a 60 por ciento de la mano de obra. Bajo la administración actual, la política del gobierno reconoce la importancia de las cooperativas como medios para que los campesinos, consumidores y pequeñas empresas participen en la economía nacional. Sin embargo, en 2003 menos de 1.000 cooperativas de las 10.000 cooperativas registradas se mantenían activas.

El movimiento cooperativo de Ghana comenzó en los años veinte cuando el gobierno colonial organizó grupos de productores para mejorar la calidad del cacao de exportación. En 1929, el gobierno colonial creó la dependencia de Registro de Sociedades Cooperativas dentro del Ministerio de Agricultura para darles a las cooperativas un carácter legal. Sobre la base del modelo cooperativo aplicado en otras colonias británicas de África y Asia, la legislación subsiguiente puesta en práctica en 1931, 1937, y 1968 expandió los poderes del registro.

El Decreto de Sociedades Cooperativas de 1968 otorgó poderes considerables al registro de cooperativas, lo cual impidió a las cooperativas funcionar de manera autónoma o desarrollarse. En la sección 53 de este Decreto se facultaba al registro a destituir la junta directiva de una cooperativa registrada, y a nombrar un administrador provisional de la cooperativa. En la sección 28 se ordenaba que el superávit sólo se podía distribuir una vez que el registrador hubiera aprobado el plan de distribución. En la sección 46 se autorizaba al registro a refrendar antes de su pago los cheques emitidos por una cooperativa, y a rechazar todo gasto que consideraba injustificado. El Departamento de Cooperativas usó sus amplios poderes para interferir en los negocios de las cooperativas individuales. El Departamento fue, asimismo, ineficiente en el cumplimiento de sus deberes legales; el periodo de prueba obligatorio de seis meses que se imponía a las cooperativas antes de que pudieran convertirse en personas jurídicas a menudo se extendía hasta dos o más años.

Proceso de reforma

En un esfuerzo por revitalizar el movimiento cooperativo, en 2001 el Departamento de Cooperativas preparó un proyecto de ley (Proyecto de ley 2001) para reemplazar el Decreto de Sociedades Cooperativas de 1968. Mediante el Proyecto de ley 2001 se hubiera apoyado la autonomía e independencia de las cooperativas, reduciendo en forma considerable los poderes del registro en cuanto a su intervención en la toma de decisiones de una cooperativa. Sin

embargo hasta mediados de 2004, dicho proyecto de ley no se había aún promulgado.

El Consejo de Cooperativas de Ghana solicitó a CLUSA que diseñara un plan para promover la promulgación del Proyecto de ley 2001. Como las cooperativas no fueron consultadas en el proceso de elaboración del Proyecto de ley 2001, CLUSA diseñó un proceso participatorio e inclusivo para hacer una revisión completa del proyecto de ley y proponer los cambios necesarios.

Con financiamiento provisto por el programa cooperativo de USAID (siglas en inglés de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional), y la asistencia de un especialista cooperativo de los Estados Unidos, CLUSA ayudó al Consejo de Cooperativas de Ghana a organizar cuatro talleres regionales de dos días sobre reforma de la ley cooperativa. Noventa representantes cooperativos de todos los niveles organizativos, desde campesinos a miembros de la alta administración y de la junta directiva, se reunieron con personal del Consejo de Cooperativas de Ghana y del Departamento de Cooperativas de Ghana.

Con financiamiento provisto por el programa cooperativo de USAID (siglas en inglés de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional), y la asistencia de un especialista cooperativo de los Estados Unidos, CLUSA ayudó al Consejo de Cooperativas de Ghana a organizar cuatro talleres regionales de dos días sobre reforma de la ley cooperativa.

Para los talleres se preparó un libro de trabajo con información sobre el Decreto y el Proyecto de ley 2001. En el primer día de los talleres regionales, los facilitadores organizaron pequeños grupos de personas que provenían de regiones geográficas diferentes y eran socios de distintas cooperativas. Los grupos llevaron a cabo una revisión de cada párrafo del Proyecto de ley 2001. En el segundo día de los

talleres, cada grupo formuló recomendaciones que fueron documentadas. Seis semanas después de la realización de los talleres regionales, tuvo lugar un taller de tres días sobre reforma de la ley cooperativa nacional. Entre los participantes se contaban líderes cooperativos nacionales y dos abogados ghanianos expertos en derecho cooperativo. Se preparó un libro de trabajo para usarse en todo el país en el cual se incorporaron las recomendaciones presentadas en los talleres regionales y un estudio de caso exitoso de una gran cooperativa comunitaria en los Estados Unidos. Después de revisar el libro de trabajo durante dos días, los participantes del taller nacional pasaron un día elaborando un plan de promoción para abogar por la aprobación de un proyecto de ley revisado (Ley de Cooperativas 2004).

Resultado

La revisión cuidadosa del Proyecto de ley 2001 llevada a cabo durante los talleres y el debate subsiguiente contribuyeron a despertar en los participantes un ferviente entusiasmo en pro de un cambio. Prácticamente, todos los participantes de los talleres regionales llegaron a un consenso acerca de cuáles eran los principales problemas y cómo éstos se podrían solucionar. A raíz de los talleres, el Consejo de Cooperativas de Ghana creó un comité de promoción y cinco subcomités para la recaudación de fondos, medios de comunicación, educación, cabildeo, y formación de coaliciones. Para finales de 2004, los comités habían preparado materiales para los medios de comunicación, miembros cooperati-

vos, y el público con el propósito de ganar respaldo para la Ley de Cooperativas 2004. Este proyecto de ley ha sido presentado al gobierno para consideración por parte del Gabinete y Parlamento.

Lecciones aprendidas

El éxito futuro de las cooperativas de Ghana depende de la habilidad de los miembros de abogar por la reforma legal en su propio nombre. El proyecto de reforma a la ley de cooperativas de Ghana es una obra en marcha que se está desarrollando en entornos políticos y económicos cambiantes.

Para seguir siendo eficaz, el proceso de reforma de la ley cooperativa debe comenzar con socios cooperativos que entienden cómo operan los negocios cooperativos exitosos y por qué un entorno legal y regulatorio favorable permite que los negocios funcionen bien. En vista de que estos socios cooperativos pueden dudar de su habilidad para tener un impacto en la política nacional, el desafío es identificar dirigentes que pueden concertar un consenso entre las cooperativas e inspirar a los miembros a organizarse y promover el cambio.

Otra lección esencial que se aprendió durante el proceso es que la planeación es primordial. Se debió haber consultado más temprano a un especialista legal en materia cooperativa, durante la fase preparatoria de los talleres, a fin de asegurar que información esencial sobre disposiciones legales se incluyera en los libros de trabajo tanto de los talleres regionales como del taller nacional. Los materiales de los talleres debieron entregarse a los participantes unos días antes de los eventos con objeto de que ellos pudieran revisar la información y con anticipación hicieran las preguntas del caso y dieran su interpretación.

Finalmente, la experiencia de CLUSA en Ghana demuestra que es importante que las organizaciones encargadas de la implementación hagan un monitoreo periódico y participen de manera activa a lo largo de todo el proceso de promoción. CLUSA actualmente está adaptando este enfoque y metodología en la implementación de iniciativas similares en Angola, Mozambique, y Nicaragua. ■

Para más información, comuníquese con Jim Cawley, Asociación Nacional de Negocios Cooperativos, Programa Internacional de CLUSA, al (202) 638-6222.

Mongolia: *La Inclusion de las Cooperativas en la Reforma Legal*

Por CHF Internacional

Resumen del proyecto

La reforma de la ley cooperativa de Mongolia comenzó a mediados de los años noventa como parte del cambio socioeconómico general del país en donde las cooperativas estatales fueron sustituidas por cooperativas orientadas hacia el mercado y gobernadas de forma democrática. Desde esa época la ley nacional de cooperativas ha sido enmendada varias veces, en respuesta a campañas en pro de las enmiendas emprendidas por organizaciones de apoyo a las cooperativas y se ha modificado en cada oportunidad el número mínimo necesario de miembros que debía tener una cooperativa para registrarse como tal. Aunque el número de miembros que debe tener una cooperativa para registrarse en Mongolia es un tema que sigue siendo objeto de debate, la experiencia mongol constituye un ejemplo de la capacidad del movimiento cooperativo para poner en marcha cambios en el marco jurídico y permite albergar la esperanza de que conduzca a fortalecer la relación entre las cooperativas de base y las instituciones que las representan.

La necesidad de un cambio

Desde que salió del control comunista en 1991, Mongolia ha desarrollado una economía de mercado y emprendido reformas legales dirigidas a promover el desarrollo del sector privado. Durante el período inicial de privatización económica muchas granjas y fábricas, que previamente eran estatales, comenzaron a denominarse a sí mismas "cooperativas", aunque no estuvieran siendo administradas de conformidad con principios cooperativos.

En 1995 Mongolia puso en vigencia su primera ley de cooperativas para regular el emergente sector cooperativista. La ley estipulaba que una cooperativa podía ser constituida con apenas tres miembros. Los mongoles no estaban familiarizados con los principios del cooperativismo y no hacían ninguna distinción entre las cooperativas y las empresas pequeñas. Como consecuencia, muchas empresas pequeñas se registraron como cooperativas, a pesar de que no tenían la intención de operar conforme a principios cooperativistas.

Los dirigentes de asociaciones cooperativas y de agencias extranjeras reconocieron que muchas cooperativas registradas no estaban siguiendo los principios del cooperativismo. La Agencia Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ) observó el problema particular de que las cooperativas pequeñas no estaban siendo administradas de manera democrática y propuso que se incrementara el número mínimo de miembros.

Proceso de reforma

Como el conocimiento y experiencia de los legisladores de Mongolia en el desarrollo de leyes y regulaciones para empresas privadas que operan en el mercado libre era limitado, buscaron la orientación de agencias extranjeras para redactar la ley de 1995 y sus enmiendas subsiguientes. La Organización Internacional del Trabajo envió asesores a Mongolia para que presentaran ponencias en talleres organizados por la Asociación de Cooperativas de Producción y Servicios. Además, la Alianza Cooperativa Internacional auspició la celebración en Mongolia de una conferencia para sectores interesados en el ámbito cooperativo que se realizó en coordinación con la Asociación de Cooperativas de Consumidores. La GTZ organizó una serie de sesiones de capacitación y patrocinó dos viajes de Ministros y Miembros del Parlamento de Mongolia a Alemania para que estudiaran el modelo alemán de derecho co-

operativo. Trabajando con la GTZ, las asociaciones cooperativas de Mongolia colaboraron para ejercer presión sobre el gobierno y convencerlo de enmendar la Ley Cooperativa de Mongolia de 1995 a fin de acercar sus disposiciones a las del modelo alemán. La Ley de Sociedades Cooperativas de Alemania data de 1867; es una de las primeras leyes del mundo específicamente orientadas al cooperativismo, destacándose en ella la gran atención dedicada a las cooperativas de consumidores y de crédito.

Como parte de sus propuestas de reforma, las asociaciones cooperativas abogaron por aumentar el número mínimo de miembros de tres a nueve, a fin de incentivar una administración más democrática de las cooperativas. Las asociaciones cooperativas esperaban que este requisito de ingreso ofreciera incentivos a grupos de hogares para que juntaran sus pequeñas empresas y formaran una sola cooperativa; y confiaban además en que una gestión democrática fuera surgiendo de manera natural.

