

1

**NCBA CLUSA** DIVERSITY. EQUITY. INCLUSION. 



LA INICIATIVA PARA LA REGULACIÓN Y EL DERECHO COOPERATIVO

**Mejorando el Entorno Legal para el Desarrollo Cooperativo en Ecuador**  
*El Análisis CLARITY de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria: Propuestas de reformas*

**NCBA CLUSA** National Cooperative Business Association | CLUSA International

2 de septiembre de 2021  
 9:00 – 10:00 horas



**USAID**  
 DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

2



## Agenda

1. **Apertura con invitados especiales**
2. **Introducción a la *Iniciativa para el Derecho y Regulación Cooperativa* (CLARITY)**  
Preguntas y respuestas
3. **Resultados del Análisis de CLARITY de la *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidario (LOEPS)* y su Reglamento General**  
Preguntas y respuestas
4. **Próximos pasos y clausura**

3



**FRANCISCO DONOSO**  
**REPRESENTANTE DE PAÍS**  
**NCBA CLUSA**

**NCBA**  
**CLUSA**  
National Cooperative Business Association  
CLUSA International

4

**NCBA CLUSA** DIVERSITY. EQUITY. INCLUSION.

**NCBA CLUSA COMENZÓ EN ECUADOR EN DICIEMBRE DE 2019**

- Implementamos el programa Farmer-to-Farmer (de Agricultor a Agricultor) apoyando a los sectores estratégicos de café y cacao.
- Estamos en 10 de 24 provincias.
- Trabajamos con 20 asociaciones y cooperativas.

**PRINCIPALES OBJETIVOS**

- Fortalecer asociaciones y cooperativas agrícolas.
- Promover una economía más inclusiva para la prosperidad y el bienestar de las personas y generaciones futuras.
- Promover la conservación y el uso sostenible de los recursos ambientales y naturales.

**CLARITY**

- En apoyo a la necesidad de formas de organización más eficiente
- En apoyo a demandas desde el campo
- Política gubernamentales
- Demanda de un mundo globalizado

**FARMER TO FARMER**  
The USAID John Ogonowski and Doug Bereuter Farmer-to-Farmer Program

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

5

**NCBA CLUSA** DIVERSITY. EQUITY. INCLUSION.

**HUGO ARNAL**  
**REPRESENTANTE**  
**USAID ECUADOR**

**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

6

**NCBA CLUSA** DIVERSITY. EQUITY. INCLUSION. 



**NEY BARRIONUEVO  
JARAMILLO**  
**VICEMINISTRO DE  
DESARROLLO PRODUCTIVO**  
**MINISTERIO DE  
AGRICULTURA Y  
GANADERÍA**

7

**NCBA CLUSA** DIVERSITY. EQUITY. INCLUSION. 



**MARGARITA HERNÁNDEZ  
NARANJO**  
**SUPERINTENDENTE**  
**SUPERINTENDENCIA DE  
ECONOMÍA POPULAR Y  
SOLIDARIA**



**SUPERINTENDENCIA  
DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA**

8

**NCBA CLUSA** DIVERSITY. EQUITY. INCLUSION. 

# Por favor, sonríen para una foto de los participantes del seminario



9

**NCBA CLUSA** DIVERSITY. EQUITY. INCLUSION. 



**CLARITY**

LA INICIATIVA PARA LA  
REGULACIÓN Y EL DERECHO  
COOPERATIVO

**NCBA  
CLUSA**  
National Cooperative Business Association  
CLUSA International



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

10



LA INICIATIVA PARA LA  
REGULACIÓN Y EL DERECHO  
COOPERATIVO

## Introducción a la *Iniciativa para la Regulación y el Derecho Cooperativo (CLARITY)*

Edward Potter  
Especialista en Derecho y Políticas  
Cooperativas Internacionales  
NCBA CLUSA International

11



## ¿QUE ES ?

- A veces los sistemas legales y reglamentarios anticuados pueden ser **barreras para el desarrollo cooperativo en muchas partes del mundo.**
- CLARITY fue diseñado a apoyar el movimiento cooperativo a ***llegar a claridad sobre su ley y regulación e iniciar reformas.***
- CLARITY nació como una respuesta al desafío de **como los movimientos cooperativas nacionales podrían ser parte de la solución y iniciar reformas.**

12

**NCBA CLUSA** DIVERSITY. EQUITY. INCLUSION.

# EL CICLO DE CLARITY

**1. Analizar a fondo el entorno legal y regulatorio**

**2. Evaluar y llegar a consenso sobre las prioridades para la reforma**

**3. Desarrollar propuestas de reforma y estrategias de incidencia**

**4. Implementar campañas de incidencia y comunicación de propuestas**

**Liderazgo y Gobierno Cooperativos**

[www.clarity.coop](http://www.clarity.coop)

COOPERATIVE ADVOCACY: A Practical Guide for Advocating Cooperative Legal and Regulatory Reform

LA CREACIÓN DE UN ENTORNO FAVORABLE para el Desarrollo Cooperativo

LA CREACIÓN DE CLARITY Evaluación, análisis y promoción de la reforma de la ley de cooperativas

Aplicación de los Principios CLARITY a la Ley General de Cooperativas

13

**NCBA CLUSA** DIVERSITY. EQUITY. INCLUSION.

## Implementación de la Iniciativa de la Regulación y el Derecho Cooperativo (CLARITY) a nivel mundial

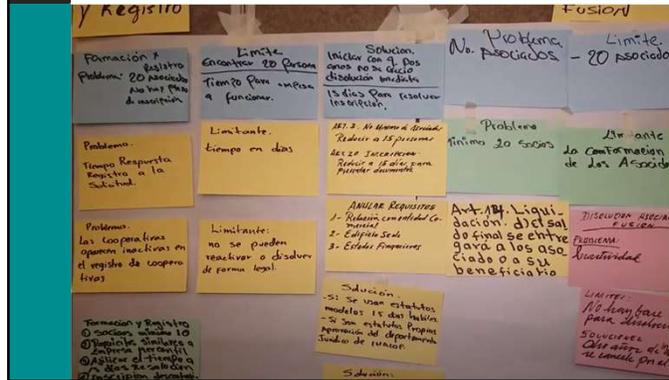
**Guatemala**  
**Nicaragua**  
**Ecuador**  
**Perú**

**Bosnia y Herzegovina**  
**Túnez**  
**Mongolia**  
**Yemen**  
**Ruanda**  
**Kenia**  
**Tanzania**  
**Madagascar**  
**Mozambique**

Exploraciones anteriores: República Dominicana, Ghana, Filipinas, Sudáfrica, Uzbekistán

