

# Cómo determinar qué entidades forman parte de la economía social y solidaria

**Alberto García Müller**  
*agamuller@gmail.com*

Coordinador de la Maestría  
en Economía Solidaria,  
Instituto de Economía Social  
y Cooperativismo (Indesco)  
Universidad Cooperativa de  
Colombia

Palabras clave: economía social, solidaria, entidades, cooperativas, mutuales, fondos de empleados.

Keywords: social, solidarity economy, entities, cooperatives, mutual, funds of employees.

**Resumen:** Se analiza la doctrina internacional y la legislación latinoamericana para determinar como factores determinantes de la condición de entidad de Economía Social y Solidaria aquellos que se consideran esenciales (necesarios y suficientes) para definirla. Se presentan en una tabla con una desagregación de quince elementos, adicionada con la actividad de investigación a efectuar para comprobar o determinar su presencia o ausencia.

**Abstract:** Discusses international doctrine and law Latin American to determine those that are considered essential as determinants of the status of Social and solidarity economy (necessary and sufficient) to define it. Are presented in a table with a breakdown of fifteen elements, added to the activity of research to perform to verify or determine the presence or absence.

## La economía social y solidaria<sup>1</sup>

La actividad económica de los países se había venido desarrollado tradicionalmente a través de dos sectores plenamente identificados: el público y el privado de ánimo lucrativo. Cada uno de ellos está basado en unos principios u objetivos fundamentales y es regulado por un ordenamiento jurídico propio: el sector público, que tiende a dar satisfacción al interés general o nacional, y cuyo derecho aplicable es el Derecho Público, caracterizado por la primacía del Estado; y el sector privado de propiedad de inversionistas, que tiene por finalidad la obtención de ganancias a través de la intermediación, siendo el derecho que lo regula el Derecho Mercantil.

A partir de la década de los años sesenta y siguiendo las tendencias mundiales, en América Latina se observa la actividad insurgente de un enorme número de entidades que van conformando un tercer sector, que ahora denominamos sector de la Economía Social y Solidaria (ESS) que —pese a inspirarse en valores propios y diferentes a los de los otros sectores— no cuenta, aún, con un derecho propio y autónomo.

Como dicen Quijano y Reyes (2004), la economía solidaria se puede definir como el conjunto de formas asociativas basadas en la ayuda mutua que persiguiendo objetivos comunes, realizan actividades económicas sin fines de lucro.

Al decir de Sarmiento (2009), la característica que hace diferente al sector solidario —en relación con los otros sectores—, es el estar configurado por aquellas expresiones organizadas empresarialmente que siendo en su origen de carácter privado, nacidas de la autonomía, ejercen su misión en temas que son de interés público y/o de carácter social, operando al mismo tiempo fuera de las lógicas mercantiles o del ánimo de lucro individual y fuera de las lógicas burocráticas del Estado.

La economía social o solidaria, según De Sà (2010), se encuentra íntimamente asociada con el desarrollo local como manera de alcanzar formas sostenibles de actividad económica, de creación y desarrollo del capital social y de mejores resultados a nivel socioeconómico. Esas redes locales están constituidas por empresas privadas, de economía social o solidaria, asociaciones de diverso tipo (ONG y fundaciones) o por organismos del sector público: alcaldías o centros de investigación de universidades públicas.

Al constituir la ESS un sector diferenciado por su naturaleza (se inspira en los valores del servicio y la solidaridad), por sus fines y por sus modos de funcionamiento que actúa en cada nación junto a los sectores público y privado, cada uno con un cuerpo legal propio, requiere —de manera ineludible— de una legislación específica, propia y adecuada, acorde con su naturaleza diferente —ni pública ni

1 En adelante ESS

privada— sino mera y propiamente solidaria, diferente, por tanto, de la legislación mercantil —de franco espíritu individualista— o del Derecho Público —de preeminencia estatal—, dada su naturaleza no estatal, aunque pueda asumir (y asuma), por delegación, algunas funciones públicas y que actualmente se encuentra en construcción (García-Müller, 2010).

El hecho es como dice Álvarez (2011), las políticas públicas y el accionar de algunas organizaciones son ineficientes en la medida en que no conocen el universo en el que están inmersos, cómo atenderlo y qué estrategias desarrollar para equilibrar la difícil determinación entre incentivos y desincentivos para promover el desarrollo autónomo de estas organizaciones.

## Problemática

Se hace necesario determinar —con la mayor precisión posible— cuáles son las entidades que conforman este sector, a quienes se les aplique la legislación correspondiente.