En Mongolia las cooperativas de primer grado generalmente no participaban en el proceso de toma de decisiones para el desarrollo de reformas legislativas, ni en el proceso de abogar por su adopción.

En Mongolia las cooperativas de primer grado generalmente no participaban en el proceso de toma de decisiones para el desarrollo de reformas legislativas, ni en el proceso de abogar por su adopción. A las organizaciones de apoyo a las cooperativas y las asociaciones cooperativas se les había impartido una amplia capacitación para que pudieran participar en la toma de decisiones y estimaban que las cooperativas de primer grado todavía no comprendían los principios de cooperación aceptados internacionalmente. Se supuso que las asociaciones cooperativas representaban los intereses de cooperativas individuales. Sin embargo, no está claro si las asociaciones recibieron o no orientación directa respecto de las necesidades y opiniones de sus miembros.

Resultado

Las asociaciones de cooperativas lograron convencer a los Ministros y Miembros del Parlamento de que redactaran una nueva ley de cooperativas en 1998 en la que se incluyó un número mínimo de nueve miembros. La ley de 1998 también requirió la formación de una asociación de cooperativas que sirviera de organización de nivel superior para el sector cooperativista. Las asociaciones crearon el Centro de Información y Formación Cooperativa de Mongolia (MCTIC) para que ejerciera este papel de organización de grado superior. Los dirigentes de las asociaciones cooperativas ahora forman parte de la junta directiva y se alternan en su dirección.

En años recientes, el requisito de membresía en la ley cooperativa ha vuelto a plantearse como tema de debate. El MCTIC y los representantes de sus asociaciones ahora buscan convencer a los Miembros del Parlamento para que reduzcan el requisito de número mínimo de miembros e introduzcan cambios en las disposiciones de la ley cooperativa que rigen los mecanismos de auditoría y las tasas tributarias. Algunas asociaciones, como la Federación de Cooperativas de Producción y Servicios, quieren reducir el requisito de número mínimo de miembros a cinco, a fin de permitir que cooperativas pequeñas operen como entes formales. Debido a que no podían registrarse como empresas formales algunas cooperativas pequeñas no han podido obtener crédito de bancos comerciales, ni recibir pagos de empresas grandes.

En 2005 los formuladores de políticas cooperativas de Mongolia constituyeron un grupo de trabajo para estudiar propuestas dirigidas a reformar la ley. El grupo de trabajo incluyó al Ministerio de Agricultura, el MCTIC, siete asociaciones cooperativas, la entidad financiera MongolBank, la GTZ y el Banco Asiático de Desarrollo. Sin embargo, la participación de los interesados a nivel local sigue siendo muy limitada.

Lecciones aprendidas

En todos los procesos de reforma legal adelantados hasta la fecha no se ha observado una participación suficiente de las cooperativas locales de base y los grupos de negocios que operan en sectores informales. Puede que esta falta de participación explique en parte los frecuentes cambios de posición respecto al requisito mínimo de número de miembros para las cooperativas. Si se logra incorporar en el debate cooperativo a los grupos de base interesados en la materia, puede que eso contribuya a que las leyes que se aprueben sean más eficaces, realistas y capaces de generar respuestas más adecuadas.

La actual estructura del sector cooperativo parte del supuesto de que las asociaciones cooperativas representan a todo el universo del sector, aunque es posible que ese no sea el caso. Para prevenir el abuso de "brechas" sistémicas en las disposiciones legales, que puede ocurrir cuando las decisiones son tomadas por grupos de presión particulares, es recomendable tener en cuenta la retroalimentación ofrecida por los grupos de interesados a nivel local, al igual que la de los formuladores de políticas a nivel nacional. La participación en el proceso de reforma legal por parte de los miembros de las cooperativas permitirá garantizar que se adopten leyes más apropiadas para el contexto local, creando un ambiente más propicio en el que las empresas cooperativas puedan prosperar en el largo plazo.

CHF adelanta esfuerzos para ayudar al movimiento cooperativo mongol a lograr un proceso más participativo en sus deliberaciones sobre formulación de políticas. El movimiento busca generar mecanismos eficaces de retroalimentación y comunicación mediante los cuales las cooperativas locales puedan expresar sus necesidades y opiniones, junto con los puntos de vista de los dirigentes de las asociaciones. También está trabajando con miras a que la mayoría de las cooperativas de primer grado más pequeñas participen en el debate público y construyan relaciones más estrechas con las cooperativas de primer grado más grandes e influyentes. ■

Para obtener más información comuníquese con Rachel Blum de CHF International al (301) 587-4700.

Filipinas: *La Elaboración de Políticas Específicas para las Cooperativas de Vivienda*

Por CHF International

Resumen del proyecto

En las Filipinas, un complejo y conflictivo sistema para la regulación de la construcción de viviendas y la operación de esta actividad ha obstaculizado el desarrollo de cooperativas de vivienda a pesar de la aprobación de una ley general de cooperativas que ha promovido el desarrollo cooperativo en otros sectores. La respuesta del movimiento cooperativo en la promoción de una serie de enmiendas y aclaraciones respecto de leyes existentes muestra el valor que tiene adoptar enfoques incrementales y relacionados con un contexto específico en lo referente a los esfuerzos por una reforma legal.

La necesidad de un cambio

En los primeros 14 años que siguieron a la aprobación del Código Cooperativo y el establecimiento de una Autoridad para el Desarrollo Cooperativo en 1990, el número de cooperativas registradas aumentó alrededor de 700 por ciento, elevándose a casi 30.000 organizaciones cooperativas registradas y en funcionamiento. Sin embargo, la gran mayoría de las cooperativas operan en el sector agrícola. Las cooperativas de las Filipinas en el sector de servicios representan menos del tres por ciento de todas las cooperativas registradas.

El Código Cooperativo menciona la vivienda como una de las actividades a las que se puede dedicar una cooperativa de servicios, y por lo tanto no existe una barrera legal a la formación de cooperativas de vivienda. Efectivamente, las primeras cooperativas de vivienda en las Filipinas se remontan a los años setenta, antes de que fuera aprobado el Código Cooperativo. En los años noventa, como consecuencia de una aguda crisis en la vivienda, los organismos de vivienda del gobierno y las organizaciones de desarrollo extranjeras aumentaron la inversión en proyectos de vivienda cooperativa e hicieron otras reformas en materia de vivienda.

Desde finales de los años 1990, la promoción de los proyectos de vivienda cooperativa han constituido una meta principal del gobierno y de las organizaciones internacionales de desarrollo. La complejidad del marco regulatorio para formar y operar cooperativas de vivienda, sin embargo, fue una barrera clave al crecimiento cooperativo en el sector de la vivienda.

En las Filipinas existen cinco oficinas del gobierno nacional con responsabilidades regulatorias relacionadas con la vivienda, además de las responsabilidades reguladoras de muchos de los organismos locales. Tal situación se vuelve aún más compleja al operar cada organismo independientemente, lo cual requiere que se presente una extensa documentación antes de que se concedan los permisos y se pueda proceder con la actividad de desarrollo.

Otro gran obstáculo al crecimiento del sector de vivienda cooperativa fue la falta de capital a bajo costo para el desarrollo de los proyectos. En 2001, el Land Bank de propiedad del gobierno, estableció un fondo de préstamos de diez millones de dólares exclusivamente para el desarrollo de vivienda cooperativa, pero el mencionado banco aprobaba con mucha lentitud las solicitudes de las cooperativas que pedían asistencia del fondo.

Proceso de reforma

A principios de 2003, un grupo de interesados dentro del movimiento cooperativo, incluida la Confederación Nacional de Cooperativas, la Cooperativa de Viviendas SLU-SVP, Tuy Market Vendors (Vendedores de Mercados Tuy), Community Multi-Purpose

Cooperative (Cooperativa Comunitaria para Propósitos Múltiples), y Basud Development Cooperative (Cooperativa de Desarrollo Basud), crearon una coalición informal para determinar y abordar el asunto de las barreras políticas al desarrollo de la vivienda cooperativa. La coalición llevó a cabo reuniones, consultas, y foros sobre políticas, para identificar, debatir y proponer soluciones concretas para reformar las políticas del gobierno en materia de vivienda cooperativa.

Los foros políticos fueron particularmente eficaces en la promoción de cambios legales y regulatorios. El éxito de esos foros se debió en parte a la participación de organismos gubernamentales clave que tenían responsabilidades en el ámbito de la vivienda, así como de representantes elegidos a cuerpos legislativos. Los foros políticos formularon una serie de recomendaciones específicas relativas a la política de vivienda que se publicaron en un periódico importante y se presentaron a los organismos del gobierno y al congreso de Filipinas.

Resultados

Una de las principales recomendaciones que tomó cuerpo en los foros políticos fue la de racionalizar y reestructurar los diversos requerimientos de documentos para los proyectos de cooperativas de vivienda mediante la creación de una entidad única responsable de todos los permisos relacionados con la vivienda. Los partidarios de las cooperativas de vivienda también abogaron por que se otorgara a los proyectos de cooperativas de vivienda las mismas exenciones tributarias y privilegios fiscales que se concedían a los proyectos de vivienda socializada o pública.

El movimiento cooperativo redactó enmiendas específicas para que fueran introducidas en el código nacional de cooperativas y demás legislación sobre vivienda y promovió la adopción de tales enmiendas. Una sugerencia clave fue incluir una sección dedicada especialmente a la vivienda dentro del Código Cooperativo. La sección propuesta comprende dos categorías de cooperativas de vivienda en función de la estructura de las unidades residenciales. El primer tipo de vivienda cooperativa autoriza la propiedad individual de las viviendas acordando a la cooperativa la propiedad de las áreas comunes, mientras que el segundo tipo mantiene la propiedad cooperativa de todas las unidades residenciales, incluidas las áreas comunes.

Las enmiendas al Código Cooperativo incluirían, asimismo, un tratamiento preferencial para las cooperativas que solicitan financiamiento estatal y asistencia técnica para programas sociales de vivienda. Por ejemplo, las cooperativas de vivienda tendrían derechos preferenciales para adquirir o arrendar terrenos del gobierno sin utilizar o edificios destinados a desarrollo de viviendas. Las agencias de vivienda y las instituciones financieras del gobierno financiarían también proyectos de vivienda con tasas de interés y condiciones favorables a las cooperativas.

Lecciones aprendidas

En las Filipinas las organizaciones de desarrollo cooperativo determinaron que muchos niveles de requisitos legales y regulatorios estaban superpuestos, lo cual entrababa el desarrollo cooperativo. Para no aumentar la confusión y complejidad con una ley específica en materia de vivienda cooperativa, la coalición preparó una estrategia para abogar porque se introdujeran enmiendas pequeñas a los estatutos vigentes que aclararan y simplificaran las exigencias regulatorias para los proyectos de vivienda cooperativa.

En las Filipinas el movimiento cooperativo sigue trabajando con el propósito de suplir las necesidades de financiamiento de las cooperativas. Según los activistas del gobierno y sociales existe una necesidad cada vez mayor de vivienda cooperativa para las personas de bajos ingresos dado que la provisión financiera de recursos del gobierno para proyectos de vivienda pública está disminuyendo a causa de los programas de liberalización de las normas y de austeridad fiscal.

Al mismo tiempo, los proyectos de vivienda cooperativa para personas de bajos ingresos no pueden desarrollarse y sobrevivir sin alguna forma de asistencia financiera. ■

Para más información, comuníquese con Rachel Blum, CHF International, al (301) 587-4700.

