



1. Necesidad de una normativa especial para organizaciones solidarias simplificadas en América Latina

Alberto García Müller²

Resumen

El presente documento desarrolla la justificación y los lineamientos generales para el dictado de una normativa especial de regulación frente a las organizaciones simplificadas o no formales que conforman la economía social y solidaria en América Latina. Para ello el documento toma en cuenta la doctrina, los cuerpos normativos más recientes y las experiencias internacionales en la materia.

Palabras clave: Normativa especial, organizaciones solidarias, simplificadas, cooperativas, asociaciones.

Introducción

En América Latina, al lado de los cientos de miles de cooperativas, mutuales y demás formas asociativas de economía social y solidaria, ya sean regulares o formales, coexisten incontables organizaciones informales que son generalmente de pequeñas dimensiones, estas son creadas por

grupos humanos tanto en el medio rural como en el sector urbano a fin de intentar satisfacer de forma asociativa las perentorias necesidades socioeconómicas y culturales que estos experimentan. Debe decirse que no se conoce el número de estas formas asociativas; no se sabe cuántas son las personas involucradas en ellas; no se contabilizan los bienes que producen, los servicios que prestan a la población ni los empleos que generan; tampoco son objeto de control alguno; no se benefician de las políticas públicas de fomento que pudieren existir y no pagan impuestos, todo ello porque no se inscriben en los sistemas de registro del Estado. Pero se sabe que son muchas más que las formales.

Además de lo anterior, no se sujetan a las leyes vigentes para las entidades de economía social y solidaria, ni a las que regulan las formas asociativas ordinarias, bien porque no cumplen (o no pueden o no quieren cumplir) con los requisitos y condiciones que les

2. Jurista. Profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad de los Andes, Mérida-Venezuela. Director Científico de la Asociación Iberoamericana de Derecho Cooperativo, Mutual y de la Economía Social y Solidaria. Correo electrónico: agamuller@gmail.com



impone la normativa, o porque la misma no responde a sus necesidades y/o aspiraciones organizacionales propias; por este motivo, se autorregulan según su mejor parecer con la subsiguiente inseguridad jurídica tanto para quienes participan en ellas, como para quienes tienen relaciones comerciales con las mismas.

Por lo tanto, se hace perentorio el dictado de una normativa especial que las reconozca y las regule de acuerdo con su propia identidad, de manera que puedan salir de la penumbra jurídica en la que se encuentran y participen de manera formal en el mercado.

Dicho esto, el análisis del tema se inicia con un intento de conceptualizar qué son las organizaciones solidarias simplificadas, y cuáles son sus características fundamentales.

Luego de ello, se relacionan sus más importantes expresiones, al tiempo que se les diferencia de las precooperativas; igualmente, se señalan cuáles son las formas jurídicas que en ocasiones adoptan. Así que a continuación se explicitan las razones que ocasionan que las legislaciones actuales sean inadecuadas para regularlas convenientemente; se explica por

qué es necesario el dictado de una normativa especial para regularlas, y qué características debe tener esta misma. Al final, se proponen algunos lineamientos generales de contenidos de la normativa especial.

Concepto

El término "organizaciones solidarias simplificadas" no es unívoco, y más bien se relaciona con diferentes formas organizativas de naturaleza social o solidaria de muy importante implantación en América Latina, algunas de ellas son inéditas y/o híbridas, provenientes de microempresas solidarias y formales con presencia urbana, cuyas formas asociativas rurales son diferentes de las cooperativas, de las mutuales, de los fondos, cajas y demás organizaciones o empresas similares tradicionales.

En esa medida, se trata entonces de una inmensa cantidad de experiencias de aquellas iniciativas socioeconómicas y culturales con un reducido número de miembros y con una estructura y una gestión flexibles, que realizan actividades de producción y/o prestación de bienes y servicios de naturaleza preferente, inspirados en los valores y principios de la economía solidaria. Sin embargo, estas no se ajustan a los



requerimientos de las organizaciones formales, tal como la búsqueda grupal, colectiva o comunitaria de alternativas socioeconómicas de los habitantes de medios urbanos degradados y de zonas rurales desamparadas, con el fin de intentar superar la miseria crónica en que viven. También son iniciativas empresariales de jóvenes profesionales y técnicos, y de clases medias emergentes que no encuentran en las formas solidarias formales un cauce adecuado para suplir sus inquietudes y necesidades organizacionales.

De igual forma, son emprendimientos solidarios populares colectivos autogestionados, formados por trabajadores a partir de una convergencia de intereses en los que se articulan para ejercer una actividad recelosos por un futuro incierto, los trabajadores resuelven reunirse y dar inicio a un negocio propio, en el que no hay empleados ni patrones, sino que todos trabajan en una estructura menos verticalizada y son responsables, en consecuencia, por el éxito del emprendimiento (Belo-Soares, 2016).

