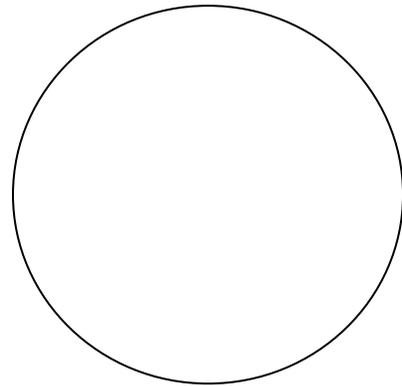


Documento CONPES

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



POLÍTICA PÚBLICA PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Trabajo

Borrador¹ 2- 25/06/2021

Bogotá, D.C., fecha de aprobación

¹ Esta es una versión borrador del documento que será eventualmente presentado a consideración del CONPES. Su contenido no es definitivo hasta tanto no haya sido aprobado por el CONPES, una vez cursado el debido proceso. Por lo tanto, su contenido no compromete al Gobierno nacional con la implementación de las acciones e inversiones aquí presentadas.

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

Ernesto Lucena Barrero
Ministro del Deporte

Marta Lucía Ramírez Blanco
Ministra de Relaciones Exteriores

Wilson Ruiz 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 Eduardo Correa Escaf
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Karen Cecilia Abudinen Abuchaibe
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Pedro Felipe Buitrago Restrepo
Ministro de Cultura

Mabel Gisela Torres Torres
Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación

Luis Alberto Rodríguez Ospino
Director General del Departamento Nacional de Planeación

Daniel Gómez Gaviria
Subdirector General Sectorial

Amparo García Montaña
Subdirectora General Territorial

Resumen ejecutivo

El presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) la propuesta de una política pública para el desarrollo de la economía solidaria. La propuesta se encuentra en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad en el artículo 164 de la Ley 1955 de 2019 donde se propone fortalecer las organizaciones de la economía solidaria (OES) a través del diseño, formulación e implementación de una política pública integral. Se presenta así a la economía solidaria como una herramienta para el desarrollo económico y social. La existencia de formas asociativas de economía solidaria garantiza a sus miembros la participación y acceso a la formación, el trabajo, la propiedad, la información, la gestión y distribución equitativa de beneficios sin ninguna discriminación alguna.

La propuesta reconoce el aporte de la economía solidaria hacia acciones en beneficio de la comunidad y su papel en la construcción de la paz. Sin embargo, se ha identificado una desaceleración relacionada con aspectos macroeconómicos y con la persistencia de problemas a su interior. La presencia de los obstáculos regulatorios y fallas en la organización institucional, en el fomento y en el esquema de supervisión fueron resaltados en el CONPES 3639 publicado en 2010, y aún persisten. Adicionalmente se ha registrado un bajo reconocimiento, expansión, visibilidad y desarrollo del modelo de economía solidaria como herramienta para el desarrollo social y económico del país.

En consecuencia, la política pública para el sector solidario busca generar instrumentos que permitan el reconocimiento, fortalecimiento y desarrollo del modelo de la economía solidaria, de tal manera que logre posicionarse, 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 de su objetivo se identifican tres ejes estratégicos establecidos a partir de los problemas identificados en el diagnóstico y que permiten articular las acciones. Los ejes señalados son: (i) el fomento de la economía solidaria por medio de acciones de promoción, creación, fortalecimiento, desarrollo, integración y protección del sector; (ii) 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.

Clasificación: J58, J54, P13

Palabras clave: Economía Solidaria, desarrollo, cooperativas, fondos de empleados, mutuales, cooperativas de trabajo asociado, educación solidaria, regulación, fomento, calidad de vida.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	8
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	10
3. MARCO CONCEPTUAL.....	16
4. DIAGNÓSTICO.....	20
4.1. Bajo impacto en las acciones de promoción, creación, fortalecimiento, desarrollo, integración y protección de la economía	22
4.1.1. Obstáculos en la promoción de la economía solidaria y debilidad y dispersión normativa para las organizaciones de economía solidaria	23
4.1.2. Pocas fuentes de financiación y dificultades en acceso a recursos para promover la productividad.....	24
4.1.3. Carencia de un sistema de información robusto, de estadísticas y evaluaciones para la toma de decisiones	27
4.1.4. Bajo desarrollo empresarial de la economía solidaria	29
4.2. Limitaciones en la oferta educativa para formar a la población en solidaridad y economía solidaria	32
4.2.1. Baja incorporación de la educación solidaria en la educación formal de los niveles de básica y media.....	33
4.2.2. Baja oferta de formación en economía Solidaria en las Instituciones de Educación Superior	34
4.2.3. Limitaciones en la educación solidaria desarrollada desde las organizaciones de economía solidaria	36
4.2.4. Escasa investigación y gestión de conocimiento en el Sector	Error! Bookmark not defined.
4.3. Debilidades del modelo de supervisión para la inspección, vigilancia y control de las empresas del sector de la economía solidaria	37
4.3.1. Informalidad en cuanto al cumplimiento del régimen de reportes periódicos u ocasionales.....	38
4.3.2. Falta de implementación del enfoque de supervisión basado en el riesgo.....	39
4.3.3. Poco aprovechamiento de los datos y las tecnologías emergentes disponibles para la supervisión y como insumo de formulación de políticas públicas	40