14

## Líderes nacionales de las cooperativas de Guatemala implementando CLARITY para impulsar la reforma de su Ley General de Cooperativas (Decreto 82-78)



15



### 30 Asuntos Clave para la Reforma de la Ley y Regulación Cooperativa

- Plazos / incumplimientos del proceso de registro
- Requisitos de registro equitativos
- Separación de la función de registrador de otras funciones
- Imposición de estatutos obligatorios
- Equidad de requerimientos regulatorios
- Interferencia del Estado en las decisiones de negocio
- Separación de funciones reguladoras y de promoción
- Personería jurídica autónoma
- Equidad de derechos en la personería jurídica
- Responsabilidad / indemnización de directivos y directores
- Membresía no obligatoria
- Autonomía para determinar el tamaño y las calificaciones para los socios
- Membresía de entidades gubernamentales
- Gobernanza democrática.
- Registros comerciales sujetos a inspección por miembros.
- Funciones y responsabilidades de gestión
- Nombramiento estatal de gerentes
- Gestión financiera autónoma
- Nombramiento o destitución estatal del consejo de administración
- Tamaño y composición de la cooperativa
- Distribución de excedentes
- Mandatos de distribución a reservas y fondos de capital
- Selección democrática de auditores
- Selección autónoma e independiente de auditores
- Acceso a las cortes y tribunales independientes: conflictos de intereses
- Acceso a las cortes y tribunales independientes: marco regulador eficiente y coherente
- Acceso a las cortes y tribunales independientes: debido proceso
- Disolución y distribución de activos
- Derechos de cooperativas y miembros en fusiones y fusiones
- Membresía y estructura de organizaciones de 2º o 3º grado

16

**NCBA CLUSA** DIVERSITY. EQUITY. INCLUSION. 

## 30 Asuntos → 12 Áreas de Asuntos Clave para La Reforma

<p><b>Formación y Registro de una Cooperativa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plazos / incumplimientos del proceso de registro</li> <li>• Requisitos de registro equitativos</li> <li>• Separación de la función de registrador de otras funciones</li> <li>• Imposición de estatutos obligatorios</li> </ul> <p><b>Supervisión de una cooperativa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Equidad de requerimientos regulatorios</li> <li>• Interferencia del Estado en las decisiones de negocio</li> <li>• Separación de funciones reguladoras y de promoción</li> </ul> <p><b>Personería jurídica y derechos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personería jurídica autónoma</li> <li>• Equidad de derechos en la personería jurídica</li> <li>• Responsabilidad / indemnización de directivos y directores</li> </ul> <p><b>Membresía</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Membresía no obligatoria</li> <li>• Autonomía para determinar el tamaño y las calificaciones para los socios</li> <li>• Membresía de entidades gubernamentales</li> </ul> <p><b>Gobernanza por los miembros</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobernanza democrática.</li> <li>• Registros comerciales sujetos a inspección por miembros.</li> </ul>	<p><b>Directivos y Directores</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Funciones y responsabilidades de gestión</li> <li>• Nombramiento estatal de gerentes</li> <li>• Gestión financiera autónoma</li> </ul> <p><b>Consejos de administración y vigilancia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombramiento o destitución estatal del consejo de administración</li> <li>• Tamaño y composición de la cooperativa</li> </ul> <p><b>Cuentas de Capital</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Distribución de excedentes</li> <li>• Mandatos de distribución a reservas y fondos de capital</li> </ul> <p><b>Audidores</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Selección democrática de auditores</li> <li>• Selección autónoma e independiente de auditores</li> </ul> <p><b>Resolución de Conflictos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso a las cortes y tribunales independientes: conflictos de intereses</li> <li>• Acceso a las cortes y tribunales independientes: marco regulador eficiente y coherente</li> <li>• Acceso a las cortes y tribunales independientes: debido proceso</li> </ul> <p><b>Disolución / Asociación / Fusión</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Disolución y distribución de activos</li> <li>• Derechos de coop. y socios en fusiones y fusiones</li> </ul> <p><b>Organizaciones de nivel superior</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Membresía y estructura de organizaciones ápices de segundo o tercer grado</li> </ul>
---	--

17

**NCBA CLUSA** DIVERSITY. EQUITY. INCLUSION. 

## 12 Áreas de Asuntos Clave para la Reforma de la Ley y Regulación Cooperativa

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. la formación y registro de cooperativas</li> <li>2. la supervisión de las cooperativas</li> <li>3. la personería jurídica y los derechos de las cooperativas</li> <li>4. la membresía en una cooperativa</li> <li>5. el gobierno y control por parte de los miembros</li> <li>6. los directivos y directores</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. los consejos de administración y vigilancia</li> <li>8. cuentas de capital</li> <li>9. auditores</li> <li>10. resolución de conflictos</li> <li>11. la disolución/escisión/fusión de cooperativas</li> <li>12. organizaciones ápice de segundo y tercer grado</li> </ol>
---	--

18

**NCBA CLUSA** DIVERSITY. EQUITY. INCLUSION.

Para examinar los entornos legales cooperativos, se aplica los 12 Principios de CLARITY en diferentes aspectos de los 30 Asuntos Clave para la Reforma.

1. <b>Proteger</b> el control democrático de los socios	Necesidad de que la ley proteja y promueva el control democrático de los socios	4 principios enfocados en aspectos internos de las cooperativas
2. <b>Proteger</b> la autonomía y la independencia		
3. <b>Respetar</b> la membresía voluntaria		
4. <b>Requerir</b> la participación económica del socio		
5. <b>Promover</b> el tratamiento equitativo	Relaciones entre cooperativas y otras empresas y la ley	5 principios enfocados en aspectos externos de las cooperativas
6. <b>Promover</b> el acceso a los mercados		
7. <b>Proporcionar</b> un marco regulador coherente y eficaz		
8. <b>Proteger</b> el debido proceso legal	Estructura institucional y funcionamiento del marco jurídico	
9. <b>Evitar</b> conflictos de interés		
10. <b>Promover</b> la educación, formación e información sobre la ley y sus regulaciones	3 principios enfocados en la implementación exitosa de CLARITY	
11. <b>Promover</b> la cooperación entre cooperativas (llegar al consenso y juntos hacer incidencia)		
12. <b>Promover</b> el compromiso con la comunidad (servir mejor sus comunidades locales, regionales y nacionales)		

19

**NCBA CLUSA** DIVERSITY. EQUITY. INCLUSION.

## Solución Recomendada de CLARITY

En nuestra investigación en más de 25 países, identificamos los **30 Asuntos Clave para la Reforma**, pero también detallamos:

- buenas prácticas de la **legislación y regulación cooperativa**
- buenas prácticas de **políticas públicas cooperativas**
- ejemplos de **leyes y reglamentos cooperativos que implementan estas practicas**
- nuestras **5+ décadas de experiencia de campo colectivas** en el desarrollo cooperativo alrededor del mundo

**Sobre esta base y los Principios de CLARITY, cada Asunto Clave para la Reforma tiene una Solución recomendada de CLARITY**

20



## Ejemplo de una Rúbrica Analítica de CLARITY

**Asunto clave para la reforma:** Límites de tiempo/períodos fijos de registro

**Pregunta del Análisis de CLARITY:** ¿Hay un tiempo definido para la aprobación de solicitudes de registro (después del cual se supone que hay aprobación automática)?