Los autores<sup>2</sup> coinciden en que los límites de lo que son las entidades que componen la ESS no son precisos. La gama de posiciones es muy variada: va desde una primera postura que considera necesario que dichas entidades realicen actividad económica directa y permanente (que sean empresas); otra, que sólo acepta las empresas que estén conformadas exclusivamente por “trabajadores”, o en las que se practique el trabajo asociado; una tercera, que considera de ESS todas las entidades que no son ni del sector público ni del privado propiedad de inversionistas (o sin fines de lucro), lo que incluye las asociaciones, las fundaciones y hasta el voluntariado (se trata de un criterio residual); una cuarta que las caracteriza por la función social que se proponen realizar e, inclusive, una quinta que toma en consideración el hecho que puedan asumir en profundidad las potencialidades territoriales en donde se encuentran insertas (Pérez Giner, 2003).

Dentro de esos extremos, y según las ideas de cada uno, se incorporan o no, entidades dentro del sector de ESS (comprende las empresas propiamente dichas y las organizaciones), siempre que tengan por objeto un beneficio colectivo cualquiera, que puede ser económico, social, cultural, deportivo o religioso.

Algunas entidades, se dice, lo son, por el simple hecho que *formalmente* lo son, esto es, porque están reguladas o porque cuentan con normativa propia (ley, decreto, reglamento). De manera que las cooperativas, mutuales, fondos de empleados, cajas de ahorro, cajas agrarias, bancos comunales y empresas comunitarias y similares serían entidades de ESS, aunque en la realidad no sean más que —por decir lo menos— falsas o torcidas entidades; solidarias de forma pero de fondo, entidades comerciales.

Entonces, hay que ir más allá de lo simplemente formal (de las declaraciones retóricas de la ley y de los estatutos) e indagar en la estructura y en la operatividad ordinaria de la entidad, si cumplen en la realidad con los postulados de la ESS, esto es, si se identifican con las identidades propias del sector (Álvarez, 2008).

2 Ver en la bibliografía anexa

De manera que habría un núcleo “duro” de entidades de ESS: las nombradas anteriormente. A lo que —en opinión de otros— se podría añadir, *“aquellas otras entidades que cumplan con los valores y los principios de la economía solidaria”* en el grado en que se encuentren formulados.

Pero es necesario que ello se precise bien, porque se corre el riesgo que algunas entidades —para gozar de los beneficios que generalmente se acuerda a las entidades solidarias— se hagan pasar por tales, tal y como sucede —principalmente— con numerosas “falsas” cooperativas.

Además, la delimitación del sector es importante —al decir de Pérez Giner (2003)— si no se hace no se está en capacidad de contar las entidades que lo componen, no se puede cuantificar su impacto en las políticas de empleo ni evaluar su eficacia en la creación de empleo, de bienes y de servicios, por lo que no podrían ser objeto de unas adecuadas políticas públicas.

Por otro lado, hay muchas entidades que formalmente no son de ESS ya que no adoptan alguna de las formas legales requeridas para serlo. No son ni cooperativas, ni mutuales, ni cajas, fondos, bancos, ni empresas comunales o comunitarias, pero de hecho practican y viven la solidaridad, sus valores, sus principios y sus formas de actuar.

O bien, que siendo entidades que viven el espíritu solidario y se comportan de esa manera, sin embargo —por diversas causas— no se han registrado formalmente como tales. Podríamos llamarlas “informales”, por lo que tampoco serían de ESS, aunque estas son las menos (las mutuales presentan esta tendencia).

Entonces, delimitar claramente qué entidades son las integrantes del sector no es una tarea fácil, máxime cuando —hasta ahora— ello no está precisado ni en la doctrina, ni en la legislación. Es una actividad en pleno desarrollo. Se trata de un concepto impreciso, cuyos bordes no están aun claramente definidos.

## Alternativa

Para abordar el asunto fijamos en una tabla los caracteres fundamentales —esencialmente de fondo— que determinan si una entidad puede ser catalogada como de ESS, en tanto se acerque al cumplimiento de su objeto. En tal virtud, se hace necesaria una enumeración de los caracteres que definen a una entidad solidaria como tal.