4.3.4.	Falta de 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.....	41
4.3.5.	Desarticulación de los organismos responsables de supervisar a las empresas del sector en relación con la preservación de la naturaleza jurídicaError! Bookmark not defined.	
4.3.6.	Debilidad en la estructura institucional de la Supersolidaria.....	43
5.	DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA.....	43
5.1.	Objetivo general.....	43
5.2.	Objetivos específicos.....	43
5.3.	Plan de acción.....	44
5.3.1.	Eje estratégico: Fomento a la economía solidaria.....	44
5.3.2.	Eje estratégico: Educación Solidaria.....	50
5.3.3.	Eje estratégico: Supervisión.....	52
5.4.	Seguimiento.....	57
5.5.	Financiamiento.....	57
6.	RECOMENDACIONES.....	59
	GLOSARIO.....	1
	ANEXOS.....	1
	Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	1
	Identificación de actores.....	1
	BIBLIOGRAFÍA.....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Organizaciones del Sector Solidario	19
Tabla 2. Número de empresas que renovaron su registro mercantil por tipo de organización solidaria	29
Tabla 3. Empresas, asociados y empleados de las empresas de economía solidaria.	30
Tabla 4. Número de programas educativos en Instituciones de Educación Superior relacionados a temáticas de organizaciones, economía solidaria y economía social – solidaria	34
Tabla 5. Grupos de investigación en temáticas relacionadas con la economía solidaria ..	36
Tabla 6. Cronograma de seguimiento.....	57

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Composición del Sector Solidario.....	18
---	----

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Indicadores financieros de la economía solidaria y PIB	21
---	----

BORRADOR

SIGLAS Y ABREVIACIONES

Bancoldex	Banco de Desarrollo Empresarial de Colombia
Ciriec	Centro de Investigación, Documentación e Información de la economía Social, Pública y Cooperativa
Colciencias	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
ECFC	Economía Campesina Familiar y Comunitaria
Finagro	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
IVC	Inspección, vigilancia y control
Mipyme	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
PGN	Presupuesto General de la Nación
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
SIOS	Socioeconómico de las Organizaciones Solidarias
Snies	Sistema Nacional de Información de la Educación Superior
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, el artículo 2 de la Ley 454 de 1998² la define como un sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por fuerzas sociales organizadas en formas asociativas, y caracterizadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas, humanistas y constituidas como entidades sin ánimo de lucro. Dicha ley dio origen a 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, 2016).

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 tengan mecanismos alternativos de organización en orden a potenciar las capacidades y conocimientos que tienen de sus negocios (Cárdenas-Mora & Manzanares-Mendoza, 2017). Más aún, el Plan Nacional de Fomento de la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (Planfes), del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, ha resaltado la importancia de promover formas asociativas de trabajo sustentadas en la base de la solidaridad, con miras a promover la autonomía económica, la capacidad organizativa de sus miembros, el acceso a bienes y servicios, las oportunidades de comercializar sus productos y el mejoramiento de las condiciones de vida, trabajo y producción (Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias [Uaeos] y Ministerio del Trabajo, 2020).

A pesar de la importancia del sector y los esfuerzos realizados en el país por disponer de un modelo robusto de economía solidaria como herramienta para el desarrollo social y económico, se ha identificado 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. En consecuencia, se ha hecho evidente la necesidad de una política de economía solidaria que promueva la inclusión y la de sus empresas en los planes, programas, proyectos de gobierno, y en las

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 expiden otras disposiciones.

iniciativas públicas y privadas, bajo un tratamiento equitativo a los agentes de distintos sectores y con consideración de las distintas dimensiones relevantes, para que, en el ámbito de su gestión, especialmente desde la producción y la política social, pueda seguir aportando activamente al desarrollo sostenible.