### 1 Formación y registro de una cooperativa

Área de asuntos clave para la reforma

Principio de CLARITY	Solución Recomendada por CLARITY	Razones subyacentes
Proporcionar un marco regulador coherente y eficiente	<b>Límites de tiempo/períodos fijos de registro.</b> 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.

21



## Escala de puntuación del Análisis CLARITY

En el análisis, cada *Asunto Clave para la Reforma* está evaluado usando una escala de 5 puntos (de 0-4) para tasar el desempeño de la ley o regulación en términos de su **nivel de contribución al logro de la Solución Recomendada de CLARITY** y el **nivel de cumplimiento de su Principio de CLARITY** relacionado.

	Escala de puntuación
0	<b>Ninguna contribución</b> al logro de la <b>Solución Recomendada de CLARITY</b> y <b>ningún cumplimiento</b> con su <b>Principio(s) de CLARITY</b> relacionado.
1	<b>Escasa contribución</b> al logro de la <b>Solución Recomendada de CLARITY</b> y <b>escaso cumplimiento</b> con su <b>Principio(s) de CLARITY</b> relacionado.
2	<b>Parcial contribución</b> al logro de la <b>Solución Recomendada de CLARITY</b> y <b>parcial cumplimiento</b> con su <b>Principio(s) de CLARITY</b> relacionado.
3	<b>General contribución</b> al logro de la <b>Solución Recomendada de CLARITY</b> y <b>general cumplimiento</b> con su <b>Principio de CLARITY</b> relacionado
4	<b>Total contribución</b> al logro de la <b>Solución Recomendada de CLARITY</b> y <b>total cumplimiento</b> con su(s) <b>Principio(s) de CLARITY</b> relacionado(s).

22

**NCBA CLUSA** DIVERSITY. EQUITY. INCLUSION.

## Tarjeta de Puntuación del Análisis CLARITY

**12 Áreas Clave para la Reforma**

**Principios de CLARITY**

**30 Asuntos Clave para la Reforma**

**Principios de CLARITY**

12 ÁREAS DE ASUNTOS CLAVE		PRINCIPIOS DE CLARITY																
		Proteger el control democrático de los socios		Proteger la autonomía e independencia		Respetar la membresía voluntaria		Requerir la participación económica de los socios		Promover el trato equitativo		Promover el acceso a los mercados		Proporcionar un marco regulatorio eficiente y coherente		Proteger el debido proceso		Evitar los conflictos de intereses
Principios de CLARITY	Preguntas	a	b	a	b	c	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b
1 - Formación y registro de una cooperativa	0%																	
2 - Supervisión de una cooperativa	0%																	
3 - Patronería jurídica y derechos	0%																	
4 - Membresía	0%																	
5 - Gobierno de los socios	0%																	
6 - Directivos y directores	0%																	
7 - Consejos de Administración y Vigilancia	0%																	
8 - Cuentas de capital	0%																	
9 - Auditor	0%																	
10 - Resolución de conflictos	0%																	
11 - Disolución/asociación/fusión	0%																	
12 - Organizaciones de nivel superior	0%																	
Puntuación obtenida		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Puntuación máxima	120	24	40	8	4	16	8	8	12									
<b>TOTAL valor porcentual obtenido</b>		0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Esta tarjeta de puntuación fue posible gracias al apoyo proporcionado por el Programa de Desarrollo Cooperativo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Las opiniones expresadas son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de USAID. El Scorecard fue producido por el personal de NCBA CLUSA International, incluyendo Douglas Barcenas.

ofrece una visión microscópica y telescópica de los resultados

23

**NCBA CLUSA** DIVERSITY. EQUITY. INCLUSION.

## El producto final del Análisis CLARITY

**Un informe a ser compartido con los líderes cooperativos y otras partes interesadas. Nuestro informe estará disponible al final de este seminario.**

**Versión completa**

**Informe del Análisis CLARITY, las propuestas, la historia de la ley, visión global de la EPS y cooperativas, respuestas a todas las preguntas y su explicación (225 páginas)**

**Versión corta**

**Resumen del Análisis CLARITY y sus propuestas (20 páginas)**

24



## Puntos finales sobre el Análisis CLARITY

- No es un **juicio final sobre la ley y regulación de las cooperativas en un país.**
- Es una **opinión legal informada** que sirve como **punto de partida para discusiones más profundas** entre los líderes cooperativistas y otras partes interesadas donde pueden **comprender, analizar, y evaluar la ley** para llegar a un consenso y **crear propuestas** concretas para **la reforma.**
- Las **decisiones finales** sobre todas **las posiciones** son del **propio movimiento cooperativo**, quien **conoce mejor su realidad y su contexto.**

25



26



LA INICIATIVA PARA LA  
REGULACIÓN Y EL DERECHO  
COOPERATIVO

## Resultados del Análisis de CLARITY de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y su Reglamento y presentación de propuestas de reformas

Carlos Naranjo Mena  
Abogado y Especialista en Derecho  
y Regulación Cooperativa  
NCBA CLUSA International

27



### Análisis de CLARITY de la LOEPS y su Reglamento

- La metodología de CLARITY está orientada **solamente al sector cooperativo** y no a otras organizaciones de la Economía Popular y Solidaria (EPS), el **Análisis de CLARITY se enfocará en los aspectos relacionados a las cooperativas del sector no financiero**.
- El presente Análisis **no incluye aspectos específicos sobre las cooperativas del sector financiero, ni los otros sectores** en que las cooperativas actúan, ni sobre las normas secundarias sectoriales, pues, **se concentra únicamente en la LOEPS y Su Reglamento General**.
- En vez de enfocarse en los aspectos de la ley que están en **cumplimiento general o total** con los Principios CLARITY (**puntuaciones 3 o 4** – que también tienen sus propios análisis y sugerencias de interés)...

