

Documento **CONPES**

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

4051

POLÍTICA PÚBLICA PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Ministerio del Trabajo
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Ministerio de Educación Nacional
Departamento Administrativo Nacional de Estadística

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 27 de septiembre de 2021

**CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
CONPES**

Iván Duque Márquez
Presidente de la República

Marta Lucía Ramírez Blanco
Vicepresidenta de la República

Daniel Palacios Martínez
Ministro del Interior

José Manuel Restrepo Abondano
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Diego Andrés Molano Aponte
Ministro de Defensa Nacional

Fernando Ruíz Gómez
Ministro de Salud y Protección Social

Diego Mesa Puyo
Ministro de Minas y Energía

María Victoria Angulo González
Ministra de Educación Nacional

Jonathan Tybalt Malagón González
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Ángela María Orozco Gómez
Ministra de Transporte

Guillermo Antonio Herrera Castaño
Ministro del Deporte

Marta Lucía Ramírez Blanco
Ministra de Relaciones Exteriores

Wilson Ruíz Orejuela
Ministro de Justicia y del Derecho

Rodolfo Enrique Zea Navarro
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Ángel Custodio Cabrera Báez
Ministro del Trabajo

María Ximena Lombana Villalba
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Carlos Alberto Frasser Arrieta
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible (E)

Iván Mauricio Durán Pabón
Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (E)

Angélica María Mayolo Obregón
Ministra de Cultura

Tito José Crissien Borrero
Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación

Alejandra Carolina Botero Barco
Directora General del Departamento Nacional de Planeación

Daniel Gómez Gaviria
Subdirector General Sectorial

Amparo García Montaña
Subdirectora General Territorial

Resumen ejecutivo

La existencia de formas asociativas de economía solidaria garantiza a sus miembros la participación y acceso a formación, trabajo, información, gestión y distribución equitativa de la propiedad y el ingreso en favor de la comunidad sin discriminación alguna. Por esto, la economía solidaria se consolida como una herramienta clave para el desarrollo económico y social de los territorios. Sin embargo, en el país existe un fenómeno de bajo reconocimiento, expansión, visibilidad y desarrollo del modelo de economía solidaria causado por un bajo impacto de las acciones de promoción, creación, fortalecimiento, desarrollo, integración y protección; así como por limitaciones de la oferta educativa para formar en conocimientos relacionados con el modelo, y por debilidades del modelo de supervisión para la inspección, vigilancia, y control de las organizaciones del sector.

En consecuencia, el presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) la propuesta de política pública para el desarrollo de las Organizaciones de la Economía Solidaria (OES). Esta propuesta se enmarca en lo contemplado por el artículo 164 de la Ley 1955 de 2019¹ que expide el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 *Pacto por Colombia, pacto por la Equidad* en el que se propone fortalecer las OES a través del diseño, formulación e implementación de una política pública integral.

Por lo anterior, esta política tiene como fin formular y proponer acciones que permitan el reconocimiento, fortalecimiento y desarrollo del modelo de economía solidaria en el país, de tal modo que se consolide como herramienta para el desarrollo económico y social del país mientras atiende su filosofía, principios, y valores haciendo énfasis en las necesidades y realidades de los territorios, así como en los sectores estratégicos de la economía. Para el cumplimiento de este objetivo se adelantarán acciones en tres ejes estratégicos principales, a saber: (i) el fomento de las OES por medio de la promoción, creación, fortalecimiento, desarrollo, integración y protección del sector; (ii) la educación solidaria a través de estrategias para el conocimiento y crecimiento del modelo de economía solidaria, y (iii) la supervisión para la inspección, vigilancia y control de las empresas en el sector.

Finalmente, las acciones producto de este documento CONPES serán ejecutadas en un horizonte de 5 años, desde 2021 hasta 2025, con un costo indicativo total de 74.881 millones de pesos. Así mismo, su implementación requiere la participación de diferentes entidades como el Ministerio del Trabajo; la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (Uaeos); la Superintendencia de Economía Solidaria; el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE); la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP); el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; el Ministerio

¹ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*.

de Agricultura y Desarrollo Rural; el Ministerio de Educación Nacional, y el Departamento Nacional de Planeación, entre otras.

Clasificación: J58, J54, P13

Palabras clave: economía solidaria, organizaciones de la economía solidaria, desarrollo, cooperativas, fondos de empleados, mutuales, cooperativas de trabajo asociado, educación solidaria, regulación, fomento, calidad de vida.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	9
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	11
2.1. Antecedentes.....	11
2.2. Justificación.....	18
3. MARCO CONCEPTUAL.....	19
4. DIAGNÓSTICO.....	24
4.1. Bajo impacto en las acciones de promoción, creación, fortalecimiento, desarrollo, integración y protección de la economía solidaria.....	26
4.1.1. Obstáculos en la promoción de la economía solidaria, debilidad y dispersión de la normativa que regula las organizaciones de economía solidaria, así como una desarticulación institucional entre las OES	27
4.1.2. Pocas fuentes de financiación y dificultades en acceso a recursos para promover la productividad.....	30
4.1.3. En el sector de solidario la información estadística completa, representativa, estandarizada, actualizada y confiable es escasa.....	33
4.1.4. Débil desarrollo empresarial de la economía solidaria.....	36
4.2. Limitaciones de la oferta educativa para formar en solidaridad y economía solidaria	38
4.2.1. Baja incorporación de la educación solidaria en los niveles de educación básica y media y del ciclo de alfabetización de la educación para adultos	39
4.2.2. Baja oferta de formación e investigación en economía solidaria en las instituciones de educación superior.....	41
4.2.3. Limitaciones en la educación solidaria desarrollada desde OES y bajo conocimiento del tema en los servidores públicos que desarrollan proyectos con organizaciones del sector.....	43
4.3. Debilidades del modelo de supervisión para la inspección, vigilancia y control de las organizaciones de economía solidaria.....	45
4.3.1. Bajo nivel de implementación del enfoque de supervisión basado en el riesgo ...	45
4.3.2. Baja promoción de buenas prácticas para el ejercicio pleno del autocontrol y la autorregulación en las empresas y bajo aprovechamiento de los mecanismos de colaboración para la supervisión.....	47

4.3.3.	Desarticulación entre los organismos responsables de supervisar a las empresas del sector en relación con la preservación de su naturaleza jurídica	47
4.3.4.	Debilidad en la estructura institucional de la Superintendencia de la Economía Solidaria.....	48
5.	DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA.....	49
5.1.	Objetivo general	49
5.2.	Objetivos específicos	49
5.3.	Plan de acción	49
5.3.1.	Fortalecimiento de la economía solidaria: Estrategia para desarrollar acciones de promoción, creación, fortalecimiento, desarrollo, integración y protección del sector de la economía solidaria.....	50
5.3.2.	Educación solidaria: Estrategia para el conocimiento y crecimiento del modelo de la economía solidaria	56
5.3.3.	Supervisión: Estrategia para fortalecer el modelo de supervisión para reforzar las actividades de inspección, vigilancia y control de las empresas del sector de la economía solidaria	58
5.4.	Seguimiento	62
5.5.	Financiamiento.....	63
6.	RECOMENDACIONES.....	65
	GLOSARIO.....	69
	ANEXOS	71
	Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	71
	Anexo B. Identificación de actores	72
	BIBLIOGRAFÍA	74

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Número de empresas que renovaron su registro mercantil por tipo de organización solidaria, 2018–2020	36
Tabla 2. Empresas por tipo de OES 2018-2020 ^(a)	37
Tabla 3. Asociados y empleados de las OES 2018-2020 ^(a)	38
Tabla 4. Número de programas educativos en Instituciones de Educación Superior relacionados a temáticas de organizaciones, economía solidaria, y social solidaria.....	41
Tabla 5. Grupos de investigación en temáticas relacionadas con la economía solidaria ..	43
Tabla 6. Cronograma de seguimiento.....	63
Tabla 7. Financiamiento indicativo de la política por entidad.....	63
Tabla 8. Financiamiento estimado indicativo de la política por objetivo específico	64
Tabla 9. Identificación de actores	72

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Economía solidaria en el sector solidaria	24
---	----

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Activo, pasivo y patrimonio de las empresas del sector ^(a)	25
--	----

SIGLAS Y ABREVIACIONES

Bancóldex	Banco de Desarrollo Empresarial de Colombia
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
Dansocial	Departamento Administrativo Nacional de Economía Solidaria
ECFC	Economía Campesina Familiar y Comunitaria
Finagro	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
Mipymes	Micro, pequeñas y medianas empresas
OES	Organizaciones de la economía solidaria
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAS	Plan de Acción y Seguimiento
PEI	Proyectos Educativos Institucionales
Pesem	Proyecto Educativo Social Empresarial
PIB	Producto Interno Bruto
Planfes	Plan Nacional de Fomento de la Economía Solidaria y Cooperativa Rural
PND	Plan Nacional de Desarrollo
RUES	Registro Único Empresarial y Social
Snies	Sistema Nacional de Información de la Educación Superior
Ssios	Sistema de Información Socioeconómico de las organizaciones de economía solidaria
Uaeos	Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias

1. INTRODUCCIÓN

La economía solidaria se concibe como un modelo alternativo para fortalecer la cohesión social, mejorar la calidad de vida de la población y el desarrollo integral del ser humano (Caille, 2009). Precisamente, según el artículo 2 de la Ley 454 de 1998² la economía solidaria se entiende como un sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por fuerzas sociales organizadas de maneras asociativas. Estas organizaciones se conforman como entidades sin ánimo de lucro y se caracterizan por seguir prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas. Dicha ley creó la Superintendencia de Economía Solidaria y el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito en concordancia con los compromisos gubernamentales para fortalecer la gestión y el desarrollo local potenciando acciones encaminadas al funcionamiento eficiente de los mercados (Álvarez J. F., 2016), el bienestar de los ciudadanos y el buen vivir de los territorios.

Así mismo, la economía solidaria ha permitido ejecutar acciones en beneficio de la comunidad y ha sido crucial en la construcción de la paz. La existencia de formas asociativas de economía solidaria constituye una oportunidad para que segmentos poblacionales, con énfasis en comunidades vulnerables y los territorios, tengan mecanismos alternativos de organización para potenciar las capacidades y conocimientos de sus prácticas y encadenamientos productivos de sus negocios (Cárdenas-Mora & Manzanares-Mendoza, 2017). En consecuencia, el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, dentro de los estímulos a la economía solidaria y cooperativa, estableció en cabeza del Gobierno Nacional la responsabilidad de crear e implementar el *Plan nacional de Fomento de la Economía Solidaria y Cooperativa Rural* (Planfes). Este instrumento, adoptado mediante Resolución 2950 de 2020³ del Ministerio del Trabajo ha resaltado la importancia de promover formas asociativas de trabajo sustentadas en la base de la solidaridad, para promover la autonomía económica, la capacidad organizativa de sus miembros, el acceso a bienes y servicios, las oportunidades de comercializar productos y mejorar las condiciones de vida, trabajo y producción (Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias [Uaeos], 2020)

A pesar de la importancia del sector y los esfuerzos por disponer de un modelo robusto de economía solidaria, existe bajo reconocimiento, expansión, visibilidad y

² Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expedien otras disposiciones.

³ Por el cual se adopta el *Plan Nacional de Fomento de la Economía Solidaria y Cooperativa Rural – Planfes*.

desarrollo de las Organizaciones de la Economía Solidaria (OES). Esto resulta especialmente problemático al considerar el papel de las OES como herramienta para el desarrollo social y económico en el país. En consecuencia, se hace necesario contar con una política que promueva la inclusión del sector y la de sus empresas en los planes, programas y proyectos de gobierno, y en las iniciativas privadas que las promuevan y fortalezcan. Se busca responder a las necesidades de los agentes de distintos sectores, con el fin de que la economía solidaria potencie su aporte al desarrollo sustentable del país. En reconocimiento de lo anterior, el artículo 164 de la Ley 1955 de 2019⁴ propone fortalecer las OES a través del diseño, formulación e implementación de una política pública integral establecidas en la Ley 454 de 1998.

Así, en cumplimiento de la Ley 1955 de 2019 y en respuesta a las problemáticas identificadas y presentadas en este documento se propone la política para el desarrollo de las OES en el país. Lo anterior, a partir de pilares fundamentales como: (i) economía solidaria rural y campesina; (ii) fomento de la equidad de género, y (iii) emprendimiento y asociatividad de la juventud y los trabajadores. Esta política es coherente con la normatividad vigente⁵ y parte de un ejercicio pluralista de participación acompañado por entidades del Gobierno nacional, la sociedad civil, y gremios de las OES y de la academia⁶. Así pues, la propuesta pretende: (i) generar directrices y lineamientos para la inclusión integral del sector de las OES desde un enfoque territorial; (ii) fomentar fuentes de financiamiento y apoyo técnico integral; (iii) diseñar planes dirigidos a la formalización a través del sector solidario; (iv) promover la educación y capacitación solidaria como mecanismo de crecimiento y sostenibilidad; (v) fortalecer el uso de medios digitales como herramienta para la toma de decisiones y finalmente, (vi) fortalecer las actividades de supervisión del sector solidario.

Este documento de política pública se compone de 6 secciones incluyendo la presente introducción. En la segunda sección se presentan los antecedentes y la justificación de la política a proponer, mientras que en la tercera se aborda el marco conceptual de la economía solidaria. La cuarta sección corresponde al diagnóstico en el que se identifican las principales problemáticas que enfrenta el sector. En la quinta sección se hace la propuesta de política, planteando los objetivos y el plan de acción que busca atender las problemáticas

⁴ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*.

⁵ La Ley 79 de 1988 que regula las OES, el Decreto 1480 de 1989 y el Decreto 1481 de 1989 que reglamentan la naturaleza jurídica, constitución y régimen interno de asociaciones mutuales y fondos de empleados.

⁶ Las sesiones de trabajo contemplaron cinco mesas temáticas relacionadas con: (i) fomento; (ii) normativa; (iii) educación; (iv) estructuración y financiamiento de proyectos, y (v) supervisión; en las que se expuso la situación actual del sector, los objetivos y las líneas de acción de esta política. En las sesiones virtuales de trabajo se consolidaron, documentaron, y presentaron los aportes de distintos agentes con el objetivo de discutir y validar las acciones de política.

identificadas. Finalmente, en la sexta sección, se presentan las principales recomendaciones al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

2.1. Antecedentes

En esta sección se presentan los principales antecedentes normativos y el marco de referencia de la política. Este conjunto de elementos posibilitó los avances de la economía solidaria en el país. Además de mencionar los antecedentes, se señalan las debilidades, restricciones o vacíos de cada una de esas iniciativas. Así también, al finalizar este apartado, se señalan los aspectos que, por su contundencia, justifican la propuesta de política para el reconocimiento, visibilidad, fortalecimiento y desarrollo del modelo de economía solidaria que este documento presenta como enfoque para el desarrollo social y económico en el país.

El Gobierno nacional ha realizado importantes esfuerzos para consolidar la economía solidaria al servicio de la población. Estos esfuerzos son importantes en la medida en que favorecen su consolidación como un modelo alternativo para la empresarialidad que parte de la asociatividad y el desarrollo integral del ser humano. Así, dentro de los principales antecedentes para la presente política pública se encuentra el Plan nacional de desarrollo cooperativo que en 1982 reconoció la importancia del sector solidario y presentó iniciativas para su impulso.

El marco legal de la economía solidaria tiene más de 3 décadas de vigencia, por lo que el sector ha evolucionado en un entorno de emisión de normativa que ha hecho posible su funcionamiento y regulación. Dentro de la normatividad de mayor relevancia para el sector se encuentra la Ley 79 de 1988⁷ que: (i) actualizó la legislación respecto a las cooperativas, sus objetivos, los acuerdos cooperativos, entre otros; (ii) estableció la regulación de diferentes organizaciones cooperativas de tipo multiactivas, especializadas, integrales, de trabajo asociado, precooperativas, así como de fondos de empleados⁸, administraciones públicas cooperativas e instituciones auxiliares del cooperativismo, y (iii) formuló directrices para el funcionamiento y desarrollo de este tipo de organizaciones solidarias. Por su parte, dentro de la normatividad inicial para el sector se expidió el Decreto 1480 de 1989⁹, y el Decreto 1481 de 1989¹⁰ que reglamentaron la naturaleza jurídica, la

⁷ Por la cual se actualiza la Legislación Cooperativa.

⁸ En el país se tiene referencia de los primeros fondos de empleados en la década de los años 30 del Siglo XX.

⁹ Por el cual se determinan la naturaleza, características, constitución, regímenes interno, de responsabilidad y sanciones, y se dictan medidas para el fomento de las Asociaciones Mutualistas.

¹⁰ Por el cual se determinan la naturaleza, características, constitución, regímenes interno de responsabilidad y sanciones, y se dictan medidas para el fomento de los fondos de empleados.

constitución y régimen interno de las asociaciones mutuales y de los fondos de empleados colombianos, respectivamente. Debe señalarse que el Decreto 1480 de 1989 fue derogado por la Ley 2143 de 2021¹¹ que concede el marco jurídico para la identidad y autonomía a las asociaciones mutualistas y para su vinculación a la economía del país como empresas solidarias.

La normativa existente entiende la economía solidaria como un medio para fortalecer la economía, la democracia y la equidad. Así, la Ley 454 de 1998¹² definió la economía solidaria como un modelo que considera diversas organizaciones sociales y económicas sin ánimo de lucro, y declaró de interés común la protección, promoción y fortalecimiento de las cooperativas y demás formas asociativas y organizaciones de la economía solidaria de propiedad. Lo anterior, debido a que contempla la economía solidaria como un sistema eficaz para contribuir al desarrollo económico; el fortalecimiento de la democracia; la distribución equitativa de la propiedad y del ingreso, y la racionalización de todas las actividades económicas en favor de la comunidad, en especial, de la población vulnerable. Igualmente, esa ley también institucionalizó la visión de la economía solidaria en el país al transformar al Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de Economía Solidaria (Dansocial), crear la Superintendencia de Economía Solidaria y facultar la creación del Fondo de garantías para las cooperativas financieras y de ahorro y crédito.

Las entidades creadas a finales de la década de los noventa contribuyeron al desarrollo del sector solidario, impulsando el fomento de las OES y velando por la conservación de su naturaleza jurídica. El Dansocial, que luego fue reemplazado por la Uaeos, tuvo la función de promoción del sector la Superintendencia de Economía Solidaria tiene por objeto supervisar los fondos de empleados y asociaciones mutualistas en materia de actividad financiera para el cooperativismo, así como los servicios de ahorro y crédito que ofrecen. Por su parte, el Fondo de garantías para las cooperativas financieras y de ahorro y crédito se constituye como la entidad administradora del seguro de los depósitos de los miembros del sector cooperativo en el país. Por su parte, en el 2003 la Sentencia C-741/03 de la Corte Constitucional, haciendo referencia al parágrafo 2 del artículo 6 de la Ley 454

¹¹ Por la cual se dota a las asociaciones mutualistas de identidad, autonomía y vinculación a la economía del país como empresas solidarias y se establecen otras disposiciones.

¹² Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones.

de 1998, empleó el término de organizaciones solidarias para cobijar un rango más amplio de personas jurídicas sin ánimo de lucro que puedan prestar servicios públicos¹³.

De otro lado, a partir de la expedición de la Ley 1151 de 2007¹⁴ se reconoce al sector de la economía solidaria como una dimensión especial del desarrollo¹⁵. En esta ley se estableció que el sector recibiría una atención especial para su fomento, fortalecimiento y difusión. Para esta meta se propusieron nuevos convenios interadministrativos entre las organizaciones sociales y OES con entidades del Gobierno nacional, así como el fortalecimiento de dichas organizaciones en aspecto administrativos, financieros, y gestión de calidad. Aun así, en la actualidad persisten las falencias en términos de organización administrativa en el sector, como es posible observar en las pocas fuentes de financiación disponibles, y en las dificultades para acceder a recursos que puedan mejorar la productividad de las organizaciones del sector.

Así pues, en 2010 el Documento CONPES 3639 *Política de desarrollo empresarial para el sector de la economía solidaria*¹⁶ en el que se presentaron las estrategias para facilitar el avance y consolidación de la economía solidaria en el país. Las estrategias giraron en torno a: (i) la regulación del desarrollo empresarial; (ii) el ajuste institucional centrado en las funciones establecidas por la Ley 454 de 1998¹⁷; (iii) la simplificación y racionalización de trámites; (iv) la prevención del uso inadecuado de las cooperativas y precooperativas; (v) la optimización de esquemas de regulación y supervisión; (vi) el acceso a instrumentos de fomento a las OES, y (vii) la consolidación de una ruta para el diseño y levantamiento de información estadística del sector de acuerdo con las demandas de los agentes y la información disponible.

Por otro lado, a pesar de la existencia de normas e instrumentos de política pública que han posibilitado la creación de instituciones vitales para el sector, estas se quedan cortas en términos de su capacidad de regulación y de respuesta. Fue así como el Gobierno nacional expidió el Decreto 4672 de 2010¹⁸ y el parágrafo 1 del artículo 164 de

¹³ La Corte condicionó a exequibilidad del numeral 15.4 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994 parcialmente acusado a que tales organizaciones también podrán competir en otras zonas y áreas, es decir, en cualquier lugar del territorio nacional. En otras palabras, aun cuando la normatividad establece que las organizaciones solidarias actúan en municipios menores, en zonas rurales y en áreas urbanas específicas, también pueden competir en otras zonas y áreas mientras cumplan con las condiciones establecidas por la ley.

¹⁴ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

¹⁵ Este reconocimiento puede consultarse en el numeral 7.8 del artículo 6 de la ley en mención.

¹⁶ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3639.pdf>.

¹⁷ Este ajuste consistió en el diagnóstico del cumplimiento de las funciones asignadas a las entidades del sector en la Ley 454 de 1998.

¹⁸ Por el cual se crea la Comisión Intersectorial del Sector de la Economía Solidaria. Debe mencionarse que el decreto mencionado fue derogado por el artículo 9 del Decreto 1340 de 2020 Por el cual se crea y regula la nueva Comisión Intersectorial del Sector de la Economía Solidaria.

la Ley 1955 de 2019¹⁹, por medio del cual creó la Comisión intersectorial de la Economía Solidaria. Esto a su vez, dio cumplimiento al Documento CONPES 3639²⁰ en el que se evidenció la necesidad de contar con un diseño institucional capaz de soportar la implementación de la política en función de principios de racionalización de la administración pública, así como de simplificación de trámites y supervisión de la forma solidaria.