Las directrices establecidas en la Ley 79 de 1988³, actualizan la legislación de las OES y establecen su regulación. Por su parte, los decretos 1480 de 1989⁴ y 1481 de 1989⁵ reglamentaron la naturaleza jurídica, la constitución y régimen interno de las asociaciones mutuales y de los fondos de empleados colombianos. En este marco, el artículo 164 de la Ley 1955 de 2019⁶, que expide el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018 – 2022 propone fortalecer las OES a través del diseño, formulación e implementación de una política pública integral establecidas en la Ley 454 de 1998. Lo anterior, partiendo 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.

La construcción de esta política pública parte de un ejercicio pluralista de participación con el acompañamiento de entidades de gobierno, sociedad civil, gremios de la economía solidaria y de la academia. Durante las sesiones de cinco mesas temáticas⁷ se expusieron los principales puntos del diagnóstico del problema central, los objetivos y las líneas de acción. En sesiones virtuales de trabajo los aportes de los distintos agentes fueron consolidados, documentados y presentados en espacios de concertación para discutir y validar las acciones de política. En consecuencia, se presenta la propuesta de una política pública que pretende la generación de directrices y lineamientos para la inclusión integral del sector de la economía solidaria, el fomento de fuentes de financiamiento, el diseño de planes dirigidos a la formalización a través del sector solidario, la educación y capacitación como mecanismo de crecimiento y sostenibilidad así como también el fortalecimiento digital como herramienta para la toma de decisiones y finalmente, el fortalecimiento de la supervisión del sector.

Este documento de política pública del sector de la economía solidaria se compone de 6 secciones, incluyendo la presente introducción. En la segunda sección se presentan los antecedentes y la justificación, mientras que en la tercera se aborda el marco conceptual de

³ Por la cual se actualiza la legislación cooperativa.

⁴ Por el cual se determinan la naturaleza, características, constitución, regímenes internos, de responsabilidad y sanciones, y se dictan medidas para el fomento de las Asociaciones Mutualistas.

⁵ Por el cual se determinan la naturaleza, características, constitución, regímenes internos, de responsabilidad y sanciones, y se dictan medidas para el fomento de los fondos de empleados.

⁶ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 Pacto por Colombia, Pacto por la equidad.

⁷ Las mesas temáticas abordaron temáticas relacionadas con: (i) fomento; (ii) normativa; (iii) educación; (iv) estructuración y financiamiento de proyectos, y; (v) supervisión. (de la ECOSOL)

la economía solidaria, para dar paso al diagnóstico en la cuarta sección, donde se identifican las principales problemáticas que enfrenta el sector. En la quinta sección se hace la propuesta de política con los objetivos y la definición del plan de acción que busca atender las problemáticas identificadas. Finalmente, en la sexta sección se presentan las principales recomendaciones al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

En esta sección se presentan los principales antecedentes de política que representan los avances de la economía solidaria en el país y se señalan las debilidades, restricciones o vacíos de cada una de esas iniciativas. Al finalizar la sección, 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 herramienta para el desarrollo social y económico en el país.

Aunque el país ha avanzado en la consolidación de un sector de economía solidaria, aún es necesario fortalecerlo. El Gobierno nacional ha realizado importantes esfuerzos para consolidar la economía solidaria al servicio de la población⁸, de modo que se constituya en un modelo alternativo para la empresariedad con base en la asociatividad y el desarrollo integral del ser humano. Sin embargo, 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 asociativas⁹ como herramienta de emprendimiento y desarrollo económico. Lo anterior con el fin de apoyar a las empresas de economía solidaria y haciendo especial énfasis en los 7 millones de afiliados a cooperativas, fondos de empleados y mutuales, los cuales se encuentran centrados en estratos uno, dos y tres, por lo cual hay una dinámica de aporte la economía y

⁸ Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo de 1982 donde se reconoce la importancia del sector y se presentan iniciativas para su impulso; Ley 454 del 1998 la cual institucionalizó la visión de la economía solidaria en el país, creó la Superintendencia de Economía Solidaria y el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito; Art. 20 a 24, y 39 de la Ley 2069 del 2020 en los que se aportan iniciativas fundamentales para beneficiar al sector solidario en el impulso al emprendimiento del país; entre otras.

⁹ Se entienden las formas asociativas como aquellas donde (i) sus normas están dadas por los mismos componentes de la entidad, (ii) buscan la autosatisfacción de sus necesidades, y (iii) se fundamentan en la mutua cooperación (Bejarano, 2014)

crecimiento del país (Superintendencia de la Economía Solidaria, 2017), con especial énfasis en la población vulnerable¹⁰.