Estas organizaciones desarrollan sus actividades en casi todas las áreas agrarias; de agricultura familiar; de comercialización; de postcosecha;

de mercadeo local; de riego; de consumo; de trabajo asociado; de microfinanciamiento; de minería sustentable; de agroforestería; de pesca y acuicultura; de prevención y protección de la salud; de protección y promoción social; educativas; de vivienda social; de comunicación social; de conectividad; de mantenimiento vial rutinario; de construcción y mantenimiento de infraestructura pública; de prestación de servicios públicos; de vigilancia y seguridad; de transporte; de mujeres; de trabajo sexual; juveniles y escolares, de protección a colectivos en riesgo; de personas carenciadas o de necesidades especiales; de personas privadas de la libertad; de reintegración social y demás tipos que consideren convenientes.

Por otra parte, su cuantificación es casi imposible debido a su elevadísimo número y su diferencia de tamaño; su actuar en prácticamente la totalidad de las actividades socioeconómicas y culturales; su implantación en todo el territorio; su carácter de informalidad y por su variedad de formas y de sistemas organizacionales. Pero sin lugar a duda, son muchísimas más que las formas solidarias formales, que no cuentan con una normativa ajustada a sus especificidades organizativas.



Características

También debe saberse que el criterio de distinción de estas organizaciones con las empresas solidarias formales podría ser la actividad socioeconómica que desarrollan, el giro o la condición sociocultural de sus miembros, el tipo y el volumen de los negocios y de las transacciones con terceros, las características de los territorios donde se asientan, etc.

Estas organizaciones funcionan acorde a los principios cooperativos (o solidarios) sin que tengan que cumplir todos los requerimientos de una cooperativa formal. El caso es que muchas de las estructuras organizativas de estas pueden no ser necesarias para ellas, por ejemplo, un comité supervisor, múltiples miembros en sus órganos, un gerente a tiempo completo, una sofisticada estructura de capital, una documentación elaborada, un sistema contable o contador, un auditor o un revisor fiscal (Henry, 2002), sirven para ofrecer más de una forma jurídica para alcanzar los objetivos cooperativos, es decir, son otras formas jurídicas ajustables a los principios cooperativos, como pequeños grupos sin el número mínimo requerido por la ley, que utilizan el modelo de asociación y

desean mantener sus características jurídicas, incluso si aumenta el número de miembros.

Como constató Arango (2003), la mayor parte de ellas permanecen en la informalidad dado que no existe un marco legal adecuado para estas, pues la formalización tiene un costo elevado; muchas veces no tienen las condiciones mínimas exigidas, entonces se reducen los márgenes de ganancias por el pago de impuestos y servicios públicos, y surge un desconocimiento de los procedimientos a seguir, así como la no percepción sobre la utilidad o necesidad de la legalización o el temor al control estatal. Por estas razones, se estima que se requeriría de un nuevo marco jurídico y tributario para ellas, que sea flexible, extremadamente simple y menos costoso, y que se adapte a su especial racionalidad económica.

Expresiones

Las más importantes expresiones de este tipo de organizaciones son, entre otras, las que abajo se han de nombrar:

• Las microempresas solidarias

La microempresa solidaria en América Latina es una pequeña organización empresarial en la cual sus propietarios



son simultáneamente trabajadores y administradores de esta, integrada por un grupo de personas con vínculos comunes que se aglutinan con el objeto de realizar actividades en los campos de la producción de bienes o servicios, la comercialización y el consumo.

Tienen por propósito generar fuentes de trabajo para sus integrantes a fin de obtener los ingresos necesarios para su subsistencia. Así, pueden ser permanentes, si sus integrantes trabajan a tiempo completo todo el año; temporales, si sus integrantes sólo trabajan durante el año algunos días u horas semanales; ocasionales, que funcionan solamente en ciertas épocas del año de acuerdo con la demanda que generan eventos tales como la navidad, el inicio del año escolar, etc.

Igualmente, estas desarrollan cualquier actividad en la producción, la prestación de servicios, la comercialización y el consumo, que son a saber, elaboración de productos alimenticios con diferentes grados de procesamiento; tiendas de barrios; tiendas naturistas; fotocopiadoras; cafeterías; bares; heladerías; salas de juego; salones de belleza; estudios de fotografía; talleres automotrices; refacción; mantenimiento, y otros.

Normalmente, sus miembros aportan los bienes y medios de trabajo, que continúan siendo de ellos, aunque su mantenimiento corre a cargo de la microempresa. Lo habitual es que solamente los propietarios trabajen pero en ciertos casos recurren a trabajadores externos, regidos por la legislación laboral. A pesar de que todos trabajen en la misma labor, hay un director o coordinador general y unos responsables por áreas de actividad.

Cabe añadir además que estos tienen una alta rotación de sus miembros, y que su remuneración se basa en la participación en los excedentes que genera la microempresa, según la cantidad de productos elaborados por cada socio, las horas o días trabajados o a la calificación de cada uno.

Muchas veces las microempresas se asocian a cooperativas o a asociaciones mutuales para el suministro de materias primas e insumos, la comercialización, la recreación, servicios exequiales, créditos, etc. Igualmente, pueden constituir cooperativas para que les presten determinados servicios en áreas como la comercialización de sus productos, el suministro de insumos y materias primas, asesoría técnica y capacitación de sus miembros.