Relacionado con lo anterior, aunque en 2011 Dansocial se transformó en la Uaeos y desde entonces la entidad ha trabajado constantemente en el fortalecimiento de las OES, actualmente estas, su regulación, y su supervisión siguen siendo débiles. El objeto de la nueva Uaeos, creada mediante el Decreto 4122 de 2011²¹ y adscrita al Ministerio del Trabajo, se estableció en torno al diseño, adopción, direccionamiento, coordinación y ejecución de los programas y proyectos para la promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo de las OES (artículo 3). Gracias a ello, la entidad realizó una investigación en regulación prudencial para fondos de empleados con el fin de regular la prestación de sus servicios de ahorro y crédito y en concordancia con las categorías establecidas en el Decreto 344 de 2017²². Sin embargo, actualmente los procesos de fortalecimiento institucional y de instrumentos de regulación y supervisión para el fomento de las OES son débiles. Puntualmente, los procesos actuales de fortalecimiento institucional se quedan cortos a la hora de adoptar estrategias de la inversión, el fortalecimiento de vínculos y encadenamientos entre distintos sectores de la economía (Tapia Panch, Tapia Panchi, Moscoso Cordova, & Ortíz Román, 2017).

Así también, aunque el Planfes se orienta a fortalecer a las OES en los territorios colombianos existen debilidades en la institucionalidad del sector que apoya su implementación (Martínez, Charris, & Tunarosa, 2019). El plan, que se formuló para el periodo 2017-2031 en respuesta a los compromisos establecidos en el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, contempla el modelo de economía solidaria como una alternativa que contribuye a la solución de las principales problemáticas del conflicto y establece los lineamientos para fomentar la economía de la solidaridad, la cooperación y la asociatividad como instrumento que posibilite la integración y revitalización socioeconómica de los territorios colombianos. También contempla el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades rurales

¹⁹ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.

²⁰ Consultar en: <https://base.socioeco.org/docs/3639.pdf>.

²¹ Por el cual se transforma el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, Dansocial, en una Uaeos, se fija su objetivo y estructura.

²² Por el cual se adiciona el Título 5 a la Parte 11 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, relacionado con normas aplicables a los Fondos de Empleados para la prestación de servicios de ahorro y crédito.

en el marco del Acuerdo de Paz y considera una atención especial grupos minoritarios²³ (Uaeos, 2020). Aun así, si bien las estrategias y mecanismos establecidos en el plan se encuentran en implementación y por tanto no se conocen los resultados finales, se estima que el logro de los objetivos planteados se facilitará con un entorno institucional, normativo y de fomento fortalecido que impulse el desarrollo de las OES.

Por su parte, el Decreto 902 de 2017²⁴ reconoce la pertenencia a asociaciones campesinas cooperativas o de carácter solidario dentro de los criterios de la *Reforma rural integral*. En concreto, se establece entre los sujetos con posibilidad de acceso a tierra y formalización de título gratuito a campesinos y organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, reconociendo las organizaciones del sector solidario como agentes claves en el desarrollo rural del país.

El Decreto 960 de 2018²⁵ y el Decreto 961 de 2018²⁶ organizan normativamente el sector solidario, mientras que el Decreto 962 de 2018 estableció las normas de buen gobierno para OES con servicios de ahorro y crédito. El Decreto 960 del 2018 se destaca por establecer las disposiciones sobre la responsabilidad de los administradores, funciones de los agentes especiales designados por el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas y hacer una remisión de la literatura relacionada. Por su parte, el Decreto 961 de 2018 establece las disposiciones relacionadas con el manejo de riesgo y liquidez y otras operaciones financieras dirigidas al sector solidario. Así también, en ese mismo año, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expidió el Decreto 962 de 2018²⁷ con miras a establecer normas de buen gobierno aplicables a las OES que prestan servicios de ahorro y crédito como las cooperativas de ahorro y crédito, las multiactivas, las integrales con sección de ahorro y crédito, y los fondos de empleados de categoría plena. Con este marco normativo se consideraron buenas prácticas y se adelantó un ejercicio de diagnóstico que contó con la participación de gremios y entidades.

²³ Como mujeres rurales, grupos étnicos y personas en condiciones de discapacidad.

²⁴ Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.

²⁵ Por el cual se incorporan en el Decreto 2555 de 2010 algunas disposiciones relacionadas con el sector de economía solidaria que presta servicios de ahorro y crédito, y se dictan otras disposiciones.

²⁶ Por el cual se incorporan en el Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, algunas disposiciones relacionadas con el sector de economía solidaria que presta servicios de ahorro y crédito, y se dictan otras disposiciones.

²⁷ Por el cual se adiciona el Título 11 a la Parte 11 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, relacionado con normas de buen gobierno aplicables a organizaciones de economía solidaria que prestan servicios de ahorro y crédito, y se dictan otras disposiciones.

El Documento CONPES 3931 *Política nacional para la reincorporación social y económica de exintegrantes de la FARC-EP*²⁸ reconoció la necesidad de diseñar una estrategia institucional para el fomento de la asociatividad solidaria tanto en comunidades como organizaciones y territorios. Dicha estrategia se encuentra alineada con los principios presentados en este documento al fundamentarse en la economía solidaria y el desarrollo territorial, así como en el reconocimiento de diferentes contextos y la búsqueda de la autosostenibilidad de las OES. El documento de política también identifica la necesidad de implementar herramientas de formación en economía solidaria tanto virtuales como presenciales.

El PND 2018–2022 estableció que el Gobierno nacional debía diseñar, formular e implementar la política pública integral estatal de promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo empresarial de las OES determinadas en la Ley 454 de 1998. El instrumento de planeación hace especial énfasis en temas como: (i) OES rurales y campesinas; (ii) fomento de la equidad de género en favor de las madres cabeza de hogar; (iii) emprendimiento y asociatividad de la juventud y los trabajadores, y (iv) mecanismos para el fomento y desarrollo del servicio de ahorro y crédito solidario a través de los fondos de empleados.

Así también, las bases del PND 2018–2022 promueven la articulación de las diferentes superintendencias, incluida la de economía solidaria, con el fin de proteger la preservación de la naturaleza jurídica de las empresas que vigilan. Las líneas *Política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados y Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva* de las bases del PND 2018-2022 impulsan la armonización de las superintendencias con el fin de proteger la naturaleza jurídica de las empresas de sus sectores. En referencia a la capacidad de la Superintendencia de la Economía Solidaria, en el Documento CONPES 4005 *Política nacional de inclusión y educación económica y financiera*²⁹ se concluye que la desconfianza de las empresas en el sistema financiero parte de una insatisfacción con la atención de inconformidades y la falta de recurso humano en el supervisor del sector solidario.

²⁸ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3931.pdf>.

²⁹ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4005.pdf>.

Se ha expedido normativa con miras a proteger las OES que prestan servicios de ahorro y crédito³⁰, sin embargo, su alcance está limitado en la práctica. La expedición de este marco normativo reconoce que las OES se han consolidado como actores importantes en actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos de captación de la población colombiana dando pasos importantes en la consolidación del sector; sin embargo, el alcance de estas cualidades ha sido limitado en la práctica. A ese respecto, el Decreto 1997 de 2019³¹ creó la Comisión Intersectorial de Coordinación del Subsector de la Economía Solidaria que presta servicios de ahorro y crédito y dictó disposiciones para su funcionamiento. Dicha Comisión tiene como objetivo principal promover acciones de optimización de los medios y procedimientos utilizados para el seguimiento del subsector, pues este sigue siendo un obstáculo para el desarrollo de las OES por la limitada oferta de información que dificulta la planeación de estrategias efectivas.

Por otro lado, se han adelantado esfuerzos con el fin de coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución transversal e integral de la política pública de la economía solidaria. Uno de esos esfuerzos surgido a partir del compromiso del PND 2018–202 considera la necesidad de conformar una Comisión Intersectorial para la Economía Solidaria, dado el alcance de la Política integral estatal del sector de la economía solidaria determinado por la Ley 1955 de 2019. Esta comisión se conformó con el objetivo de coordinar y orientar la formulación y ejecución de la políticas y programas necesarios para la implementación de la política pública de la economía solidaria en todo el territorio nacional. La Comisión fue creada por el Decreto 1340 de 2020³² y en ella no sólo tienen asiento las entidades públicas que implementan la política del sector, sino también otras entidades del orden nacional de la rama ejecutiva. Lo anterior contribuye a la armonización de la política con otras políticas de desarrollo económico y empresarial.

Así también, la ley 2069 de 2020³³ incluyó disposiciones específicas para las OES y las cooperativas y varias medidas para la promoción de las micro, pequeñas y

³⁰ Ver entre otros: Decreto 960 de 2018 que incorpora en el Decreto 2555 de 2010 algunas disposiciones relacionadas con el sector de economía solidaria que presta servicios de ahorro y crédito; Decreto 961 de 2018 que incorpora disposiciones del sector de economía solidaria que presta servicios de ahorro y crédito; Decreto 962 de 2018 relacionado con normas de buen gobierno; Decreto 704 de 2019 sobre gestión y administración de riesgo de liquidez de las cooperativas de ahorro y crédito, las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, los fondos de empleados y las asociaciones mutuales.

³¹ Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Coordinación del Subsector de la Economía Solidaria que presta servicios de ahorro y crédito, se dictan disposiciones para su funcionamiento y se adiciona un artículo al Título 3 de la Parte 1 del Libro 1 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

³² Por el cual se crea y regula la Comisión Intersectorial del Sector de la Economía Solidaria.

³³ Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia.

medianas empresas (Mipymes). Dentro de las principales disposiciones para este sector en el tema empresarial están: (i) las alianzas para la promoción del desarrollo empresarial y la inclusión financiera de los micronegocios; (ii) el reconocimiento del carácter empresarial de las cooperativas y de las organizaciones de la economía solidaria y su clasificación como MiPymes, y (iii) la promoción a la asociación de pequeños productores que da la posibilidad de que las MiPymes se asocien en cooperativas. A pesar de lo anterior, aún persisten vacíos específicos en el sector entre los que se encuentran la ausencia de líneas de crédito o apoyo financiero específico para la constitución de las OES. Esto implica que, al momento de constituir o crear una nueva cooperativa, mutual o fondo de empleados, se debe recurrir a las líneas de crédito tradicional ofrecidas por el sector financiero.

2.2. Justificación

Aunque el país ha avanzado en la consolidación de un sector de economía solidaria, este aún es débil. Del análisis del estado del sector se concluye la necesidad de avanzar y aumentar las acciones dirigidas a fortalecer sus organizaciones por medio del acceso a financiamiento; regulación para generar mayor productividad y participación; promoción de la formación empresarial; educación de la economía solidaria; acceso a información del sector, y a posicionar las formas asociativas como herramienta de emprendimiento y desarrollo económico. Entendiendo por formas asociativas aquellas donde (i) sus normas están dadas por los mismos componentes de la entidad; (ii) se busca la autosatisfacción de sus necesidades, y (iii) se parte del fundamento de mutua cooperación (Bejarano Caicedo, 2014).

Aun cuando el sector de la economía solidaria ha avanzado en términos de la normatividad presentada, aún existen problemáticas que deben solucionarse. En concreto, se identifica el acceso a financiamiento adecuado como uno de los vacíos más importantes en la normatividad vigente y, por lo tanto, uno de los principales obstáculos para el desarrollo del sector.

Así, el principal motivo para proponer esta política radica en la debilidad y baja viabilidad que caracteriza a las organizaciones del actual modelo de economía solidaria. Lo anterior, es especialmente importante al considerar que las problemáticas de las OES, que se identificarán y abordarán en la sección de Diagnóstico, persisten a pesar de todos los esfuerzos e iniciativas relacionados realizados desde el surgimiento del sector. Además, esta política constituye un compromiso del Gobierno nacional consignado en el PND 2018-2022 que proponer una política pública integral de economía solidaria.

Adicionalmente, a nivel internacional existen iniciativas de desarrollo de las cuales Colombia participa y en las que el sector solidario puede aportar con el fin de facilitar su cumplimiento. Una es la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que contempla 17

Objetivos de Desarrollo Sostenible (Organización de las Naciones Unidas, 2015). Así también, en 2015 en la Conferencia Internacional del Trabajo la Organización Internacional del Trabajo (OIT) generó su recomendación 204 que promueve el emprendimiento desde las Mipymes y desde otras formas de modelos empresariales y unidades económicas, como las cooperativas y otras unidades de la economía social y solidaria (OIT, 2015), demostrando el llamado a nivel internacional de trabajar por el fortalecimiento del sector solidario como vehículo para el desarrollo económico y social.

3. MARCO CONCEPTUAL

El campo de acción del presente documento se circunscribe a la economía solidaria. Esta funciona bajo una lógica e incentivos diferentes al sector privado capitalista y se relaciona con algunos sectores de naturaleza semejante. Por eso, es preciso describir su racionalidad, así como los aportes que hace a la sociedad, hacer explícito su concepto, las dimensiones en las que opera, y distinguir los tipos de organización que la componen.

Las OES tienen una naturaleza, una lógica de operar, y unos incentivos particulares que conllevan a externalidades positivas en diversos ámbitos de las sociedades en que se desarrollan. A diferencia de las firmas comerciales tradicionales que pueden incurrir en externalidades negativas, monopolios, oligopolios y comportamientos oportunistas³⁴ (OIT, 2017), las OES tienen entre sus principales objetivos el incremento del bienestar social. En Colombia, por ejemplo, promueven el desarrollo integral del ser humano, contribuyen a la democracia participativa y facilitan la distribución equitativa de beneficios sin discriminación alguna. Contribuyen en temas como la disminución de la polución a través de procesos de producción ambientalmente sostenibles, la inclusión en el mercado de actores tradicionalmente excluidos o la reducción de la desigualdad y la pobreza (OIT, 2017; Utting, van Dijk, & Matheï, 2014). Generan un efecto de cooperación directa entre actores (como por ejemplo trabajadores o asociados a las cooperativas) sin que intermedie un administrador que centraliza el proceso de toma de decisiones. En sus decisiones en cuanto a la administración y manejo de la organización participan todos los trabajadores o asociados.

Las características propias de las OES junto con los efectos de red generados a través de la cooperación, hace que contribuyan a mitigar algunas fallas de mercado típicas. Dentro de las mencionadas falla de mercado puede mencionarse la generación de

³⁴ Las firmas comerciales tradicionales tienen como su mayor incentivo la maximización de beneficios para pagar el retorno a los inversionistas. Este incentivo puede resultar en la generación de externalidades negativas, como la polución ambiental. Así mismo, la presencia de economías de escala, costos hundidos y costos de entrada puede generar fallas de mercado, como la creación de monopolios y oligopolios. En algunos mercados se presentan fallas relacionadas con la información asimétrica entre la firma y el consumidor que, en un ambiente de maximización de beneficios, lleva a la generación de comportamientos oportunistas por parte de la firma para extraer la mayor cantidad de excedente del consumidor.

monopolios u oligopolios a través de la creación de nuevas firmas que entren a competir en mercados tradicionalmente cautivos (Kritikos, Bolle, & Tan, 2005; Utting, van Dijk, & Mathei, 2014). Además, en contextos de información asimétrica, en los que las firmas tradicionales extraen todo el excedente del consumidor, las OES tienen menos incentivos para explotar dicha información asimétrica, ayudando a mitigar esta falla de mercado (OIT, 2017).

Estas particularidades en su filosofía y objetivos conllevan a diferencias organizacionales de las OES. En primer lugar, tienden a ser organizaciones que emergen dentro de las comunidades locales como la respuesta a necesidades u oportunidades dentro de grupos de ciudadanos. Así también, se caracterizan por la participación de voluntarios que generalmente juegan un rol importante en el proceso de creación de este tipo organizaciones. Del mismo modo, las OES persiguen el interés de sus miembros y las comunidades a las que pertenecen. Finalmente, la estructura de propiedad le asigna derechos de decisión administrativa a las partes involucradas, y no solamente a los inversionistas, por lo cual la estructura de gobernanza suele ser más inclusiva y democrática, al darle voz de participación a las diferentes partes involucradas (trabajadores, voluntarios, usuarios, etc.) dentro del proceso de toma de decisiones (OIT, 2017).

En Colombia, el concepto de economía solidaria se encuentra definido por ley. En Colombia, desde el punto de vista estatal y de conformidad con el artículo 2 de la Ley 454 de 1998, la economía solidaria se entiende como un sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por fuerzas sociales organizadas de maneras asociativas. Estas organizaciones se conforman como entidades sin ánimo de lucro y se caracterizan por seguir prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas.

Dada la amplitud del concepto de economía solidaria existen diferentes posturas que enmarcan las características de este modelo. Por ejemplo, para la OIT, la economía solidaria se refiere a organizaciones y empresas basadas en principios de solidaridad y participación, y que producen bienes y servicios mientras persiguen objetivos económicos y sociales (Wanyama, 2010). Por su parte, otros autores expresan que la economía solidaria está definida sobre la base la horizontalidad entre sus integrantes, basada en principios de solidaridad y apoyo mutuo (Osorio Cabrera, 2017). Así, la economía solidaria: (i) se fortalece por medio del fomento de redes de cooperación que constituyen una posibilidad de construcción de relaciones equitativas y justas entre sus miembros, y (ii) pone en el centro al ser humano y a su entorno medio ambiental. Por lo anterior, la economía solidaria constituye un modelo alternativo para la empresarialidad que parte de la asociatividad y el desarrollo integral del ser humano y representa una alternativa para el fortalecimiento de la cohesión social; el logro de mejores niveles de calidad de vida en la población; y el desarrollo integral del ser humano (Caille, 2009). Finalmente, además del aspecto empresarial de la economía solidaria, esta también se caracteriza por sus hábitos de no priorización del ánimo de lucro

personalista y por sus rutinas de emisión de transferencias sociales en especie (Alarcón & Álvarez, 2020).

Para la Uaeos, en la economía solidaria se pueden distinguir 5 dimensiones que atienden los aspectos económicos, sociales, culturales, ambientales y de política y gobernanza; discurso sustentando en las prácticas presentes en las organizaciones que la componen. Estas dimensiones son de carácter económico, cultural, social, ambiental y de política y gobernanza.

La dimensión económica parte de los principios de solidaridad y optimización que caracterizan las OES. La dimensión económica hace referencia a las prácticas empresariales de las OES como la cooperación, la solidaridad y la equidad, que al tiempo que generan ingresos reducen costos y optimizan procesos, buscan mejorar la calidad de vida a partir de la distribución de excedentes.

Las dimensiones cultural y social se centran en las interacciones de los seres humanos en entornos comunitarios y alrededor del logro de intereses comunes. La dimensión cultural abarca el desarrollo de una conciencia comunitaria y asociativa cuya meta es el beneficio del ser humano y de la comunidad a partir de la vivencia de características de las OES como la ayuda mutua, la ética y el empoderamiento. Por su parte, la dimensión social expresa el actuar de las personas en relación con los demás, estableciendo relaciones de confianza y equidad entre personas que se asocian a partir de intereses semejantes y objetivos comunes.

Finalmente, las dimensiones ambiental y de política y gobernanza se centran en la conciencia colectiva frente al uso de bienes y servicios ambientales, y en los esquemas de organización y gobernanza en diferentes entornos. La dimensión ambiental contempla las posibilidades ecosistémicas para generar bienes y servicios ambientales con una responsabilidad cultural frente a la oferta y la demanda; con miras garantizar de manera colectiva, su sostenibilidad en tiempo y espacio. Por su parte, la dimensión de política y gobernanza se refiere a las diversas formas y medios de organizarse, asignar funciones, tomar decisiones, gobernar, y administrar. Las OES son participativas, democráticas, y se autogobiernan y autocontrolan.

Dadas sus características, las OES tienden a operar en sectores que son más intensivos en mano de obra y con menor riesgo de automatización, lo cual contribuye a los objetivos del estado de generar empleo y, principalmente, ingresos. Las estructuras de propiedad y estructuras de gobernanza que caracterizan las OES hacen más probable que se involucren en la producción de bienes o servicios en los que el trabajo es un factor clave, sin requerir grandes inversiones de capital, como los servicios personales y sociales. Por esta razón las OES tienden a estar más atentas a creación y preservación del empleo,

especialmente cuando estas son propiedad y están administradas por cooperativas de trabajadores (OIT, 2017).

De experiencias al rededor del mundo, se observa que las OES pueden contribuir a la preservación del tejido empresarial. Muchas empresas afectadas por crisis económicas, pero aún con potencial económico, han sido compradas por parte de cooperativas de trabajadores. En este caso las cooperativas toman el control de la empresa adoptando una forma de control colectivo, transformándola efectivamente en una cooperativa. Durante la crisis de 2002 en Argentina muchas empresas recurrieron a la ley de quiebras para seguir produciendo en empresas fallidas. Para 2014, había alrededor de 300 de estas empresas en Argentina que empleaban alrededor de 13.000 trabajadores. En Brasil hay alrededor de 25 empresas que funcionan bajo esta figura mientras en Italia y Francia esta figura se ha usado desde los años setenta (OIT, 2017).

Las OES también suelen ser un ejemplo de resiliencia en épocas de crisis, de tal forma que pueden ser un elemento contra cílico y aportar a la reactivación de las economías. Las OES suelen emerger y mantenerse estables durante los períodos de crisis económica, dado que es una de las maneras más efectivas de conservar el empleo y las fuentes de ingreso (Birchall & Ketilson, 2009). Esta naturaleza contra cílica de las OES, junto con su control mancomunado por parte de los trabajadores o asociados, también puede ayudar a orientar decisiones hacia mantener la sostenibilidad de la empresa y la protección de los trabajadores y los asociados.