República Dominicana: *La Promoción de la Primera Cooperativa Eléctrica dentro de un Marco Jurídico Vigente.*

Por National Rural Electrification Association International Ltd. (NRECA, por sus siglas en inglés, Asociación Internacional de Cooperativas de Electrificación Rural)

Resumen del proyecto

En la República Dominicana, tanto el gobierno como los consumidores consideran a las cooperativas eléctricas como una opción para resolver los problemas relativos a la comercialización o a la calidad de los servicios del suministro eléctrico en áreas rurales y "periurbanas". Cabe señalar que a esos problemas no se ha podido aplicar el modelo de desagregación, capitalización o regulación utilizado en el sector privado. La organización de la Cooperativa Eléctrica Fronteriza es un plan piloto para promover cooperativas eléctricas dentro del contexto de las leyes y regulaciones nacionales vigentes que fueron redactadas sin tener en cuenta a las cooperativas eléctricas.

La necesidad de un cambio

A comienzos de 1959, la Corporación Dominicana de Electricidad (CDE) de propiedad del gobierno, era responsable de la generación, transmisión y distribución al por menor de electricidad. Si bien la CDE tuvo éxito en la extensión del servicio eléctrico a casi 85 por ciento de los hogares del país, no fue capaz de establecer un entorno comercial sostenible.

Bajo la dirección de la CDE, existían miles de consumidores no registrados, numerosos consumidores que no tenían medidores, y muchos consumidores con medidores pero que pagaban sus cuentas de luz raramente. Como consecuencia de este fracaso comercial, la situación financiera de la CDE, y del gobierno dominicano, que dependía de los ingresos provenientes de las cuentas de electricidad para su presupuesto, se deterioró de forma significativa. Para 1997, los cortes de electricidad provocados por servicios de mantenimiento e inversiones inadecuados redundaron en apagones que afectaron la economía.

La primera respuesta del gobierno a la crisis en la CDE fue reestructurar el sector eléctrico asemejándolo a los modelos de otros países latinoamericanos. El sector eléctrico se desagregó en segmentos comerciales de producción, transmisión, y distribución, con transacciones entre los segmentos regulados sobre bases comerciales de desconfianza mutua. El negocio de la generación de electricidad estaba sujeto a un mercado competitivo, mientras que el negocio de la transmisión operaría como un monopolio del gobierno. En el sector de la distribución, se crearon tres grandes compañías de distribución de electricidad (discoms, en inglés) y en cada una se vendieron acciones de participación mayoritaria a miembros del sector privado.

Con la introducción de principios del sector privado se esperaba romper el ciclo de servicios ineficientes, robos y cuentas sin pagar, así como reconstruir la infraestructura y mejorar el servicio. Desafortunadamente, las mejoras planificadas no se llegaron a efectuar. Las grandes compañías de distribución de electricidad siguen confrontando problemas de altos niveles de robo de energía y clientes que rehusan pagar las facturas de luz. La calidad del servicio ha empeorado debido a que las compañías distribuidoras no pueden pagar a los generadores de electricidad. En 2003, el operador privado de dos compañías distribuidoras vendió sus acciones de vuelta al gobierno, de manera que la mayor parte del sistema de distribución se volvió a nacionalizar.

Proceso de reforma

Después de que las dos compañías privadas de distribución de electricidad se volvieron a nacionalizar en 2003, un grupo de consumidores comenzó a trabajar con la Asociación Nacional de Cooperativas de Electrificación Rural (NRECA, por sus siglas in inglés) para asumir la concesión de una tercera área de servicio situada en la frontera con Haití, con lo cual se establecería la primera cooperativa eléctrica en la República Dominicana y también sería la primera vez en que los consumidores asumirían el control de una área de servicios públicos nominalmente electrificada, pero con problemas de funcionamiento.

Los organizadores de la Cooperativa Eléctrica Fronteriza tuvieron que negociar las leyes en vigor tanto cooperativas como las que rigen el sector eléctrico. Cada marco normativo representaba una barrera para el desarrollo de la cooperativa: (1) ninguna cooperativa eléctrica estaba registrada bajo la ley general de cooperativas; y (2) la ley eléctrica prohíbe que una cooperativa recién formada adquiera una concesión existente sin pasar por un proceso de licitación competitiva.

Si bien el gobierno apoyaba los esfuerzos para establecer esta cooperativa eléctrica, no estaba dispuesto a comprometerse a reformas legales inmediatas, prefiriendo en lugar de ello considerar la Cooperativa Eléctrica Fronteriza como un experimento. Así, los organizadores centraron sus esfuerzos en el reclutamiento de miembros y en el establecimiento de la cooperativa en el marco de las leyes existentes, dejando la tarea de enmiendas regulatorias específicas para más tarde.

Las cooperativas en la República Dominicana se registran en el Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo (IDECOOP) y son controladas por esta institución; IDECOOP es un organismo gubernamental que supervisa cooperativas de todo tipo y carece de conocimientos del sector comercial. Aunque no existía una barrera legal específica que impidiera el desarrollo de una cooperativa eléctrica bajo la ley general de cooperativas, no se había autorizado en el pasado la creación de ninguna cooperativa eléctrica bajo dicha ley por lo que los funcionarios del registro tuvieron que ser sensibilizados a esta nueva forma de negocio.

El proceso del establecimiento de una cooperativa es altamente politizado. El personal del IDECOOP puede ser reemplazado desde los directivos hasta los funcionarios cada vez que un nuevo partido asume el control del gobierno y cada registro de una cooperativa debe de ser aprobado personalmente por el presidente de la república.

Aunque la idea de desarrollo cooperativo estaba respaldada por el gobierno, se necesitó bastante tiempo y esfuerzo para capacitar al personal de IDECOOP y preparar estatutos modelo para la cooperativa eléctrica. Tal esfuerzo se tuvo que volver a repetir en 2004 cuando otro partido asumió el poder y cambió el personal del Instituto. Afortunadamente el nuevo gobierno se adhirió al concepto cooperativo. En septiembre de 2005, dos años después de las primeras reuniones organizativas, se aprobaron los estatutos de la Cooperativa Eléctrica Fronteriza.

Un elemento clave para que la formación de la Cooperativa Eléctrica Fronteriza tuviera éxito fue la alianza con el exitoso movimiento cooperativo de ahorro y crédito de la República Dominicana. La Cooperativa Central de Ahorro y Crédito, una importante cooperativa de ahorro y crédito ubicada en la ciudad donde se propone establecer la Cooperativa Eléctrica Fronteriza, apoyó mucho la organización de la cooperativa eléctrica, permitiendo que en las actividades para reclutar miembros se la identificara con la nueva cooperativa. Una vez que estuvo organizada, la Cooperativa Eléctrica Fronteriza se benefició de la experiencia de numerosos empleados de la Cooperativa Central que pasaron a ser miembros de su junta directiva.

Si bien el gobierno apoyaba los esfuerzos para establecer esta cooperativa eléctrica, no estaba dispuesto a comprometerse a reformas legales inmediatas, prefiriendo en lugar de ello considerar la Cooperativa Eléctrica Fronteriza como un experimento.

La ley eléctrica en vigor ha presentado nuevos desafíos. No permite a una cooperativa recién

formada adquirir una concesión como proveedor de servicio eléctrico. Aunque la ley permitía renunciar a una concesión, requiere que para operar la concesión en una zona determinada el regulador participe en un proceso de licitación competitivo con otras organizaciones, precalificadas sobre la base de su solvencia financiera y experiencia técnica. El sistema de energía existente en el lugar donde operaría la Cooperativa Eléctrica Fronteriza era un desastre y la cooperativa se esforzó por desarrollar mecanismos financieros para la construcción de instalaciones y la producción de un suministro de electricidad independiente.

Resultado

Si bien la organización de la cooperativa marcó un hito importante, el cometido de obtener una concesión eléctrica está por delante. La estrategia utilizada hasta la fecha es conseguir que el concesionario actual devuelva la parte pertinente de la concesión y las plantas eléctricas al gobierno, el cual subcontrataría la operación de las instalaciones a la cooperativa por un periodo de tres años. Después de cumplir con una serie de metas relativas a la reducción de pérdidas, fiabilidad del servicio al consumidor, y cobro de las facturas de luz, se adjudicaría una concesión definitiva a la cooperativa. Las plantas hidroeléctricas del gobierno suministrarán electricidad a precio de costo, liberando a la cooperativa de la necesidad de negociar un acuerdo sobre suministro de electricidad en el mercado libre.

En el contrato que implemente este enfoque participarán varias partes interesadas, incluidos el concesionario actual, el regulador de electricidad, el gobierno, la Cooperativa Eléctrica Fronteriza, y la NRECA en calidad de proveedor de asistencia técnica a la cooperativa. El gobierno y la NRECA han suscrito un acuerdo separado para reconstruir las plantas eléctricas de la zona. En este acuerdo de reconstrucción ambas partes han acordado invertir en los esfuerzos de reconstrucción y transferir el control de la planta a la cooperativa.

Lecciones aprendidas

Se puede decir que la historia de la Cooperativa Eléctrica Fronteriza ha sido la de confrontar los desafíos legales y regulatorios en una forma creativa y novedosa. En la etapa inicial del proceso, fue evidente que la nueva cooperativa eléctrica tendría que demostrar su capacidad de organizar, y finalmente operar el servicio eléctrico, antes de que fuera enmendado el marco normativo a fin de facilitar futuros proyectos similares.

El movimiento cooperativo aceptó que cualquier intento dirigido a presionar por que se hicieran enmiendas a la ley cooperativa o a las leyes que regulan el sector eléctrico, antes de probar que la Cooperativa Eléctrica Fronteriza podía operar con éxito, hubiese fallado. Habiendo aceptado esta situación, los organizadores pudieron trabajar con un gobierno que brindó apoyo para solucionar de manera creativa las barreras legales, tales como traspasar la titularidad de los servicios de electricidad al gobierno y posteriormente subcontratar su operación a la cooperativa.

Se puede decir que la historia de la Cooperativa Eléctrica Fronteriza ha sido la de confrontar los desafíos legales y regulatorios en una forma creativa y novedosa.

Una lección clave que se aprendió en el proceso de organizar la Cooperativa Eléctrica Fronteriza se refiere a la importancia de asociarse con un movimiento cooperativo exitoso en un ámbito similar. Sin el respaldo de la Cooperativa Central, una cooperativa respetable, solvente, exitosa, el reclutamiento de miembros y la navegación en los trámites de registro con el gobierno hubiese resultado mucho más difícil.

Otra lección del proyecto es la importancia de mantener el apoyo del gobierno. Dada la naturaleza

El proceso habría podido acelerarse si todo el paquete…se hubiese preparado desde el comienzo, en vez de hacerlo secuencialmente a medida que se vencía cada obstáculo.

política de IDECOOP y la necesidad de la ayuda del gobierno durante la formación de la cooperativa y en su operación inicial, no hubiese sido posible llegar hasta la fase del registro si dos gobiernos dominicanos sucesivos no hubieran respaldado la idea. La cooperativa se esforzó por que se reconociera el mérito de ambos gobiernos en el éxito del proyecto.

En retrospectiva, el proceso habría podido acelerarse si todo el paquete — organización y certificación de la cooperativa, negociación de los acuerdos de reconstrucción de las plantas, y el establecimiento de un mecanismo para obtener la concesión — se hubiese preparado desde el comienzo, en vez de hacerlo secuencialmente a medida que se vencía cada obstáculo. ■

Para más información, comuníquese con Paul Clark o Jim VanCoevering, NRECA, al (703) 907-5500.