• Asociativismo rural

En la mayor parte de los territorios rurales desamparados, las organizaciones solidarias que tienen posibilidad cierta de funcionar son aquellas que poseen una estructura simplificada, entendiéndose por tales aquellas organizaciones voluntarias que funcionan según los principios cooperativos, sin ser capaces de establecer toda la infraestructura empresarial o sin cumplir todos los requisitos formales que se espera de una sociedad cooperativa madura (OIT, 2000).

Es el caso de las asociaciones de campesinos y de pequeños productores rurales, cuya actividad socioeconómica y objeto social consiste en ofrecer servicios a los asociados en los distintos procesos de producción, comercialización, transformación agroindustrial, en áreas como la compra de insumos, de maquinaria, crédito, procesamiento agroindustrial de su producción, acopio y venta de su producción, capacitación técnica, entre otros, cuyo propósito es mejorar los ingresos, racionalizar los costos y en general, aumentar la sostenibilidad económica, social y ambiental de sus asociados (Ciriec, 2016).

• Otras formas asociativas

Münkner (2015) como se citó en García (2016) señaló que existe actualmente una tendencia para fomentar pequeñas unidades como parte de las redes con raíces locales y cooperación personal basada en la confianza versus la alta movilidad del trabajo, del capital, del crecimiento sin límites y la dependencia de anónimos actores globales. Así crear estructuras integradas verticalmente, permitiendo a los pequeños aprovechar la cercanía a los miembros y clientes sin renunciar a la fuerza de gran escala, siendo miembros de sistemas integrados, según el lema de Rabobank "Pequeño en frente, grande en la parte posterior", son tendencias que pueden resumirse en el lema "Glocalización". Estos pueden ser grupos de personas:

"Que persiguen los objetivos de una economía diferente o aplican métodos de producción ecológicamente orientados, que no desean ser supervisados e intervenidos por interventores o controladores de cooperativas, es decir, grupos de productores que planean instalar fábricas para sus productos; asalariados que desean organizar cooperativas de ahorro y crédito sin crear un banco: otras formas híbridas, como las cooperativas



comunitarias con participación del gobierno local, etc". (Münkner, 2006 como se citó en Ciriéc, s.f., p.26).

Otras ya se basan más en la conectividad, tales como las cooperativas agropecuarias en las aglomeraciones urbanas, las de profesionales liberales, los grupos de reflexión, las instituciones de investigación, los sistemas para compartir programas de código abierto, etc". (Henry, 2013).

Respecto a eso, señaló Schujman (2015) que en América Latina estas figuras deberían servir de base no sólo para sustituir la formas lucrativas de agrupamiento de técnicos, profesionales y trabajadores que autogestionan empresas en las que el trabajo es muchísimo más relevante que el capital, pero que por su dimensión y su origen no consienten un tipo jurídico que implique formalidades excesivas, así como costos constitutivos y de funcionamiento que incompatibles con su realidad y por ende, innecesarios, sino además para comprender que desde este punto de partida pueden configurarse otros subtipos cooperativos que no sean incompatibles con su identidad, principios y valores.

Diferencias con las precooperativas

La figura de la precooperativa, típica de los ordenamientos africanos y asiáticos y en América Latina, en el caso colombiano es funcional a las exigencias de un tipo diferente de empresa asociativa, que no siempre es estrictamente coherente con los principios cooperativos, como instrumento más idóneo para servir de puente hacia la constitución de cooperativas maduras, y como una intervención de tipo promocional de parte de la autoridad de gobierno que promueve y favorece el crecimiento de los organismos cooperativos (Dabormida, 2001).

En ese orden de ideas, las organizaciones simplificadas no son precooperativas a pesar de ser instituciones semejantes a estas porque ambas son organizaciones sencillas y ágiles. Lo que sucede es que las precooperativas son mecanismos provisionales que tienen por finalidad evolucionar hacia formas cooperativas formales, en cambio, las estructuras simplificadas son sistemas cooperativos formales desde su inicio, aunque menos estructuradas que las cooperativas ordinarias (Henry, 2013).



A diferencia de lo que ocurrió con las precooperativas, no se trata de otorgar un estatus temporal a las organizaciones, que eventualmente podrían convertirse luego en cooperativas, sino de reconocer la diversidad de necesidades y de capacidades organizacionales que poseen las personas interesadas en ellas.

Sin embargo, no puede decirse que la experiencia haya sido concluyente, puesto que la mayoría de las precooperativas no han evolucionado hacia la autonomía esperada. Por el contrario, desde apoyos hasta controles, su dependencia con respecto al Estado ha aumentado sin cesar, desacreditando de esa forma el papel de promotor del poder público, aunque algunas veces la realización de determinadas actividades por parte de estas empresas es prohibida o se les limita, por ejemplo, para efectuar operaciones financieras masivas y habituales (Henry, 2000).

Lo antes descrito porque en muchos casos, los técnicos contratados para apoyarlas, antes de promover la asunción gradual de las funciones de la entidad por parte de sus miembros, acaparan todas las actividades de la empresa, en función de mantener su control y perpetuarse en el ejercicio de sus cargos.