La Ley 2069 de 2020, que impulsa el emprendimiento en Colombia, incluyó disposiciones específicas para las empresas de la economía solidaria y las cooperativas y, varias medidas para la promoción de las Micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) que aplican para las cooperativas y demás empresas de la economía solidaria. Dentro de las principales disposiciones para este sector en el tema empresarial están: las alianzas para la promoción del desarrollo empresarial y la inclusión financiera de los microcréditos; el reconocimiento del carácter empresarial de las cooperativas y entidades de la economía solidaria y su clasificación como Mipymes; la promoción a la asociación de pequeños productores; que da la posibilidad de que las Mipymes se asocien en cooperativas. Por su parte el Documento CONPES 4011 *Política nacional de emprendimiento*¹¹ aprobado y publicado en 2020, considera en el objetivo de fortalecer las estrategias de comercialización de los emprendimientos, diferentes acciones para generar alianzas de cooperación, fomentar economías solidarias, propiciar economías de escala y los encadenamientos productivos, entre otras.

El sector cooperativo ha venido disminuyendo, es necesario su fortalecimiento para la construcción de nuevas iniciativas empresariales que contribuyan a generación de empleo. La Ley 2069 de 2020, que impulsa el emprendimiento en Colombia, incluyó disposiciones específicas para las empresas de la economía solidaria y las cooperativas y, varias medidas para la promoción de las Mipymes que aplican para las cooperativas y demás empresas de la economía solidaria. Dentro de las principales disposiciones para este sector en el tema empresarial están: las alianzas para la promoción del desarrollo empresarial y la inclusión financiera de los microcréditos; el reconocimiento del carácter empresarial de las cooperativas y entidades de la economía solidaria y su clasificación como Mipymes; la promoción a la asociación de pequeños productores; que da la posibilidad de que las Mipymes se asocien en cooperativas. Por su parte el Documento CONPES 4011 *Política nacional de emprendimiento*¹² aprobado y publicado en 2020, considera en el objetivo de fortalecer las estrategias de comercialización de los emprendimientos, diferentes acciones para generar alianzas de cooperación, fomentar economías solidarias, propiciar economías de escala y los encadenamientos productivos, entre otras. Sin embargo, persisten vacíos específicos en el sector entre los que se encuentran la ausencia de líneas de crédito o

¹⁰ Por población vulnerable se entienden mujeres, población residente en áreas rurales, víctimas del conflicto armado, jóvenes y población reincorporada.

¹¹ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4011.pdf>.

¹² Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4011.pdf>.

apoyo financiero específico para la constitución de organizaciones solidarias y, por lo tanto, 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. También se presentan dificultades en la formalización de las organizaciones por la desinformación sobre los trámites y los pasos a seguir para constituirse como una organización en general, y, por ende, como una organización sin ánimo de lucro para ingresar al sector solidario (siendo el principal requisito del sector).

La economía solidaria ha evolucionado en el marco de emisión de normativa que ha hecho posible su funcionamiento y regulación, ese marco legal tiene más de 3 décadas de vigencia. Dentro de la normatividad de mayor relevancia para el sector se encuentran la Ley 79 de 1988, la Ley 454 de 1998, el Decreto 1480 de 1989 y el Decreto 1481 de 1989. En primer lugar, la Ley 79 de 1988: (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 empleados, 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, los decretos 1480 de 1989 y 1481 de 1989 reglamentaron la naturaleza jurídica, la constitución y régimen interno de las asociaciones mutuales y de los fondos de empleados colombianos.

La normativa existente entiende la economía solidaria como un medio para fortalecer la economía, la democracia y la equidad. La Ley 454 de 1998 presenta 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 solidarias de propiedad en la medida en que considera la economía solidaria como un sistema eficaz para contribuir al desarrollo económico, el fortalecimiento de la democracia, la equitativa distribución de la propiedad y del ingreso y la racionalización de todas las actividades económicas en favor de la comunidad y, en especial, de la población vulnerable.

En 2010 se publicó el Documento CONPES 3639 *Política de desarrollo empresarial para el sector de la economía solidaria*¹³ en el que se presentaron las estrategias para facilitar el avance y consolidación de la economía solidaria. Las estrategias giraron en torno a: (i) la regulación del desarrollo empresarial; (ii) el ajuste institucional centrado en las

¹³ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3639.pdf>.

funciones establecidas por la Ley 454 de 1998¹⁴; (iii) la simplificación y racionalización de trámites; (iv) la prevención del uso adecuado de las cooperativas y precooperativas; (v) la optimización de esquemas de regulación y supervisión; (vi) el acceso a instrumentos de fomento a las organizaciones de economía solidaria, y; (vii) consolidar una ruta para el diseño y levantamiento de información estadística del sector de acuerdo con las demandas de los agentes y la información disponible.