Sudáfrica: *La Transformación del Marco Normativo para las Cooperativas de Telecomunicaciones*

Por National Telecommunications Cooperative Association (NTCA, por sus siglas en inglés, Asociación de Cooperativas de Telecomunicaciones Nacionales)

Resumen del proyecto

En su calidad de negocios regulados, las cooperativas de telecomunicaciones están sujetas a las leyes generales de cooperativas, así como al marco regulatorio específico para el sector de las telecomunicaciones. Ambos marcos normativos se han transformado en Sudáfrica con la caída del apartheid. Los muy distintos procesos e intereses que se vieron afectados en cada esfuerzo de reformas legales han redundado en impactos absurdos en el desarrollo potencial de cooperativas de telecomunicaciones en Sudáfrica.

La necesidad de un cambio

Mientras duró el dominio del apartheid, el sector de telecomunicaciones de Sudáfrica era propiedad exclusiva de Telkom, un sector que era monopolio del Estado. El servicio estaba confinado a las comunidades blancas, urbanas y ricas. Muchas comunidades rurales, especialmente las antiguas regiones autónomas "bantustan" creadas por el apartheid, permanecían con poco o sin ningún acceso a servicios de telecomunicaciones.

Aunque Sudáfrica tiene una larga historia de actividad cooperativa remontándose a finales del siglo XIX, la mayor parte de dicha actividad, y el respaldo institucional, se ha centrado en cooperativas diseñadas para proteger las propiedades y el status económico de la minoría blanca. La Ley de Cooperativas de 1981, que reguló el sector hasta el 2004, contenía disposiciones sólo para las cooperativas agrícolas, en particular para las cooperativas de campesinos y de comercio. El registro de cooperativas estaba dentro del Ministerio de Agricultura, tenía poderes limitados, y no tenía la capacidad para acoger un enfoque multisectorial o respaldarlo. La fragmentación social y los apuros económicos durante la era del apartheid impidieron la aplicación uniforme de la ley, lo cual disminuyó la eficacia del sector. El apoyo del sector público y el financiamiento para cooperativas se proveían únicamente a los clientes que pertenecían a la minoría blanca.

El proceso de reforma

Después de la transformación política de Sudáfrica, tras un proceso de consulta sobre la reforma del sector de telecomunicaciones se determinó que una meta política principal era proveer acceso universal a áreas rurales, pobres y sin servicios. Al mismo tiempo, se adoptó como un objetivo primordial una "liberalización dirigida" del sector de telecomunicaciones. Estas dos metas políticas fueron incluidas en la Ley de Telecomunicaciones de 1996.

Si bien en la Ley de 1996 se declaró la intención de priorizar el suministro de servicios a áreas rurales y mal servidas, no se promulgaron disposiciones específicas a este respecto hasta el 2001. Durante el proceso de deliberaciones que condujo a las enmiendas de 2001, la Asociación Nacional de Cooperativas de Telecomunicaciones (NTCA) comprometió al Ministerio de Comunicaciones y la Agencia de Servicios Universales en un programa de promoción y de educación. La NTCA formuló recomendaciones precisas en relación con la política de interconexión, fijación de tarifas, el establecimiento y la aplicación de mecanismos de servicio universal, y el apoyo financiero e institucional para las cooperativas de telecomunicaciones.

Mientras duró el dominio del apartheid, el sector de telecomunicaciones de Sudáfrica era propiedad exclusiva de Telkom, un sector que era monopolio del Estado.

Con el propósito de facilitar la entrada al mercado, la NTCA recomendó que se otorgaran a las cooperativas derechos exclusivos para operar en áreas geográficas definidas. Para simplificar y facilitar el acceso al modelo de cooperativa de teleco-

municaciones, la NTCA sugirió que el Ministerio de Comunicaciones sirviera como organismo principal en el desarrollo de cooperativas de telecomunicaciones y en la asistencia a las mismas, y que las cargas regulatorias sobre las cooperativas de telecomunicaciones se mantengan al mínimo.

En paralelo al proceso de revisión de las leyes nacionales de telecomunicaciones, se contemplaron reformas de la ley general de cooperativas de Sudáfrica. El impulso para reformar el sector cooperativo vino desde los niveles más altos del gobierno sudafricano y se designaron las reformas como el elemento clave de una estrategia de desarrollo diseñada para fortalecer las pequeñas y medianas empresas, así como las microempresas. Este compromiso generó un proceso inclusivo de consultas y una estrategia de desarrollo cooperativo que abarcó varios grupos prominentes de la sociedad civil y del mundo empresarial.

Resultado

La NTCA y los defensores de cooperativas del país abogaron firmemente por la habilitación de una estrategia nacional de telecomunicaciones "de abajo hacia arriba". Sin embargo, en última instancia, los políticos escogieron abordar el asunto de las áreas rurales con servicios insuficientes mediante la adopción de una versión diluida de las recomendaciones y del modelo presentados por la NTCA. En vez de centrarse en sistemas cooperativos para las áreas con servicios insuficientes y en la habilitación y la concesión de licencias a esas cooperativas, los políticos crearon el organismo de Registro de Áreas sin Servicios Suficientes (USALs, por sus siglas en inglés), que canalizaba subvenciones operativas hacia áreas seleccionadas por el gobierno nacional.

Los criterios de selección del USAL contenían incentivos que estimulaban la participación de grupos comunitarios y de personas que históricamente habían estado en situación desventajosa, pero no se creó un registro destinado a cooperativas de telecomunicaciones, ni tampoco en la nueva legislación se incluyeron disposiciones específicas dirigidas a apoyar financiera o institucionalmente a las cooperativas de telecomunicaciones. Muchos temas relacionados con el derecho de las cooperativas a conseguir acceso a infraestructura, tales como el establecimiento de las tarifas de interconexión y la desagregación de los bucles locales, se dejaron para ser interpretados y puestos en ejecución por un regulador independiente con limitados recursos. Como resultado, muchas de estas cuestiones decisivas siguen sin resolverse, creando una incertidumbre regulatoria para las cooperativas y otros nuevos participantes del mercado.

El mecanismo del USAL ha sido en gran parte ineficaz en cuanto al fomento del sector rural con servicios insuficientes. Aunque inicialmente se identificaron 27 áreas para concederles licencias, sólo a unos pocos operadores se les ha otorgado licencias. Menos de la mitad de los receptores actuales de licencias han comenzado a realizar las más elementales operaciones comerciales, tales como la reventa de minutos de celulares de los actuales proveedores de servicios de telefonía. Se especula cada vez más que el enfoque del USAL está perdiendo terreno, y los gerentes del sector, de manera privada, han puesto en tela de juicio el compromiso futuro del gobierno para con esta política.

En agosto de 2005, el proceso deliberativo acerca de la ley general de cooperativas del país culminó en la promulgación de una nueva ley cooperativa. Esta nueva ley contempla una diversidad más amplia de cooperativas y se alinea a prácticas aceptadas internacionalmente en materia de cooperativas, incluida la protección de cooperativas de interferencias indebidas por parte del Estado. Las funciones de registro y de apoyo se han traspasado del Ministerio de Agricultura al Ministerio de Comercio e Industria (DTI, por sus siglas en inglés). En el momento de redactar este informe, dentro del DTI se está estableciendo una Unidad de Desarrollo Cooperativo.

Lecciones aprendidas

En relación a las concesiones legislativas favorables, la experiencia de las cooperativas en el proceso de reforma del sector de telecomunicaciones fue muy distinta a la que tuvieron durante el proceso dirigido a reformar la ley general de cooperativas.

En el sector de telecomunicaciones, el proceso legislativo fue conducido por compañías con muchos recursos, incluido el legado de la privatización monopolística. Aunque los intereses cooperativos estuvieron bien organizados, no pudieron vencer completamente esta visión competidora. El resultado fue un programa de subvenciones, admi-

El respaldo y el compromiso de líderes políticos de gran importancia, aunados a los de grandes instituciones de la sociedad civil, tales como el Congreso de los Sindicatos de Sudáfrica, ayudaron enormemente en los esfuerzos para implementar las reformas.

nistrado desde arriba hacia abajo, con un énfasis en la tecnología y dirigido a áreas rurales que carecen de suficientes servicios, lo cual restringía el nivel de participación comunitaria. Este modelo no ha hecho mucho para incentivar la inversión y la entrega de servicios a áreas desfavorecidas.

En lo concerniente a la reforma de la ley general de cooperativas, la integración del desarrollo cooperativo en una estrategia económica de alto nivel permitió que el proceso de reforma tuviera éxito con un mínimo de controversia, retraso, o resistencia. El respaldo y el compromiso de líderes políticos de gran importancia, aunados a los de grandes instituciones de la sociedad civil, tales como el Congreso de los Sindicatos de Sudáfrica, ayudaron enormemente en los esfuerzos para implementar las reformas. Aunque todavía existen focos de resistencia a las reformas en segmentos de los medios empresariales, éstos no gozan del respaldo implícito del gobierno, a diferencia de la reforma de las telecomunicaciones, en las que el gobierno continúa siendo un accionista principal en el legado del monopolio de las telecomunicaciones. ■

Para más información, comuníquese con Forrest Wilhoit y Maria Kendro, NTCA, al (703) 351-2000.

PERFIL

Uzbekistán: *La Promoción de las Cooperativas de Ahorro y Crédito mediante la Reforma Legal*

Por el World Council of Credit Unions, Inc. (WOCCU, por sus siglas en inglés, Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito).

Resumen del proyecto

En Uzbekistán, la implementación de un entorno legal y regulatorio habilitante ayudó a acelerar el desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito sostenibles.

La necesidad de un cambio

Bajo el control de la Unión Soviética, las cooperativas de Uzbekistán fueron establecidas como brazos directos del Estado, sujetas a la planificación central. Tales cooperativas eran principalmente agrícolas y no funcionaban como instituciones gestionadas por sus miembros.

En Uzbekistán, como en otros países miembros de la antigua Unión Soviética, el sistema bancario era de propiedad del Estado y estaba controlado por él, por consiguiente no existía un marco jurídico que permitiera el establecimiento de cooperativas de ahorro y crédito u otras instituciones no bancarias de ahorro y crédito. Los bancos canalizaban sus actividades principalmente hacia grandes inversiones comerciales e industriales, excluyendo a la mayor parte de la población del acceso al crédito.

Hoy, el sector bancario en Uzbekistán está mayormente privatizado, pero sigue estando dominado por grandes bancos que no atienden las necesidades de la mayoría de los habitantes. En la mayor parte de las áreas rurales, no hay instituciones que acepten depósitos de sumas pequeñas o que provean préstamos de poco monto. Los grandes bancos continúan enfocados en el préstamo comercial a gran escala, y no están interesados en correr con los riesgos comerciales o financieros asociados al mantenimiento de sucursales en áreas rurales. La falta de instituciones disponibles para los consumidores ha contribuido a una baja tasa de ahorros en Uzbekistán. El ahorro nacional de Uzbekistán corresponde aproximadamente al cinco por ciento del producto interno bruto, una de las tasas más bajas del mundo.

Si bien las primeras cooperativas de ahorro y crédito en Uzbekistán se establecieron en 1992, durante diez años no tuvieron un marco legislativo y regulatorio. Quizás a consecuencia de ello 150 cooperativas de ahorro y crédito están violando estándares de gestión aceptados y corren peligro de fracasar.