Este concepto de estructuras cooperativas simplificadas está reemplazando gradualmente al de «precooperativas». En este contexto, algunos países discuten la conveniencia de contar con una legislación separada para las denominadas cooperativas pequeñas. Existe un paralelo interesante en la historia jurídica: en el pasado, la legislación sobre empresas con responsabilidad limitada, como las *GmbH* alemanas, fue introducida debido a que las sociedades anónimas probaron ser organizaciones demasiado complejas para muchos emprendedores (Henry, 2013).

Formas jurídicas

• Asociación

Estas formas asociativas no formales cuando deciden optar por formalizarse pueden adoptar formas asociativas regidas por el derecho privado (Código Civil o legislación de asociaciones), y de hecho la mayor parte de ellas lo hace, por ejemplo, una asociación, una corporación, una sociedad civil e incluso, una fundación. Ello es particularmente notorio en las organizaciones rurales y en las de índole cultural.

Las razones de la adopción de la forma de asociación por los emprendimientos son fundamentalmente a) la



aproximación de los trabajadores con la economía solidaria ocurre en espacios asociativos; y b) las pocas exigencias jurídicas y burocráticas para su constitución formal (Belo-Soares, 2016).

El caso es que estas formas jurídicas han sido diseñadas no para la realización de actividades empresariales en beneficio o al servicio de los intereses socioeconómicos de sus propios miembros, sino en función de intereses externos a ellos, como pueden serlo actividades culturales, deportivas, religiosas o gremiales, aunque puedan realizar, y de hecho realizan, aunque de forma inadecuada, actividades económicas de naturaleza instrumental.

Además de ello, y lo que es especialmente notorio en las fundaciones, es la naturaleza no necesariamente democrática de su organización y funcionamiento, todo lo que las hace instrumentos organizativos no adecuados para la economía solidaria.

• Cooperativa

Ahora bien, cuando adoptan la forma de cooperativas se les aplican las normas de la ley cooperativa general, en cuyo caso cabe observar lo incómodo que desde el punto de vista conceptual resulta la

utilización de instrumentos propios de sociedades más evolucionadas para las pequeñas sociedades cooperativas, aunque no parece que el argumento de la compatibilidad pueda ampliarse hasta el punto de considerarla inaplicable (Dabormida, 2001).

Inadecuación de las leyes ordinarias

La legislación ordinaria sobre entidades solidarias (cooperativas y mutuales principalmente) ha sido diseñada para regir en espacios urbanos consolidados, integradas por personas de un nivel socioeconómico y educativo medio. Los principales problemas de orden legal que enfrentan las organizaciones simplificadas con la legislación ordinaria de cooperativas son los siguientes:

Complejidad organizacional

La leyes de cooperativas exigen una estructura y unas formas operativas complejas, que no son compatibles con las requeridas por los colectivos jóvenes como resultado de las condiciones de carestía en la mayor parte de las zonas marginales urbanas y rurales y en particular, en los territorios de alta vulnerabilidad cívica; por esto, se hace indispensable el dictado de



una normativa especial que permita el funcionamiento de entidades sencillas, adecuadas a las características propias de los espacios geográficos de intervención (Zabala, 2015).

Rigor legal

El rigor excesivo y determinadas exigencias legales (plazos y procedimientos) pueden representar un óbice a la situación de regularidad de las cooperativas, y al desarrollo de sus actividades.

En lo que respecta a la asamblea, se observa que el cumplimiento de los trámites legales se presenta como burocrático y complejo, en particular su periodicidad y el cumplimiento de la forma prescrita por la ley para la convocatoria, una vez que el simple incumplimiento de un plazo, o de la ausencia de levantamiento del acta de la asamblea, puede colocar a la cooperativa en situación de irregularidad.

En otros casos, sostienen que no tienen necesidad de asambleas, pues los socios conversan diariamente y deciden cosas en el día a día.

• Informalidad

Como bien señaló Zabala (2015) ocurre que cuando se desprecia la legalidad del proceso productivo, este no tiene

capacidad de sostenerse en los circuitos económicos locales porque la participación en ellos implica hacer acuerdos con otros agentes económicos o participantes del mundo local, regional o nacional y continua, cuando se desprecia la legalidad, las organizaciones se aíslan en sí mismas, constituyéndose en entes autárquicos que fenecen rápidamente.

Toda organización para ser sujeta de derechos y a la vez, ser responsable de obligaciones, requiere mínimamente desarrollar procesos de registro de su propia existencia, que deben ser mantenidos en el tiempo; también para que se le considere parte del mundo económico y para dar cumplimiento a las obligaciones que nacen de su existencia, debe someterse a diferentes procesos de control de legalidad en organismos que el Estado tiene dispuestos para ello, o a diferentes procesos de fiscalidad que el Estado dispone para el desarrollo de la actividad empresarial (Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2015, p. 64).