A continuación, **se resumen los puntos más importantes a destacar** en el trabajo realizado respecto a **las debilidades de la ley y reglamento ecuatorianos** (puntuaciones **0, 1 y 2**) que podrían ser **prioritarias** con mayores oportunidades para la reforma.

28

NCBA CLUSA		DIVERSITY. EQUITY. INCLUSION.									
NCBA CLUSA		TARJETA DE PUNTUACIÓN CLARITY: Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria									
Principios de CLARITY →		Proteger el control democrático de los miembros	Proteger la autonomía e independencia	Respetar la membresía voluntaria	Requerir la participación económica de los miembros	Promover el trato equitativo	Promover el acceso a los mercados	Proporcionar un marco regulador eficiente y coherente	Proteger el debido proceso	Evitar los conflictos de intereses	
<b>Áreas de Asuntos Clave para la Reforma ↓</b>											
<b>Preguntas →</b>	<b>%</b>	<b>a</b>	<b>b</b>	<b>a</b>	<b>b</b>	<b>c</b>	<b>a</b>	<b>b</b>	<b>a</b>	<b>b</b>	
1 – Formación y registro de una cooperativa	63%			1				2			4
2 – Supervisión de una cooperativa	75%			3				2			4
3 – Personería jurídica y derechos	100%			4			4	4			
4 – Membresía	92%	3		4		4					
5 – Gobierno de los miembros	88%	4	3								
6 – Directivos y directores	92%			3	4	4					
7 – Consejos de Administración y Vigilancia	63%	3		2							
8 – Cuentas de capital	75%	3					3				
9 – Auditor	100%	4		4							
10 – Resolución de conflictos	83%								4	4	2
11 – Disolución/asociación/fusión	75%					2				4	
12 – Organizaciones de nivel superior	100%			4							
Puntuación obtenida	99	20		33		6	3	12		7	8
Puntuación máxima	120	24		40		8	4	16		8	12
Valor porcentual obtenido		83%		83%		75%	75%	75%		88%	100%
Indicadores de CLARITY	120										
Tarjeta de Puntuación de LOEPS	99										
Porcentaje	82.50%										

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

29

NCBA CLUSA		DIVERSITY. EQUITY. INCLUSION.									
<b>Resultados Analisis de CLARITY - Ley (LOEPS)</b>											
Formación y registro de una cooperativa	63%										
Consejos de Administración y Vigilancia	63%										
Supervisión de una cooperativa	75%										
Disolución/asociación/fusión	75%										
Cuentas de capital	75%										
Resolución de conflictos	83%										
Gobernanza de los miembros	88%										
Membresía	92%										
Directivos y directores	92%										
Personería jurídica y derechos	100%										
Organizaciones de nivel superior	100%										
Audidores	100%										



Los porcentajes son el promedio de todas las puntuaciones recibidas en una Área divididas por todas puntuaciones posibles.

30

Principios de CLARITY →		Proteger el control democrático de los miembros	Proteger la autonomía e independencia	Respetar la membresía voluntaria	Requerir la participación económica de los miembros	Promover el trato equitativo	Promover el acceso a los mercados	Proporcionar un marco regulador eficiente y coherente	Proteger el debido proceso	Evitar los conflictos de intereses
<b>Áreas de Asuntos Clave para la Reforma ↓</b>										
<b>Preguntas →</b>										
1 – Formación y registro de una cooperativa	63%			1			2			4
2 – Supervisión de una cooperativa	75%			3			2			4
3 – Personería jurídica y derechos	100%			4			4	4		
4 – Membresía	83%	2		4		4				
5 – Gobierno de los miembros	75%	4	2							
6 – Directivos y directores	83%			2	4	4				
7 – Consejos de Administración y Vigilancia	63%		3		2					
8 – Cuentas de capital	88%		4			3				
9 – Auditor	100%		4		4					
10 – Resolución de conflictos	75%							4	4	1
11 – Disolución/asociación/fusión	75%				2				4	
12 – Organizaciones de nivel superior	100%			4						
Puntuación obtenida	96	19		32	6	3	12		7	8
Puntuación máxima	120	24		40	8	4	16		8	12
Valor porcentual obtenido		79%		80%	75%	75%	75%		88%	100%
Regulación	120									
Regulación	96									
Porcentaje	80.00%									

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

31

Resultados Analisis de CLARITY - Reglamento de LOEPS	
Formación y registro de una cooperativa	63%
Consejos de administración y vigilancia	63%
Supervisión de una cooperativa	75%
Gobernanza de los miembros	75%
Disolución/asociación/fusión	75%
Resolución de conflictos	75%
Directivos y directores	83%
Membresía	83%
Cuentas de capital	88%
Personería jurídica y derechos	100%
Organizaciones de nivel superior	100%
Audidores	100%



Los porcentajes son el promedio de todas las puntuaciones recibidas en una Área divididas por todas puntuaciones posibles.

32

**NCBA CLUSA** DIVERSITY. EQUITY. INCLUSION. 

## Desafíos con la formación y registro de cooperativas

### Imposición de estatutos obligatorios

¿Impone el gobierno estatutos obligatorios o restringe la gobernabilidad de los miembros de alguna otra forma?

Principio de CLARITY	Solución Recomendada por CLARITY	Razones subyacentes
Proteger la autonomía y la independencia	<b>Evitar el modelo obligatorio de los estatutos.</b> 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.

33

**NCBA CLUSA** DIVERSITY. EQUITY. INCLUSION. 

## Desafíos con la formación y registro de cooperativas

### Imposición de estatutos obligatorios

#### Análisis CLARITY de la LOEPS y su Reglamento:

- En Ecuador las cooperativas deben utilizar obligatoriamente el sistema online de registro de la SEPS por lo que también son obligados a aceptar el modelo de estatuto, que es contradictoria a los Principios 1 y 2 de CLARITY sobre proteger el control democrático del socio y autonomía e independencia de las cooperativas.
- El usuario recibe los estatutos aprobados bajo el formato que la SEPS utiliza para este caso, lo que deja fuera de su discusión y redacción a los socios de las cooperativas.
- La intención con este procedimiento es evitar las devoluciones de trámites porque los estatutos pudiesen contener disposiciones contrarias a la LOEPS, pero tiene un efecto negativo pues deja por fuera la voluntad de los socios al ser un modelo impuesto por la autoridad.

34



## Desafíos con la formación y registro de cooperativas

### Imposición de estatutos obligatorios

- **Para la reforma de la LOEPS:** incorporar un artículo en la Ley que precise que solo objetará el estatuto, violaciones legales de fondo como argumento para objetar la creación de una cooperativa.

El Reglamento de la LOEPS tiene disposiciones que no contravienen el derecho de los socios para establecer sus estatutos, pero la práctica antes descrita por la SEPS hace que no se cumplan los principios 1 y 2 de CLARITY.