En países vecinos, los proyectos de desarrollo han centrado sus esfuerzos en el establecimiento de micro organizaciones de ahorro y crédito sin haber reformado el marco jurídico y regulatorio existente. Aunque, esos esfuerzos han demostrado que las tasas de ahorros y de pagos de deudas en las comunidades pueden ser altas y tener impactos de desarrollo verificables, los proyectos se han hecho a pequeña escala y carecen de un mecanismo institucional que asegure la sostenibilidad financiera a través del tiempo.

Proceso de reforma

Se inició un proyecto auspiciado por el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito y la Agencia de EE.UU. para el Desarrollo Internacional para trabajar con el gobierno de Uzbekistán con la finalidad de establecer un marco jurídico y regulatorio para apoyar el crecimiento y la sostenibilidad del sector de las cooperativas de ahorro y crédito. Según el diseño del proyecto, las actividades orien-

tadas hacia el desarrollo de nuevas cooperativas de ahorro y crédito en Uzbekistán, debían planificarse sólo después de que el entorno regulatorio se hubiese creado.

En la fase inicial del proyecto, los esfuerzos se centraron en determinar y recomendar la reforma legal y política que se necesitaba en el país; así como en el diálogo con el gobierno de Uzbekistán y los funcionarios del banco central, y en la organización de talleres de capacitación. De tales actividades, se desprendió que la falta de una base legal para el registro y la supervisión era el único factor determinante que impedía el desarrollo sostenible de las cooperativas de ahorro y crédito.

En la fase inicial del proyecto, los esfuerzos se centraron en determinar y recomendar la reforma legal y política que se necesitaba en el país; así como en el diálogo con el gobierno de Uzbekistán y los funcionarios del banco central, y en la organización de talleres de capacitación.

Después de la fase de evaluación de las necesidades, el proyecto comenzó a trabajar con el gobierno en el diseño de la regulación y el fortalecimiento de la capacidad. El proyecto permitió publicar una serie de documentos regulatorios y de orientación, entre los cuales se cuentan los siguientes:

- Borrador de la legislación y de los estatutos para las cooperativas de ahorro y crédito;
- Normas jurídicas/normas conservadoras para ser usadas por el Banco Central en el registro y supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito;
- Procedimientos para fiscalizar y supervisar las cooperativas de ahorro y crédito; y
- Procedimientos organizativos y operativos para las cooperativas de ahorro y crédito.

En el anteproyecto de la política también se recomendaba la creación de una Organización para el Desarrollo de Cooperativas de Ahorro y Crédito, una organización de nivel superior de cooperativas de ahorro y crédito para representarlas en alianzas con el gobierno y proveer a sus miembros capacitación técnica, servicios y asistencia en el ámbito de la gestión.

Resultado

En mayo de 2002, se promulgó una ley y regulación para cooperativas de ahorro y crédito implementando el marco político del proyecto. Para finales de 2002, se habían establecido siete cooperativas de ahorro y crédito nuevas. En la actualidad, Uzbekistán cuenta con 20 cooperativas de ahorro y crédito registradas que proveen servicios financieros a más de 33.000 miembros y administran aproximadamente 6.000.000 dólares estadounidenses correspondientes a ahorros de miembros y total de préstamos pendientes. Aproximadamente dos tercios de los préstamos pendientes están destinados a la agricultura o a la microempresa. El nivel de la tasa de ahorros está subiendo más del 50 por ciento cada mes en el país.

El Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito está monitoreando los índices financieros de las cooperativas de ahorro y crédito mediante el sistema de monitoreo del rendimiento financiero (PEARLS, por sus siglas en inglés) que es similar a los estándares usados por las instituciones financieras de los Estados Unidos para evaluar la seguridad y la solidez financieras de una institución. El proyecto está trabajando actualmente con el objetivo de crear la Organización para el Desarrollo de Cooperativas de Ahorro y Crédito para proveer asistencia financiera y técnica, incluido un fondo de garantía de depósitos para el sector de las cooperativas de ahorro y crédito.

Lecciones aprendidas

La experiencia del proyecto en Uzbekistán demostró el valor de enfocar los esfuerzos de desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito en el entorno legal y regulatorio. Antes del establecimiento de un adecuado entorno legal y regulatorio habilitante, muchas de las cooperativas de ahorro y crédito que entraban en el mercado operaban sin la seguridad suficiente y sin las medidas adecuadas para asegurar la protección de los depósitos de ahorros con una estructura generadora de activos productiva. Una vez que el entorno regulatorio adecuado fue instituido en Uzbekistán, el desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito financieramente sostenibles procedió velozmente.

Basada en las experiencias en Uzbekistán, la WOCCU adoptó los siguientes principios generales para la reforma del entorno legal de manera que sea habilitante:

- Las cooperativas de ahorro y crédito deben ser tratadas como negocios regulados;
- El gobierno debe dirigir el esfuerzo de desarrollo creando un organismo regulador y responsable de hacer cumplir la ley apoyado internamente por las cooperativas de ahorro y crédito y el Banco Central (con lo cual se crea un sistema similar a la agencia de Cooperativas de Ahorro y Crédito Nacionales de los Estados Unidos, que es independiente de las cooperativas de ahorro y crédito y del gobierno); y
- Se debe incorporar un sistema de incentivos en la agencia regulatoria para hacer cumplir las regulaciones y ejecutar sanciones, tal sistema debe estar bajo la supervisión de una autoridad u organismo independiente. ■

Para más información, comuníquese con Catherine Ford, WOCCU, al (202) 638-0205.

Hoy se ha alcanzado un nuevo consenso entre las cooperativas y los profesionales del desarrollo por el que se rechazan estándares separados para las leyes para las cooperativas en los países en vías de desarrollo, y se apoya firmemente la autonomía de todas las cooperativas del control del gobierno.

Ápendice A:

Una breve historia de la reforma de la ley cooperativa y de la regulación en países en vías de desarrollo

Sean Flynn, Abogado.

En contraste con la evolución desde abajo de las cooperativas en Europa y Norteamérica, en donde las leyes cooperativas generalmente siguieron y reconocieron el desarrollo inicial de un sector cooperativo, en muchos países en vías de desarrollo, los administradores coloniales intentaron promover las cooperativas a través de un proceso desde arriba. En muchos países la ley cooperativa, que comenzó en la India a comienzos del siglo veinte y se extendió a los países de antecedentes coloniales e ideológicos variados, creó una burocracia gubernamental para dirigir y desarrollar, más que para simplemente conceder el reconocimiento legal a un sector cooperativo. La promoción de cooperativas fue, alternadamente, ligada a menudo a los proyectos coloniales de desarrollo; las leyes cooperativas fueron introducidas "como los medios para aumentar la producción y la calidad de las cosechas destinadas a la exportación, para arrastrar a la población indígena a la economía monetaria que conduciría a impuestos más fáciles e introduciría un sistema de actividad económica políticamente controlado."[1]

Desarrollo cooperativo en la India

El nacimiento del modelo de cooperativas dominadas por el Estado se puede remontar a la ley de las sociedades de crédito cooperativas de la India en 1904. La ley estaba ligeramente basada en las leyes de las sociedades industriales y preventivas británicas del siglo diecinueve, que fijaron los requisitos legales para la formación de cooperativas y proveyeron el registro a través de una entidad especializada del gobierno conocida como el Registrador de sociedades caritativas.[2] El registrador británico para las cooperativas funcionó al mismo tiempo como el registrador para las compañías -registrando la formación de cooperativas, recibiendo las cuentas anuales y los informes, e investigando los abusos.[3] Pero el papel en la India del registrador fue mucho más allá, sirviendo como un promotor, regulador, y consejero de las cooperativas.[4]

La meta de lo que se conoció como el modelo "de la India Británica clásica" de la ley cooperativa era implicar directamente al Estado en la guía del movimiento cooperativo como "consejero amistoso"[5]. El registrador debía ofrecer consejo, ayudar a crear los estatutos, y enseñar los principios cooperativos a las sociedades nacientes, pero carecía del poder para forzar y castigar.[6] Con el tiempo, el papel del registrador fue

---

1 HANS-H. MÜNKNER y A. SHAH, OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, CREANDO UN CLIMA FAVORABLE Y LAS CONDICIONES PARA EL DESARROLLO COOPERATIVO EN ÁFRICA, Documento de trabajo 7 (1993); *véase también* HANS-H. MÜNKNER, *Informe general*, ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEY RELEVANTE SOBRE SOCIEDADES COOPERATIVAS Y OTRAS ORGANIZACIONES DE AUTO AYUDA EN ÁFRICA 26 (1986) describe la introducción de las cooperativas "para luchar contra los problemas sociales tales como la dependencia de los productores en los comerciantes o en prestamistas de dinero, y en separar los sistemas de valor y las normas del comportamiento del Señor colonial entre la población indígena (aculturación).").

2 RHODES RITA, *Cooperativas Coloniales a través de los ojos de sus Registradores Cooperativos, en* 100 AÑOS DE LA LEY DE SOCIEDADES COOPERATIVAS DE LA INDIA 1904, 228 (Hans-H. Münkner ed., 2005).

3 *Idem* en 229-30.

4 MADHAV V. MADANE, *Un siglo de la legislación cooperativa: Del control del Estado a la autonomía y la sociedad con el Estado, en* 100 AÑOS DE LA LEY DE SOCIEDADES COOPERATIVAS DE LA INDIA 1904, 55-57 (Hans-H. Münkner ed., 2005).

5 HANS-H. MÜNKNER, *El clásico modelo Británico Indio de la cooperación: Del Estado-Patrocinador al control del Estado, en* 100 AÑOS DE LA LEY DE SOCIEDADES COOPERATIVAS DE LA INDIA 1904, 106-14 (2005).

6 *Idem*. en 113-14.

disminuyendo a medida que las cooperativas que se desarrollaban alcanzaban la sostenibilidad económica y la capacidad de auto gobernarse.

Daniel Hamilton, miembro del comité legislativo imperial que redactó el borrador de la ley en 1904, describió el papel activo del Estado colonial en el desarrollo cooperativo como ligado a las ambiciones coloniales más amplias del gobierno británico. "Nunca olvide," explicó, "es soldar a la India en una y así permitirle tomar su legítimo lugar en el mundo, que el gobierno británico está aquí y que el martillo en la mano del gobierno es el movimiento cooperativo".[7]

Contrario al intento original de disminuir el papel del gobierno en el desarrollo cooperativo, las promulgaciones legislativas subsecuentes respondieron a las debilidades percibidas o al lento crecimiento del sector cooperativo aumentando los poderes del registrador.