A partir de este autor se entiende que la legalidad es indispensable para establecer procesos contractuales referidos a diferentes factores productivos



como el capital, el trabajo, la tecnología o la gestión, en la medida en que para desarrollar sus operaciones requiere hacer contratos para la adquisición del factor monetario o la contratación del trabajo, o el acceso a bienes y servicios de los proveedores o el cumplimiento de compromisos que nacen del sólo hecho de haberse constituido como empresa.

De manera que como lo consideró Belo-Soares (2016), el emprendimiento que permanece en el plano informal no experimenta el potencial transformador de la economía solidaria, por las razones que siguen:

A. Los núcleos informales dejan de tener acceso a políticas públicas y a instrumentos que viabilicen su perpetuación.

B. Como dijo Singer (2009) quedan condenados a relacionarse comercialmente apenas con otros negocios también informales, o no tienen acceso a mercados que sirven a públicos más afortunados.

C. Por no ser considerados personas jurídicas, encuentran dificultades en cuanto a la posibilidad de firmar convenios, de acceder al crédito, de adquirir insumos y de comercializar los bienes y los servicios.

La superación del estado de ilegalidad e informalidad de los emprendimientos para que sean formalizados, es la primera barrera a ser enfrentada ante la burocracia y los dispendiosos costos necesarios para que el emprendimiento se torne legalizado. Esto en particular, para los grupos asociativos en los municipios interioranos, porque las autoridades de registro normalmente se encuentran en las capitales de los Estados o Departamentos (Belo-Soares, 2016).

Normativa especial

"Este tipo de entidad viene siendo reconocida en la legislación de cooperativas más reciente, como los "grupos de iniciativa común" de la Ley de Cooperativas de Camerún (1992); las "agrupaciones a vocación económica" de la Ley Cooperativa de Madagascar (1999), la Picola Cooperativa de Italia o la Pequeña Cooperativa del País Vasco." (García, 2016, p.81)

Igualmente, un grupo de leyes generales de cooperativas (Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania) incluyen excepciones a las "pequeñas" cooperativas del cumplimiento de ciertos requisitos. Tienen por finalidad poner a disposición de eventuales



miembros de cooperativas una forma de organizarse menos compleja que las cooperativas. Se trata de tener en cuenta la diversidad de las necesidades y capacidades desde el punto de vista de la organización (Henry, 2000).

• **Fundamento**

Hay consenso en el sentido de que es importante el dictado de una normativa específica para formalizar o legalizar este tipo de emprendimientos ya que en el caso contrario, la mayoría de este tipo de iniciativas tienden a no formalizarse, o si lo hacen, se ven obligadas a adoptar esquemas organizativos estructurados que entonces no son adecuados o sus reales condiciones de desarrollo organizacional.

García (2016) arguyó que en las discusiones sobre la enmienda de las leyes cooperativas en Europa se analizan los siguientes aspectos de reforma: facilitar la formación y desarrollo de las pequeñas cooperativas reduciendo el número mínimo de miembros, p. ej. a tres (Bélgica, Alemania) o cinco (Francia); reduciendo el coste de formación y organización mediante la introducción de una estructura *onetier*, es decir, trabajar con un tablero de una sola persona y sin un consejo de vigilancia (Bélgica, Finlandia, Alemania)

y reducción del costo de auditoría por intervalos más largos de Auditoría obligatoria (Alemania) o la posibilidad de optar-fuera (Reino Unido).

Adicionalmente, se estima que es preciso promulgar una normativa especial que regule estos tipos de formas solidarias, de manera que se dé una dignidad normativa a fenómenos difusos de ejercicio colectivo de la actividad empresarial que no hubiere podido expresarse bajo forma cooperativa ya consolidada o “madura”, por carecer del número mínimo de socios; acercar al movimiento cooperativo formas de empresas autogestionarias que no estaban en grado de darse una adecuada estructura cooperativa por falta de idónea sensibilidad al respecto; favorecer la agregación de empresas desarrolladas en forma individual para permitirles una presencia más activa en el mercado (Dabormida, 2001).

El Estado podría reconocer a dichos grupos mediante un procedimiento simplificado, tomando en cuenta su tamaño (cantidad de asociados), su facturación, su capital (social) reducido, su grado de interrelación con terceros, etc., lo que puede requerir de normas menos estrictas en materia de rendición de cuentas, auditoría y administración



interna (cantidad de órganos, cantidad de integrantes de los órganos, documentación a ser llevada, etc.).

En Argentina, se ha propuesto incluir un capítulo en la ley de cooperativas que cree un régimen de administración simplificada para cooperativas emergentes y cooperativas pequeñas, lo que se fundamenta en las siguientes razones:

a) una menor escala es compatible con instrumentos más sencillos de administración, b) una menor escala permite una relación directa entre todos los asociados y por lo tanto, se requieren sistemas de control menos sofisticados, c) el carácter de cooperativas emergentes justifica un período de aprendizaje en el que la entidad no sea asfixiada por excesivos requerimientos y d) el carácter vulnerable de la mayoría de la población que integra estas cooperativas justifica un acompañamiento de las políticas públicas como herramientas de integración social. Esta iniciativa es crucial e impostergable para la supervivencia de una gran cantidad de cooperativas de trabajo y de cooperativas de muy pequeños productores (Basañes, 2016).