La evidencia empírica sugiere que en tiempos de crisis económica las OES prefieren mantener su nivel de actividad económica para mantener los beneficios que genera a sus asociados³⁵ incluso si esto implica reducir su excedente, o incurrir en déficit (Zevi, Zanotti, Soulange, & Zelaia, 2011). Este es el caso de la Corporación Mondragón en España que tras ser golpeada por la crisis de 2008 redujo temporalmente los salarios, incrementó las horas trabajadas, aumentó las contribuciones de los asociados a través de la reinversión total de los excedentes, y creó un fondo voluntario de reservas. Adicionalmente, la misma Corporación tomó medidas para evitar despedir a los empleados-asociados como reentrenamiento profesional, reubicación de empleados en otras cooperativas, planes de retiro temprano y la compensación de las horas perdidas de trabajo. Estas medidas votadas y adoptadas por los trabajadores asociados permitieron sanear a la empresa sin despedir trabajadores (OIT, 2017).

En otros casos las OES han permitido que la oferta de trabajo de ciertos sectores se mantenga a la par de las necesidades del mercado, como en el caso de los servicios sociales, y los sectores relacionados con la economía del cuidado. Sin embargo, en este

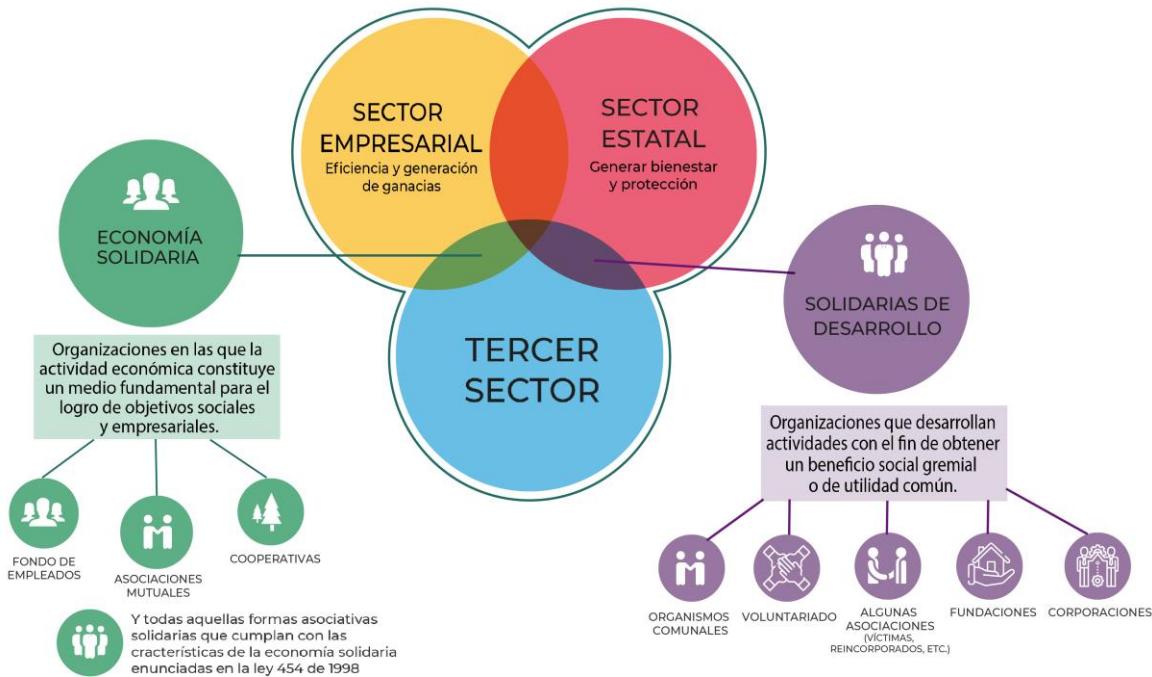
³⁵ Bien sea en cuanto a provisión de bienes, servicios, crédito o trabajo para las cooperativas de trabajadores.

tipo de sectores es difícil lograr buenas condiciones laborales para sus trabajadores, pues los costos laborales asociados a los cuidadores son demasiado altos y difícilmente subsanables fuera de los hogares de cuidado y ancianatos, obligando a muchos usuarios de estos servicios a contratar cuidadores informales. En este tipo de situaciones las OES ayudan a intermediar el trabajo de los cuidadores, canalizando este tipo de trabajos a través de estructuras empresariales que pueden proveer mayor regulación y seguridad social. Este tipo de efecto de las OES es muy común en Estados Unidos, en donde hay varias cooperativas de trabajadores del cuidado y de la salud a través de todo el país, dando participación a estos en la gobernanza y el proceso de toma de decisiones de la cooperativa, además de resultar en beneficios para el trabajador como la maximización de las horas trabajadas y el ingreso derivado de estos. En promedio, un trabajador del cuidado afiliado a una cooperativa recibe 82 % del ingreso recibido por la cooperativa como salario o beneficios, mientras en las firmas comerciales esta cifra solo alcanza el 60 % (OIT, 2017).

Por último, las OES ayudan a brindar oportunidades de empleo a minorías étnicas y poblaciones para las cuales el mercado laboral suele ser particularmente hostil. Este es el caso de la asociación de mujeres autoempleadas de la India que organiza a estas trabajadoras en 84 cooperativas a través de todo el país. En particular, estas mujeres aportan capital a las cooperativas y reciben como compensación trabajo por parte de estas (OIT, 2017).

Para el caso colombiano, el Documento CONPES 3639 *Política de desarrollo empresarial para el sector de la economía solidaria* concibe la economía solidaria como parte del sector solidario. Tal y como se expone en la Figura 1, el sector solidario se compone de dos subgrupos: la economía solidaria, y las organizaciones solidarias de desarrollo. Estas surgen de la interacción de tres actores que operan en la sociedad: (i) el sector estatal en el que operan las ramas del poder público; (ii) el sector empresarial conformado por la estructura productiva, y (iii) el sector sin ánimo de lucro o tercer sector que se refiere a la sociedad civil organizada para ciertos fines.

Figura 1. Economía solidaria en el sector solidaria



Fuente: Uaeos (2021).

En ese sentido, la Ley 454 de 1998 enuncia las formas asociativas solidarias que cumplen con las características de la economía solidaria. Así pues, son parte de la economía solidaria las cooperativas; los organismos de segundo y tercer grado que agrupen cooperativas u otras formas; las instituciones auxiliares de la economía solidaria; las empresas solidarias de salud; las precooperativas; los fondos de empleados; las asociaciones mutualistas; las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas, y todas las que cumplan con lo establecido en la Ley 454 de 1998.

Finalmente, en Colombia existen diferentes formas cooperativas. Dentro de ellas, se pueden mencionar: las precooperativas; cooperativas de trabajo asociado; administraciones públicas cooperativas y cooperativas especializadas según su actividad económica entre las cuales se incluyen las de salud; financieras; vigilancia y seguridad privada; transporte; agropecuarias; de ahorro y crédito; de educación, y colegios cooperativos.

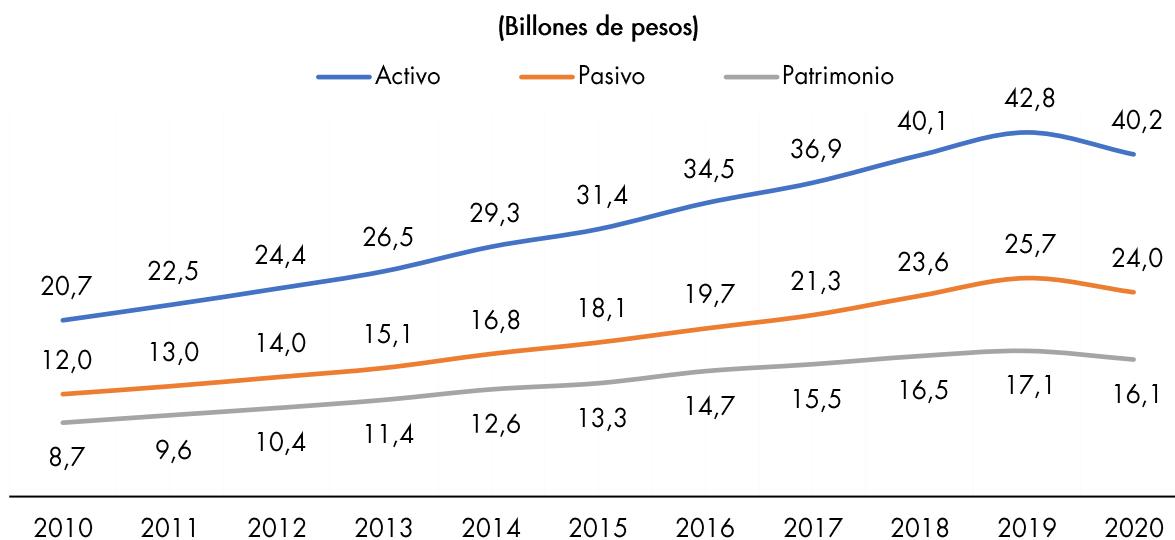
4. DIAGNÓSTICO

En Colombia, para 2020 de las 6.456 OES registradas como activas en el Registro único Empresarial y Social (RUES), 3.291 reportaron información financiera a la Superintendencia de Economía Solidaria. Estas últimas contaban con 5,9 millones de asociados y 59.715 empleados. Desde el punto de vista del balance financiero, las organizaciones registraban en el año 2020 un activo de 40,2 billones de pesos, que

representa un 4,0 % del Producto Interno Bruto (PIB) del país, mientras que su pasivo llegaba a 24 billones de pesos y su patrimonio ascendía a los 16,1 billones de pesos. Estos datos representan una disminución de 2,6 billones de pesos en activos; 1,7 billones en pasivos; y de 1 billón de pesos en el patrimonio respecto a los datos financieros de 2019.

A pesar del aumento de la participación del sector durante la última década, en el mismo periodo de tiempo el desempeño financiero de las OES se tornó menos favorable. Esta situación puede observarse en el Gráfico 1 en el que se observa que, aunque hasta 2015 las variaciones reales anuales de los tres principales indicadores de desempeño financiero de las OES³⁶ eran estables y similares, desde 2016 empiezan a crecer a tasas más bajas. Concretamente, activo y patrimonio crecen a tasas más bajas mientras que el pasivo aumenta significativamente, terminando todos con caídas alrededor del – 8 % en 2020, comportamiento similar al del PIB real calculado y publicado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Se estima que esta caída generalizada se explica en las medidas contra el COVID-19 de 2020.

Gráfico 1. Activo, pasivo y patrimonio de las empresas del sector^[a]



Fuente: Superintendencia de la Economía Solidaria (2021).

^[a] Cifras preliminares publicadas en la página web de la Superintendencia de la Economía Solidaria con corte al 25 de junio de 2021.

Por otra parte, muchas de las problemáticas particulares de las OES que se registraban hace una década persisten en la actualidad. A ese respecto, el Documento CONPES 3639 publicado en 2010, evidenció la presencia de obstáculos regulatorios y fallas

³⁶ Estos indicadores son: (i) activo; (ii) pasivo, y (iii) patrimonio.

en: (i) la organización institucional; (ii) en el fomento, y (iii) en el esquema de supervisión de las OES. En 2014, un análisis exhaustivo y con enfoque prospectivo del sector solidario³⁷ diagnosticó aspectos problemáticos similares identificando: (i) bajo nivel de emprendimiento y empresarialidad; (ii) obsolescencia de la normatividad; (iii) malas prácticas en cuanto a las estrategias de comunicaciones, evaluación y seguimiento, y (iv) desuso de plataformas de tecnologías de la información y las comunicaciones (Aguilar Hernández, 2016). Así también, se llegó a la conclusión de que la evolución del modelo de economía solidaria enfrenta obstáculos como la cultura del sector, entendiendo esta última desde la percepción de Eagleton³⁸ (2001), pues bajo la cultura actual la solidaridad no se constituye como el modo de operación de las OES, y por lo tanto no potencia el desarrollo en todo el sector (Uaeos, 2020).

Así también, recientemente se concluyó que el modelo de economía solidaria no se ha desarrollado plenamente ni se visibilizan adecuadamente sus aportes potenciales al desarrollo socioeconómico del país. A ese respecto, la Comisión Intersectorial de Economía Solidaria recientemente concluyó que: (i) la desatención y poca importancia otorgada al sector solidario ha desencadenado consecuencias adversas sobre el ahorro de los trabajadores, y (ii) las pocas garantías relacionadas con el buen manejo de los recursos del sector cooperativo dificultan el aporte del sector al desarrollo del país (Superintendencia de la Economía Solidaria, 2021).

En este contexto, el presente documento plantea como problema central el bajo reconocimiento, expansión, visibilidad y desarrollo del modelo de economía solidaria como herramienta para el desarrollo social y económico en el país. Dentro de las causas asociadas a este problema se encuentran: (i) el bajo impacto de las acciones de promoción, creación, fortalecimiento, desarrollo, integración y protección de las OES en la profundización de la economía solidaria en el país; (ii) la oferta educativa limitada para formar a la población en solidaridad y economía solidaria, y (iii) el débil modelo de supervisión para la inspección, vigilancia y control de las OES. A continuación, se abordan en detalle cada una de estas causas mencionadas como ejes problemáticos.

4.1. Bajo impacto en las acciones de promoción, creación, fortalecimiento, desarrollo, integración y protección de la economía solidaria

El bajo impacto de las acciones de promoción de la economía solidaria se explica por un conjunto de factores jurídicos, de mercado y regulatorios. En particular se pueden

³⁷ Este análisis de diagnóstico tenía un enfoque participativo que involucró a 6 regiones, 1.245 personas y 1.150 instituciones del sector solidario.

³⁸ Eagleton entiende la cultura como el conjunto de costumbres, creencias y prácticas que constituyen el grupo específico, en este caso, el sector solidario.

identificar la dispersión y difícil comprensión de la normatividad; la poca oferta de financiación; la baja calidad y escasez que caracteriza a la oferta de información del sector, y el incipiente desarrollo de las OES en términos del alcance de su fin último.

Existen obstáculos en la promoción del desarrollo, profundización y entendimiento de la economía solidaria, así como una débil oferta de financiamiento para el apalancamiento de proyectos productivos de las OES. La creación de nuevas OES se enmarca en una normativa débil que dificulta que lleven a buen término el desarrollo de su objeto social y económico. Por su parte, el débil conjunto de opciones de financiamiento se evidencia con la falta de líneas de crédito o apoyo financiero específico para la constitución de OES. En consecuencia, para que las cooperativas, mutuales o fondos de empleados puedan desarrollar proyectos productivos, deben recurrir a líneas de crédito tradicional ofrecidas por el sector financiero, que no se ajustan a completamente a sus operaciones.

Adicionalmente, la oferta de información relacionada con el modelo de economía solidaria del país es débil, dispersa y de baja calidad. Los sistemas de información existentes son poco robustos y no interoperan entre sí, pues la información que producen no puede compararse. Igualmente, la información que se produce no proviene de evaluaciones sobre las características socioeconómicas de los diversos agentes participantes en la economía solidaria. Lo anterior representa un desafío para la supervisión a las empresas que pertenecen al sector y no permite una identificación apropiada de las fortalezas, necesidades o carencias de las OES, lo que a su vez dificulta la toma de decisiones informada. La falta de información se ve reforzada por la deficiencia en la infraestructura tecnológica y de telecomunicaciones, en la que el alcance y la velocidad de navegación en la red se constituyen como obstáculos tanto para la recolección de información oportuna acerca de las empresas del sector, como para el acceso expedito a los trámites de formalización y las acciones propias del ejercicio solidario.

De modo similar, se presentan dificultades en la formalización de las OES. La desinformación acerca de los trámites y los pasos a seguir para constituirse como una organización en general, y más aún, como una organización sin ánimo de lucro que ingresa al sector solidario se acentúan con estos factores. Lo anterior, genera un desconocimiento de los beneficios que podrían adquirir las organizaciones al ser parte de la economía solidaria, hecho que se refuerza por la deficiencia en infraestructura de telecomunicaciones indicada anteriormente. A continuación, se abordan detalladamente cada uno de los problemas aquí mencionados.

4.1.1. Obstáculos en la promoción de la economía solidaria, debilidad y dispersión de la normativa que regula las organizaciones de economía solidaria, así como una desarticulación institucional entre las OES

El marco normativo de la economía solidaria no promueve la modernización y la competitividad del sector. Aunque el marco normativo debe favorecer a las OES no sólo en los ámbitos de la creación sino también en otros ámbitos del fomento (Uaeos, 2020) con el fin de lograr además de la formalización empresarial su sostenibilidad en el tiempo, no existen leyes que respondan a este ideal. La debilidad normativa parte de acciones que impiden que las OES lleven a buen término el desarrollo de su objeto social y económico, con resultados de impacto para las comunidades que las conforman a nivel local y nacional.

A ese respecto, algunas OES que ejercen funciones financieras no tienen permitido desarrollar actividades que otras entidades financieras sí pueden ejercer y que favorecerían el crecimiento del sector. Como ejemplo de las actividades mencionadas pueden citarse el pago de mesadas pensionales. La limitación en las actividades económicas y servicios que pueden prestar las OES genera una barrera al número de posibles clientes y número de OES en el país. Esto se refuerza al considerar los limitados beneficios obtenidos por las OES dadas sus barreras de acceso a nuevas actividades y clientes. Todo lo anterior, desincentiva el crecimiento de las organizaciones que conforman el sector solidario e impactan negativamente los beneficios potenciales para sus asociados.

Adicionalmente, existe un bajo conocimiento generalizado de la misión, finalidad y filosofía de la economía solidaria y de los beneficios que esta brinda para los individuos y organizaciones que la conforman. Dicho desconocimiento genera efectos negativos en el crecimiento del modelo empresarial asociado al sector y en la profundización y sostenibilidad de este. Esta problemática se agudiza al contemplar las dificultades generales que enfrenta el emprendimiento en Colombia³⁹.

Una de las principales características en las que se refleja el desconocimiento del modelo de economía solidaria en general es la baja penetración de los fondos de empleados en el país. En total, de las 1.487.821 empresas registradas en el RUES en 2019 solo 1.365 contaban con fondo de empleados que reportaron información financiera a la Superintendencia de la Economía Solidaria. Estos alcanzaron activos por 10,7 billones de pesos, siendo el 25 % del total de activos de las organizaciones solidarias vigiladas (Revista Semana, 2020). A este respecto, la mayoría de los activos de los fondos de empleados está concentrada en los fondos de primer y segundo nivel, que representan la minoría en cuanto

³⁹ Como lo expresa el Documento CONPES 4011 *Política nacional de emprendimiento*, entre estas dificultades se encuentran la carencia de habilidades, pocas competencias y cultura para el emprendimiento, inadecuado acceso e incipiente desarrollo de mecanismos de financiamiento, débiles redes y baja comercialización de los emprendimientos, limitados desarrollos tecnológicos e innovación en el emprendimiento, y débil institucionalidad de apoyo al emprendimiento.

al número de entidades⁴⁰. Por su parte, entre los fondos de tercer nivel se encuentran los fondos de empleados de micro y pequeñas empresas, que llegan a los 4,8 millones de empresas informales en este rango más 1,4 millones de empresa formales.

Por otro lado, existe un poco integración entre las organizaciones que conforman el sector solidario, lo que dificulta el fortalecimiento y crecimiento de las mismas. Lo anterior, en términos de procesos de producción, consumo, distribución y ahorro. Esta situación se refleja en la desarticulación entre las entidades públicas que conforman el sector de economía solidaria a nivel central y a nivel descentralizado, y afecta negativamente la efectividad de su accionar.

Así mismo, existen barreras normativas que impiden el desarrollo del modelo de economía solidaria de las OES y dejan vulnerable su identidad. La normatividad no es completa, es poco clara, y está dispersa sin un cuerpo central, lo que dificulta su cumplimiento. Así también, se presenta una desarticulación entre los sectores productivos y las entidades de vigilancia y control del sector solidario. Este problema normativo genera barreras trasversales a otros hallazgos señalados en el presente documento incluyendo la distorsión de la naturaleza jurídica de las empresas del sector, la debilidad en cuanto a la manera de supervisar esa naturaleza y la exclusión de las asociaciones pertenecientes al sector como coadyuvantes de la supervisión.

De modo similar, no existe un marco normativo alineado con las necesidades del sector solidario, especialmente en lo relacionado con la comercialización y acceso a mercados respecto al objeto de las empresas asociadas. Esto se evidencia en el bajo acceso a mercados de este modelo asociativo, que no le permite aportar en la dinamización de la economía regional en el que hace presencia. A esto se suma la ausencia de leyes que promuevan la competitividad del sector con participación de las diversas entidades gubernamentales nacionales, departamentales y municipales, lo que conlleva a una baja articulación con empresas privadas que debilita el posicionamiento de dicho modelo asociativo.

Adicionalmente, la dispersión en la normatividad que se aplica al sector solidario genera un desequilibrio frente a las empresas que no pertenecen al sector solidario. Esto, a su vez, se traduce en un tratamiento gubernamental discriminatorio que favorece la existencia de una mayor cantidad de obstáculos de regulación para las OES cuando se comparan con las empresas que no pertenecen al sector. Aún más, la normatividad del sector solidario es incompleta, general o poco focalizada, no orientada a la naturaleza societaria,

⁴⁰ En 2019 había 83 fondos de primer nivel (con activos superiores a 15.000 millones de pesos), 262 fondos de segundo nivel (con activos entre 3.500 y 15.000 millones de pesos), y alrededor de 1.300 fondos de tercer nivel (con activos inferiores a 3.500 millones de pesos).

sin mencionar que resulta muy compleja y difícil de comprender y aplicar para emprendimientos o empresas que por su tamaño, impacto y actividad no representan riesgos mayores para la estabilidad económica y financiera del sector.

Por último, el diseño de las instituciones que apoyan el sector se queda corto a la hora de garantizar el fomento efectivo de la economía solidaria. En particular, a pesar de que existen instancias de coordinación⁴¹ como la comisión intersectorial del sector de la economía solidaria y la Uaeos, no existe una política clara de fomento de la economía solidaria que unifique sus esfuerzos, ni se han efectuado acciones sectoriales encaminadas a aumentar su tamaño, mejorar su sostenibilidad, y ampliar su cobertura de acción. Aún más, estas instituciones son pequeñas y cuentan con una estructura institucional insuficiente para llevar a cabo las tareas relacionadas con la promoción y profundización de la economía solidaria en el país.