- **Para la reforma del Reglamento** se sugiere redefinir la política de la SEPS sobre esta práctica errónea de imponer un formato de Estatutos, erróneamente denominado modelo.

35



## Desafíos con la formación y registro de cooperativas

### Requisitos equitativos de registro

**¿Son los requisitos de registro para las cooperativas los mismos que para las compañías limitadas y anónimas?**

Principio de CLARITY	Solución Recomendada por CLARITY	Razones subyacentes
Proporcionar un marco regulador eficiente y coherente.	El registro de las cooperativas deberá tener la misma accesibilidad a la formalización legal que tienen otras empresas; y, no deberá ser un proceso más oneroso que el de otras empresas.	Cooperatives will be dissuaded from using a registration process that is more onerous than that for other businesses.
<p><b>Ejemplo que habilita: Estados Unidos:</b> 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.</p>		

36



## Requisitos equitativos de registro

### Análisis CLARITY de la LOEPS y su Reglamento:

- El análisis ofrece una tabla comparativa de requisitos entre una cooperativa y compañía limitada y anónima. Grand diferencias entre los dos incluyen:
  - El **número de socios** que una compañía limitada (dos o más personas) y una compañía anónima (una persona) versus el número de socios para una cooperativa bajo la LOEPS, que son **10 socios**.
  - El **representante legal** en las compañías anónima y limitada pueden ejercer la representación legal y extrajudicial los directores, gerentes, administradores y otros agentes mientras que en la cooperativa **la LOEPS ha determinado de manera expresa que el Gerente es el Representante Legal de la cooperativa**.
  - Las compañías limitadas y anónimas tienen **opción de una o varias actividades económicas lícita**, que **no es el caso con entidades de la EPS según la LOEPS**. Esta limitación para las cooperativas hace que sean menos competitivas y que no puedan prestar actividades integrales y constituye una limitante poco comprensible en un mundo globalizado.

37



## Requisitos equitativos de registro

- **Entre acciones sugeridas para la reforma de la LOEPS incluyen:**

1) Reformar la Ley para eliminar el candado que constituye el Art. 22 **que limita al objeto social principal de las cooperativas, a una sola actividad económica;**

2) Reforma del Art. 45 de la Ley **para que sean los socios de la cooperativa quienes determinen la persona que ejercerá de mejor manera la representación legal de la empresa** sin que esta condición sea impuesta por la Ley.

3) Se necesita una **verdadera evaluación sobre los condicionamientos especiales para la creación de algunas cooperativas** como es el caso de las cooperativas de **transporte**, de **atención integral de salud prepagada**, de **seguros** y de **turismo**.

38



## Requisitos equitativos de registro

- **Entre las acciones sugeridas para la reforma del Reglamento de la LOEPS se incluyen:**

1) **Verificar la pertinencia del Art. 7 del Reglamento a la LOEPS cuando solicita requisitos adicionales a los de una asociación** y que no son contemplados para compañías limitadas o anónimas.

2) Evaluar la pertinencia del Art. 45 del Reglamento a la LOEPS especialmente al tener que nombrar un Gerente que cumpla con experiencia en gestión administrativa, acorde con el tipo, nivel o segmento de la cooperativa y capacitación en economía solidaria y cooperativismo debido a la alta remuneración que deben percibir, además de ser un requisito que no consta para las compañías limitadas ni anónimas, por lo que debe evaluarse el beneficio que representa en la práctica para la organización.

39



## Desafíos con los consejos de administración y vigilancia

### Tamaño y composición del consejo de administración

#### ¿Puede el gobierno imponer el tamaño de los consejos de administración?

Principio de CLARITY	Solución Recomendada por CLARITY	Razones subyacentes
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".

40



### Desafíos con los consejos de administración y vigilancia:

## Tamaño y composición del consejo de administración

### Análisis CLARITY de la LOEPS y su Reglamento:

**La LOEPS impone el número de directivos que deben elegir las cooperativas**, aunque dejando un espacio para decisión democrática, pues, enmarca la elección dentro de un mínimo y un máximo, de vocales. Los artículos 38 y 40 de la LOEPS, fijan en 3, el mínimo y en 9, el máximo de vocales para el consejo de administración; y, en 3, el mínimo y 5, el máximo de vocales para el consejo de vigilancia, en los dos casos, con sus respectivos suplentes y ahí surgen los problemas.

En efecto, no se trata únicamente de la fijación de mínimos y máximos de vocales de los consejos, sino **de su inaplicabilidad práctica**, pues se han dado varios casos en los cuales, el número de socios de la cooperativa impide el cumplimiento de los mínimos, debido a que, a esos mínimos, se debe añadir la imposibilidad de elegir a socios que tengan relación de parentesco con otros directivos y a la imposibilidad de más de dos elecciones continuas.

41



### Desafíos con los consejos de administración y vigilancia:

## Tamaño y composición del consejo de administración

- **Una acción sugerida a la LOEPS** es reformarla eliminando la fijación del número de directivos, dejando a discreción de las cooperativas, tanto el número de principales como de suplentes y permitiendo la existencia de órganos unipersonales, en caso necesario.

La experiencia demuestra que son muy pocas las cooperativas que tienen 7 vocales en su consejo de administración y casi ninguna tiene 9, pues la tendencia generalizada ha sido la de elegir 5 vocales en dicho consejo y, en el de vigilancia, igualmente, la tendencia, ha sido elegir 3 vocales.

El caso es que, los artículos 35 y 39 del Reglamento de la LOEPS, ya citados, disponían la renovación parcial de los consejos, de manera que, en una elección, se designaba la mayoría de vocales y en otra la minoría.

- **Una sugerencia para reforma en el Reglamento** es reformarlo, precisando la libertad de las cooperativas, de renovar total o parcialmente sus directivos, según lo determinen en sus estatutos sin que exista objeción de la autoridad de registro.