• Características

La normativa de organizaciones solidarias simplificadas debería establecer un marco jurídico específico que sea favorable, flexible y no restrictivo, asimismo, que regule la organización y el funcionamiento de las entidades solidarias simplificadas; que elimine complejidades y obstáculos exigidos a las organizaciones solidarias ordinarias reguladas por las normativas vigentes, y que dé soporte a los procesos de promoción y articulación de la economía solidaria.

Se trataría de un cuerpo normativo corto y sin excesivos detalles a fin de evitar la minuciosidad, para eso debe tener pocas disposiciones imperativas que establezcan las normas de indispensable cumplimiento, y en lo posible incluir una remisión a la autorregulación por vía estatutaria y normas supletorias, que se aplicarían en defecto de las anteriores.

De igual manera debe ser de lenguaje jurídicamente correcto pero que evite los términos jurídicos pesados y el exceso de referencias y de aplicación lo más fácil posible, es importante "evitar una terminología técnica complicada y los procedimientos burocráticos" (Münkner, 1993 como se citó en García, 2014, p.79).



Esto alude a una normativa que reconozca el carácter excepcional de estas organizaciones solidarias de cualquier forma jurídica que consideren conveniente adoptar (cooperativa, asociación, corporación, mutual, fondo de empleados, empresa comunitaria), que adapten su organización y funcionamiento a las precarias condiciones locales.

Incluso, una normativa que incluya las formas “híbridas” como las denominadas empresas sociales, entendidas como toda actividad privada, de interés general y organizada a partir de una gestión empresarial que no tiene como razón principal la maximización de las ganancias sino la satisfacción de ciertos objetivos económicos y sociales; negocios autosostenibles sin pérdidas ni dividendos que abordan un objetivo social dentro de las normas del mercado actual.

• Fuente

La normativa especial podría tener el carácter de ley especial, y por ello, podría incluirse en una ley más amplia de economía social y solidaria, que conlleve tener el carácter de Decreto Ejecutivo por habilitación legislativa, o de Reglamento Ejecutivo o subordinado, de acuerdo con la estrategia normativa que se adopte; en caso de silencio legal, debe regularse por la legislación ordinaria sea esta civil o mercantil, y esto principalmente bajo la forma de asociaciones.

En todo caso, aquellas entidades que logren consolidarse si las condiciones lo permiten y así lo acuerden sus miembros, podrían convertirse en formas jurídicas ordinarias, a las que se les aplicaría la normativa de su tipo de entidad solidaria, si fuese el caso.

Contenidos de la normativa especial

La regulación de las organizaciones solidarias simplificadas debería contemplar no más de los siguientes aspectos:

• Objeto de la normativa

Regular la organización y el funcionamiento de organizaciones solidarias simplificadas que funcionen según los principios

solidarios básicos, sin ser capaces de establecer toda la infraestructura empresarial, o sin cumplir todos los requisitos formales que se espera de una empresa solidaria formal y madura.



• Los principios solidarios básicos

La ley enumera los principios solidarios básicos o esenciales por los cuales se rigen las organizaciones solidarias simplificadas, cuyo cumplimiento es imperativo para ser consideradas como tales.

A. Sujetos

Organizaciones de primer grado de cualquier forma jurídica solidaria, integradas por personas naturales o jurídicas con fines de mutualidad, cuyo número mínimo y máximo de miembros sea decidido en el estatuto, no menor de tres. Además, las entidades solidarias de segundo o más grados de cualquier tipo, constituidas o integradas por organizaciones solidarias de primer grado.

B. Fuentes normativas

Las disposiciones de la normativa especial, el estatuto y los principios solidarios básicos. En forma supletoria y en cuanto fuere aplicable, la normativa que regula la forma jurídica adoptada. Aplicación del concepto de acto solidario, entendiendo por tal las operaciones que realizan los miembros con su organización solidaria para la obtención de los servicios de su objeto social.

C. Tipos de organizaciones

Las organizaciones solidarias simplificadas podrían ser uniactivas o especializadas, multiactivas o de actividades múltiples, o integrales, de acuerdo con las necesidades e intereses de sus integrantes.

D. Operaciones

Las organizaciones solidarias simplificadas podrían realizar todo tipo de actividades u operaciones socioeconómicas y culturales autogestionadas, incluso financieras, en forma preferente con sus propios miembros y/o con otras entidades solidarias en igualdad de condiciones con entidades de cualquier forma jurídica. Deberían iniciar y mantener permanentemente actividades de ahorro y de crédito individual y/o grupal con sus miembros.

E. Proceso de legalización y formalización

Un proceso expeditivo y gratuito, que atienda más al contenido que a la forma. Un acto constitutivo de los interesados, o presentación individual ante la autoridad de legalización, que pueden ser las alcaldías, notarias o juzgados municipales del domicilio, si no presentan un estatuto propio, adopción de un modelo de estatuto formulado por los organismos de integración. Facilidad para la apertura



y manejo de cuentas corrientes y de ahorro, preferentemente en entidades solidarias financieras formales. No exigencia de certificación de procesos educativos previos, ni de presentación de inscripciones administrativas.