4.1.2. Pocas fuentes de financiación y dificultades en acceso a recursos para promover la productividad

Los montos de financiación y el número de créditos otorgados a las OES son bajos frente a sus necesidades y frente a la destinado al sector privado de la economía. Como ejemplo de esto se observa que Bancóldex no tiene líneas de redescuento exclusivas para las OES, mientras que tiene 18 líneas de créditos nacionales y otras 31 regionales en las cuales las OES deben competir por los recursos con el resto de los sectores económicos. Por otra parte, en el caso del Fondo de Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) sólo un 0,003 % de sus operaciones y un 0,1 % de sus colocaciones se dirigen a OES. Se estima que entre 2019 y 2020 las necesidades de créditos para capital de trabajo para las OES ascendían a 79.500 millones de pesos mientras que solo se colocaron alrededor 18.477 millones desde Finagro (Revista Semana, 2020).

Esta situación puede ser explicada, en parte, por la dificultad en la valoración de los resultados financieros de las OES. Aunque los costos pueden ser valorados monetariamente, los ingresos y beneficios derivados de la operación no lo pueden ser, pues gran parte de estos beneficios se traducen en réditos sociales intangibles sin valoración en el mercado. En este sentido, para las OES, los estados de resultados y los excedentes operacionales no pueden tomarse como un indicador de los logros alcanzados, como si lo es en las firmas tradicionales, pues en las primeras, la naturaleza misma de las OES no tiene ánimo de lucro. Sin embargo, no existe evidencia clara y suficiente de las razones por las que el sector financiero tradicional no otorga mayores montos a las OES ni por qué son evaluadas de la misma manera que a una empresa comercial.

⁴¹ La Comisión Intersectorial del Sector de la Economía Solidaria inició en 2010 y de nuevo en el 2020.

La baja rentabilidad de las OES frente a otras formas de empresa limita el acceso de las cooperativas a la financiación a través de capital. A diferencia de las sociedades comerciales, las cooperativas no maximizan el valor invertido por sus asociados o sus retornos en proporción con el capital aportado, sino que, otorgan beneficios a sus asociados en proporción a las transacciones realizadas con estas organizaciones. Mientras el accionista de una sociedad comercial tiene un derecho de reclamo sobre el valor neto de los activos de la empresa y, por lo tanto, puede aspirar a una apreciación de sus acciones, en muchas cooperativas no existe un derecho de reclamo equivalente, ya que sus partes sociales suelen mantenerse siempre en su valor nominal. De este modo, más dinero aportado no compra más control, dado que, las cooperativas son controladas democráticamente por sus asociados (Suee Chieh & Ting Weber, 2016).

Por lo anterior, si las OES en Colombia requieren acceder a los recursos de crédito para su financiación deben recurrir, por lo general, a la banca tradicional y más comúnmente a la línea de microcrédito. Lo anterior, impone ciertas restricciones al momento de solicitar recursos dado que las entidades financieras tienen en cuenta para su aprobación factores como la existencia de garantías que son tomados como la mejor prenda para la devolución del préstamo (Botello P, 2015). Adicionalmente, esta situación se torna aún más problemática al considerar que esta línea de crédito corresponde solo al 2,48 % del total de los créditos colocados por la banca en el país (Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia, 2018).

En Colombia, en la práctica las OES y las Mipymes enfrentan las mismas dificultades a la hora de conseguir financiación. Según lo dispuesto por la Ley 905 de 2004⁴² el microcrédito se constituye por las operaciones activas de crédito para las cuales el máximo saldo de endeudamiento es de 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes, así mismo, en el microcrédito el saldo de un solo deudor con el acreedor no debe sobrepasar la suma señalada (Estrada & Hernández R, 2019). Cuando las OES desean acceder a esta línea de crédito tienen que cumplir con todos los requisitos que exigen las entidades financieras y los requeridos a las Mipymes⁴³, por lo cual, gran parte de las OES enfrentan los mismos problemas⁴⁴ que este tipo de empresa a la hora de conseguir financiamiento. En particular es importante recalcar que el 62 % de las Mipymes del país no cuenta con acceso a préstamos financieros clave para su crecimiento y desarrollo (Fintech, 2020). Esta situación

⁴² Por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones.

⁴³ En la Ley 2069 de 2020 *Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia* equipara a las OES con las Mipymes. Particularmente, en su artículo 23 que señala que las cooperativas y demás entidades de la economía solidaria son empresas y por ello se clasifican como Mipymes.

⁴⁴ En Colombia existen 2.540.953 Mipymes que representan el 90 % de las empresas del país, que producen el 30 % del PIB y emplean más del 65% de la fuerza laboral nacional.

se profundiza dado que buena parte de las OES se encuentran en zonas rurales, muchas de ellas apartadas y con limitadas posibilidades de acceso al financiamiento (Hoyos J, 2019) (Confederación de Cooperativas de Colombia, 2019).

Así también, las OES, como cualquier empresa enfrentan los problemas generales de financiamiento en el país. Según el Banco de la República (2013) entre los factores principales que se consideran para otorgar recursos de crédito están: (i) conocimiento previo del cliente; (ii) riesgo del préstamo asociado al flujo de caja proyectado, e (iii) historia crediticia. De modo similar, algunas de las principales barreras de acceso al crédito que señala el emisor son: (i) las altas tasas de interés; (ii) los largos procesos que deben adelantarse para solicitar el crédito, y (iii) las difíciles condiciones de aprobación del préstamo. Igualmente, el tamaño y la capacidad tecnológica tienen una relación positiva con la posibilidad de conseguir créditos, de modo que a mayor capacidad tecnológica y tamaño, se incrementa la habilidad de los prestatarios para generar ventajas competitivas, asegurando la creación de flujos de caja sostenibles, lo que se convierte en un obstáculo para las cooperativas pequeñas, con poco acceso a tecnología o que desarrollan actividades que no requieren tecnología (Botello P, 2015).

Finalmente, aunque el Gobierno nacional ha diseñado e implementado herramientas para facilitar la inclusión financiera de las diferentes organizaciones, la oferta específica para las OES es limitada. Según la encuesta realizada por la Confederación de Cooperativas de Colombia⁴⁵ pese a las ofertas de líneas de redescuento Finagro y del Banco de Desarrollo Empresarial de Colombia (Bancóldex), las necesidades de capital de las OES superan los 79.000 millones de pesos para créditos de capital de trabajo (Revista Semana, 2020). Actualmente, Bancóldex cuenta con 18 líneas nacionales de crédito y 31 líneas de crédito regional, sin embargo, ninguna de ellas está destinada de manera exclusiva a las OES (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2021). Así mismo, Finagro reportó que durante el 2019 se otorgaron 13 operaciones de crédito por un valor de 18.467 millones de pesos para el esquema asociativo. Así mismo, reportó que el responsable de crédito fue la asociación, cooperativa u organización del sector solidario que vincula pequeños, medianos y grandes productores. Este monto es casi nulo frente al total de operaciones de Finagro para el periodo referenciado (Finagro, 2020).

⁴⁵ El estudio para el año 2020, señala que 52 cooperativas necesitan recursos de Bancóldex por un monto de 21.678 millones, de pesos con el fin de continuar con su operación de préstamos, mientras que otras 2 solicitan a Finagro 725 millones de pesos con destino al sector agropecuario. Así mismo, se indica que 18 cooperativas dedicadas a la intermediación financiera, que vinculan a 1.214.525 asociados, requieren acceder a los cupos de redescuento de la banca pública, y otorgar créditos a sus asociados, para fortalecer sus actividades productivas.

4.1.3. En el sector de solidario la información estadística completa, representativa, estandarizada, actualizada y confiable es escasa

En el sector de solidario la información estadística completa, representativa, estandarizada, actualizada, confiable y disponible de manera centralizada es escasa. Adicionalmente, la oferta de información se encuentra dispersa y no es comparable. Actualmente no existe un sistema de información robusto, interoperable e integrado que en conjunto con las tecnologías emergentes aproveche la oferta de información del sector. La ausencia de un sistema de información con esas características constituye una problemática en la medida en que: (i) dificulta hacer seguimiento continuo al desempeño de las OES, así como a estrategias, programas y proyectos relacionados con las mismas; (ii) no permite facilitar la toma de decisiones públicas y privadas basadas en evidencia, y (iii) dificulta proveer insumos para la auditoría de procesos, principalmente para la formulación de políticas públicas.

Pese a los esfuerzos gubernamentales, las limitaciones en la disponibilidad de fuentes de información y estadísticas del sector solidario se mantienen. Puntualmente, las limitaciones de información identificadas en el Documento CONPES 3639 siguen vigentes, pues la información limitada y la falta de estandarización y estructuración de datos son un factor problemático común de la oferta de información del sector. Lo anterior, ha dificultado el seguimiento del avance del sector, así como la toma decisiones informada, al tiempo que representa un reto para la formulación de políticas públicas que respondan a las necesidades específicas y heterogéneas del sector (DNP, 2010). Esta situación concuerda con uno de los hallazgos de un estudio del sector que señala que, a pesar de los esfuerzos para unificar criterios, el acceso a la información de las fuentes principales disponibles se caracteriza por presentar datos, períodos y desagregaciones distintas, limitando la posibilidad de generar y usar estadísticas confiables (Uaeos, 2015).

Relacionado con el uso de las tecnologías emergentes, el sector solidario enfrenta problemáticas muy similares a las identificadas en el Documento CONPES 3920 *Política nacional de explotación de datos*⁴⁶. El documento de política publicado en 2018 y asociado a temas de *Big Data* identifica problemáticas que, guardadas las simetrías, corresponden con las carencias que devela el sector de la economía solidaria. Puntualmente, el documento CONPES identifica: (i) bajos niveles de datos públicos digitales disponibles; (ii) baja digitalización; (iii) bajos niveles de datos abiertos; (iv) baja interoperabilidad entre sistemas de información; (v) desconfianza e incertidumbre de la explotación de datos; (vi) bajo capital humano capacitado disponible para la explotación de datos, y (vii) ausencia de cultura de datos.

⁴⁶ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3920.pdf>.

Aunque la generación y explotación de datos son pilares fundamentales para la generación de valor social y económico aplicables al sector solidario, no existe un sistema que consolide información confiable y permita la toma de decisiones basada en evidencia. A este respecto, el PND 2018-2022 y el Documento CONPES 3975 *Política nacional para la transformación digital e inteligencia artificial*⁴⁷ señalan la importancia de potenciar la generación de valor social y económico a través del uso estratégico de las tecnologías, tanto en el sector público como en el privado, así como de impulsar la productividad, generar bienestar ciudadano, y avanzar en la transformación digital sectorial. A este respecto el sector de economía solidaria colombiano no cuenta con un sistema de información robusto que centralice, estandarice, disponga de manera oportuna la información y permita la toma de decisiones estratégica de forma integral. A pesar de que actualmente existen cuatro sistemas de información en etapa de desarrollo, su diseño los condiciona al alcance misional de cada una de las entidades responsables de su desarrollo y no contemplan interoperabilidad con sistemas de información de otras instituciones.

Precisamente, la Superintendencia de Economía Solidaria tiene tres sistemas de información que se encuentran en proceso de conformación y perfeccionamiento a su cargo, pero solo producen información de las organizaciones sujetas a su vigilancia⁴⁸. El primero, el Sistema de información basado en riesgo y evidencia consolida la información financiera de las organizaciones vigiladas. El segundo, la Matriz de indicadores de la delegatura asociativa desagrega la información financiera por períodos de tiempo, tipo de entidad, y nivel de supervisión; además, permite realizar un análisis de sus componentes financieros como el activo, pasivo y patrimonio (Asociación colombiana de Cooperativas, 2019). El tercero se compone de un formulario para la captura de información de la gestión social de la empresa, que permite proyectar y verificar el cumplimiento del acuerdo cooperativo y solidario expresado en los servicios y apoyos que se diseñan para el mejoramiento de la calidad de vida de los asociados y la aplicación de los principios cooperativos, con medición a través de indicadores definidos para el efecto. La problemática puntual con estos tres sistemas de información yace en que se limitan a un subconjunto de OES conformado por las empresas vigiladas. Esta situación se debe, en gran parte a: (i) la falta de interoperabilidad e integración entre sistemas, datos e información; (ii) la baja utilización de nuevas tecnologías para el análisis sistémico y científico de los datos e información; y (iii) el escaso aprovechamiento de los datos e información para la

⁴⁷ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3975.pdf>.

⁴⁸ Por ejemplo, aunque las organizaciones de la economía solidaria se deben registrar ante las cámaras de comercio locales, dicho registro no es objeto de vigilancia por parte de la Superintendencia de la Economía Solidaria, ni esta hace seguimiento a dicha información.

identificación de situaciones de riesgo que puedan afectar a las empresas supervisadas y como insumo para la formulación de políticas públicas.

De otro lado, aunque la Uaeos está desarrollando el Sistema de Información Socioeconómico de las OES (Ssios) que producirá información valiosa, esta se encuentra limitada al campo de acción de la unidad administrativa. Se prevé que el Ssios permita conocer en tiempo real información detallada de sobre las OES del país. Esta plataforma pretende almacenar información de 1.600 organizaciones del sector, además de aportar insumos que permitan priorizar planes, programas y proyectos de las organizaciones fortalecidas por la entidad (Uaeos, 2020). El problema puntual con este sistema de información es que cuando el sistema entre en funcionamiento tendrá un alcance limitado solo al campo de acción de la Uaeos.

Así también, la oferta de información estadística del sector no es suficiente ni confiable, especialmente en términos de la baja calidad de los datos que se reportan al RUES⁴⁹. Dicho registro se alimenta de reportes que entregan datos incompletos, desactualizados y con una desagregación insuficiente para ejecutar un monitoreo y análisis continuo del sector. Esto resulta problemático al dificultar contar con estadísticas suficientes y confiables como insumo para adelantar análisis de información; ampliar la cobertura de supervisión; proporcionar las fuentes para la depuración del registro de empresas; la caracterización y seguimiento confiable de las organizaciones del sector, y la toma decisiones basadas en evidencia.

Lo anterior constituye el opuesto a lo señalado en las bases del PND 2018-2022 en alusión al trabajo decente, el acceso a mercados y el logro de ingresos dignos. La Línea F *Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva del Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados* del instrumento de planeación busca generar servicios que ayuden a ubicar a las personas en puestos de trabajo de calidad; así como promover el acceso de la población a esquemas de protección y seguridad social; y mejorar la formación de trabajo como fuente de conocimientos y habilidades. La escasa oferta de información estadística del sector limita la capacidad de alcanzar estos objetivos pues impide la toma adecuada de decisiones y la provisión de las ayudas pertinentes, además de dificultar el seguimiento de los avances en materia de financiación, organización administrativa, promoción, entre otros que permitan entender la efectividad de las medidas.

⁴⁹ El RUES ofrece información del sector de economía solidaria siempre así se lo delimita en su campo de organización, que permite especificar la información presentada dada una clasificación que se hace sobre las organizaciones a partir de las formas jurídicas que posean.

La baja oferta de información se agrava al considerar que más de la mitad de las empresas que hacen parte de las bases de datos de la Superintendencia de la Economía Solidaria⁵⁰ no cumplen con el régimen de reporte periódico u ocasional predeterminado, contraviniendo el marco normativo vigente. Según información de la Superintendencia de la Economía Solidaria, a corte de marzo de 2021, de 7.062 empresas registradas en las bases de datos del organismo sólo 3.322 habían cumplido con su obligación de reporte de información. Esa situación ha venido en deterioro continuo desde 2018, lo que ha motivado un proceso de depuración dinámico de las bases de datos y de exigencia de requerimientos por parte de la Superintendencia de la Economía Solidaria a las empresas que no han cumplido con los reportes de información. A su vez, estas deficiencias en la supervisión están relacionadas con el enfoque de supervisión basado en el cumplimiento (abordado en el apartado 4.3 de este documento) que se centra en gran medida en el grado en el que las empresas se ajustan a las reglas, requisitos y directivas que les aplican, que, por lo general, implican un programa rígido de inspección en sitio y sanciones por incumplimiento (Toronto Centre, 2018).

4.1.4. Débil desarrollo empresarial de la economía solidaria

El número de OES ha disminuido sostenidamente en los últimos años. Esto se observa en todas las entidades de naturaleza cooperativa, los fondos de empleados, las asociaciones mutuales y las instituciones auxiliares del cooperativismo. Lo anterior, se puede observar en la Tabla 1 que presenta información del número de OES que renovaron su registro mercantil en los últimos tres años.

Tabla 1. Número de empresas que renovaron su registro mercantil por tipo de organización solidaria, 2018–2020

Tipo de organización	Número de organizaciones ^(a)		
	2018	2019	2020
Entidades de naturaleza cooperativa	5.750	5.390	4.612
Fondo de empleados	1.080	1.036	991
Asociaciones mutuales	683	797	833
Instituciones auxiliares del cooperativismo	29	24	20
Total de organizaciones	7.542	7.247	6.456

Fuente: Uaeos (2020).

⁵⁰ La Superintendencia de Economía Solidaria viene adelantando actividades de depuración tendientes a determinar realmente el universo de supervisión. La depuración ha permitido encontrar organizaciones que no tienen supervisión de un organismo de supervisión, sino que están vigiladas por alcaldías y gobernaciones.

(a) Corresponde al número de organizaciones que renovaron la matrícula mercantil durante el año de referencia. Esta información fue consultada en el RUES de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio.

La disminución de OES ha repercutido, sobre todo, en las instituciones auxiliares del cooperativismo. Tal y como lo evidencian la Tabla 2 puede asegurarse que la disminución en el número total de OES es especialmente notable en las entidades de naturaleza cooperativa, las cuales corresponden a más del 70 % del total de organizaciones solidarias.

Tabla 2. Empresas por tipo de OES 2018-2020^(a)

Tipo de organización	OES		
	2018	2019	2020
Entidades de naturaleza cooperativa	2.044	1.932	1.772
Asociaciones mutuales	119	116	93
Fondos de empleados	1.446	1.425	1.377
Instituciones auxiliares del cooperativismo	52	47	49
Total	3.661	3.520	3.291

Fuente: Superintendencia de la Economía Solidaria (2020).

^(a) Esta información difiere de la que reposa en el RUES de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio dado que las empresas se registran ante la Cámara de Comercio, mientras que en la Superintendencia de la Economía Solidaria solo se lleva a cabo el registro de control y legalidad.

Dada la dimensión de las OES en términos del número de asociados que concentra y del empleo que genera, la disminución de este tipo de empresas repercuten negativamente en la generación de ingresos y de empleo. Precisamente, en la Tabla 3 se puede apreciar la dimensión de empresas propias este sector, que para 2020 llegó a concentrar 5,9 millones de asociados. Así también, el sector genera un número de empleos no menor que ha disminuido entre 2018 y 2020. De acuerdo con Rodríguez (2016) la supervivencia comercial de los emprendimientos de forma individual en un ámbito competitivo y global resulta muy compleja, por lo que, la posibilidad que genera el sector solidario de unir esfuerzos para sobrevivir se constituye en una herramienta fundamental. Además, como lo mencionan Lopera (2009), la economía solidaria puede favorecer el logro de objetivos de desarrollo local, mediante encadenamientos productivos, la creación de redes de apoyo y la capacitación del recurso humano. No obstante, con la disminución sostenida de OES en el tiempo, la posibilidad de obtener estos beneficios también disminuye.

Tabla 3. Asociados y empleados de las OES 2018-2020^(a)

Tipo de organización	2018		2019		2020	
	Asociados	Empleados	Asociados	Empleados	Asociados	Empleados
Entidades de naturaleza cooperativa	5.289.152	56.654	5.449.397	51.543	4.898.252	46.705
Asociaciones mutuales	18.081	649	20.962	658	20.290	587
Fondos de empleados	1.065.127	17.191	1.097.443	16.052	1.005.017	11.032
Instituciones auxiliares del cooperativismo	2.067	1.473	1.947	1.472	2.036	1.391
Total	6.374.427	75.967	6.569.749	69.725	5.925.595	59.715

Fuente: Superintendencia de la Economía Solidaria (2020).

^(a) Esta información difiere de la que reposa en el RUES de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio dado que las empresas se registran ante la Cámara de Comercio, mientras que en la Superintendencia de la Economía Solidaria solo se lleva a cabo el registro de control y legalidad.

Finalmente, en el caso específico de las cooperativas que se conforman a partir de emprendimientos, se observa **ineficiencia en el cuidado de los recursos y en la generación de excedentes operativos**. Si bien las cooperativas son una alternativa para la transformación económica, social y ambiental, se encuentran dificultades que están limitando su desarrollo, entre las que se destacan los obstáculos en la gestión financiera, y las limitadas capacidades para el desarrollo del negocio y la gobernanza de las organizaciones. También se perciben bajos niveles de confianza y asociatividad y hay una influencia limitada de las OES en políticas públicas a favor del sector (Confederación de Cooperativas de Colombia, 2019).

4.2. Limitaciones de la oferta educativa para formar en solidaridad y economía solidaria

Los sectores solidarios y de educación se encuentran muy débilmente articulados, además, la oferta de procesos formativos que propenden por la transferencia de saberes y habilidades para la gestión de OES es escasa. Esto explica, en gran parte, el bajo reconocimiento y desarrollo del modelo de economía solidaria al causar, en gran medida, el desconocimiento del modelo de economía solidaria y su impacto en el desarrollo económico y social que caracteriza a la sociedad civil en general, y aún más, a gran parte de los servidores públicos que desarrollan proyectos con OES.

Existe un bajo grado de incorporación de la formación solidaria⁵¹ en todos los niveles del sistema educativo colombiano. Esto, a su vez, se asocia con la escasa oferta educativa de cátedra sobre economía solidaria en los planes de educación nacional. Del mismo modo, no existen lineamientos para procesos formativos que, por un lado, respondan tanto a las realidades de las organizaciones y de los territorios como a las nuevas exigencias normativas, y que, por otro, propicien el fomento de la cultura asociativa y solidaria.

De modo similar, solo una parte de los programas de educación superior incluyen el desarrollo de habilidades y competencias para la gestión de OES y existe una baja producción de estudios e investigaciones relacionados. La poca oferta educativa en este nivel se encuentra dirigida principalmente al nivel de posgrado y existen pocos grupos de investigación en economía solidaria reconocidos por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Así también, la oferta de capacitación y asistencia técnica para el sector impartida por las OES es insuficiente. Aunque dicha oferta se encuentra disponible a nivel nacional, en algunas ocasiones se ve limitada por problemas de acceso y cobertura. Esto se traduce en desconocimiento de los modelos asociativos, falta de visión compartida de las comunidades, y explica las deficientes prácticas socio-empresariales de las organizaciones.