Contrario al intento original de disminuir el papel del gobierno en el desarrollo cooperativo, las promulgaciones legislativas subsecuentes respondieron a las debilidades percibidas o al lento crecimiento del sector cooperativo aumentando los poderes del registrador. La ley de las sociedades cooperativas de Bombay de 1925, por ejemplo, autorizó al gobierno a participar en parte del capital de las cooperativas, insertando así directamente al Estado en el negocio cooperativo.[8] La ley cooperativa de las sociedades de Madras de 1932 dio poder al registrador para reemplazar al Consejo de Administración de una cooperativa a su discreción.[9]

La tendencia hacia el aumento de control del Estado sobre las cooperativas continuó después de que la India ganara su independencia. En 1955, un estudio patrocinado por el gobierno observó que las cooperativas rurales de crédito no satisfacían las necesidades de los productores y propuso un nuevo modelo para "la participación del Estado en las cooperativas en los diversos niveles."[10] Las leyes subsiguientes proveyeron a los registradores el poder de disolver cooperativas, de pedir la enmienda de los estatutos, de aprobar préstamos, de prescribir la membresía máxima del consejo administrativo, de designar o de quitar a la gerencia y de servir como el encargado de juzgar todas las disputas, incluyendo los conflictos que implican al personal del registrador.[11]

Crecimiento y crisis de marcos jurídicos dominados por el Estado

En otros países, dentro y fuera de la influencia colonial británica, se siguieron los patrones similares del aumento del papel del Estado en el control y la gerencia de las cooperativas. En las colonias británicas, el modelo "de la India británica clásica" de la legislación cooperativa fue extensamente reproducido.[12] En las colonias francesas, se formaron comúnmente a las cooperativas como organizaciones paraestatales más que negocios independientes.[13] Y en países socialistas o antiguamente soviéticos, las cooperativas se convirtieron en los brazos del partido y del Estado, responsables de implementar los decretos principales del plan.[14]

7 Citado en AKE EDEN, *Pensamientos económicos orientales y desarrollo cooperativo en el subcontinente Pre-Colonial Indio, en* 100 AÑOS DE LA LEY DE SOCIEDADES COOPERATIVAS DE LA INDIA 1904, 22 (Hans-H. Münkner ed., 2005).

8 MADHAV V. MADANE, *Un siglo de la legislación cooperativa: Del control del Estado a la autonomía la sociedad con el Estado, en* 100 AÑOS DE LA LEY DE SOCIEDADES COOPERATIVAS DE LA INDIA 1904, 55-57 (Hans-H. Münkner ed., 2005).

9 *Idem*. en 62.

10 *Idem*. en 65.

11 *Idem*. en 66 – 69.

12 HANS-H. MÜNKNER y A. SHAH, OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Creando un clima favorable y las condiciones para el desarrollo cooperativo en África*, 9-13 (1993); cf. KRISHAN, TAIMNI, OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, CREANDO UN CLIMA FAVORABLE Y LAS CONDICIONES PARA EL DESARROLLO COOPERATIVO EN ASIA (1994) (discutiendo la puesta en práctica del modelo indio británico clásico en países asiáticos).

13 *Idem*. en 10-11

14 OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, DIVISION DE COOPERATIVASS, CREANDO UN CLIMA FAVORABLE Y LAS CONDICIONES PARA EL DESARROLLO COOPERATIVO EN EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL, 17-18 (1996).

Los principios de Rochdale para las empresas cooperativas

1. **Membresía Abierta** *(libre ingreso y libre retiro).*

La cooperativa permitió que cada persona se uniera y que el socio más nuevo pagara el mismo costo de admisión que el socio más antiguo.

2. **Control democrático** *(un socio-un voto)*

La votación debía basarse en el principio de Chartism de un voto por persona, sin importar el número de acciones controladas por cada persona.

3. **Distribución del excedente en proporción del uso de servicios.**

Para recompensar la lealtad y devolver la mayoría de las ganancias a los socios consumidores, el excedente era dividido según el volumen de negocios con la cooperativa más que en función de los intereses de propiedad.

4. **Pago de interés limitado sobre el capital.**

Al definir una tasa de interés, en lugar de especular sobre el capital invertido, la sociedad podía utilizar el excedente adicional para proporcionar mejores salarios y condiciones de trabajo, y brindar más recompensas. Las aportaciones de la cooperativa eran mantenidas en valor nominal, en lugar de ser definidas por el mercado.

5. **Neutralidad política y religiosa.**

La sociedad de Rochdale agregó este principio en respuesta a la experiencia de algunas cooperativas motivadas políticamente que eran boicoteadas con frecuencia por grupos de consumidores que protestaban contra sus posturas polémicas.

6. **Ventas al contado.**

Uno de los principales fallos de las cooperativas anteriores, fue que otorgaron crédito a los socios, lo que requirió subir los precios para cubrir las pérdidas.

7. **Promover la educación.**

Después de que el registrador permitió que las cooperativas reservaran dinero para la educación, se agregó este principio; anteriormente las cooperativas habían estado creando reservas para la educación de manera ilegal.

Las reglas que gobernaban las prácticas de la sociedad de Rochdale se conocieron como los principios de Rochdale, que se utilizaron para formar otras cooperativas de consumidores alrededor de Inglaterra y en otras partes.

Similar a la historia en la India, muchos gobiernos indígenas en el período de post-independencia enmendaron sus leyes y regulaciones para aumentar el papel de los gobiernos sobre las cooperativas.[15] En los años 60 y 70, los elementos comunes de los marcos legales e institucionales en el bloque del este y de los países post-coloniales incluían:

- Departamentos cooperativos con el poder de designar y de remover los oficiales de la gerencia de la cooperativa y de aprobar las decisiones económicas básicas;
- Empleados de las cooperativas tratados como empleados del Estado;
- Restricciones jurídicas impuestas sobre las cooperativas por lo que se refiere a tener acceso a la corte, hacer contratos, o asumir deudas sin obtener permiso del gobierno;
- Restricciones a las cooperativas a ciertas líneas de negocios, a menudo excluyéndolas de los sectores favorables, tales como mercados agrícolas de exportación;
- Restricciones en la formación de federaciones para proporcionar los servicios necesarios, incluyendo seguro, educación, y asistencia supervisada;
- Inclusión de las cooperativas en las estructuras políticas formales del partido; y
- Requerimiento obligatorio para los granjeros y otros trabajadores de ciertos sectores o residentes de determinadas áreas de pertenecer a las cooperativas.

Además del agobiar a las cooperativas económicamente, las pesadas restricciones del Estado en las prácticas de los negocios condujeron a las cooperativas en muchos países a adquirir el estigma de ser una empresa dominada por el Estado. La membresía y la participación en muchas cooperativas disminuyó. Los subsidios del Estado llegaron a ser cada vez más necesarios para sostener a las empresas, representando una carga para los presupuestos estatales.

En los años 80, los programas de ajuste estructural dictados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial comenzaron a apuntar hacia los gastos del gobierno en general, y particularmente los gastos en las cooperativas. En muchos países, cuando los subsidios fueron disminuidos o eliminados, los negocios cooperativos fracasaron.

El desarrollo de los principios de cooperación

La extensión rápida de la empresa cooperativa en Europa y Norteamérica desde mediados hasta finales de 1800 ha sido atribuida en parte a la formulación y a la difusión de los principios de cooperación por la Sociedad equitativa de pioneros de Rochdale y de la cooperativa alemana de ahorro y crédito de Raiffeisen. Los principios publicados por la sociedad de Rochdale en los 1840s hasta 1860s han sido particularmente influyentes.

La sociedad de Rochdale fue fundada por 28 tejedores de la industria textil en 1844 como una cooperativa del consumidor. Los socios originales de la sociedad de Rochdale suscribieron una libra esterlina (£1) para comprar mercancías al por mayor para vender a los socios sin ganancia alguna. A medida que la sociedad se desarrollaba, aumentó sus márgenes y vendió mercancías a precios al por menor normales, con las ganancias compartidas entre los socios sobre una base proporcional según la cantidad gastada en compras durante el año. Las reglas que gobernaban las prácticas de la sociedad de Rochdale se conocieron como los principios de Rochdale, que se utilizaron para formar a otras cooperativas de consumidores alrededor de Inglaterra y en otras partes.[16]

---

15 Ver JOHN JOSEPH OGOLA, *Cambios estructurales en los movimientos cooperativos y las consecuencias de la legislación cooperativa en diversos países en África*, Documento de Antecedentes No.1, OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO COLOQUIO SOBRE LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LOS MOVIMIENTOS COOPERATIVOS Y LAS CONSECUENCIAS PARA LA LEGISLACIÓN COOPERATIVA EN DIVERSAS REGIONES DEL MUNDO (Ashish Shah ed., 1993) ("casi todos los gobiernos africanos, después de la independencia, recurrieron a una serie de medidas legislativas y administrativas que han aplicado eficazmente a las cooperativas africanas bajo control del gobierno, y las han reducido a un nivel donde sus directores y gerentes tienen menos poder que los poseídos por los gerentes de empresas paraestatales.").

16 David Thompson, *Principios cooperativos entonces y ahora, Coop. Grocer* 53. (Julio-Agosto. 1994), *disponible en* www.cooperativegrocer.coop/artícles/index.¿php?id=158.

Recomendación 127 de la OIT (1966), Parte III. A. Legislación

10. Deberían tomarse todas las medidas apropiadas, comprendidas las consultas con las cooperativas existentes, para:

    a) identificar y eliminar las disposiciones de la legislación que pueden tener por efecto perturbar indebidamente el desarrollo de las cooperativas a causa del carácter discriminatorio de tales disposiciones, por ejemplo, en lo que se refiere a impuestos o a la concesión de licencias o cuotas, o bien porque no tienen en cuenta la naturaleza particular de las cooperativas ni las normas especiales que reglamentan su funcionamiento;

    b) evitar que tal tipo de disposiciones se inserten en futuras leyes y legislaciones;

    c) adaptar la legislación fiscal a las condiciones especiales de las cooperativas.

11. La formación y el funcionamiento de las cooperativas, así como la protección de su derecho a operar en condiciones por lo menos iguales a las de otras formas de empresa, deberían ser objeto de una legislación especial. Esa legislación debería ser aplicable de preferencia a toda clase de cooperativas.

12.

    1. Tal legislación debería, en todo caso, comprender disposiciones sobre las cuestiones siguientes:

        a) una definición o descripción de la cooperativa que ponga de relieve sus características esenciales, que son: la de ser una asociación de personas que se agrupan voluntariamente para lograr un objetivo común mediante la formación de una empresa controlada democráticamente, que aportan una cuota equitativa del capital que se requiere y aceptan una justa parte en los riesgos y beneficios, y en cuyo funcionamiento los socios participan activamente;

        b) una descripción de los objetivos de la cooperativa y una exposición de los procedimientos para su formación y registro, para la modificación de sus estatutos y para su disolución;

        c) las condiciones de afiliación, tales como la cantidad máxima de cada certificado de aportación y, cuando proceda, la proporción exigible en el momento de la suscripción y los plazos fijados para su pago total, así como los derechos y obligaciones de los socios que deberían ser precisados claramente en los estatutos de las cooperativas;

        d) los métodos de administración, gerencia y verificación interna de cuentas de las cooperativas y los procedimientos para la constitución y funcionamiento de los órganos responsables;

        e) la protección del término "cooperativa";

        f) disposiciones tendientes a organizar la verificación externa de cuentas de las cooperativas, a orientar a éstas y a asegurar el cumplimiento de la legislación correspondiente.

    2. Los procedimientos prescritos por dicha legislación, sobre todo los relativos al registro de las cooperativas, deberían ser lo más sencillos posible, a fin de no perturbar la constitución y el desarrollo de tales entidades.

13. La legislación sobre cooperativas debería dar a éstas la facultad de federarse.

Variaciones de los principios de Rochdale fueron utilizadas por los movimientos cooperativos nacionales e internacionales alrededor del mundo, incluidos los patrocinadores de la agricultura (el Grange) en los Estados Unidos en 1876[17] y la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) en 1937.[18] Los esfuerzos iniciales del desarrollo cooperativo de los gobiernos coloniales a menudo se basaban en la forma de los principios de Rochdale, pero sus esfuerzos de colocar al Estado como el líder oficial del movimiento desafiaron el principio de que las cooperativas están sujetas al control democrático de sus socios.