F. Régimen de los miembros

Requisitos y procedimientos de admisión, derechos y obligaciones, régimen disciplinario, pérdida de la condición y reintegro de aportes regulado en el estatuto, en lo posible, en igualdad de condiciones para todos. Obligatoriedad de ejecución de programas educativos permanentes para los miembros.

G. Estructura organizativa

Ágil y sencilla, de acuerdo con las especificidades de la organización. Tener al menos un órgano deliberante con reducidos requisitos formales y un representante legal. Contar con los órganos internos que consideren convenientes, colectivos o individuales. Funciones ejecutivas asumidas en forma conjunta o separada por todos los miembros o por los directivos electos. En caso de requerir de gerencia, podría ser compartida con otras organizaciones solidarias.

H. Régimen administrativo

Libros únicos de contabilidad y de registro de miembros y de acuerdos, sin requerirse su habilitación. Adopción de un régimen contable simplificado. Ejercicio económico superior al anual o de acuerdo con el ciclo de su actividad socioeconómica. Si fuese el caso, presentación de plan de trabajo, presupuesto y estados financieros mínimos y simplificados, con igual periodicidad del ejercicio.

I. Régimen económico

Los recursos económicos de la organización constituidos por los aportes de sus miembros tanto en bienes o dinero como en trabajo personal; por los fondos y reservas irrepartibles que constituyan los resultados de sus operaciones, por los bienes adquiridos y los que les sean transferidos a cualquier título. Posibilidad de constituir organizaciones solidarias sin aportes económicos iniciales de sus miembros, los que serían integrados paulatinamente con parte del excedente producido en sus operaciones, y si fuese el caso, con el trabajo aportado acumulado. Propensión a la capitalización social de excedentes que si se reparten en partes, no lo hacen en proporción al capital aportado por los miembros.



J. Transformaciones y extinción

Posibilidad de convertir su forma jurídica siempre que sea a otra forma jurídica solidaria. En caso de hacerlo a una forma jurídica no solidaria, se generaría una pérdida de los beneficios públicos que les hubiesen sido otorgados y los fondos colectivos no podrían ser repartidos entre los miembros y pasarían al organismo de integración respectivo para programas educativos. Eso significa que sólo podrían fusionarse con otras entidades solidarias. En caso de escisión, los miembros y recursos económicos escindidos sólo podrían incorporarse a otra entidad solidaria.

K. Integración solidaria

Creación y/o fortalecimiento de organismos de integración, de índole gremial, educativa, económico-financiera y/o regional, los que podrían adoptar la forma de federaciones, uniones, centrales de compra, de acopio, de ventas, de comercialización, de auditoría, asistencia técnica, financiamiento, grupos empresariales por coordinación y cualquier otra que se consideren útiles y necesarias. Formación de un sólo organismo de integración por rama de actividad en

cada municipio. Afiliación obligatoria a los organismos de integración constituidos y financiamiento de parte de las afiliadas, mediante un porcentaje determinado de sus excedentes.

L. Los organismos de integración

Los organismos de integración tendrían, entre otras, las funciones siguientes:

- a) Creación y consolidación de circuitos económicos solidarios.
- b) Creación y manejo de fondos locales o regionales de desarrollo solidario constituidos con aportes de las organizaciones solidarias.
- c) Concertación con las autoridades municipales para programas conjuntos de desarrollo solidario.
- d) Ejercicio de la representación gremial del sector solidario y la representación administrativa y judicial de pleno derecho de las organizaciones solidarias afiliadas a ellos.
- e) Desarrollo conjunto de programas educativos solidarios y de capacitación técnico-productiva de los miembros y trabajadores de las organizaciones solidarias.



f) Ejercicio concurrente con la autoridad de fomento de la supervisión y control de las organizaciones solidarias.

g) Prestación de servicios conjuntos de información, administración, contables, económicos, de asistencia técnica, educativa y demás servicios requeridos por las organizaciones solidarias.

h) Dirimir conflictos en las organizaciones solidarias y de estas entre sí.

M. Autoridad pública competente

Las funciones de fomento estarían concentradas en la autoridad pública de fomento de la economía social y solidaria, que las ejercería en concertación con los organismos de integración, y mediante convenios con las entidades públicas con injerencia en la materia. Las acciones de fomento tendrían por objeto la recuperación de prácticas asociativas anteriores; la animación para la creación y el fortalecimiento de organizaciones; la movilización y articulación de las entidades públicas; el acompañamiento permanente de los procesos, sobre todo la prestación de asistencia técnica con énfasis en materia de gestión y económico-financiera, y llevado de un sistema estadístico confiable, entre otras.

N. Supervisión

La supervisión y control tendría más efecto preventivo y tutelar que sancionatorio, ejercido por los organismos de integración en concertación con la Autoridad de Fomento, preferentemente *in situ*, con mínima exigencia de presentación de reportes.