En vista de lo anterior, se observa un escaso conocimiento y poca formación en el modelo de economía solidaria y en su impacto en el desarrollo social y económico. Esto es cierto tanto en la ciudadanía como en los servidores públicos que desarrollan proyectos con OES. Así mismo, existe poca articulación y priorización de la educación solidaria en el sistema educativo; y reducidos procesos formativos que propendan por la trasferencia de saberes y habilidades para la gestión de las organizaciones del sector.

En los apartados siguientes se abordan y desarrollan las limitaciones de la oferta educativa para la formación de la población en solidaridad y economía solidaria. Las limitaciones son: (i) baja incorporación de la educación solidaria en la educación formal de los niveles de educación básica y media; (ii) baja oferta de formación e investigación en economía solidaria en las instituciones de educación superior, y (iii) limitaciones en la educación solidaria desarrollada desde las organizaciones de economía solidaria.

4.2.1. Baja incorporación de la educación solidaria en los niveles de educación básica y media y del ciclo de alfabetización de la educación para adultos

⁵¹ Como lo señala la Directiva 031 del año 2000 de la Uaeos, la formación solidaria se entiende como uno de los ámbitos de la educación solidaria y propende por el desarrollo del sentido de pertenencia del asociado hacia su organización y al sector a través del conocimiento de sus deberes y derechos, logrando su propia identidad y el crecimiento como ser humano.

Históricamente, la educación solidaria no ha sido parte de la oferta educativa disponible para los niveles de educación básica y media, ni del ciclo de alfabetización de la educación para adultos⁵². En la construcción de gran parte de los documentos de política pública educativa como lineamientos, guías y modelos educativos que orientan el diseño de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) (Ministerio de Educación Nacional, 2010) no se contempla a la educación solidaria como parte de la estrategia de formación integral de las nuevas generaciones. Por ello, en las instituciones educativas se ha dificultado el reconocimiento y aplicación de los aportes y fortalezas de la educación solidaria en la formación de la mentalidad emprendedora y socio-empresarial de los niños y jóvenes. Si bien se cuenta con herramientas como la Guía 26 *¿Cómo participar en los procesos educativos de la escuela?*⁵³ y Nueva Pangea⁵⁴ que incluyen el componente de gestión de riesgos en la educación económica y financiera para los colegios, estas herramientas no abordan los temas relacionados con la economía solidaria.

El distanciamiento entre el sector solidario y el educativo ha generado que en los procesos de formación docente y en las facultades de educación de las universidades se excluyan los contenidos relacionados con la economía solidaria. Aunque en los últimos años el Ministerio de Educación Nacional, en trabajo conjunto con la Uaeos, ha avanzado en la elaboración de documentos orientadores relacionados con la formación en educación solidaria⁵⁵, la oferta de contenidos educativos relacionados con la economía solidaria aún es muy baja. Esta situación desemboca en una baja capacitación de docentes y directivos docentes en temas relacionados con la asociatividad y el emprendimiento solidario, situación que dificulta la promoción de la educación solidaria al interior de las instituciones educativas, su articulación con los PEI y con la estructura curricular.

A lo anterior se suma la baja oferta de estrategias de articulación de la educación solidaria en el sistema de educación formal que se proponen desde lo público. A la fecha, solo existe un programa de articulación de ambos sectores, a saber, el programa *Formar*

⁵² De acuerdo con el artículo 6 del Decreto 3011 de 1997 la alfabetización hace parte del ciclo de educación básica primaria y su propósito fundamental es el de vincular a las personas adultas al servicio público educativo y asegurar el ejercicio del derecho fundamental a la educación y la consecución de los fines de la educación.

⁵³ La Guía No. 26 *¿Cómo participar en los procesos educativos de la escuela?* Fue desarrollada por el Ministerio de Educación Nacional para contribuir a la participación de los padres en el proceso de formación de sus hijos.

⁵⁴ La Nueva Pangea fue desarrollada por el Ministerio de Educación Nacional y la Federación de Aseguradores Colombianos en el marco de la Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera con el fin de contribuir en el fortalecimiento de los conocimientos, habilidades y actitudes de los estudiantes frente a la toma de decisiones, la administración de recursos y el establecimiento de metas.

⁵⁵ Dentro de esos documentos orientadores pueden destacarse: (i) el documento de Lineamientos generales y orientaciones para la educación formal de personas jóvenes y adultas en Colombia desarrollado en 2017 por el Ministerio de Educación Nacional y la Asociación Colombiana de Universidades, y (ii) el modelo educativo flexible Propuesta de aprendizaje para cambiar entornos sociales, publicado en 2018 por el Ministerio de Educación Nacional.

para emprender en asociatividad solidaria (Uaeos, 2013) que, aunque contempla la formación de docentes y directivos docentes, en la práctica, ha estado muy limitado en su implementación dada la disponibilidad de recursos financieros relacionados, por lo que desde 2016 solo se ha implementado en 63 instituciones educativas del país⁵⁶.

4.2.2. Baja oferta de formación e investigación en economía solidaria en las instituciones de educación superior

A nivel de los programas de educación superior en el país, se observa una baja oferta de programas que incluyan temáticas asociadas a la educación solidaria, principalmente en niveles de pregrado. De acuerdo con el Sistema Nacional de Información de Educación Superior (Snies), a corte del 6 de abril de 2021 se encontraban registrados 91 programas académicos orientados a la formación en organizaciones que abordaban temáticas como: (i) gestión; (ii) liderazgo (iii) gerencia; (iv) comunicación; (v) psicología; (vi) trabajo; (vii) gestión humana; (viii) calidad, y (ix) territorio. De estos programas, 61 se encontraban activos 48 en los niveles de especialización y maestría, tal y como lo presenta la Tabla 4. Sin embargo, no es evidente el tratamiento diferencial o abordaje puntual de gestión de OES como cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales. A la fecha, solo existe un programa de formación tecnológica ofrecido por la Universidad Nacional Abierta y a Distancia que establece explícitamente que se dirige a empresas asociativas y organizaciones comunitarias.

Tabla 4. Número de programas educativos en Instituciones de Educación Superior relacionados a temáticas de organizaciones, economía solidaria, y social solidaria

Nivel de formación	Número de programas educativos en Instituciones de Educación Superior relacionados a:		
	Temáticas de organizaciones	Temáticas de economía solidaria	Temáticas de economía social y solidaria
Formación técnica profesional	0	0	0
Tecnología	8	1	0
Profesional	0	0	1
Especialización	16	3	3
Maestría	32	1	1
Doctorado	5	0	0
Total de programas	61	5	5

Fuente: Dirección de Desarrollo Social del DNP con información de la Uaeos y el Snies (2021).

⁵⁶ De acuerdo con los datos abiertos del Ministerio de Educación Nacional, para el año 2020 había aproximadamente 17.000 instituciones educativas en el país.

En lo referente a la oferta de programas relacionados con economía solidaria se ha observado una reducción en el número de programas activos lo que redunda en una reducción de la oferta. De los 41 programas registrados en el Snies, a corte de abril de 2021 solo se encontraban activos cinco, de los cuales tres corresponden al nivel de especialización. Por otra parte, de los programas vigentes, solamente uno es un programa de pregrado y corresponde al programa de formación tecnológica en gestión de OES ofrecida por la Fundación Universitaria de San Gil. Con esta consulta se observa la disminución de la oferta educativa hacia la formación del sector solidario, pues en el 2019 la misma búsqueda arrojaba 8 programas y 3 se encontraban en el nivel de pregrado, lo que implica que, en ese periodo de tiempo se cerraron 2 programas de formación.

Así mismo, como se observa en la Tabla 4, los programas referentes a las temáticas de economía social y solidaria se ofertan sobre todo para los niveles de formación de posgrado. No obstante, la Universidad del Cauca, ofrece un programa presencial a nivel de pregrado en donde se otorga el título de profesional en gestión territorial y economía social y solidaria.

Adicionalmente, la promoción de la investigación en economía solidaria en universidades, organizaciones del sector y organismos del estado es limitada. Esto ocasiona que su uso como fuente de conocimiento para la innovación, el trabajo en red y la adopción de las tendencias mundiales que faciliten la permanencia en el mercado de las OES y su desarrollo socio empresarial sea escaso. Lo anterior, se ve reflejado en los pocos grupos de investigación que abordan temas relacionados con economía solidaria que han sido reconocidos por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. Tal y como se puede observar en la Tabla 5, de acuerdo con la clasificación de producción científica, del total de grupos de investigación reconocidos, solo cuatro se identifican como relacionados directamente con la temática de economía solidaria.

Tabla 5. Grupos de investigación en temáticas relacionadas con la economía solidaria

Categoría	Total	Grupos en Economía solidaria	Nombre del grupo
A1	717	0	
A	1.023	0	
B	1.285	2	Economía solidaria y desarrollo (Universidad Minuto de Dios) Ecosol (Universidad Católica Luis Amigó)
			Grupo Lasallista de Economía Solidaria
C	2.328	2	(Universidad de La Salle) Indesco (Universidad Cooperativa de Colombia)
Reconocidos	419	0	
Total	5.772	4	

Fuente: Dirección de Desarrollo Social del DNP, y Uaeos con información de ScienTI (2021).

A pesar de que existen otros grupos de investigación que han abordado la economía solidaria dentro de sus líneas de investigación, los desarrollos sobre el tema siguen siendo escasos. Entre estos, se encuentran el grupo *Institucionalidad y desarrollo rural* de la Pontificia Universidad Javeriana; los grupos *Abogados solidarios UCC, GIPE, y Sinergia* de la Universidad Cooperativa de Colombia; el grupo de *Socioeconomía, instituciones y desarrollo* de la Universidad Nacional de Colombia, y el grupo *IDCEA* de la Fundación Universitaria de San Gil.

4.2.3. Limitaciones en la educación solidaria desarrollada desde OES y bajo conocimiento del tema en los servidores públicos que desarrollan proyectos con organizaciones del sector

Desde las OES se adelantan acciones educativas dispersas que no surten el impacto que se espera de ellas. Esta problemática se explica en gran medida gracias a la desarticulación entre los lineamientos educativos y de política pública que orienten los procesos hacia la consolidación de una cultura solidaria en el país (Uaeos, 2020). Adicionalmente, hay escasos procesos de innovación en el desarrollo de programas educativos; una limitada oferta de programas educativos solidarios en las organizaciones, y se observa una desarticulación entre las gestiones educativas de los comités de educación⁵⁷ y la planeación estratégica de las mismas, lo que se evidencia en la inoperancia o inexistencia del Proyecto Educativo Social Empresarial (Pesem) en las OES del país (Uaeos, 2019). A este respecto, aunque se ha identificado que el desarrollo socio-empresarial

⁵⁷ De acuerdo con el artículo 90 de la Ley 79 de 1988 son los comités u órganos de la administración de las OES los que se encargan de orientar y coordinar las actividades de educación cooperativa.

solidario está soportado en instrumentos⁵⁸ como el balance social, contable y económico; su plan de desarrollo; y el Pesem (Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, 2001) estos se encuentran desactualizados.

Sumado a lo anterior, una gran parte de la población ubicada principalmente en las zonas rurales tiene dificultades para acceder a la oferta de formación en educación solidaria. Esto sucede dado que gran parte de la formación se brinda de forma presencial en lugares ubicados en el área urbana, y no se cuenta con plataformas de enseñanza en línea, y otras modalidades no convencionales de educación como la educomunicación, la educación a distancia, o la educación con mediación tecnológica, que permiten a la comunidad asociada o interesada en formar parte de la economía solidaria acceder a programas de formación y educación solidaria. Al respecto, en el marco del trámite de acreditación de los programas educativos a impartir por las OES del país⁵⁹, la Uaeos registró que a corte de abril de 2021 existían 128 entidades del sector solidario acreditadas en modalidad presencial y 9 entidades en modalidad virtual. A partir de la información registrada en el Sistema Integrado de Información y Acreditación se concluye que únicamente el 7 % de las organizaciones acreditadas en modalidad presencial ha solicitado la modalidad virtual, ya que estas OES no cuentan con las plataformas, infraestructura y recursos para su adecuado desarrollo. Las 128 entidades acreditadas se encuentran ubicadas en 22 departamentos y 34 municipios, de los cuales Cundinamarca posee la mayor concentración (46 entidades).

Adicionalmente, los servidores públicos desconocen de las características del modelo asociativo solidario y cómo trabajar con las OES. Si bien la Uaeos ha diseñado el curso virtual *Reactivando el territorio: asociatividad solidaria*; desde el sector público no se ha desarrollado una oferta de capacitación para los funcionarios que aborde los temas referentes a la economía solidaria. Así también, en la oferta de la Escuela Superior de Administración Pública no se cuenta con seminarios, cursos cortos, o diplomados relacionados con estos temas.

⁵⁸ Se señalan estos instrumentos en la medida en que identifican, fortalecen y potencian procesos en pro del desarrollo integral de todas las personas asociadas, sus familias y comunidad del entorno a las organizaciones de economía solidaria.

⁵⁹ La acreditación es el procedimiento administrativo mediante el cual la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias autoriza a las organizaciones que cumplen los requisitos establecidos, para impartir el curso de economía solidaria y expedir los certificados válidos para cumplir con el requisito previo al registro de las organizaciones de economía solidaria ante los entes competentes. Este procedimiento se encuentra reglamentado por las resoluciones 110 de 2016, 332 de 2017 y 221 de 2007 de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias.

4.3. Debilidades del modelo de supervisión para la inspección, vigilancia y control de las organizaciones de economía solidaria

De las debilidades más importantes de la economía solidaria en el país deben mencionarse las múltiples falencias del modelo de supervisión vigente. Dichas falencias se encuentran relacionadas con el escaso abanico de herramientas a disposición de la Superintendencia de Economía Solidaria para ejercer un control efectivo sobre las empresas del sector.

A ese respecto, el PND 2018-2022 identifica una serie de barreras que en general afectan el entorno de crecimiento de la economía solidaria⁶⁰ y dificultan la mitigación del riesgo al tiempo que favorecen la informalidad del sector. Estas barreras abarcan: (i) debilidad institucional para ejercer la supervisión; (ii) ausencia de sistematización de la información y los procedimientos relativos a las OES; (iii) foco de la supervisión en empresas alguna vez registradas⁶¹, y (iv) falta de un enfoque basado en el manejo del riesgo.

En concreto, existen problemáticas puntuales que originan las falencias del modelo de supervisión vigente para el sector solidario. Estas son: (i) bajo nivel de implementación del enfoque de supervisión basado en el riesgo como complemento del modelo basado en el cumplimiento; (ii) desaprovechamiento de la oferta de información disponible como insumo para la supervisión; (iii) poca cultura de autorregulación y autocontrol en las empresas del sector, y (iv) desarticulación de la Superintendencia de la Economía Solidaria con otras superintendencias e instituciones con miras a ejercer un control más efectivo, especialmente en cuanto a la preservación del objeto jurídico de las empresas del sector y la definición de un conjunto de reglas y procedimientos estándar que permitan la supervisión efectiva; y (vi) una estructura institucional insuficiente e inadecuada de la Superintendencia de la Economía Solidaria para las actividades de supervisión, inspección y vigilancia. En las subsecciones 4.3.1 a 4.3.4 se presenta el detalle de cada una de estas problemáticas.

4.3.1. Bajo nivel de implementación del enfoque de supervisión basado en el riesgo

La Superintendencia de la Economía Solidaria se ha centrado históricamente en ejercer una supervisión fundada en el cumplimiento con una baja incursión del modelo de supervisión basado en el riesgo⁶². Este enfoque desconoce en gran medida el esfuerzo

⁶⁰ Compuesto por la formalización, el emprendimiento y la dinamización empresarial.

⁶¹ Esta característica resulta problemática pues supervisar empresas alguna vez registradas implica ineficiencia en la supervisión al incluir empresas que ya no pertenecen al sector o están completamente fuera de operación.

⁶² Según el *Toronto Centre*, la supervisión basada en riesgos se concentra en los resultados y los principios y busca evaluar de manera prospectiva los riesgos prudenciales y de conducta que enfrentan las empresas y hasta

internacional que viene realizando para complementar el primer modelo con el segundo. Como lo señala la organización sin ánimo de lucro *Toronto Centre* (2018), la combinación de enfoques basados en reglas de cumplimiento y en principios de riesgos es posible, con un equilibrio que varíe según las actividades y los riesgos que se aborden. La baja implementación del enfoque basado en riesgos constituye un problema en la medida en que, sumado a la necesidad de reclasificar a las empresas del sector con miras a focalizar esfuerzos de supervisión, mantiene latente la posibilidad de materialización de eventos que conlleven a efectos no deseados para las empresas y el sector mismo como la quiebra y perdida de ahorros de los afiliados a cooperativas⁶³ o la perdida de aportes de los asociados. Esta organización también señala que desde el rol del supervisor es importante identificar qué actividades dentro de las empresas presentan mayor riesgo para los objetivos de supervisión y prestarles mayor atención (*Toronto Centre*, 2018), sin embargo, en Colombia esta identificación no sucede actualmente.

En la medida en que el desempeño de las grandes OES impacta considerablemente el desempeño del sector, no enfocar los esfuerzos de supervisión en las empresas de mayor tamaño⁶⁴ representa una amenaza para la estabilidad del sector. Como lo señala información de la Superintendencia de la Economía Solidaria con corte a marzo de 2021, de las 3.322 empresas del sector que aparecen registradas en sus bases de datos y reportan información (del total de 7.062 registradas) 552 concentran el 90 % de los activos reportados, de las cuales 126 concentran el 70 % del total de los activos reportados. La concentración de activos del sector en un número tan bajo de empresas indica que se debe tener un particular cuidado y ser especialmente estricto en cuanto al cumplimiento de las reglas por parte de dichas empresas y la adecuada gestión de los riesgos, pues los malos resultados de algunas de estas podrían tener un efecto negativo sobre el sector en su totalidad. Lo anterior resulta problemático en la medida en que: (i) el modelo de cumplimiento actualmente implementado por la Superintendencia no contempla los criterios prospectivos de prevención de materialización de riesgos, y (ii) se dificulta el manejo eficiente de los

qué punto estas pueden gestionarlos y contenerlos. Para las empresas grandes los enfoques pueden ser continuos y para las pequeñas específicos, con el fin de garantizar un tratamiento justo, proporcionado y coherente, sopesando los costos y beneficios de desplegar los recursos del organismo, que son limitados, en casos de alto impacto, sin que esto implique dejar de desarrollar formas constructivas y proporcionadas para atender a las pequeñas empresas.

⁶³ En general, se puede decir que una situación no deseada es aquella donde existe una desviación de los objetivos corporativos o el desarrollo de operaciones que no le son propias a las empresas del sector de la economía solidaria, derivando en situaciones que pueden comprometer o afectar los aportes de los asociados y, dependiendo el tipo de la empresa, los ahorros que está autorizada a captar, manejar e invertir. Estas situaciones, en caso de materializarse, además de la afectación mencionada, pueden generar un clima de desconfianza generalizado en las empresas del sector que es de difícil recuperación.

⁶⁴ Tamaño según sus activos.

recursos escasos con que cuenta la Superintendencia con el fin de ejercer un control efectivo sobre las empresas que representan la mayor parte del sector.

4.3.2. Baja promoción de buenas prácticas para el ejercicio pleno del autocontrol y la autorregulación en las empresas y bajo aprovechamiento de los mecanismos de colaboración para la supervisión

Actualmente no se promocionan las buenas prácticas para el ejercicio pleno del autocontrol, mientras que la autorregulación en las OES es poco promovida por las entidades con competencia para ello. Lo anterior, se debe a que existe desarticulación en la definición y ejecución entre las estrategias para la sensibilización de OES en temas de autocontrol y autorregulación que son definidas por la Superintendencia de la Economía Solidaria y la Uaeos.

Lo anterior, resulta problemático en la medida en que dificulta la sostenibilidad de las empresas del sector solidario, así como el incremento de su productividad y de su competitividad mediante el cumplimiento assertivo y voluntario de las normas. De nuevo, esta situación resulta de la descoordinación entre la Superintendencia de Economía Solidaria y la Uaeos, pues ambas son importantes en el logro del cumplimiento de la normatividad del sector solidario en la medida en que la Superintendencia ejerce un papel de supervisión y la Uaeos ejecuta actividades de fomento.

4.3.3. Desarticulación entre los organismos responsables de supervisar a las empresas del sector en relación con la preservación de su naturaleza jurídica

La supervisión de la preservación de la naturaleza jurídica de las OES se ejerce desarticuladamente y en cabeza de diferentes Superintendencias. Lo anterior se debe a que actualmente no existen criterios, metodologías y acciones estandarizadas que guíen la supervisión de la naturaleza jurídica de las empresas del sector solidario entre las superintendencias que ejercen esa labor, pues, aunque la Superintendencia de la Economía Solidaria es la responsable de la supervisión de las cooperativas y de las organizaciones de economía solidaria que no se encuentren sujetas a la supervisión especializada, la especialización en relación con el objeto de algunas empresas le otorga la competencia de supervisión a otras superintendencias. Dentro de esas superintendencias pueden mencionarse: (i) la Superintendencia Financiera de Colombia; (ii) la Superintendencia Nacional de Salud; (iii) la Superintendencia de Transporte; (iv) la Superintendencia de Servicios Públicos, y (iv) la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Adicionalmente, aunque los modelos de supervisión alrededor del mundo permiten que algunas entidades de los gremios de cooperativas o entidades pertenecientes a la economía

solidaria ejerzan un papel de apoyo a la supervisión de las entidades pertenecientes al sector, este modelo aún no se ha adoptado en Colombia.

Lo anterior posibilita la desprotección de la naturaleza jurídica de las empresas, que puede conllevar la ejecución de operaciones que no les son propias, poniendo en riesgo sus intereses legítimos, los de sus asociados, los de terceros y los de la comunidad en general. A este respecto, Gongwei (2015) encuentra que la falta de supervisión por parte del Gobierno sobre las empresas pertenecientes al sector de la economía solidaria genera problemáticas debido a que la finalidad de las cooperativas se termina tergiversando. En general, la función de supervisión cooperativa debe garantizar la defensa y desarrollo de las empresas por lo que preserva la naturaleza jurídica de la empresa y protege los intereses de los asociados y del Estado en la búsqueda de una cooperación real, así como los intereses de las personas de ser beneficiarias de los servicios de las empresas; esto, no es totalmente cierto en el caso colombiano.