En 1966, ACI distinguió entre los principios aplicables a las cooperativas "completamente desarrolladas" y a las cooperativas al "inicio de su desarrollo."[19] Para las cooperativas completamente desarrolladas, ACI explicó que la "democracia en la gestión de las organizaciones cooperativas implica necesariamente la autonomía en el sentido de independencia del control externo." Pero en "los países recién desarrollados" ACI concluyó que "la gente que está empezando a familiarizarse con el concepto de la cooperación no siempre está bien preparada para manejar sus sociedades exitosamente."[20] Así, el informe concluyó que los gobiernos en países en vías de desarrollo pueden "insistir" en que "se está suministrando la asesoría técnica apropiada", incluso pueden "pedir que sus representantes formen parte de los consejos de administración por un tiempo".[21]

En 1995, ACI adoptó una nueva declaración sobre la identidad cooperativa que se aplica igualmente a todas las cooperativas, y destaca la necesidad de reconocer a todas las cooperativas como negocios autónomos, independiente de gobiernos

En el mismo año, La Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó la Recomendación 127 referente al papel de las cooperativas en el desarrollo económico y social de países en vías de desarrollo.[22] Aunque la Recomendación proporciona un conjunto positivo de principios para la reforma legal, la sección de "Ayuda administrativa" avaló a las autoridades supervisoras de cooperativas "sólo durante un período inicial," confiriéndoles los poderes de designar al personal cooperativo y "dar orientación y consejo" que en ese entonces eran utilizados para dominar a las cooperativas en muchos países en vías de desarrollo.

Los problemas enfrentados por las cooperativas dominadas por el Estado a lo largo de los años 70 y 80 condujeron a que se volviera a estudiar el papel del Estado en el desarrollo cooperativo.[23]

En 1995, ACI adoptó una nueva declaración sobre la identidad cooperativa que se aplica igualmente a todas las cooperativas, y destaca la necesidad de reconocer a todas las cooperativas como negocios autónomos, independientes de gobiernos.[24] La OIT inició poco después un proceso de varios años para reconsiderar la recomendación 127, el que desembocó en la adopción de la Recomendación 193 del 2002. La Recomendación 193 elimina la aprobación anterior de la intervención administrativa en asuntos cooperativos y adopta la declaración de la ACI sobre la identidad cooperativa aplicable a todas las cooperativas.[25]

17 JAMES R. BAARDA, PRINCIPIOS COOPERATIVOS Y ESTATUTOS: DESCRIPCIONES LEGALES DE EMPRESAS ÚNICAS, Dep. de Agric. EE.UU., COOP. AGRIC. SERV. REPRESENTANTE DE LA INVESTIGACIÓN. NO. 54 (1986).

18 Vease INTERNACIONAL COOP. Info. CTR., PRINCIPIOS, *disponible en* WWW.wisc.edu/uwcc/icic/def-hist/gen-info/.

19 INTERNACIONAL COOP. INFO. CTR., *Informe de ACI, Comisión de los principios cooperativos* (1966), *disponible en* www. wisc.edu/uwcc/icic/def-hist/gen-info/Report-of-the-ICA-Commission-on-Co-opera1/index.HTML.

20 *Idem*. (explicando que "debe ser reconocido que, en las cooperativas en que ellos mismos están al inicio de su desarrollo, sus órganos democráticos están también probablemente subdesarrollados y, asimismo, la capacidad de sus socios para realizar los procedimientos democráticos eficientemente y someterse fácilmente a la disciplina democrática.").

21 *Idem*.

22 OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, RECOMENDACIÓN 127: EL PAPEL DE LAS COOPERATIVAS EN EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL EN PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO (1996).

23 Vea ALFRED HANEL, COOPERATIVAS AUSPICIADAS POR EL ESTADO E INDEPENDENCIA: ALGUNOS ASPECTOS DE LA REORGANIZACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS DE COOPERATIVAS ESTATALES CON RESPECTO A ÁFRICA (1989); HANS-H. MÜNKNER, *Cooperativas africanas y el Estado en los años 90, véase* ANUARIO DE COOP. ENTRE. (1992); OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, LA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO Y COOPERATIVAS EN LA LEGISLACIÓN COOPERATIVA: EL INFORME DE UN COLOQUIO SOSTENIDO EN GINEBRA, Del 14 al 15 Dic 1993 (1994); CHOPRA SANJEEV, CENTRO PARA COOPERATIVAS Y DESARROLLO RURAL: DEL CONTROL A UN MARCO REGULATORIO: POLÍTICAS PARA LA REGIÓN SAARC (Mundo 1999 del libro)

24 ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL, DECLARACIÓN SOBRE IDENTIDAD COOPERATIVA (1996)

25 OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, RECOMENDACIÓN 193: RECOMENDACIÓN REFERENTE A LA PROMOCIÓN DE COOPERATIVAS (2002).

Declaración de la ACI sobre la Identidad Cooperativa (1996)

DEFINICIÓN: *Una cooperativa es una asociación autónoma de personas que se reúnen de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales, mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática sin fines de lucro.*

VALORES: *Las cooperativas están basadas en los valores de la autoayuda, la auto responsabilidad, la democracia, la igualdad, la equidad y la solidaridad. En la tradición de sus fundadores, los socios cooperativos hacen suyos los valores éticos de la honestidad, la transparencia, la responsabilidad y la vocación social.*

PRINCIPIOS: *Los principios cooperativos son pautas por las cuales las cooperativas ponen sus valores en práctica.*

1. **Adhesión voluntaria y abierta:** Las cooperativas son organizaciones voluntarias, abiertas a todas las personas capaces de utilizar sus servicios y dispuestas a aceptar las responsabilidades de ser socio, sin discriminación social, política, religiosa, racial o de sexo.

2. **Gestión democrática por parte de los socios:** Las cooperativas son organizaciones gestionadas democráticamente por los socios, los cuales participan activamente en la fijación de sus políticas y en la toma de decisiones. Las personas elegidas para representar y gestionar las cooperativas son responsables ante los socios. En las cooperativas de primer grado, los socios tienen iguales derechos de voto (un socio, un voto), y las cooperativas de otros grados están también organizadas de forma democrática.

3. **Participación económica de los socios:** Los socios contribuyen equitativamente al capital de sus cooperativas y lo gestionan de forma democrática. Por lo menos parte de ese capital normalmente es propiedad común de la cooperativa. Normalmente, los socios reciben una compensación, si la hay, limitada sobre el capital entregado como condición para ser socio. Los socios asignan los excedentes para todos o alguno de los siguientes fines: desarrollar su cooperativa, posiblemente mediante el establecimiento de reservas, de las cuales una parte por lo menos sería irrepartible; beneficiar a los socios en proporción a sus operaciones con la cooperativa; y apoyar otras actividades aprobadas por los socios.

4. **Autonomía e independencia:** Las cooperativas son organizaciones autónomas de autoayuda, controladas por sus socios. Si firman acuerdos con otras organizaciones, incluidos los gobiernos, o si consiguen capital de fuentes externas, deben hacerlo en términos que aseguren el control democrático por parte de sus socios y mantengan su autonomía cooperativa.

5. **Educación, capacitación e información:** Las cooperativas proporcionan educación y capacitación a los socios, a los representantes elegidos, a los directivos y a los empleados para que puedan contribuir de forma eficaz al desarrollo de sus cooperativas. Ellas informan al público, especialmente a los jóvenes y a los líderes de opinión, de la naturaleza y beneficios de la cooperación.

6. **Cooperación entre cooperativas:** Las cooperativas sirven a sus socios lo más eficazmente posible y fortalecen el movimiento cooperativo trabajando conjuntamente mediante estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales.

7. **Interés por la comunidad:** Las cooperativas trabajan para conseguir el desarrollo sostenible de sus comunidades mediante políticas aprobadas por sus socios.

Hoy se ha alcanzado un nuevo consenso entre las cooperativas y los profesionales del desarrollo por el que se rechazan estándares separados para las leyes para las cooperativas en los países en vías de desarrollo, se apoya firmemente las autonomía de todas las cooperativas del control del gobierno.[26] CLARITY se desarrolla como resultado de este nuevo consenso y está dirigida hacia la promoción de sus ideales a fin de que éstos sean puestos en práctica. ■

26 Vease ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL, VALORES COOPERATIVOS EN UN MUNDO CAMBIANTE (1992) (reconociendo que en muchos países en vías de desarrollo "han habido problemas al establecer la relación correcta con el Estado a fin de funcionar con eficacia como cooperativa."); NACIONES UNIDAS: ESTADO Y PAPEL DE LAS COOPERATIVAS A LA LUZ DE LAS NUEVAS TENDENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES, INFORME DEL SECRETARIO-GENERAL, A/54/57 (diciembre. 23, 1998).

Ápendice B:
Contactos y Referenciass

Comité Directivo de CLARITY

Jim Cawley
Vicepresidente, Desarrollo Internacional
National Cooperative Business Association
Cooperative League of the USA
1401 New York Avenue, NW, Suite 1110
Washington, DC 20005 EE.UU.
Teléfono: (202) 638-6222
www.ncba.coop

Mebratu Tsegaye
Gerente de Proyectos Internacionales
National Telecommunications Cooperative
Association
4121 Wilson Boulevard, Suite 1000
Arlington, VA 22203 EE.UU.
Teléfono: (703) 351-2000
www.ntca.org

Paul Clark
Vicepresidente de Desarrollo Cooperativo
National Rural Electric Cooperative
Association International, Ltd.
4301 Wilson Boulevard
Arlington, VA 22203 EE.UU.
Teléfono: (703) 907-5500
www.nreca.org

Charles Cox
Vicepresidente regional,
Programas para América Latina
y el Caribe, Gerente del Programa
de Desarrollo Cooperativo
Agricultural Cooperative Development
International/Volunteers in Overseas
Cooperative Assistance
50 F Street, NW, Suite 1075
Washington, DC 20001 EE.UU.
Teléfono: (202) 383-4961
www.acdivoca.org

Barbara Czachorska-Jones
Directora Administrativa del Programa
CHF International
8601 Georgia Avenue, Suite 800
Silver Spring, MD 20910 EE.UU.
Teléfono: (301) 587-4700
www.chfinternational.org

Catherine Ford
Oficial Técnica, Capacitación e Investigación
World Council of Credit Unions, Inc.
601 Pennsylvania Avenue, NW
South Building, Suite 600
Washington, DC 20004 EE.UU.
Teléfono: (202) 638-0205
www.woccu.org

Rob Nooter
Asesor en Asuntos Externos
y Proyectos Especiales
Land O' Lakes, Inc. International Development
1800 North Kent Street, Suite 901
Arlington, VA 22209 EE.UU.
Teléfono: (703) 524-1739
www.idd.landolakes.com

Ed Potter
Director Ejecutivo
The Americas Association of Cooperative and
Mutual Insurance Societies
8201 Greensboro Drive, Suite 300
McLean, VA 22102
Teléfono: (703) 245-8077
www.aacmis.org

Participantes en los Talleres de CLARITY

Chris Baker
Karen Schwartz
The Americas Association of Cooperative and Mutual Insurance Societies
8201 Greensboro Drive, Suite 300
McLean, VA 22102 EE.UU.
Teléfono: (703) 245-8077
www.aacmis.org

Sue Schram
Agricultural Cooperative Development International/Volunteers in Overseas Cooperative Assistance
50 F Street, NW, Suite 1075
Washington, DC 20001 EE.UU.
Teléfono: (202) 383-4961
www.acdivoca.org