42

**NCBA CLUSA** DIVERSITY. EQUITY. INCLUSION. 

## Desafíos con la supervisión de las cooperativas

### Equidad de requerimientos regulatorios

**¿Están las cooperativas sujetas a los mismos requisitos reguladores que se imponen a compañías limitadas y anónimas?**

Principio de CLARITY	Solución Recomendada por CLARITY	Razones subyacentes
Promover el tratamiento equitativo Proteger la autonomía y la independencia	<b>Coordinación de las funciones reguladoras:</b> Las cooperativas deben estar sujetas a requisitos reglamentarios comparables a los de otras empresas.	El principal mecanismo de regulación para las cooperativas de autorizar a los socios a gobernar la organización.
<p><b>Ejemplo que habilita:</b> 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”.</p> <p><b>Ejemplo que inhabilita:</b> 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”.</p>		

43

**NCBA CLUSA** DIVERSITY. EQUITY. INCLUSION. 

## Desafíos con la supervisión de las cooperativas

### Equidad de requerimientos regulatorios

#### Análisis CLARITY de la LOEPS y su Reglamento:

Las cooperativas están sujetas a los mismos requisitos reguladores que se imponen a otros negocios especialmente cuando se autoriza que los socios gobiernen sus organizaciones. En la LOEPS y su Reglamento se garantizan el pleno gobierno de las cooperativas, aunque **se mantiene la obligación de que el Gerente sea el representante legal lo cual representa una limitación** frente al tratamiento que reciben las compañías limitadas o anónimas en las que se puede elegir libremente a su representante legal.

**Una sugerencia para la reforma de la LOEPS** incluye la reforma del Artículo 45 de la Ley para que sean los socios de la cooperativa quienes determinen la persona que ejercerá de mejor manera la representación legal de la empresa sin que esta condición sea impuesta por la Ley incluso por sobre los deseos de los socios.

44



### Desafíos con la supervisión de las cooperativas

## Equidad de requerimientos regulatorios

### Análisis CLARITY de la LOEPS y su Reglamento:

Este tema también tiene relación con el **Principio 6 de CLARITY**  
- **Promover el acceso a los mercados**

... ya que **las cooperativas están amparadas por la LOEPS** en el ejercicio de sus actividades y se guiarán por varios principios, entre ellos el **literal c) del Art. 4** que determina el comercio justo y consumo ético y responsable; **El Art. 5** que define que las actividades que realizan los miembros de las organizaciones no constituyen actos de comercio o civiles sino actos solidarios; y el **Art. 132** de la LOEPS que dispone que el IEPS debe establecer las medidas apropiadas para promover la equidad y transparencia en los intercambios comerciales entre el sector de la economía popular y solidaria y los demás sectores.

45



### Desafíos con la supervisión de las cooperativas

## Equidad de requerimientos regulatorios

- **Una acción sugerida a la reforma de la LOEPS** es revisar que las disposiciones de acción positiva que contiene la LOEPS respecto de los temas del sistema de compras públicas y de control de poder de mercado, se cumplan y se incorpore medidas mayores facilidades a la adquisición y comercialización de bienes y servicios con las cooperativas.
- **Una sugerencia para la reforma del Reglamento a la LOEPS** determinando de manera expresa la participación de representantes de la EPS en los órganos de gobierno encargados de la formulación, direccionamiento e implementación de medidas de acción afirmativa para el sector.

46



## Desafíos con la disolución/escisión/fusión de cooperativas

### Disolución y distribución de saldos de activos

#### ¿Contempla la ley dividir y distribuir los activos después de la disolución de una cooperativa?

Principio de CLARITY	Solución Recomendada por CLARITY	Razones subyacentes
<p><b>Respeto de la membresía voluntaria.</b></p> <p>Proteger el proceso debido de la ley</p>	<p><b>Procedimientos para la aprobación de la membresía.</b> 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.</p>	<p>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.</p>

**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.

47



## Desafíos con la disolución/escisión/fusión de cooperativas

### Disolución y distribución de saldos de activos

#### Análisis CLARITY de la LOEPS y su Reglamento:

La LOEPS no tiene disposición alguna que, en forma expresa, consagre la irrepartibilidad del activo sobrante en caso de liquidación de la cooperativa, remitiendo dicha decisión al estatuto. Esta ambigüedad de la LOEPS, al no impedir, en forma expresa, el reparto de los remanentes de la liquidación, entre los socios, dejando a discreción de la última asamblea, pone en riesgo la vida misma de las cooperativas.

La cuestión por analizar es relativa al destino de los activos, una vez concluido el proceso de liquidación. El análisis normativo, concluye admitiendo la inexistencia de norma que impida el reparto del sobrante de la liquidación entre los socios, dejando a discreción del estatuto o de la asamblea general, decidir el destino de esos remanentes, lo que, podría estimarse como reconocimiento de la autonomía de las cooperativas, aunque está en contra de la doctrina y de la tendencia legislativa en Latinoamérica.

Hasta aquí, los sobrantes de la liquidación tienen dos alternativas: o se donan o se reparten los socios, según diga el estatuto, o lo resuelva la asamblea general. En cuanto a la distribución entre los socios, parece importante reflexionar sobre la validez doctrinaria del reparto del sobrante de la liquidación, entre los socios. Ciertamente es que, el origen de los bienes, casi siempre, responde a excedentes no distribuidos y a utilidades obtenidas en negocios con terceros, en cuya gestión, no siempre fueron parte, los socios presentes al momento de resolver la liquidación, por tanto, serían susceptibles de distribución, solo aquellos bienes para los cuales aportaron los socios, presentes en la liquidación.

48



## Desafíos con la supervisión de las cooperativas

### Disolución y distribución de saldos de activos

- **La acción sugerida para la reforma de la LOEPS** es reformarla, prohibiendo el reparto del remanente de la liquidación, entre los socios.

El Reglamento de la LOEPS, luego de ratificar la facultad de los socios de resolver la liquidación, prohíbe el reparto entre los socios de la cooperativa, de los inmuebles recibidos en donación, obligando a que sean donados a otra entidad sin fin de lucro. Igualmente, la referencia solo a los inmuebles donados conlleva la ambigüedad del reglamento.

- **La acción sugerida para reforma del Reglamento** es precisar con claridad, la prohibición de reparto del remanente de la liquidación entre los socios.

49



## Desafíos con la resolución de conflictos

### Acceso a las cortes y tribunales independientes: conflictos de intereses

¿Tienen las cooperativas acceso a juzgados o tribunales y pueden celebrar otro tipo de acuerdos de resolución de conflictos en forma voluntaria?

Principio de CLARITY	Solución Recomendada por CLARITY	Razones subyacentes
<p>Evitar los conflictos de interés.</p> <p>Proveer un marco regulador coherente y eficiente.</p> <p>Proteger la aplicación justa de la ley.</p>	<p><b>Disponibilidad de tribunales independientes y foros tradicionales.</b> 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.</p>	<p>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.</p>

**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".

50



## Desafíos con la resolución de conflictos

### Acceso a las cortes y tribunales independientes: conflictos de intereses

#### Análisis CLARITY de la LOEPS:

La LOEPS, no contempla norma expresa que faculte al gobierno, la solución de conflictos en las cooperativas, o el ejercicio de funciones de juez, salvo los casos de exclusión, sin embargo, la Superintendencia, ha asumido, por cuenta propia, esa potestad.