4.3.4. Debilidad en la estructura institucional de la Superintendencia de la Economía Solidaria

La Superintendencia de la Economía Solidaria tiene una estructura institucional insuficiente e inadecuada para el desarrollo de sus funciones. Según lo manifiesta la misma Superintendencia de la Economía Solidaria el número de supervisores por cada entidad supervisada es mucho menor respecto a otras Superintendencias como la Superintendencia Financiera de Colombia. Además de lo anterior, hay poca presencia de la Superintendencia de la Economía Solidaria a nivel local y regional. La estructura institucional actual de la superintendencia no le permite hacer frente a los desafíos que representa, como: (i) fortalecer el modelo de supervisión de cumplimiento de la normativa vigente para el sector solidario; (ii) complementar este último con el modelo basado en la gestión de riesgos, asegurando una adecuada implementación y cobertura, y (iii) atender con suficiencia las demás exigencias que plantea la política pública del sector.

Tal y como lo reconoce el *Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad* del PND 2018–2022 existe debilidad institucional en el ejercicio de la supervisión, vigilancia y control de las OES. Las OES son vigiladas por diferentes superintendencias dependiendo de la rama económica en la que operan. En particular, las superintendencias Financiera, de Vigilancia y Seguridad Privada, de Salud, de Transporte y la de Sociedades, ejercen supervisión sobre las OES en los casos en que su objeto social recae en actividades vigiladas por estas entidades. Sin embargo, la mayoría de las OES en Colombia ejercen sus actividades fuera de los sectores económicos vigilados por estas superintendencias, generando la necesidad de la existencia de un ente de supervisión que

vigile exclusivamente a este tipo de organizaciones. Esta función es ejercida por la Superintendencia de la Economía Solidaria.

La descentralización de la supervisión, aunque necesaria, no facilita la homogenización de criterios de supervisión ni la articulación entre esas entidades. Lo anterior, también incrementa el riesgo de materialización de eventos adversos para las organizaciones, así como la informalidad del sector. Así también las Bases del mismo PND 2018-2022 reconocen la baja cobertura de las entidades de fomento y control del sector solidario, estableciendo la debilidad de su estructura institucional.

5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

A continuación, se exponen el objetivo general y los objetivos específicos de la política, así como el plan de acción propuesto con el fin de alcanzarlos, y los esquemas de seguimiento y financiamiento asociados.

5.1. Objetivo general

Formular e implementar acciones y estrategias que permitan el reconocimiento, fortalecimiento, y desarrollo del modelo de economía solidaria en el país de tal modo que se consolide como herramienta para el desarrollo económico y social del país.

5.2. Objetivos específicos

OE1. Formular e implementar directrices, lineamientos y estrategias orientadas a incrementar el impacto de las actividades de promoción, creación, fortalecimiento, desarrollo, integración y protección de la economía solidaria para profundizar y ampliar el alcance de la economía solidaria con énfasis en el desarrollo territorial y considerando las especificidades de las zonas rurales, en línea con el Planfes.

OE2. Fomentar la educación en economía solidaria como mecanismo de crecimiento, identidad y sostenibilidad de la economía solidaria, enfatizando en los conocimientos y las competencias necesarias para lograr la gestión adecuada del sector y sus organizaciones.

OE3. Fortalecer el modelo de supervisión de tal manera que se promueva el cumplimiento y un enfoque basado en el análisis del riesgo para garantizar la perdurabilidad del modelo de economía solidaria, garantizar los derechos de los participantes de esta y simplificar y acelerar los procedimientos relacionados con la supervisión.

5.3. Plan de acción

La política pública para el desarrollo de la economía solidaria generará instrumentos que permitan el reconocimiento, fortalecimiento y desarrollo del modelo de la economía

solidaria. Lo anterior, con miras a consolidar el sector atendiendo su filosofía, principios, valores y objetivos, en el ámbito nacional y regional, así como en los sectores estratégicos de la economía. Para el cumplimiento del objetivo general de esta política se consideran tres ejes estratégicos establecidos a partir de los problemas identificados en el diagnóstico. Estos abarcan: (i) fortalecimiento de la economía solidaria; (ii) educación solidaria, y (iii) supervisión para la inspección, vigilancia y control.

Los tres ejes estratégicos de la política están relacionados con los objetivos específicos de este documento. A continuación, se presentan las acciones más representativas consignadas en su totalidad en la matriz del Plan de Acción y Seguimiento (PAS) que puede consultarse en el Anexo A de este documento y señala entidades responsables, períodos de ejecución y metas, así como recursos necesarios y disponibles para su implementación.

5.3.1. Fortalecimiento de la economía solidaria: Estrategia para desarrollar acciones de promoción, creación, fortalecimiento, desarrollo, integración y protección del sector de la economía solidaria

En cumplimiento del objetivo específico 1 de esta política, a saber: formular e implementar directrices, lineamientos y estrategias orientadas a incrementar el impacto de las actividades de promoción, creación, fortalecimiento, desarrollo, integración y protección de la economía solidaria articulada al desarrollo territorial y considerando las especificidades de las zonas rurales, en línea con el Planfes, se adelantará el siguiente conjunto de acciones:

Línea de acción 1. Fomento y promoción de la economía solidaria

Entre 2022 y 2023 la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, con apoyo del Ministerio del Trabajo desarrollará una estrategia nacional de promoción de la cultura solidaria empleando diferentes medios de telecomunicación y edocomunicación como radio, televisión e internet, para impulsar el modelo de la economía solidaria dando a conocer su filosofía, principios, valores y fines, así como las características y bondades como modelo empresarial, destacando las similitudes y diferencias entre las formas jurídicas que conforman la economía solidaria. Dicho desarrollo contempla el diseño e implementación de la estrategia.

Con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de las OES la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, con el apoyo del Ministerio del Trabajo, y la Superintendencia de la Economía Solidaria, implementará una estrategia orientada a impulsar el espíritu fondista en articulación entre los fondos de empleados y entre estos y sus asociados. Esto contribuirá a incentivar a los empleados de las diversas organizaciones a unirse a los fondos de empleados existentes o a crear nuevos. Lo anterior, busca fortalecer

financieramente los fondos de empleados, y por esta vía a fortalecer el sector solidario. Esta acción se ejecutará entre el segundo semestre 2021 y 2025.

En este sentido, para fortalecer la articulación en el sector de la economía solidaria la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias tiene previsto el diseño y puesta en marcha de herramientas que contribuyan al cumplimiento del principio de integración entre las OES. Esta acción se llevará a cabo con el apoyo del Ministerio del Trabajo, entre 2021 y 2023.

Por su parte, bajo el liderazgo del Ministerio del Trabajo se elaborará un documento sobre los tipos de incentivos que podrían generarse en favor de empresas que fomenten la creación, desarrollo y subvención de Fondos de Empleados que beneficien directa e indirectamente a sus trabajadores e implementar las recomendaciones de esta política. Esto permite incrementar los actores dentro de la economía solidaria en el territorio nacional. Esta acción se adelantará entre 2021 y 2025, con el apoyo de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias con el apoyo del Ministerio del Trabajo trabajará en la articulación de actividades entre las entidades territoriales y nacionales que contribuyan con la ejecución de la política pública integral para la economía solidaria. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2025.

Finalmente, la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera, con el apoyo de la Superintendencia de Economía Solidaria, y la Banca de las Oportunidades, elaborará un estudio sobre la capacidad, retos y necesidades de las OES para aportar a la inclusión financiera en el país, en el que se incorpore un diagnóstico sobre los avances de las organizaciones en materia de adopción de innovación y tecnología para la prestación de servicios de ahorro y crédito. Esta acción iniciará en 2022 y finalizará en 2023.

Línea de acción 2. Revisión y actualización del marco normativo existente

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 164 de la Ley 1955 de 2019 que sancionó el PND 2018-2022 referente a la construcción de la política pública integral para la economía solidaria, el Gobierno nacional considera de vital importancia revisar la normatividad vigente de las diversas formas asociativas de economía solidaria, procurando la superación de obstáculos técnicos y normativos existentes que imposibilitan en mayor dimensión la generación de emprendimientos asociativos solidarios. De este modo:

Entre 2021 y 2023 el Ministerio del Trabajo, con el apoyo de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, reglamentará la existencia de nuevas formas de desarrollo cooperativo en observación del marco general de la Ley 79

de 1988, con el objeto de ampliar la participación de la Economía Solidaria en el país al facilitar la creación de nuevas OES.

Por su parte, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, con el apoyo del Ministerio del Trabajo, y de la Superintendencia de Economía Solidaria, trabajará en la elaboración de un estudio que realice una revisión del marco normativo vigente para los Fondos de Empleados, la normatividad de las asociaciones mutuales, la generación de empresas desde los excedentes con el fin de presentar la propuesta de ajuste correspondiente y efectuará la gestión para su implementación. Se espera que al revisar el marco normativo se puedan generar disposiciones que favorezcan el uso de los excedentes de este tipo de organizaciones vía fondo social, crédito o fondo mutual, para la creación de OES. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2023.

Línea de acción 3. Fortalecimiento institucional

El Gobierno nacional adelantará una evaluación de las fortalezas y debilidades de la institucionalidad existente para el sector, con el fin de ajustarla a los lineamientos de la política pública y realizará acciones tendientes al robustecimiento de la institucionalidad y la política pública para el fomento, inspección, vigilancia y control de las organizaciones solidarias. Dentro de las principales acciones definidas, se considera la siguientes:

La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias consolidará y presentará ante el Departamento Administrativo de la Función Pública una propuesta de rediseño institucional que garantice una estructura robusta que pueda atender actividades de fomento, así como los desafíos y retos que plantea el ejercicio derivado de la política pública. Esta acción se adelantará entre 2021 y 2022 con el apoyo del Ministerio del Trabajo.

Línea de acción 4. Acceso a mecanismos de financiación para organizaciones de economía solidaria

Dentro de las acciones definidas con el objetivo de disponer de fuentes de financiación y recursos que aseguren el fomento de la economía solidaria y la productividad de sus empresas, se consideran las siguientes:

Entre 2021 y 2023 la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, con el apoyo del Ministerio del Trabajo, elaborará una propuesta técnica para la consideración de Vicepresidencia de la República como líder y coordinador de la Comisión Intersectorial para la Economía Solidaria, cuyo objeto es la creación y puesta en funcionamiento de un Fondo de Promoción y Fomento para el Desarrollo de la Economía Solidaria como una cuenta independiente y especial adscrita y administrada por la entidad cabeza del sector solidario para financiar emprendimientos asociativos solidarios

que provengan y sean desarrolladas por OES especialmente las presentes en los municipios rurales del país, así como emprendimientos de jóvenes y mujeres en servicios sociales, turismo y otras actividades afines. La propuesta debe permitir al Fondo la asignación de capital semilla y la articulación o alianzas estratégicas de inversión conjunta (*Joint Venture*) a largo plazo entre OES.

Con el objetivo de ampliar el ámbito de acción de las OES el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Superintendencia de Economía Solidaria, y la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, revisarán la viabilidad de incluir las cuentas de ahorros de las OES que ejercen actividad financiera, como cuentas habilitadas para recibir instrumentos y mecanismos para que los asociados de las entidades reciban el pago de las mesadas pensionales cuando así lo autoricen. Esta acción se realizará entre 2021 y 2023.

Por su parte, con el fin de mejorar la financiación de las OES Bancóldex elaborará un análisis sobre la posibilidad de creación de líneas especiales de crédito con aportes de entidades del Gobierno para fortalecer la capacidad de irrigación de crédito de los fondos de empleados, organizaciones mutuales y cooperativas, para que éstas a su vez apoyen el desarrollo productivo. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2025.

Línea de acción 5. Sistema de información del sector

Con el propósito de disponer y permitir el acceso abierto a información estadística completa, representativa, estandarizada, actualizada y confiable que permita: (i) hacer el seguimiento del sector de economía solidaria; (ii) facilitar la toma de decisiones públicas y privadas, y (iii) proporcionar insumos con valor social y económico para la formulación de políticas públicas⁶⁵:

La Superintendencia de la Economía Solidaria, con el apoyo de Ministerio de Trabajo, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, y la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, estructurarán un sistema de información del sector que permita unificar los diferentes datos cualitativos y cuantitativos que capturan los entes de fomento, registro, supervisión y control del sector, al tiempo que permita profundizar en el análisis de la evolución y el impacto de las organizaciones de economía solidaria. Dicha estructuración incluye la definición de los propósitos del sistema, la identificación de las fuentes de información, el establecimiento de los canales por los cuales se va a obtener y transmitir la información, las formas de procesar y analizar los datos e

⁶⁵ Bajo el principio de que “los datos son un activo estratégico que genera valor social y económico, por lo que su explotación debe cumplir una función social, orientada a la maximización de beneficios para todos los actores involucrados”. Este principio hace parte de los Principios con los que se formuló el Plan de Acción y Seguimiento del Documento CONPES 3920 *Política nacional de explotación de datos (Big Data)* publicado en 2018.

información, y los receptores del producto o las salidas. La implementación del sistema debe permitir la sinergia positiva entre los actores del sector y los grupos de interés para la provisión de información de valor público que permita el análisis, desarrollo, impacto y beneficios sociales y económicos de la economía solidaria en el país; acompañado de campañas educativas para fomentar la calidad de la información estadística del sector. Esta acción se realizará entre 2021 y 2023.

En línea con lo anterior, entre 2021 y 2023 el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, la Superintendencia de Economía Solidaria, y la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, visibilizarán el sector de la economía solidaria a través de la Cuenta Satélite de Instituciones Sin Fines de Lucro, con el objeto de ser una extensión del sistema de cuentas nacionales, que además permiten ampliar la capacidad analítica de la contabilidad nacional a determinadas áreas de interés socio-económico de una manera flexible y para este caso, el de la economía solidaria, sin sobrecargar o distorsionar el sistema central de la estadística nacional.

Línea de acción 6. Realizar campañas educativas orientadas a fomentar la cultura de la calidad de la información estadística del sector

Entre 2021 y 2025 la Superintendencia de Economía Solidaria, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, el Ministerio del Trabajo, y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, con la intención de promover la generación, mantenimiento y conocimiento de buenas prácticas en el manejo de la información realizarán campañas educativas orientadas a fomentar la cultura de la calidad de la información estadística del sector. De este modo, se podrán establecer encadenamientos en todas las etapas que promueven la implementación de políticas públicas bien informadas; desde la recolección adecuada y transparente de los datos para su transformación en información de valor público que sirva de insumo para el diagnóstico de problemáticas y generación de potenciales soluciones basadas en la confianza, donde ningún partícipe del mercado haya quedado excluido, especialmente, por brechas en el conocimiento del adecuado tratamiento de los datos e información estadística.

Línea de acción 7. Promoción y fomento del modelo empresarial de la economía solidaria

La política pública de la economía solidaria fomentará el modelo empresarial del sector solidario como estrategia de innovación social para impulsar el emprendimiento, la competitividad y la orientación de las cadenas productivas solidarias hacia sectores estratégicos que permitan la generación de ingresos, empleo y dinamización de la economía local. Para lo cual se desarrollarán las siguientes acciones:

Entre los años 2022 y 2025 el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, con el apoyo de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, facilitarán el desarrollo de los emprendimientos de la economía solidaria con enfoque empresarial a partir de la oferta institucional de este ministerio dirigida a Mipymes ampliando el número de programas dirigidos a MiPymes en los que se promueve la participación de emprendimientos de la economía solidaria. Esta acción va a permitir aumentar el número de organizaciones de economía solidaria, fortalecer el emprendimiento en este sector y participar en la generación de empleo.

Durante los años 2022 y hasta el año 2025 se impulsará, a nivel nacional, el fomento del sector rural a través del modelo empresarial de economía solidaria con incentivos para fortalecer la productividad de estas organizaciones. Estos incentivos estarán orientados a la asistencia técnica; el desarrollo y transferencia de tecnología; el acceso a cofinanciación y líneas de crédito en condiciones preferenciales y criterios diferenciales para el sector de la economía solidaria. Se fomentarán 200 OES en el sector rural con una inversión total de 23.000 millones de pesos. Esta acción la desarrollará la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias con el apoyo del Ministerio del Trabajo, y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y se articula con planes nacionales sectoriales que tienen como objetivo el fortalecimiento del campo colombiano.

Entre 2021 y 2024 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desarrollará al interior de los programas y estrategias del sector agricultura y desarrollo rural actividades que fomenten en el contexto de la asociatividad rural productiva el modelo de economía solidaria en los diferentes grupos y organizaciones de productores involucrados en el marco del desarrollo rural.

Línea de acción 8. Estímulos e incentivos para la creación de nuevas organizaciones de la economía solidaria en el país

Entre 2021 y 2025 la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, y el Ministerio del Trabajo, gestionarán con mandatarios territoriales, en el marco de la autonomía regional, la creación de incentivos y estímulos para facilitar la creación de nuevas OES, así como la reactivación o recuperación de empresas de economía solidaria que se encuentren en los territorios.

Entre 2022 y 2023, con el ánimo de incrementar el volumen de participantes dentro de la economía solidaria en el territorio nacional, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, con el apoyo del Ministerio de Trabajo, elaborará un documento para la promoción, fomento o consolidación de los fondos de empleados dentro de las empresas privadas o entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal, que asocien a sus respectivos trabajadores.

Igualmente, entre 2021 y 2023, con el fin de aumentar el número de beneficiarios de los fondos de empleados, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, y el Ministerio de Trabajo, elaborarán un análisis sobre la ampliación de cobertura a familiares en los servicios de los fondos de empleados y de considerarse viable proceder a la gestión para su adopción en el marco de las disposiciones definidas para los fondos de empleados. Este análisis deberá ser presentado ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DAFF para su retroalimentación.

5.3.2. Educación solidaria: Estrategia para el conocimiento y crecimiento del modelo de la economía solidaria

Para dar cumplimiento al objetivo específico 2 de esta política, a saber: fomentar la educación en economía solidaria como mecanismo de crecimiento, identidad y sostenibilidad de la economía solidaria, enfatizando en los conocimientos y las competencias necesarias para lograr la gestión adecuada del sector y sus organizaciones; se ejecutará el siguiente conjunto de acciones:

Línea de acción 9. Lineamientos para la educación solidaria en el sistema educativo

Con el fin de fortalecer las competencias y conocimientos en economía solidaria de los estudiantes, el Ministerio de Educación Nacional, con el apoyo de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, y el Ministerio del Trabajo, desarrollarán material para uso pedagógico en el aula por lo menos hasta la educación media, enfocándose en la economía solidaria y en articulación con los instrumentos *Nueva Pangea* y *Guía 26*. Esta acción se realizará entre 2021 y 2023.

Entre 2021 y 2025, con el objetivo de fortalecer el acompañamiento a las instituciones educativas rurales, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, y el Ministerio de Educación Nacional, articularán los materiales de uso pedagógico del programa *Formar para emprender en asociatividad solidaria* de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias. Para ello se llevarán a cabo mesas interinstitucionales de trabajo para el intercambio de información técnica entre las dos entidades.

Con el objetivo de fomentar las habilidades para el emprendimiento solidario, el trabajo en equipo, el proyecto de vida, y el proyecto cooperativo y solidario, el Servicio Nacional de Aprendizaje, y la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, diseñarán programas de formación profesional integral que incorporen el desarrollo de competencias y capacidades en educación solidaria atendiendo a los

lineamientos señalados en la Directiva 031 de 2000⁶⁶ de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias. Esta acción se realizará en 2021.

Durante 2021 y 2022, con el propósito de potencializar iniciativas empresariales y mejorar la educación financiera, el Ministerio de Educación Nacional, con el apoyo de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, incluirá el componente de gestión de OES en el módulo físico y digital de educación económica y financiera del ciclo de alfabetización de la educación para adultos.

Línea de acción 10. Lineamientos para la educación solidaria en las organizaciones de economía solidaria

La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, el Ministerio del Trabajo, y la Superintendencia de la Economía Solidaria, actualizarán los lineamientos para la estructuración del Pesem para que este instrumento responda efectivamente a las dinámicas y contexto actual de las OES. Esta acción se realizará entre 2022 y 2025.

Con el fin de facilitar el acceso a la formación solidaria en diferentes regiones del país, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias desarrollará procesos educativos o de formación solidarios a través del uso de plataformas de enseñanza en línea. Esta acción se realizará entre 2021 y 2025.

Durante el período entre 2022 y 2025, con el fin de brindar oferta de formación en educación en la economía solidaria a comunidades que no tienen acceso o cobertura a servicios de internet, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, el Ministerio del Trabajo, y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, desarrollarán mecanismos de formación en economía solidaria mediante la radio y la televisión.

La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias implementará una agenda de trabajo con comités de educación que oriente el desarrollo de procesos educativos o de formación para la base social de las OES, sus cuerpos de administración, dirección y control, y sus trabajadores, con el fin de articular y unificar las acciones educativas que se adelantan desde las organizaciones. Esta acción se realizará entre 2021 y 2025.

La Escuela Superior de Administración Pública, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, y el Departamento Administrativo de la Función Pública, desarrollarán programas de educación informal para servidores públicos sobre economía

⁶⁶ Orientaciones y lineamientos para la promoción de la educación solidaria.

y cultura solidaria con el fin de sensibilizar y acercar a los servidores públicos a los temas de la economía solidaria. Esta acción se realizará entre 2022 y 2025.

Línea de acción 11. Gestión del conocimiento en entidades de economía solidaria

Con el fin de fortalecer y profundizar el horizonte de conocimiento de la economía solidaria en el país, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, y el Ministerio del Trabajo, desarrollarán investigaciones del sector que permitan la identificación de acciones de fomento y promoción de la economía solidaria. Esta acción se realizará entre 2021 y 2025.

Adicionalmente, entre 2022 y 2025 la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, y el Ministerio del Trabajo, diseñarán y establecerán un plan de estímulos y de promoción de la investigación en economía solidaria en universidades y organizaciones del sector, con el fin de promover la investigación en economía solidaria como fuente de conocimiento para la innovación, el trabajo en red y la adopción de las tendencias mundiales.