Rachel Blum
Karina Jackson
Jennifer Marcy
Vesna Kolar *(Bosnia)*
Oliver Ortega *(Philippines)*
CHF International
8601 Georgia Avenue, Suite 800
Silver Spring, MD 20910 EE.UU.
Teléfono: (301) 587-4700
www.chfinternational.org

Douglas Rutzen
The International Center for Not-for-Profit Law
1126 16th Street NW, Suite 400
Washington, DC 20036 EE.UU.
Teléfono: (202) 452-8600
www.icnl.org

Michael Parr
Ted Weihe
Land O' Lakes, Inc. International Development
1800 North Kent Street, Suite 901
Arlington, VA 22209 EE.UU.
Teléfono: (703) 524-1739
www.idd.landolakes.com

Jesse Buff
Paul Hazen
Mary Griffin
National Cooperative Business Association Cooperative League of the USA
1401 New York Avenue, NW, Suite 1110
Washington, DC 20005 EE.UU.
Teléfono: (202) 638-6222
www.ncba.coop

Anthony LaCreta
National Credit Union Administration
1775 Duke Street
Alexandria, VA 22314 EE.UU.
Teléfono: (703) 518-6300
www.ncua.gov

Eric Gibbs
Steve Krueger
Ty Thompson
Jim VanCoevering
National Rural Electric Cooperative Association International, Ltd.
4301 Wilson Boulevard
Arlington, VA 22203 EE.UU.
Teléfono: (703) 907-5500
www.nreca.org

Maria Kendro
Marybeth Majka
Brian Mitchell
Marina Veljanovska
Forrest Wilhoit
National Telecommunications Cooperative Association
4121 Wilson Boulevard, Suite 1000
Arlington, VA 22203 EE.UU.
Teléfono: (703) 351-2000
www.ntca.org

Gretchen Warner
Michael Considine
Overseas Cooperative Development Council
4301 Wilson Boulevard, Suite 508
Arlington, VA 22203 EE.UU.
Teléfono: (703) 907-5621
www.coopdevelopmentcenter.coop

Frank Lowery
The Cooperators Group
130 Macdonell Street
Guelph, ON Canada N1H 6P8
Teléfono: (800) 265-2612
www.cooperators.ca

Gary McDavid, Esq.
Sonnenschein, Nath & Rosenthal, LLP
1301 K Street, NW
Suite 600, East Tower
Washington, DC 20005 EE.UU.
Teléfono: (202) 408-6400
www.sonnenschein.com

Tom Carter
Untied States Agency for International Development
Ronald Reagan Building
1300 Pennsylvania Avenue, NW
Washington, DC 20523 EE.UU.
Teléfono: (202) 216-3524
www.usaid.gov

James Baarda
United States Department of Agriculture
1400 Independence Avenue, SW
Washington, DC 20250 EE.UU.
Teléfono: (202) 690-2408
www.usda.gov

Molly Schar
Chris McHugh *(Nicaragua)*
World Council of Credit Unions, Inc.
601 Pennsylvania Avenue, NW
South Building, Suite 600
Washington, DC 20004 EE.UU.
Teléfono: (202) 638-0205
www.woccu.org

Referencias Bibliográficas

Para acceder a la lista completa de recursos utilizados en este informe, visite el sitio Web de CLARITY, www.ocdc.coop/clarity/default.htm, y oprima en la bibliografía anotada.

100 Years Co-operative Credit Societies Act, India 1904 (Hans-H. Münkner ed., 2005).

Acdi/Voca, *Brazilian Cooperativism: The Conquest Of Autonomy* (2004), *available at* www.coopdevelopmentcenter.coop/cdp%20case%20studies/acdivoca%20brazil.pdf.

James R. Baarda, Cooperative Principles and Statutes: Legal Descriptions of Unique Enterprises, U. S. Dep't of Agric., Agric. Coop. Serv. Research Rep. No. 54 (1986).

James R. Baarda, Rural Coop. Bus. Serv., U.S. Dep't of Agric., *Memorandum to Achim Fock and Joanna Smith, Beijing Office, World Bank* (Apr. 8, 2005).

Sanjeev Chopra, Centre for Co-operatives & Rural Development, Co-operatives – From Controls to a Regulatory Framework: Policies for the SAARC Region (Book World 1999).

John Dunn, *et al.*, Agric. Coops. Serv., U.S. Dep't of Agric., *Positioning Farmer Cooperatives for the Future: A Report to the Senate Agricultural Appropriations Subcommittee* (1987).

Alfred Hanel, State-Sponsored Cooperatives and Self-Reliance: Some Aspects of the Reorganization of Officialized Cooperative Structures with Regard to Africa (1989).

Hagen Henrŷ, Int'l Labour Office, Framework for Cooperative Legislation (1998).

Hagen Henrŷ, *Guidelines for Cooperative Legislation*, 92 Rev. of Int'l Coop., Issue 2, Part 2 (2001).

Int'l Coop. Alliance, Co-operative Values in a Changing World (1992).

Int'l Coop. Alliance, Statement on Cooperative Identity (1996).

Int'l Coop. Info. Ctr., Principles, *available at* www.wisc.edu/uwcc/icic/def-hist/gen-info.

Int'l Coop. Info. Ctr., *Report of the ICA Commission on Co-operative Principles* (1966), *available at* www.wisc.edu/uwcc/icic/def-hist/gen-info/Report-of-the-ICA-Commission-on-Co-opera1/index.html.

Int'l Labour Office, Coop. Branch, Creating a Favourable Climate and Conditions for Cooperative Development in Central and Eastern Europe (1996).

Int'l Labour Office, Recommendation 127: The Role of Cooperatives in the Economic and Social Development in Developing Countries (1996).

Int'l Labour Office, Recommendation 193: Recommendation Concerning the Promotion of Cooperatives (2002).

Int'l Labour Office, The Relationship Between the State and Cooperatives in Cooperative Legislation: Report of a Colloquium Held at Geneva, 14-15 Dec. 1993 (1994).

Int'l Labour Org., *Meeting of Experts on Cooperative Law: Final Report* (1996).

Hans-H. Münkner, *African Co-operatives and the State in the 1990s*, *in* Yearbook of Coop. Enter. (1992).

Hans-H. Münkner, *General Report*, *in* Comparative Study of the Relevant Law on Cooperative Societies and Other Self-Help Organizations in Africa 26 (1985).

Hans-H. Münkner, Inst. for Co-op. in Dev. Countries, Co-operative Principles and Co-operative Law (Friedrich-Ebert-Stiftung, 4th reprint 1985).

Hans-H. Münkner, Ten Lectures on Co-operative Law (Friedrich-Ebert-Stiftung 1982).

Hans-H. Münkner & Ashish Shah, Int'l Labour Office, Creating a Favourable Climate and Conditions for Cooperative Development in Africa, Working Paper 7 (1993).

Nat'l Conf. of Comm'rs. on Uniform Laws, Agric. & Agric. Related Coop. Act, art. 3 (Draft 2004).

Nat'l Telecomm. Coop. Ass'n, Cooperative Development Case Studies: WIST and Tyczyn Telecommunications Cooperatives in Poland (2003).

Nat'l Telecomm. Coop. Ass'n, Review of the Laws on Cooperatives and Telecommunications and an Assessment of Possible Strategies for the Effective Introduction of Telecommunication Cooperatives in Ethiopia (2004).

John Joseph Ogola, *Structural Changes in Cooperative Movements and Consequences for Cooperative Legislation in Different Countries in Africa*, Background Paper No. 1, *in* International Labour Office Colloquium on Structural Changes in Cooperative Movements and Consequences for Cooperative Legislation in Different Regions of the World (Ashish Shah ed., 1993).

B.J. Surridge & Margaret Digby, A Manual of Cooperative Law and Practice (Plunkett Found. for Co-op. Studies 1967).

Krishan Taimni, Int'l Labour Office, Creating a Favourable Climate and Conditions for Cooperative Development in Asia (1994).

Krishan Taimni, *Regulatory Framework for Co-operatives: Harmonizing Imperatives of Public Interest and Autonomy of Co-operatives*, *in* Co-operatives: From Controls to a Regulatory Framework 10 (1999).

David Thompson, *Cooperative Principles Then and Now*, 53 Cooperative Grocer (July-Aug. 1994), *available at* www.cooperativegrocer.coop/articles/index.php?id=158.

United Nations, Resolution Adopted by the General Assembly: Cooperatives in Social Development, A/Res/56/114 (2002).

United Nations, Status and Role of Cooperatives in the Light of New Economic and Social Trends, Report of the Secretary-General, A54/57 (1998).

World Council of Credit Unions, Inc., Model Law for Credit Unions (2004).

Peter Yeo, Co-operative Law in Practice: A Handbook of Legislation for Co-operative Development (Plunkett Found. for Co-op. Studies & Holyoake Books 1989).

Recursos de internet

The Americas Association of Cooperative and Mutual Insurance Societies (AAC/MIS)
www.aacmis.org

Agricultural Cooperative Development International/Volunteers in Overseas Cooperative Assistance (ACDI/VOCA)
www.acdivoca.org

CHF International
www.chfinternational.org

CLARITY Website
www.ocdc.coop/clarity/default.htm

Committee for the Promotion and Advancement of Cooperatives (COPAC) Legislation Database
www.copacgva.org/legislation.htm

Inter-American Development Bank, Government and Public Institutions
www.iadb.org/topics/Home.cfm?topicID=RM&parid=2&language=English

International Cooperative Alliance (ICA)
www.ica.coop/publications/index.html

International Development Research Centre, Social and Economic Policy
www.idrc.ca/en/ev-43439-201-1-DO_TOPIC.html

International Labor Organization (ILO) Publications
www.ilo.org/public/english/support/publ/intro/index.htm

International Labor Organization (ILO) Cooperative Law Database
www.ilo.org/dyn/empent/empent.portal?p_docid=LAWS&p_prog=C&p_subprog=PL

Land O' Lakes, Inc. International Development
www.idd.landolakes.com

Marburg Consult for Self-Help Promotion
www.wiwi.uni-marburg.de/

National Cooperative Bank
www.ncb.coop

National Cooperative Business Association (NCBA)
www.ncba.coop/clusa.cfm

National Rural Electric Cooperative Association International, Ltd. (NRECA)
www.nreca.org

National Telecommunications Cooperative Association (NTCA)
www.ntca.org

Overseas Cooperative Development Council (OCDC)
www.coopdevelopmentcenter.coop/OCDC/home.htm

Plunkett Foundation (link to Knowledge and Information)
www.plunkett.co.uk/framesets/index_whatwedo.html

U.S. Agency for Int'l Dev. (USAID) Cooperative Development Program
www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/private_voluntary_cooperation/coop.html

World Bank Law and Justice
web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTICE/0,,menuPK:445640~pagePK: 149018~pi PK:149093~theSitePK:445634,00.html

World Council of Credit Unions, Inc. (WOCCU)
www.woccu.org

aac/mis
The American Association of Cooperative/Mutual Insurance Societies

ACDI VOCA
Expanding Opportunities Worldwide

CHF International

Land O'Lakes
INTERNATIONAL DEVELOPMENT
Innovative Solutions for Global Prosperity

NCBA

NRECA International Ltd.
Your Touchstone Energy Partner

NTCA

World Council of Credit Unions, Inc

SPIEGEL & MCDIARMID

1333 New Hampshire Avenue, NW, Washington, DC 20036
Telephone: (202) 879.4000 • Facsimile: (202) 393.2866