En la LOEPS, la única norma que atribuye al órgano de control estatal (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, SEPS), la facultad de resolver conflictos, aunque no expresamente, es la que trae el artículo 147, literal b) que señala entre las atribuciones de la SEPS incluye " b) Velar por la estabilidad, solidez y correcto funcionamiento de las instituciones sujetas a su control." Parece innecesario calificar de exceso de poder o no, la interpretación de esta norma, como sustento para convertir a la SEPS en juez y dirimir los conflictos internos de las cooperativas, porque, no existiendo otra instancia expresamente creada en la ley para este fin, alguien debe hacerlo y, la justicia ordinaria no es la más idónea para resolverlos, como tampoco se ha fomentado ni preparado a los cooperativistas en la auto solución de sus conflictos.

**La acción sugerida para la reforma de la LOEPS** es incorporar la negociación, la mediación y el arbitraje, como formas de solución de los conflictos que se susciten al interior de las cooperativas, relevando de esa función a la autoridad de control.

51



## Desafíos con la resolución de conflictos

### Acceso a las cortes y tribunales independientes: conflictos de intereses

#### Análisis CLARITY del Reglamento de la LOEPS:

En el Reglamento de la LOEPS, se asigna a la SEPS, una facultad no prevista en la LOEPS. Se trata de actuar como instancia de apelación, aunque no definitiva, en la exclusión de socios. Esta atribución no deja dudas en cuanto a su inconveniencia, pues, basta imaginar el caso de un socio excluido, por haber sido observado en su conducta por la misma autoridad de control que, terminaría generando un conflicto de interés.

Ratificándonos en la inconveniencia de que sea la autoridad de control, el órgano de apelación en caso de exclusión y, aunque genere intervencionismo contrario a la autonomía o genere conflicto de interés, es necesario garantizar el derecho al debido proceso sobre el socio sancionado. Y, por lo menos, hasta que la LOEPS lo determine, la SEPS parece el más idóneo.

El otro caso en que, la autoridad de control ejerce funciones de juzgador, está dado por una resolución del ministerio regulador que, con dudosa legalidad, asigna a la SEPS, la facultad de declarar sin efecto las resoluciones de la asamblea general, en algunos casos.

El Reglamento de la LOEPS, nos genera una nueva confusión, pues, mediante reformas aprobadas el 4 de agosto del 2020, se introduce en el artículo 46 del reglamento la resolución de conflictos por parte de la misma cooperativa, imponiendo la creación de una Comisión especial para ese menester y se manda que, a falta de aceptación de la resolución de esta comisión, se debe acudir a un Centro de Mediación y solo a falta de acuerdo en mediación, se puede presentar la denuncia en la SEPS. Nótese que, el socio, deberá agotar la gestión ante la comisión de resolución de conflictos de la cooperativa y luego, ante un centro de mediación, para llegar hasta la autoridad, de suerte que, lo que podría ser un reconocimiento de la autonomía, para que las cooperativas autogestionen la solución de sus conflictos, por la poca claridad y precisión de la reforma, se convierte en un obstáculo para la eficiencia y rapidez con la que deben solucionarse.

**La acción sugerida para la reforma en el Reglamento** es aclarar el proceso de solución de conflictos y atribuciones de la comisión de resolución.

52



## Desafíos del gobierno y control de la cooperativa por parte de los socios

### Registros del negocio sujetos a inspección por los socios

¿Exige el gobierno que los registros del negocio estén abiertos a la inspección de cualquier miembro de la cooperativa?

Principio de CLARITY	Solución Recomendada por CLARITY	Razones subyacentes
Proteger el control democrático por parte del socio	<b>Expedientes sujetos a inspección.</b> 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."

53



## Desafíos del gobierno y control de la cooperativa por parte de los socios

### Registros del negocio sujetos a inspección por los socios

#### Análisis CLARITY de la LOEPS:

La LOEPS sí cumple con normar el derecho de acceso a la información por parte de los socios, aunque por hacerlo algo ambiguamente, y permite que sea alterada por normas de inferior categoría. Vía reglamentos se termina modificando o, al menos, limitando las previsiones legales, como ocurre con el derecho de los socios a acceder a la información, sobre la gestión de su empresa, limitado por una resolución del órgano de control que, leída literalmente, por lo confusa, termina vetando el conocimiento hasta de los balances y que será analizada en el tema siguiente sobre el Reglamento.

**La sugerencia para la reforma de la LOEPS** es eliminar las limitaciones al derecho de acceso a la información que tienen los socios por su condición de propietarios de la empresa, clarificando las excepciones y normas reglamentarias que eliminan la transparencia que debe existir en la gestión administrativa.

54



## Desafíos del gobierno y control de la cooperativa por parte de los socios

### Registros del negocio sujetos a inspección por los socios

#### Análisis CLARITY del Reglamento de la LOEPS:

El desarrollo del derecho de acceso a la información, sobre la gestión de la cooperativa, se encuentra en el Reglamento de la LOEPS, para ser viabilizado por los directivos y el gerente, quienes deben presentar sus informes de gestión y financieros a la asamblea general. No obstante, la Resolución No. SEPS-IGT-IGJ-2018-008, dictada por la SEPS señala el índice temático de los documentos calificados como reservados y excluidos del acceso a la información pública, lo cual, evidentemente, es saludable, pues, no se podría admitir que, ciudadanos sin interés societario, tengan acceso a los negocios de las cooperativas. Sin embargo, la falta de precisión o de exclusión de la reserva, cuando se trata de los mismos socios de la cooperativa, ha llevado a la existencia de confusiones en su aplicación.

Efectivamente, en la práctica, el texto reglamentario facilita su malinterpretación y se conoce que ha dado lugar a que, se excluya del acceso a la información, también a los socios, en una afectación al derecho de los propietarios a ser informados sobre la marcha de su empresa, por parte de ciertos escasos dirigentes alegan la reserva declarada en la norma comentada.

**La sugerencia para la reforma del Reglamento de la LOEPS** es suprimir el sigilo y reserva documental o dosificarla con mayor claridad y precisando, para quienes rige la confidencialidad y sancionando su violación o uso inadecuado de la información.

55



## Desafíos sobre la membresía

### Autonomía en la determinación del tamaño y calificación de los socios

#### ¿Puede el gobierno ordenar el tamaño y requisitos de membresía de una cooperativa?

Principio de CLARITY	Solución Recomendada por CLARITY	Razones subyacentes
Proteger el control democrático por parte del socio	<b>Autonomía en la determinación del tamaño y calificación de los socios.</b> 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.