Para ello se hizo un análisis comparativo de la poca legislación existente al respecto, con el fin de entender que pertenece a la ESS aquella entidad que reúne varios de esos elementos, y cuyos resultados se presentan en la siguiente tabla:

**Tabla 1. Caracteres de la entidad de economía social y solidaria**

<b>Colombia, 1998</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Empresa (ejercicio de actividad económica).</li> <li>2. Vínculo asociativo.</li> <li>3. Ausencia de ánimo lucrativo; solidaridad y servicio social.</li> <li>4. Igualdad de derechos y de obligaciones sin considerar aporte económico de los miembros.</li> <li>5. Monto mínimo de aporte económico.</li> <li>6. Integración endógena.</li> <li>7. Irrepartibilidad de reservas y destino de los excedentes.</li> </ol>
<b>España, 2011</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Primacía de la persona y del fin social sobre el capital.</li> <li>2. Gestión autónoma y transparente, democrática y participativa.</li> <li>3. Aplicación de resultados en función del trabajo aportado y de los servicios o de la actividad realizada por los socios.</li> <li>4. Promoción de la solidaridad interna y con la sociedad.</li> </ol>
<b>Ecuador, 2011</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Búsqueda del bien vivir y del bien común.</li> <li>2. Prelación del trabajo sobre el capital y de los intereses colectivos sobre los particulares.</li> <li>3. El comercio justo y el consumo ético y responsable.</li> <li>4. La equidad de género y el respeto a la identidad cultural.</li> <li>5. La autogestión.</li> <li>6. La responsabilidad social y ambiental, la solidaridad, la rendición de cuentas; y</li> <li>7. La distribución equitativa y solidaria de los excedentes.</li> </ol>
<b>Brasil, Proyecto 2009</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Organización colectiva (simple o compleja) cuyos participantes son trabajadores del medio urbano o rural.</li> <li>2. Tiene la finalidad principal de realizar actividades económicas.</li> <li>3. Organización autogestionaria, de administración transparente y democrática; soberanía asamblearia, singularidad del voto, participación colectiva en la gestión de las actividades económicas.</li> <li>4. Organización permanente a partir de la constitución del grupo y la definición de la actividad económica.</li> </ol>
<b>México, Proyecto 2010</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Democracia.</li> <li>2. Autogestión del grupo.</li> <li>3. Solidaridad y ayuda mutua.</li> <li>4. Preservación del medio ambiente.</li> </ol>
<b>República Dominicana, Proyecto 2010</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Organizaciones o empresas económicas.</li> <li>2. Realizan prácticas de autogestión de los trabajadores como forma de dirección democrática colectiva.</li> <li>3. El asociativismo como forma de propiedad común.</li> <li>4. La cooperación entre las entidades y las personas participantes.</li> <li>5. La equidad social y de género, el comercio justo, la economía ecológica, la soberanía y la ética económica que se fundamenta en la no explotación del trabajo ajeno y el medio ambiente.</li> </ol>

Fuente: Alberto García Müller

Igualmente, se hizo una revisión de la literatura especializada, que constató la existencia de numerosos elementos comunes para caracterizar las entidades solidarias, así como de algunos criterios disímiles.

Una vez comparados los elementos comunes en la doctrina y en la legislación comparada, se adoptaron como elementos determinantes de la condición de entidad de ESS, solamente aquellos que, a nuestro parecer, son esenciales (necesarios y suficientes) para definirla, los que presentamos en la tabla siguiente, adicionada con la actividad de investigación a efectuar para comprobar o determinar su presencia o ausencia.

**Tabla 2. Elementos determinantes de la condición de entidad de ESS**

	Actividad de comprobación	Si/no
6. Su objeto principal es realizar una actividad económica en beneficio directo de sus miembros (producción, distribución y/o prestación de bienes y servicios) que puede combinar con actividades de protección social, salud, educativas, culturales, deportivas, de recreación, políticas, religiosas.	Constatación de campo y preguntas a miembros.	
7. Está compuesta por un colectivo de un razonable número de personas (naturales o jurídicas) principalmente trabajadores o personas provenientes de los sectores populares, que se adhieren voluntariamente.	Revisar libro de registro de miembros.	
8. Tiene una base económica común aportada por los miembros, al menos una parte de propiedad del colectivo (patrimonio, recursos, bienes).	Revisar la Contabilidad.	
9. Dispone de una organización mínima de índole democrática – participativa que puede ser: un órgano supremo en el que pueden participar todos los miembros, un órgano directivo o coordinador, un representante legal y un órgano o sistema de control interno.	Ver libros de actas de los órganos Internos.	
10. Su objeto social es la prestación de servicios a sus miembros (o el trabajo personal de los mismos) y no la consecución del lucro (no se orientan a la búsqueda de ganancias). Busca resolver una situación socioeconómica precaria de sus miembros (autodesarrollo).	Revisar el estatuto y preguntas a miembros.	
11. Se fundamenta en los valores de la solidaridad, del trabajo, de la reciprocidad y la equidad de género.	Preguntas a miembros.	
12. Las decisiones las toman las personas que forman parte de la entidad, sin importar la cuantía de los derechos económicos que tuvieren en la misma.	Revisar actas y estatuto.	
13. Promueve actividades compartidas de información y de capacitación, formación o entrenamiento para sus miembros y los familiares de los mismos.	Revisar informes.	