5.3.3. Supervisión: Estrategia para fortalecer el modelo de supervisión para reforzar las actividades de inspección, vigilancia y control de las empresas del sector de la economía solidaria

La sostenibilidad y el crecimiento del sector de la economía solidaria y de sus empresas, la protección de los derechos de sus asociados, de terceros y de la comunidad en general depende en buena medida de una supervisión fortalecida ejercida por Superintendencia de la Economía Solidaria acorde con los objetivos y finalidades establecidos en el artículo 35 de la Ley 454 de 1998, entre otros postulados generales transversales. En el marco del objetivo específico 3 de esta política, a saber: fortalecer el modelo de supervisión de tal manera que se promueva el cumplimiento y un enfoque basado en el análisis del riesgo, se ejecutarán las siguientes acciones.

Línea de acción 12. Fortalecer el modelo de supervisión y la estructura institucional de la Superintendencia de la Economía Solidaria

Con el fin de consolidar el modelo de supervisión de cumplimiento de la Superintendencia de la Economía Solidaria y complementarlo con la gestión basada en el análisis del riesgo, bajo un enfoque prospectivo y preventivo con el propósito de asegurar el cumplimiento del marco normativo , la Superintendencia de la Economía Solidaria, con el apoyo financiero del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, definirá un plan de implementación gradual y progresivo que profundice y desarrolle ese enfoque

prospectivo y preventivo de supervisión⁶⁷ sin que esto implique el debilitamiento o abandono del modelo de supervisión por cumplimiento. Este plan considerará posibles escenarios de combinación con el enfoque basado en cumplimiento, tomando en cuenta la efectividad que requiere el logro de los objetivos de la supervisión. De igual manera, tendrá en consideración el manejo institucional de los riesgos macroeconómicos y sectoriales, así como la gestión y contención que deben realizar las empresas de los riesgos específicos, buscando la simplificación y la razonabilidad de las cargas. Esto implicará contemplar formas proporcionadas para la supervisión de los emprendimientos y de las pequeñas y medianas empresas. Esta acción se realizará entre 2021 y 2022.

Con miras a consolidar y garantizar los procesos y una estructura acordes con el fortalecimiento y complementación del modelo de supervisión y de atender con efectividad los desafíos que plantea el ejercicio derivado de la presente política pública, la Superintendencia de la Economía Solidaria consolidará y presentará ante el DAFP con el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público una propuesta de rediseño institucional para contar con el talento humano calificado y los procesos institucionales necesarios para desempeñar las labores de supervisión, vigilancia y control que le son propias. El documento de rediseño planteará las modificaciones organizacionales y funcionales que la estructura de la Superintendencia de la Economía Solidaria requiera para fortalecer de manera equilibrada y articulada las diferentes dependencias. Esto, para permitir atender con mayor eficiencia y oportunidad los diferentes procesos y procedimientos, entre ellos, los de implementación del fortalecimiento del modelo de supervisión por cumplimiento y su complementación con el basado en riesgos, incluidas las demás acciones derivadas de esta política pública. Esta acción se realizará entre 2021 y 2023.

Con el fin de definir un nuevo sistema de clasificación de las empresas del sector para efectos de supervisión, basado en ingresos y activos o solo en ingresos al mismo tiempo que se avanza con las estrategias de acción para el fortalecimiento y complementación del modelo de supervisión, la Superintendencia de la Economía Solidaria gestionará una reclasificación de las empresas supervisadas basada en ingresos y activos o solo en ingresos, trascendiendo los criterios vigentes de objeto y activos. Lo anterior, con el objeto de concentrar los mayores esfuerzos en las empresas que representen el mayor nivel de riesgo para el sector. Asimismo, para asegurar un tratamiento justo, proporcionado y coherente de las empresas supervisadas, dentro de una relación costo – beneficio, independiente de la atención que deben tener los emprendimientos, las pequeñas y las medianas empresas. Para el efecto enunciado, la Superintendencia de la Economía Solidaria tendrá en cuenta el numeral 19 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998 en cuanto a su potestad de definir

⁶⁷ Dicho plan de implementación se denomina *Proyecto de inversión: Implementación de la supervisión basada en riesgos en la superintendencia de la Economía Solidaria a nivel nacional*.

internamente el nivel de supervisión que se debe aplicar a cada empresa y el deber de comunicarlo en el momento en el que resulte procedente. Dentro de la propuesta también evaluará la necesidad de modificación de los criterios establecidos en el Decreto 2159 de 1999⁶⁸, para que se promuevan y materialicen con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público los cambios requeridos en la reglamentación. Esta acción se realizará entre 2021 y 2022.

Línea de acción 13. Promover la implementación de buenas prácticas para el ejercicio pleno del autocontrol y la autorregulación en las empresas

Con miras a definir e instrumentalizar mecanismos de colaboración de los gremios en actividades de supervisión en los temas y con el alcance definidos por la Superintendencia de la Economía Solidaria para garantizar cobertura, oportunidad e insumos claves para la supervisión de las empresas del sector, esta entidad, en ejercicio de la potestad que le confiere el parágrafo 2 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998 y sin que constituya una delegación de la función de inspección, vigilancia y control, definirá e instrumentalizará mecanismos de colaboración para que dentro de unos límites y condiciones preestablecidos, los organismos de integración de las empresas del sector, las instituciones auxiliares de la economía solidaria y las empresas especializadas que estén dispuestos, colaboren con ciertas actividades para la supervisión. La definición de estos límites y condiciones se dará medida que se implemente progresivamente esta acción, dicha definición hace parte de los hitos a implementar en esta acción. Para lo anterior, la Superintendencia de la Economía Solidaria establecerá los requisitos de habilitación y las condiciones técnicas y operativas que deben acreditar ante ella, los organismos, las instituciones y las empresas que deseen colaborar con actividades para la supervisión. Sólo cuando se determine mediante acto administrativo en firme la habilitación, los organismos, las instituciones y las empresas habilitados podrán prestar la colaboración en actividades para la supervisión. La instrumentalización de los mecanismos de colaboración deberá permitir a la Superintendencia de la Economía Solidaria asegurar la debida atención del universo de empresas supervisadas, enfatizando en las medianas, las pequeñas y los emprendimientos. Entre las actividades susceptibles de colaboración estará la verificación del cumplimiento, la estructuración y preparación de planes de mejora, entre otros, así como su seguimiento y reporte de cumplimiento. Los habilitados también pueden participar en la aplicación del instrumento de autoevaluación o autodiagnóstico mencionado en la línea de acción anterior, en la asesoría para el establecimiento de planes de mejoramiento derivados de sus resultados y en el acompañamiento durante su ejecución. Esta acción se realizará entre 2021 y 2023.

⁶⁸ Por el cual se reglamenta el artículo 36 de la Ley 454 de 1998, sobre niveles de supervisión a que están sometidas las entidades bajo la inspección, control y vigilancia de la Superintendencia de Economía Solidaria.

Para promover la implementación de mejores prácticas de gobernanza y transparencia, con las que las empresas del sector materialicen los principios de autocontrol⁶⁹ y autorregulación en perspectiva del cumplimiento de las normas y las obligaciones que le son propias y en pro de su sostenibilidad, mayor productividad y competitividad la Superintendencia de la Economía Solidaria, con el apoyo de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, definirá e implementará un plan de acción para la promoción gubernamental de mejores prácticas de gobernanza y transparencia, incentivando el cumplimiento voluntario de las normas prudenciales y una gestión empresarial íntegra, sólida y estable, que genere confianza. Estas mejores prácticas deberán considerar la promoción de una cultura de gobierno corporativo que redunde positivamente en la generación sostenida de valor y bienestar para estas, sus asociados y la comunidad en general. Lo anterior, dentro de un ambiente de confianza, transparencia y rendición de cuentas. Del mismo modo, la promoción y el apoyo gubernamental orientará al carácter institucional de las empresas, con el fin de garantizar la gestión adecuada de sus riesgos y la anticipación frente a los cambios que se puedan presentar. Esta acción se realizará entre 2021 y 2023.

La Superintendencia de la Economía Solidaria, con el apoyo financiero del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, diseñará y pondrá a disposición de las empresas del sector solidario un instrumento de autoevaluación o autodiagnóstico para que verifiquen de manera voluntaria el cumplimiento de sus obligaciones y la gestión de sus riesgos. El instrumento deberá permitir que las empresas del sector conozcan su situación, pudiendo establecer por sí mismas o con el apoyo de terceros planes de mejoramiento que les permitan superar eventuales situaciones no deseadas. La aplicación voluntaria del instrumento por parte de las empresas no excluirá la obligación de reporte que se debe realizar ante la Superintendencia de la Economía Solidaria. Esta acción se realizará entre 2021 y 2023.

Línea de acción 14. Articular a los organismos competentes para el desarrollo de las actividades de supervisión

Con miras a definir los criterios, metodologías y acciones unificadas que permitan verificar el cumplimiento y preservación de la naturaleza jurídica así como del propósito no lucrativo de cada tipo de empresa u organización del sector solidario supervisada⁷⁰, la

⁶⁹ Artículo 7 de la Ley 454 de 1998 en el que se definen las formas de control de las OES: del autocontrol de la economía solidaria. Las personas jurídicas, sujetas a la presente Ley, estarán sometidas al control social, interno y técnico de sus miembros, mediante las instancias que para el efecto se creen dentro de la respectiva estructura operativa, siguiendo los ordenamientos dispuestos por la ley y los estatutos.

⁷⁰ Artículo 35 de la Ley 454 de 1998 y demás normas concordantes que definen los objetivos y finalidades de la Superintendencia de la Economía Solidaria y el alcance del modelo de supervisión.

Superintendencia de la Economía Solidaria coordinará y articulará con la Superintendencia Financiera de Colombia; la Superintendencia Nacional de Salud; la Superintendencia de Transporte; la Superintendencia de Servicios Públicos, y la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, el establecimiento de criterios, metodologías, y acciones unificadas de supervisión, en las que cada actividad será definida por cada Superintendencia según su especialidad. Los criterios, metodologías y acciones deberán enfatizar en la preservación de las características generales⁷¹ y específicas para cada tipo de empresa, así como en el cumplimiento de los principios⁷² y fines⁷³ de la economía solidaria, y la no incursión dentro de las prohibiciones⁷⁴. Dado lo anterior, la Superintendencia de la Economía Solidaria y demás superintendencias correspondidas asegurarán un uso eficiente de los recursos públicos, eliminando duplicaciones o superposiciones, simplificando metodologías y acciones, compartiendo permanentemente datos e información relevante, determinando sistemas de alerta conjunta y aunando esfuerzos en desarrollo del principio de coordinación y colaboración administrativa. Así también, independientemente de las acciones de promoción y apoyo para profundizar la práctica de los principios de autocontrol y autorregulación por parte de las empresas del sector, la Superintendencia de la Economía Solidaria y las demás superintendencias que tengan a cargo la supervisión especializada, buscarán prevenir la tergiversación o desviación de la naturaleza jurídica y la ejecución de operaciones contrarias a esta para la protección de los legítimos intereses de la empresa, sus asociados y la comunidad en general. En los casos a que haya lugar, deberán ejercer su potestad sancionadora. Esta acción se realizará entre 2021 y 2022.

5.4. Seguimiento

El seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas para el cumplimiento del objetivo del presente documento CONPES se realizará a través del PAS que se encuentra en el Anexo A de este. Allí se señalan las entidades responsables de cada acción, los períodos de ejecución de estas, los recursos necesarios y disponibles para llevarlas a cabo y la importancia de cada acción para el cumplimiento del objetivo general de la política. El reporte periódico al PAS lo realizarán todas las entidades incluidas en este documento CONPES y será consolidado según los lineamientos del DNP. Esta política tiene un periodo de implementación 5 años, que contempla el periodo 2021–2025. El seguimiento

⁷¹ Artículo 6 de la Ley 454 de 1998 que define las características de las Organizaciones de la Economía Solidaria.

⁷² Artículo 4 de la Ley 454 de 1998 que define los principios de la economía solidaria.

⁷³ Artículo 5 de la Ley 454 de 1998 que define los fines de la economía solidaria.

⁷⁴ Artículo 13 de la Ley 454 de 1998 que define las prohibiciones de las Organizaciones de la Economía Solidaria.

se realizará de manera semestral y el primer reporte será adelantado máximo el 31 de diciembre de 2021, mientras que el último reporte se hará con corte al 31 de diciembre de 2025, tal y como se indica en la Tabla 6.

Tabla 6. Cronograma de seguimiento

Corte	Fecha
Primer corte	31 de diciembre de 2021
Segundo corte	30 de junio de 2022
Tercer corte	31 de diciembre de 2022
Cuarto corte	30 de junio de 2023
Quinto corte	31 de diciembre de 2023
Sexto corte	30 de junio de 2024
Séptimo corte	31 de diciembre de 2024
Octavo corte	30 de junio de 2025
Informe de cierre	31 de diciembre de 2025

Fuente: DNP (2021).

5.5. Financiamiento

Para efectos del cumplimiento de los objetivos de esta política, las entidades involucradas en su ejecución gestionarán y priorizarán, en el marco de sus competencias, y teniendo en cuenta el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector, los recursos para la financiación de las estrategias que se proponen. La política, aparte de los costos de funcionamiento que tienen acciones en el documento, tiene un costo total estimado de 74.881 millones de pesos. En la Tabla 7 se presenta el costo total por entidad.

Tabla 7. Financiamiento indicativo de la política por entidad

(Millones de pesos)

Entidad	Costo total
Escuela Superior de Administración Pública	120
Departamento Administrativo Nacional de Estadística	495
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	1.228
Ministerio de Educación Nacional	670
Ministerio del Trabajo	748
Servicio Nacional de Aprendizaje	80
Superintendencia de Economía Solidaria	31.427
Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias	40.113

Entidad	Costo total
Total	74.881

Fuente: DNP (2021).

Bancóldex; el DANE; el DAFP; el Ministerio de Comercio Industria y Turismo; y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público financiarán sus acciones con presupuesto de funcionamiento con costo cero, razón por la cual no se incluyen en la Tabla 8Tabla 7. En la Tabla 8se puede observar el costo por objetivo específico de la política.

Tabla 8. Financiamiento estimado indicativo de la política por objetivo específico

(Millones de pesos)

Entidad	Costo total
OE 1. Formular e implementar directrices, lineamientos y estrategias orientadas a incrementar el impacto de las actividades de promoción, creación, fortalecimiento, desarrollo, integración y protección de la economía solidaria articulada al desarrollo territorial.	30.579
OE 2. Fomentar la educación en economía solidaria como mecanismo de crecimiento, identidad y sostenibilidad de la economía solidaria, enfatizando en los conocimientos y las competencias necesarias para lograr la gestión adecuada del sector y sus organizaciones.	16.370
OE 3. Fortalecer el modelo de supervisión de tal manera que se promueva el cumplimiento y un enfoque basado en el análisis del riesgo para garantizar la perdurabilidad del modelo de economía solidaria, garantizar los derechos de los participantes de esta y simplificar y acelerar los procedimientos relacionados con la supervisión	27.932
Total	74.881

Fuente: DNP (2021).

6. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; el Ministerio del Trabajo el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y el Ministerio de Educación Nacional recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES):

1. Aprobar la Política pública para el desarrollo de la Economía Solidaria presentada en este documento junto con su Plan de Acción y Seguimiento (PAS) contenido en el Anexo A.
2. Solicitar a las entidades del Gobierno nacional involucradas en este documento CONPES priorizar los recursos para la puesta en marcha de sus estrategias, acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector.
3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A). La información deberá ser proporcionada por las entidades involucradas en este documento de manera oportuna según lo establecido en la sección de seguimiento.
4. Solicitar al Banco de Desarrollo Empresarial - Bancóldex elaborar un análisis sobre la posibilidad de creación de líneas especiales de crédito, con aportes de entidades del Gobierno para fortalecer la capacidad de irrigación de crédito de los Fondos de empleados, Organizaciones mutuales y Cooperativas, para que éstas a su vez. apoyen el desarrollo productivo.
5. Solicitar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística visibilizar el sector de la economía solidaria a través de la Cuenta Satélite de Instituciones Sin Fines de Lucro.
6. Solicitar a la Escuela Superior de Administración Pública diseñar y desarrollar programas de educación informal para servidores públicos sobre economía y cultura solidaria.
7. Solicitar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desarrollar al interior de los programas y estrategias del sector agricultura y desarrollo rural, actividades que fomenten, en el contexto de la asociatividad rural productiva, el modelo de economía solidaria en los diferentes grupos y organizaciones de productores involucrados en el marco del desarrollo rural.
8. Solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo facilitar el desarrollo de los emprendimientos de la economía solidaria con enfoque empresarial a partir de la oferta institucional de dicho ministerio dirigida a Mipymes.
9. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público revisar la viabilidad de incluir las cuentas de ahorros de las organizaciones de la economía solidaria que ejercen actividad

financiera, como cuentas habilitadas para recibir instrumentos y mecanismos para que los asociados de las entidades reciban el pago de las mesadas pensionales cuando así lo autoricen.

10. Solicitar al Ministerio de Educación Nacional:

- a. Desarrollar material para uso pedagógico en el aula por lo menos hasta educación media enfocado a la economía solidaria y en articulación con los instrumentos *Nueva Pangea* y la *Guía 26*.
- b. Incluir el componente de gestión de organizaciones de la economía solidaria en el módulo físico y digital de educación económica y financiera del ciclo de alfabetización de la educación para adultos con el propósito de potencializar iniciativas empresariales en articulación con lo definido en el Documento CONPES 4005.

11. Solicitar al Ministerio del Trabajo:

- a. Elaborar y socializar un documento con recomendaciones sobre los tipos de incentivos que podrían generarse en favor de empresas que fomenten la creación, desarrollo y subvención de Fondos de Empleados que beneficien directa e indirectamente a sus trabajadores, con el ánimo de incrementar actores dentro de la economía solidaria en el territorio nacional
- b. Reglamentar la existencia de nuevas formas de desarrollo cooperativo en observación del marco general de la ley 79 de 1988.

12. Solicitar al Servicio Nacional de Aprendizaje diseñar programas de formación profesional integral que incorporen el desarrollo de competencias y capacidades en educación solidaria, atendiendo a los lineamientos señalados en la directiva 031 de 2000.

13. Solicitar a la Superintendencia de Economía Solidaria:

- a. Estructurar y poner en funcionamiento un sistema de información del sector de la economía solidaria, que permita unificar los diferentes datos cualitativos y cuantitativos que capturan los entes de fomento, registro, supervisión y control, que facilite profundizar en el análisis de la evolución y el impacto de las organizaciones de economía solidaria.
- b. Realizar campañas educativas orientadas a fomentar la cultura de la calidad de la información estadística en el sector.

- c. Consolidar el modelo de supervisión de cumplimiento y complementarlo con la gestión basada en el análisis del riesgo, bajo un enfoque prospectivo y preventivo, dentro de un plan gradual y progresivo.
- d. Definir un nuevo sistema de clasificación de las empresas del sector para efectos de supervisión, basado en ingresos y activos o solo en ingresos.
- e. Consolidar la implementación del Centro de Analítica con el objeto de identificar, conocer, buscar y mitigar los riesgos, además de proveer la información y conocimiento para la formulación de políticas públicas.
- f. Consolidar y presentar ante el Departamento Administrativo de la Función Pública una propuesta de rediseño institucional que garantice una estructura robusta a efectos de atender, desde la supervisión, los desafíos y retos que plantea el ejercicio derivado de la política pública.
- g. Promover la implementación de mejores prácticas de gobernanza y transparencia por parte de las empresas del sector en desarrollo de los principios de autocontrol y autorregulación, para que el cumplimiento voluntario de las normas y las obligaciones propias garanticen una gestión empresarial íntegra, sólida y estable, que genere confianza.
- h. Diseñar y poner a disposición de las empresas del sector una herramienta de autoevaluación o autodiagnóstico para que verifiquen el cumplimiento de sus obligaciones y la gestión de sus riesgos.
- i. Definir e instrumentalizar mecanismos de colaboración por parte de los gremios en actividades para la supervisión, en los temas y con el alcance definidos por la Superintendencia.
- j. Definir de manera coordinada con las superintendencias competentes los criterios, metodologías y acciones unificadas que permitan verificar el cumplimiento de la naturaleza jurídica y de las características propias por tipo de empresa u organización del sector de la economía solidaria.

14. Solicitar a la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias:

- a. Articular actividades entre las entidades territoriales y nacionales que contribuyan con la ejecución de la política pública integral para la economía solidaria.
- b. Elaborar una propuesta técnica para la creación y puesta en funcionamiento de un Fondo de Promoción y Fomento para el Desarrollo de la Economía Solidaria, como una cuenta independiente y especial adscrita y administrada por la entidad cabeza del sector solidario, para financiar emprendimientos asociativos solidarios que

provengan y sean desarrolladas por organizaciones solidarias, especialmente las presentes en los municipios rurales del país.

- c. Impulsar, a nivel nacional, el fomento del sector rural a través del modelo empresarial de Economía Solidaria, con incentivos para fortalecer la productividad de estas organizaciones, orientados a la asistencia técnica, el desarrollo y transferencia de tecnología, el acceso a cofinanciación y líneas de crédito en condiciones preferenciales y criterios diferenciales para el sector de la Economía Solidaria.
- d. Elaborar un documento para la promoción, fomento o consolidación de los fondos de empleados dentro de las empresas privadas o entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal, que asocien a sus respectivos trabajadores.
- e. Consolidar y presentar ante el Departamento Administrativo de la Función Pública una propuesta de rediseño institucional, que garantice una estructura robusta que pueda atender, desde el fomento los desafíos y retos que plantea el ejercicio derivado de la política pública.
- f. Actualizar los lineamientos para la estructuración del Proyecto Educativo Social y Empresarial.
- g. Gestionar con mandatarios territoriales la creación de incentivos y estímulos, para facilitar la creación de nuevas organizaciones de la economía solidaria, así como la reactivación o recuperación de empresas de economía solidaria que se encuentren en los territorios.