56



## Desafíos sobre la membresía

### Autonomía en la determinación del tamaño y calificación de los socios

#### Análisis CLARITY de la LOEPS:

La LOEPS no determina el tamaño y requisitos para asociarse a una cooperativa, pero peca de ambigua, al delegar al Gobierno (Función Ejecutiva) vía Reglamento General su fijación. Según el análisis, la LOEPS no presenta claridad en la protección del control democrático de los socios de la cooperativa (Principio 1 de CLARITY). Es importante señalar que la ley debe ser declarativa y el reglamento desarrollar los postulados legales, con énfasis en los procedimientos.

Al presentar la ambigüedad sobre, la LOEPS deja abierta la puerta para la exageración en los formalismos por vía reglamentaria.

**La acción sugerida para la Ley** es reformarla dejando a discreción de los socios fundadores y del estatuto, la fijación del mínimo de socios y los requisitos de pertenencia a las cooperativas y al Reglamento General, únicamente la fijación del procedimiento de constitución.

57



## Desafíos sobre la membresía

### Autonomía en la determinación del tamaño y calificación de los socios

#### Análisis CLARITY del Reglamento de la LOEPS:

Según el análisis del Reglamento, la LOEPS deja a su reglamento la fijación del mínimo de socios, pero el Reglamento, lo fija solo para cooperativas de ahorro y crédito y "delega su delegación," al Ministerio de Inclusión Económica y Social) el mismo que, fijó en 10 socios, el mínimo para constituir una cooperativa de cualquier clase, excepto de transporte, dejando ese mínimo, a discreción de la Autoridad reguladora del transporte.

Téngase en cuenta que, entonces, son tres las instancias que fijan el número mínimo de socios para constituir una cooperativa, según su clase, lo cual no deja de ser un obstáculo y de generar confusión.

Se estima necesario, mencionar lo relacionado con los organismos de integración cooperativa, pues, a ellos también se les determina el número mínimo de cooperativas para su constitución. En efecto, el Reglamento de la LOEPS, precisa en el 25% de las cooperativas de la provincia domicilio de la Unión, el mínimo para su constitución; y, para el caso de federaciones, se fija en 50 cooperativas de 13 provincias diferentes.

Es notoria, la falta de unificación del mínimo de socios y los distintos organismos encargados de su determinación, aunque, en lo relativo a organismos de integración, parece adecuada la fijación establecida, debido al carácter de entes de representación que tienen estas organizaciones, caso contrario, carecerían de representatividad suficiente para ser interlocutores válidos ante el gobierno, al no aglutinar un número significativo de organizaciones. También vale referirse a la limitación sobre el máximo de ellos, que trae el Artículo 80 del Reglamento de la LOEPS, para las cooperativas de vivienda, al establecer que, "las cooperativas de vivienda no podrán admitir un número de socios mayor al de la capacidad del terreno, viviendas u oficinas previstas". Esta limitación parece innecesaria, pues, muy difícil es se admitan más socios que el número de viviendas.

**La acción sugerida para el Reglamento de la LOEPS** es reformarlo dejando a discreción de las cooperativas el mínimo y requisitos para ser socios.

58



## Desafíos con Directivos y Directores

### Funciones y responsabilidades de gestión

¿Tiene el gobierno la autoridad de imponer las funciones y responsabilidades de la gerencia?

Principio de CLARITY	Solución Recomendada por CLARITY	Razones subyacentes
Proteger la autonomía y la independencia	<b>Evitar las definiciones detalladas de las funciones de la administración.</b> 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.

59



## Desafíos con Directivos y Directores

### Funciones y responsabilidades de gestión

#### Análisis CLARITY de la LOEPS y su Reglamento:

La LOEPS, no determina funciones y responsabilidades del gerente. Se limita a definir su naturaleza y la forma de su contratación, remitiendo al Reglamento la fijación de dichas funciones, falta de precisión que acusa debilidad en el cumplimiento de Principio 1 de CLARITY, Proteger el control democrático del socio, pues debió remitirlas al estatuto de la cooperativa, como expresión de la voluntad de los socios, como dicen los artículos 47 y 72 de la LOEPS.

En el Reglamento de la LOEPS, se fijan las funciones del gerente, las mismas que, se circunscriben a las propias de la administración general y la representación judicial y extrajudicial de la cooperativa. Ciertamente que, la fijación de funciones del gerente en el Reglamento, peca de minuciosa o detallista, tanto que, en la práctica, los funcionarios del órgano de control, o exigen que se cumplan todas esas funciones o rechazan el ejercicio de alguna que no esté contemplada en ese detalle.

**La sugerencia para la reforma del Reglamento de la LOEPS** es resumir en forma menos taxativa, las funciones y responsabilidades del gerente, dando mayor libertad y capacidad de decisión a los dueños de las cooperativas.

60



61

**NCBA CLUSA** DIVERSITY. EQUITY. INCLUSION. 

 **LA INICIATIVA PARA LA REGULACIÓN Y EL DERECHO COOPERATIVO**

# Próximos pasos

El Equipo de CLARITY Ecuador

62

**NCBA CLUSA** DIVERSITY. EQUITY. INCLUSION.

# EL CICLO DE CLARITY

**1. Analizar a fondo el entorno legal y regulatorio**

**2. Evaluar y llegar a consenso sobre las prioridades para la reforma**

**3. Desarrollar propuestas de reforma y estrategias de incidencia**

**4. Implementar campañas de incidencia y comunicación de propuestas**

**Liderazgo y Gobierno Cooperativos**

[www.clarity.coop](http://www.clarity.coop)

COOPERATIVE ADVOCACY: A Practical Guide for Advocating Cooperative Legal and Regulatory Reform

LA CREACIÓN DE UN ENTORNO FAVORABLE para el Desarrollo Cooperativo

LA CREACIÓN DE CLARITY Evaluación, análisis y promoción de la reforma de la ley de cooperativas

Aplicación de los Principios CLARITY a la Ley General de Cooperativas

63

**NCBA CLUSA** DIVERSITY. EQUITY. INCLUSION.

## Descargar los 2 informes por medio de la siguiente enlace: [www.ncbaclusa.coop/clarity](http://www.ncbaclusa.coop/clarity)

INFORME DEL ANALISIS DE CLARITY

RESUMEN DEL INFORME DEL ANALISIS DE CLARITY

CLARITY RESOURCES / RECURSOS DE CLARITY

CLICK TO VIEW OR DOWNLOAD  
Haga clic para ver o descargar

RESUMEN DEL INFORME DEL ANALISIS CLARITY >

INFORME DEL ANALISIS CLARITY DE LA LOEPS Y SU REGLAMENTO >

64