O. Medidas no financieras de fomento público

Los incentivos otorgados serían de carácter progresivo, de acuerdo al proceso de consolidación económica y social en particular, y al grado de cumplimiento de la identidad solidaria. Las medidas de fomento podrían ser las que siguen:

a) Prioridad en la entrega de tierras a los pequeños y medianos productores asociados, o a organizaciones solidarias de propiedad social o colectiva.

b) Preferencias en la contratación de organizaciones solidarias con entidades públicas en la provisión de bienes y servicios, en particular para las compras públicas de productos o servicios.

c) Asistencia técnica productiva, de gestión, financiera y de comercio justo y solidario.

d) Incentivos a las organizaciones solidarias formales que abran



operaciones en los territorios, o que inviertan recursos en organizaciones solidarias recuperadas.

P. Medidas de fomento de carácter financiero

Entre otras se encuentran el apoyo a programas de microfinanciamiento solidario; otorgamiento de capital semilla para emprendimientos solidarios; subsidios diversos para contratación de gerentes, formulación de proyectos, procesos de innovación, reconversión y modernización tecnológica; no pago de contribuciones por actividades de supervisión pública; otorgamiento de subvenciones y ayudas a procesos de integración, de concentración y de colaboración empresarial; canalización de subsidios otorgados por el Estado a los habitantes de los territorios en intervención. Las medidas de apoyo financiero serían ejecutadas por medio de organizaciones solidarias financieras formales que se instalasen en los territorios.

Q. Régimen tributario apropiado

No sujeción a impuestos, tasas y contribuciones de cualquier tipo o naturaleza nacional, regional y local mientras se encuentren sujetas a la normativa especial.

No sujeción al pago del impuesto al valor agregado o las ventas por los bienes y servicios producidos o prestados tanto a sus miembros como a la comunidad. Obtención en igualdad de condiciones de estímulos fiscales otorgados en forma general a las personas colectivas. Deducción de impuestos a entidades solidarias formales que abran operaciones en los territorios y que les presten servicios de cualquier índole.

Conclusiones

Para que las organizaciones solidarias simplificadas sean reconocidas por el Estado, y sean contabilizados los bienes que producen, los servicios que prestan y el empleo que generan, que ofrezcan seguridad jurídica a sus miembros y

a los terceros que operan con ellas, y que puedan ser objeto de supervisión y de políticas públicas de fomento, se hace imperativo el dictado de una normativa especial que se adecúe a sus características diferenciales.



Referencias

Arango, M. (2003). *La economía informal. Una transición democrática*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia.

Basañes, C. (2018). *Una agenda logística para el cooperativismo argentino*. XII Seminario Internacional de Procoas: Seminario de Derecho Cooperativo. Argentina: Procoas.

Belo-Soares, L. (2016). *O pensamento feminino na construção do direito cooperativo*. Brasília: Vincere Associados.

Ciriec. (2016). *Desarrollar una investigación que permita formular un modelo de organización, articulación e intervención integral para la generación de circuitos económicos solidarios en territorios rurales de postconflicto*. Obtenido el 02/10/2018 de: http://www.ciriec-colombia.org/documentaci%C3%B3n/Propuesta_politicas_publicas_ES_TPaz.pdf

Dabormida, R. (2001) *¿La sociedad cooperativa de pequeño tamaño: es una verdadera forma simplificada de sociedad cooperativa?* Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa 12. Valencia: Ciriec-España.

García, A. (2014). *Derecho cooperativo y de la economía social y solidaria*. Obtenido el 02/10/2018 de: <http://base.socioeco.org/docs/derecho-cooperativo-economia-social-solidaria.pdf>

García, A. (2016). *Derecho cooperativo y de la economía social y solidaria*. Obtenido el 02/10/2018 de: <https://ibecoop.org/wp-content/uploads/2016/09/M%C3%B3dulo-2.-La-empresa-solidaria.pdf>

Henry, H. (2000). *Cuadernos de legislación cooperativa*. Ginebra: OIT.

Henry, H. (2013). *Lineamientos para la legislación cooperativa. Política y legislación cooperativa*. Bogotá: Ascoop.



Munkner, H. (1993). *Examen de las repercusiones que ha tenido la Resolución 127*. Ginebra: OIT.

OIT. (2000). *Promoción de las cooperativas*. Obtenido el 02/10/2018 de: <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc89/rep-v-1.htm>.

Schujman, M. (2015). *"Precooperativas", "cooperativas que instrumentan planes sociales", "cooperativas sociales" o "especialmente protegidas, o "emprendimientos comunitarios"*. Argentina: Ediciones Del Revés.

Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias. (2015). *Marco para el fomento de la economía solidaria en territorios rurales de Colombia*. Obtenido el 02/10/2018 de: <http://www.orgsolidarias.gov.co/sites/default/files/archivos/Marco%20de%20fomento%20de%20la%20economia%20solidaria%20en%20territorios%20rurales.pdf>.

Zabala, H. (2015). *Metodologías de formación de circuitos económicos rurales para la sostenibilidad, adaptada a las condiciones de la asociatividad de productores y consumidores rurales. Informe final convenio 030-1015*. Bogotá: Ciriéc-Uaeos.