Fuente: Alberto García Müller

	Actividad de comprobación	Si/no
14. En su interior se practica vida asociativa: se realizan asambleas con regularidad a las que asisten la mayoría de los miembros, quienes pueden disentir del criterio de la mayoría. Los miembros eligen a los directivos, quienes se reúnen periódicamente y se alternan en el ejercicio del cargo.	Revisar actas de asamblea y de órganos internos.	
15. Normalmente obtiene resultados económicos positivos de su actividad socioeconómica (excedentes) cuyo destino lo deciden los miembros y que pueden ser: distribuirlos entre sus miembros, reinvertirlos en la entidad o destinarlos en beneficio de la comunidad, o una combinación de todos.	Revisar la contabilidad y actas de asamblea.	
16. Está integrada a otras entidades de beneficio comunitario o forma redes de empresas de pequeñas o medianas dimensiones con ellas (forma parte de un proceso de mayor dimensión).	Preguntas a miembros.	
17. Realiza actividades de respeto y protección de la ecología y del medio ambiente.	Constatación de campo.	
18. Actúa en pro del interés colectivo o en beneficio de la comunidad; trata de enfrentar junto a ella la solución de sus problemas o de incidir en su entorno (dinamización del desarrollo local o del interés general).	Ver informes y preguntas a vecinos.	
19. Tiene autonomía de acción tanto respecto del gobierno (aunque haya podido recibir financiamiento o trato preferencial del mismo) como del sector privado (de factores políticos, empresariales y sociales). Decide por sí misma las actividades a desarrollar.	Constatación de campo y preguntas a miembros.	
20. En ocasiones asumen la prestación de servicios diferenciados y específicos para la comunidad, o para colectivos desfavorecidos o en situación de peligro, o los poderes públicos les delegan tal función.	Constatación de campo.	

## Referencias

### Legislación

Colombia: *Ley 454 de 1998 por la cual se determina el marco conceptual que regula la Economía Solidaria,*

España: *Ley 5/2011, de 29 de marzo, de economía social.*

Ecuador: *Ley orgánica de la economía popular y solidaria y del sector financiero popular y solidario, de 2.010*

### Proyectos legislativos

Brasil (2010): *Sobre a Política Nacional de Economia Solidária, cria o Sistema Nacional de Economia Solidária e o Fundo Nacional de Economia Solidária, e dá outras providências.*

México (2010): *Iniciativa de “Ley General de la economía social y Solidaria, Reglamentaria del Séptimo párrafo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al Sector Social de la Economía”*

República Dominicana (2010): *proyecto de Ley que establece la Economía Solidaria (Ecosol)*,

## Doctrina

Álvarez, J. y Gordo, M. (2008). *El tercer sector y la economía solidaria, Aporte desde la economía para su caracterización*, Bogotá, Universidad Cooperativa de Colombia.

Álvarez, J. (2011). Notas propositivas para la delimitación del universo de la economía solidaria como objeto de estudio. *V Congreso de Rulescoop*, San Gil–Santander.

De Sà, J. (2010). El papel de la economía social y solidaria y de sus agentes. *Revista Cooperativismo & Desarrollo*. Vol. 18, Nº 97. Bogotá, Indesco.

García–Müller, A. (2011). Tendencias actuales del Derecho Cooperativo, Mutual y Solidario. *Reformas legales en materia de economía social y solidaria*. Valencia, Fundibes

Pérez Giner, F. (2003). *La economía social. Sus claves*. Zaragoza, Ciriec–Universidad de Zaragoza.

Quijano, J. y Reyes, J. (2004). *Historia y doctrina de la cooperación*. Bogotá, Universidad Cooperativa de Colombia.

Sarmiento, A. (2009). *Derecho de la Economía Solidaria. Conferencias*. Bogotá, Universidad Cooperativa de Colombia, Facultad de Derecho.