GLOSARIO

Asociaciones mutuales: son personas jurídicas de derecho privado, sin ánimo de lucro, constituidas libre y democráticamente por personas naturales, inspiradas en la solidaridad, con el objeto de brindarse ayuda recíproca frente a riesgos eventuales y satisfacer sus necesidades mediante la prestación de servicios de seguridad social, seguridad alimentaria y producción, transformación y comercialización de la Economía Campesina Familiar y Comunitaria (ECFC) y en general, las actividades que permitan satisfacer las necesidades de diversa índole de sus asociados

Cooperativa: es la empresa asociativa sin ánimo de lucro, en la cual los trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente los aportantes y los gestores de la empresa, creada con el objeto de producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes o servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general. (Ley 79 de 1988).

Cooperativas con sección de ahorro y crédito: son cooperativas especializadas cuya función principal consiste en adelantar actividad financiera exclusivamente con sus asociados. Pueden ser cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito. Están sujetas al control, inspección y vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria ante la cual requieren autorización previa para su constitución.

Cooperativas Especializadas: se organizan para atender una necesidad específica, correspondiente a una sola rama de actividad económica social y cultural.

Cooperativas financieras: aquellas cuya función principal consiste en adelantar la actividad financiera con terceros. Operan siempre en forma especializada, con sujeción a las normas que regulan dicha actividad. Están sujetas al control, inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera ante la cual requieren autorización previa para su constitución.

Cooperativas Integrales: aquellas que, en desarrollo de su objeto social, realizan dos o más actividades conexas y complementarias entre sí, ya sean de producción, distribución, consumo o prestación de servicios.

Cooperativas Multiactivas: se organizan para atender varias necesidades mediante la concurrencia de servicios en una sola entidad. Los servicios se organizan en secciones independientes, según las características de cada cooperativa.

Fondos de Empleados: son organizaciones de la economía solidaria que se caracterizan por ser de derecho privado y sin ánimo de lucro. Se constituyen por trabajadores dependientes, trabajadores asociados o por servidores públicos, también podrán ser asociados las personas que presten servicios a las empresas que generan el vínculo común

de asociación, independientemente de la forma de vinculación; que, con el objetivo de propender por el bienestar de los asociados, ofrecen servicios de ahorro y crédito (adaptación Decreto 1481 de 1898 y Ley 1391 de 2010).

ANEXOS

Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Ver archivo de Excel adjunto.

Anexo B. Identificación de actores

A continuación, se presentan los principales actores que han aportado elementos para la elaboración de la presente política pública. La mayoría participó en mesas de trabajo en el contexto de la Comisión Intersectorial de la Economía Solidaria entre 2020 y 2021.

Tabla 9. Identificación de actores

Entidad	Sector	Función
Vicepresidencia de la República	Público	Preside la Comisión Intersectorial del sector de la economía solidaria - CIES.
Ministerio del Trabajo	Público	Cabeza de sector. Secretaría técnica de la CIES
Ministerio de Hacienda	Público	Integrante CIES
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Público	Integrante CIES
Ministerio de Salud y Protección Social	Público	Integrante CIES
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Público	Formulación Ley emprendimiento Estrategia "Economía para la gente" Apoyo generación de encadenamientos productivos
Departamento Nacional de Planeación	Público	Integrante CIES Aprobación proyectos Apoya elaboración de política pública Apoya seguimiento de la política pública
Superintendencia de la Economía Solidaria	Público	Integrante CIES
Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias	Público	Integrante CIES Apoyo Secretaría Técnica CIES Responsable fomento y fortalecimiento del sector de la economía solidaria
Superintendencia de puertos y transportes	Público	Ejerce vigilancia sobre organizaciones del sector
Consejería presidencial para la estabilización y la consolidación	Público	Ruta de reincorporación Desarrollo de los territorios Mejora calidad de vida de la población
Superintendencia de servicios públicos	Público	Inspección vigilancia y control diferencial para los prestadores de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo

Entidad	Sector	Función
Vicepresidencia de la República	Público	Preside la Comisión Intersectorial del sector de la economía solidaria - CIES.
Ministerio del Trabajo	Público	Cabeza de sector. Secretaría técnica de la CIES
Ministerio de Hacienda	Público	Integrante CIES
Superintendencia financiera	Público	Inspección vigilancia y control de organizaciones financieras
Confederación de cooperativas de Colombia - CONFECOOP	Privado	Gremio que agrupa las cooperativas
Asociación Nacional de Fondos de Empleados - ANALFE	Privado	Gremio que agrupa los fondos de empleados
CONAMUTUAL	Privado	Gremio que agrupa las mutuales

Fuente: Dirección de Desarrollo Social del DNP (2021).

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación Internacional de la Mutualidad - AIM. (2017). <https://www.aim-mutual.org/>. Obtenido de <https://www.aim-mutual.org/>
- Contipelli, E. d., & Nagao Meneze, D. F. (2017). Innovación tecnológica en la economía solidaria. *IX Coloquio Ibérico Internacional de Cooperativismo y Economía Social. Economía Social y globalización: nuevos desafíos, nuevas oportunidades.*
- ACCI, A. C. (2016). *Cumbre Internacional de las Cooperativas en Quebec*. Obtenido de <https://www.ica.coop/es/sala-de-prensa/noticias/joseph-stiglitz-piensa-cooperativas-son-mejores-administracion-riesgos>
- Aguaded Gómez, J. (2012). *La educomunicación: una apuesta de mañana, necesaria para hoy*. Obtenido de AULARIA REVISTA DIGITAL DE COMUNICACIÓN: <https://www.aularia.org/ContadorArticulo.php?idart=70>
- Aguilar Hernández, E. E. (2016). Economía Solidaria y Territorio. *Revista Latinoamericana*, 15(45), 19-40.
- Alarcón, M., & Álvarez, J. (2020). El Balance Social y las relaciones entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los Principios Cooperativos mediante un Análisis de Redes Sociales. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 99, 57-87.
- Alianza Cooperativa Internacional . (2013). *ica_blueprint_es.pdf*. Obtenido de www.aciamericas.coop/IMG/pdf/ica_blueprint_es.pdf
- Alianza Cooperativa Internacional - ACI. (2018). *Alianza Cooperativa Internacional*. Obtenido de Datos y cifras: <https://www.ica.coop/es/cooperativas/datos-y-cifras>
- Álvarez, J. F. (2016). *Articulación de políticas públicas dirigidas a las cooperativas. Propuestas para el caso colombiano en el marco de la convivencia pacífica y la internacionalización*. Lisboa: Universidad de Lisboa.
- Álvarez, J., Zabala, H., García, A., & Orrego, C. (2017). Marco para el fomento de la economía solidaria en territorios rurales. Bogotá: UAEOS-CIRIEC Colombia.
- Alvarez-Moro, O. (2015). *El Blog Salmón*. Recuperado el 04 de 04 de 2021, de Conceptos de economía: <https://www.elblogsalmon.com/conceptos-de-economia/que-es-la-productividad>
- Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia. (2018). *¿Qué es el microcrédito?* Obtenido de <http://www.asobancaria.com/sabermasermas/que-es-el-microcredito/>

Asociación colombiana de Cooperativas. (2019). Obtenido de <https://colombiacooperaativa.coop/2019/10/supersolidaria-implementa-dos-sistemas-de-informacion-2/>

Banco de la República de Colombia. (2013). *Reporte de la situación del microcrédito en Colombia*. Bogotá.

Bejarano Caicedo, F. (2014). Identificación y caracterización de las formas asociativas del sector pecuario en Suesca, Cundinamarca. *Universidad de la Salle*.

Birchall, J., & Ketilson, H. (2009). *Resilience of the cooperative business model in times of crisis*. Organización Internacional del Trabajo. Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/-emp_ent/documents/publication/wcms_108416.pdf

Botello P, A. (2015). *Determinantes del acceso al crédito de las PYMES en Colombia*. en *Ensayos de Economía No. 46*. Bogotá: BanRep.

Botia Amaya, A. B. (2017). Restos y oportunidades para el sector solidario para el desarrollo local sostenible en Colombia, el caso del municipio de Saravena. *Tesis Magíster. Universidad de la Salle*. Bogotá.

Caille, A. (2009). Sobre el concepto de economía en general y el concepto de economía en particular. En J. Coraggio, A. Cailé, J. Laville, & C. Ferraton, *Qué es lo económico. Materiales para un debate necesario contra el fatalismo*. Buenos Aires: CICUS.

Cárdenas-Mora, S., & Manzanares-Mendoza, K. (2017). Las organizaciones de la economía solidaria como mecanismo de integración de pequeños y medianos productores de yuca en Yopal Casanare. *Cooperativismo y Desarrollo*, 110(25).

Castelli, B. (2014). Mutualismo y mutualidades. En (. e. H.. Buenos Aires: Colegio de Graduados en Cooperativismo.

Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa - CIRIEC Colombia. (2019). *Incidencia de la economía social y solidaria a partir de prácticas de ética, responsabilidad social y buen gobierno*. Bogotá.

Comisión para América Latina y el Caribe- CEPAL. (1989). *Cooperativismo Latinoamericano: antecedentes y perspectivas*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.

Confecoop Antioquia. (n.d). *Urge seguir invirtiendo 20% de excedentes en educación pública: Cooperativas*. Obtenido de Confecoop Antioquia Integrando para el Desarrollo: <https://www.confecoopantioquia.coop/articulo/94/urge-seguir-invitiendo-20-de-excedentes-en-educacion-publica-cooperativas>

Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio. (2020). *Dinámica de creación de empresas.*

Confederación de Cooperativas de Colombia. (2019). *Confecoop.coop*. Recuperado el 08 de 04 de 2021, de <https://confecoop.coop/actualidad/actualidad-2019/cooperativas-agricolas-modelo-de-desarrollo-para-las-comunidades-rurales/#:~:text=Seg%C3%BAn%20cifras%20de%20Confecoop%2C%20actualmente,un%20patrimonio%20de%20%241.5%20billones>.

Confederación de Cooperativas de Colombia. (2019). *El cooperativismo: la vía para la legalidad, el emprendimiento y la equidad en el campo colombiano*. Actualidad 2019.

Cooperativas de las Americas Región Alianza Cooperativa Internacional. (2020). *Entregable 3 Inversiones, financiación externa y fintech para la economía solidaria en Colombia y sus organizaciones*. Bogotá D.C.

DanSocial - Fedemutuales. (2010). *Informe Convenio de Asociación 019 de 2009*. Bogotá: Convenio de Asociación 019 de 2009 entre DANSOCIAL- Fedemutuales- Gobernación de Antioquia y Alcaldía de Medellín.

Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria. (2001). Cartilla PESEM Colección Azul No. 13. Bogotá, Colombia.

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2010). Política de desarrollo empresarial para el sector de la economía solidaria. *CONPES 3639 de 2010*. Bogotá, Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2018). Política Nacional de Explotación de Datos (Big Data). *CONPES 3920 de 2018*. Bogotá, Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022. *Pacto por Colombia Pacto por la Equidad*. Bogotá, Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022. *Pacto por Colombia Pacto por la Equidad*. Bogotá, Colombia.

DNP. (2010). Política de desarrollo empresarial para el sector de la economía solidaria. *CONPES 3639 de 2010*. Bogotá, Colombia.

Eagleton, T. (10 de 8 de 2001). La Idea de Cultura. Barcelona: Paidós. Obtenido de http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/talles/documentos/lri/dominguez_g_jl/capitulo_1.htm#

Echeverri, J. (2010). Las asociaciones mutuales y las microfinanzas como medio para reducir la exclusión social. [*Tesis de Maestría en Ciencia Política. Universidad de los Andes*]. Bogotá: Repositorio UniAndes.

- Estrada, D., & Hernández R, A. (2019). *Situación actual e impacto del microcrédito en Colombia*. Bogotá: Banco de la República, Asociación Colombiana de Instituciones Micro.
- Finagro. (2020). *Informe de Gestión 2019*. Bogotá: Ministerio de Agricultura.
- Fintech. (2020). *Colombia Fintech*. (E. Espectador, Editor) Recuperado el 12 de 04 de 2021, de <https://www.colombiafintech.co/novedades/el-62-de-las-pymes-colombianas-no-tiene-acceso-a-financiamiento>
- Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas. (Octubre de 2018). *Boletín Financiero y Jurídico*. Obtenido de FOGACOOP: <https://www.fogacoop.gov.co/publicaciones/boletin-financiero-y-juridico/Pdf%20Boletines/Boletin%2061.pdf>
- Fundación Educativa y Asesorías en Economía Solidaria. (18 de Septiembre de 2012). *Organizaciones Solidarias*. Obtenido de FUNEDAS: <http://www.funudas.org.co/organizaciones-solidarias/>
- Fundación Sociedad Solidaria. (s.f.). *Fondo de empleados del grupo previsora, positiva y fiduprevisora*. Obtenido de <https://www.grupofep.com/basico/pdf/fondos.pdf>
- Gongwei, C. (2015). Causes and countermeasures: An analysis of sichuan rural cooperatives Overdue loans issue during the republican era. *Chinese Studies in History*.
- Hoyos J, M. C. (2019). *Prólogo en Situación actual e impacto del microcrédito en Colombia*. Bogotá: Banco de la República, Asociación Colombiana de Instituciones Microfinancieras.
- Kritikos, A. S., Bolle, F., & Tan, J. H. (2005). The Economics of Solidarity: A Conceptual Framework. *Discussion Paper, No. 233, European University Viadrina, Department of Business Administration and Economics*.
- Lopera, P. y. (2009). *Contribuciones de la economía solidaria al desarrollo local: el caso del altiplano norte del departamento de Antioquia*. Semestre Económico 23 (12). 119-132.
- Lunsford, D. (2019). An Output Model for Human Resource Development Analytics. *Performance Improvement Quarterly*, 13-35.
- Martínez. (2018). *Educomunicación en las ciencias sociales a través del b-learning*. Obtenido de Dialnet: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=207979>
- Martínez, R., Charris, J., & Tunarosa, J. (2019). IMPORTANCIA DE LA ECONOMIA SOLIDARIA EN EL DESARROLLO Y COMPETITIVIDAD EN COLOMBIA. *Universidad Cooperativa de Colombia*.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (14 de 04 de 2021). *Líneas de crédito Bancoldex*. Obtenido de MiPyMes: <http://www.mipymes.gov.co/financiacion-para-el-desarrollo-empresarial/lineas-de-credito>

Ministerio de Educación Nacional. (2010). *Proyectos Pedagógicos Productivos. Manual de formación de agentes educativos*. Obtenido de <https://www.mineducacion.gov.co/portal/men/Publicaciones/Guias/287839:Proyectos-Pedagogicos-Productivos-Manual-de-formacion-de-agentes-educativos>

Ministerio de Educación Nacional. (2018). *Modelos educativos flexibles dirigidos a la población adulta*. Obtenido de <https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-preescolar-basica-y-media/Programa-Nacional-de-Alfabetizacion/Material-y-socializacion-del-Programa/354549:Material-pedagogico>

Ministerio de Educación Nacional; Asociación Colombiana de Universidades. (2017). *Lineamientos generales y orientaciones para la educación formal de personas jóvenes y adultas en Colombia*. Obtenido de https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-371724_recurso_1.pdf

OIT. (2017). *Social and Solidarity Economy and the Future of Work*. Turin.

ONU, Organización de las Naciones Unidas. (2002). Obtenido de https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES%20/56/114

ONU, Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Asamblea General de las Naciones Unidas*. Obtenido de <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/06/ONU-Agenda-2030.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Asamblea General de las Naciones Unidas*. Obtenido de <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/06/ONU-Agenda-2030.pdf>

Organización Internacional del Trabajo - OIT . (2015). Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/-relconf/documents/meetingdocument/wcms_379098.pdf

Organización Internacional del Trabajo. (2015). Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/-relconf/documents/meetingdocument/wcms_379098.pdf

Osorio Bayter, L. (2008). La formación y el desarrollo del emprendimiento en el sector solidario.

Osorio Cabrera, M. D. (Abril de 2017). *Universidad Autónoma de Barcelona*. Obtenido de https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2017/hdl_10803_405465/mdoc1de1.pdf

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2018). *Las cooperativas no dejan a nadie atrás.* Obtenido de <https://www.gt.undp.org/content/guatemala/es/home/blog/2018/07/25/las-cooperativas-no-dejan-a-nadie-atras.html>
- Revista Semana. (2020). *¿Cómo están los fondos de empleados por la covid-19?* Obtenido de <https://www.semana.com/pais/articulo/los-fondos-de-empleados-y-el-impacto-por-el-coronavirus/290417/>
- Revista Semana. (26 de 04 de 2020). *Semana.com.* Recuperado el 06 de 04 de 2021, de <https://www.semana.com/economia/articulo/cooperativas-necesitan-creditos-por-79500-millones/284577/>
- Rodríguez, C. (2016). *El emprendimiento solidario: una alternativa empresarial para enfrentar los desafíos de la globalización en el siglo XXI.* Revista Crear E, Cuadernos de Emprendimiento 1, 10-25.
- Romero, & Montaño. (2017). *Caracterización de las asociaciones mutuales en Colombia. Trabajo de Grado.* Obtenido de https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=2435&context=administracion_de_empresas#:~:text=Las%20asociaciones%20mutuales%20son%20personas,asistencia%20caracterizados%20por%20la%20seguridad
- Russo, A. (2020). *En Foro mutualista de Colombia 2020 –23 de octubre de 2020. [Webinar] Fedemutuales.* Obtenido de https://fedemutuales.sharepoint.com/:p/:r/sites/DocumentosFM/_layouts/15/Doc.aspx?sourcedoc=%7B888CAAA0-258C-4F84-8324-927BA3AC372F%7D&file=Alejandro%20Russo%20-%20Retos%20del%20Mutualismo%20en%20el%20momento%20actual.pptx&action=edit&mobileredirect=true
- Savall, T. (2013). Análisis de la participación de la economía en el diálogo social. *Revista vasca de economía social*, 111-141.
- Suee Chieh, T., & Ting Weber, C. (2016). *El Dilema del Capital en las Cooperativas.* Bruselas, Bélgica: International Co-operative Alliance.
- Superfinanciera. (2020). *Actualidad del Sistema Financiero Colombiano.* Superintendencia Financiera de Colombia, Dirección de Investigación, Innovación y Desarrollo, Bogotá.
- Superintendencia de la Economía Solidaria. (2 de Noviembre de 2017). *Superintendente de la Economía Solidaria habló sobre el presente y futuro del sector solidario.* Obtenido de Supersolidaria: <http://www.supersolidaria.gov.co/en/node/2255>

Superintendencia de la Economía Solidaria. (15 de Febrero de 2021). *Sector Solidario: clave para la reactivación económica de Colombia.* Obtenido de Supersolidaria: <http://www.supersolidaria.gov.co/es/sala-de-prensa/noticia/sector-solidario-clave-para-la-reactivacion-economica-de-colombia>

Tapia Panch, E. P. (2017). Economía solidaria: estrategia alternativa para el desarrollo local.

Tapia Panch, E. P., Tapia Panchi, S. M., Moscoso Cordova, J. L., & Ortíz Román, H. D. (2017). Economía solidaria: estrategia alternativa para el desarrollo local.

Toronto Centre. (2018). *Implementing Risk Based Supervision: A guide for Senior Managers.* Practical Leadership & Technical Guidance From.

UAEOS - ASCOOP. (2018). Pedagogías de la acción solidaria para construir desarrollo sostenible. En Monsalve. Bogotá: Icono Digital.

Uaeos - Ciriec. (2015). Marco para el fomento de la economía solidaria en territorios rurales. Bogotá: Rempe de Colombia SAS.

Uaeos. (2013). Programa Formar para Emprender en Asociatividad Solidaria. Bogotá, Colombia. Obtenido de Guía Docente.

Uaeos. (2015). Marco para el fomento de la economía solidaria en territorios rurales. Bogotá: Rempe de Colombia SAS.

Uaeos. (10 de Diciembre de 2017). ABC del Sector Solidario. Medellín, Colombia: Institución Universitaria Esumer. Recuperado el 15 de Abril de 2021, de <https://www.orgsolidarias.gov.co/sites/default/files/archivos/ABC%20del%20Sector%20Solidario.PDF>

Uaeos. (10 de Diciembre de 2017). ABC del Sector Solidario. Medellín, Colombia: Institución Universitaria Esumer. Recuperado el 15 de Abril de 2021, de <https://www.orgsolidarias.gov.co/sites/default/files/archivos/ABC%20del%20Sector%20Solidario.PDF>

Uaeos. (2019). *Comités de Educación gestores de la multidimensionalidad de las organizaciones de economía solidaria.* Obtenido de <https://virtuales.orgsolidarias.gov.co/educacionSolidaria/cartillas.php?id=56>

Uaeos. (2020). Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa rural - Planfes. Bogotá D.C., Colombia.

Uaeos. (2020). Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa rural - Planfes. Bogotá D.C., Colombia.

Uaeos. (2020). Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa rural - Planfes. Bogotá D.C., Colombia.

Uaeos. (2020). Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa rural - Planfes. Bogotá D.C., Colombia.

Uaeos. (2020). [www.orgsolidarias.gov.co](http://www.orgsolidarias.gov.co/Prensa/Noticias-UAEOS-desarrolla-el-SIOS). Obtenido de <https://www.orgsolidarias.gov.co/Prensa/Noticias-UAEOS-desarrolla-el-SIOS>

Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias [Uaeos] y Ministerio del Trabajo. (2020). Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa rural - Planfes. Bogotá D.C., Colombia.

Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y Centro de Investigación, Documentación e Información de la Economía Social, Pública y Cooperativa [CIRIEC]. (2015). Marco para el fomento de la economía solidaria en territorios rurales. Bogotá: Rempe de Colombia SAS.

Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y Centro Internacional de Investigación e Información de la Economía Pública, Social y Cooperativa. (2015). Marco para el fomento de la economía solidaria en territorios rurales. Bogotá: Rempe de Colombia SAS.

Unión Mundial de la Mutualidad - UMM. (2021). <https://www.ummweb.org/>. Obtenido de <https://www.ummweb.org/>

Utting, P., van Dijk, N., & Matheï, M.-A. (2014). Social and Solidarity Economy. Is There a New Economy in the Making? *United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Occasional Paper*.

Wanyama, F. (2010). *Economía social y solidaria: construyendo un entendimiento común*. Turin, Italia: Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo.

Zevi, A., Zanotti, A., Soulange, F., & Zelaia, A. (2011). Beyond the Crisis: Cooperatives, Work, Finance - Generating Wealth for the Long Term. *CECOP publications and discussion about Cooperative Development*.