El sector ha logrado crear y mantener instituciones importantes para su desarrollo, sin embargo, enfrenta retos en términos de su fortalecimiento, regulación y capacidad de respuesta a sus necesidades (Uaeos y Centro de Investigación, Documentación e Información de la Economía Social, Pública y Cooperativa [CIRIEC], 2015). En 2011, el Departamento Administrativo de Economía Solidaria se transformó en la Uaeos, creada mediante el Decreto 4122 de 2011¹⁵ y adscrita al Ministerio del Trabajo. El objeto de la nueva Uaeos es diseñar, adoptar, direccionar, coordinar y ejecutar los programas y proyectos para la promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones solidarias. Así mismo se destaca la labor de supervisión que lleva a cabo la Superintendencia de Economía Solidaria¹⁶. En el desarrollo de labor resaltan actividades como la expedición de normas aplicables a los fondos de empleados con el fin de regular la prestación de sus servicios de ahorro y crédito, de acuerdo con las categorías establecidas en el Decreto 344 de 2017¹⁷. No obstante, lo anterior, persisten necesidades en términos de fortalecimiento institucional y de instrumentos de regulación y supervisión para el fomento de las organizaciones parte del sector solidario.

En materia de ahorro y crédito, los decretos 960 de 2018¹⁸ y 961 de 2018¹⁹ organizan normativamente el sector. En el mismo año, el Ministerio de Hacienda y Crédito

¹⁴ Este objetivo consiste en el diagnóstico del cumplimiento de las funciones asignadas a las entidades del sector en la Ley 454 de 1998.

¹⁵ *Por el cual se transforma el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, Dansocial, en una Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, se fija su objetivo y estructura.*

¹⁶ La Superintendencia de Economía Solidaria se creó gracias a la Ley 454 de 1998.

¹⁷ *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.*

¹⁸ *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.*

¹⁹ *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.*

Público expidió el Decreto 962 de 2018²⁰ con miras a establecer normas de buen gobierno aplicables a las organizaciones de economía solidaria 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.

Aunque se ha expedido normativa con miras a proteger las organizaciones de economía solidaria que prestan servicios de ahorro y crédito, esta resulta incompleta, carece de focalización y en ocasiones desconoce la naturaleza de las organizaciones. Esto se sustenta en el hecho de que se han postergado los esfuerzos necesarios porque los beneficios se encuentran en el futuro, pero los costos se deben asumir ahora (Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas, 2018). La expedición de este marco de normativa reconoce que las organizaciones de economía solidaria se han consolidado como actores importantes en actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos de captación de la población colombiana. El Decreto 1997 de 2019²¹ creó la Comisión Intersectorial de Coordinación del Subsector de la Economía Solidaria que presta servicios de ahorro y crédito y dicta 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.

El PND 2018 – 2022 establece que el Gobierno nacional debe diseñar, formular e implementar la política pública integral estatal de promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo empresarial de las organizaciones de economía solidaria determinadas en la Ley 454 de 1998. El instrumento de planeación, hace especial énfasis en temas como: (i) economía solidaria rural y campesina; (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.

²⁰ 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.

²¹ 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.

Dado el compromiso anterior, 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 surgió al considerar 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. Tal Comisión fue creada por el Decreto 1340 de 2020²² 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.

Por su parte, existen iniciativas orientadas a fortalecer la economía solidaria en los territorios colombianos, pero se estima que sus resultados se potenciarían con un entorno institucional más robusto. Con el fin de mejorar de las condiciones de vida de las comunidades rurales. En respuesta a los compromisos establecidos en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se formuló el Planes para el periodo 2017 – 2031. El Plan 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, revitalización socioeconómica de los territorios y el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades rurales en el marco del Acuerdo de Paz. Así también, el plan considera una atención especial a mujeres rurales y a los grupos minoritarios y étnicos (Uaeos y Ministerio del Trabajo, 2020). Si bien las estrategias y mecanismos establecidos en el Plan se encuentran en implementación, el logro de los objetivos planteados se facilita con un entorno institucional, normativo y de fomento que impulse el desarrollo de la economía solidaria.

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, a pesar de todos los esfuerzos e iniciativas realizados en el sector. Lo anterior, sin mencionar el compromiso de proponer una política pública integral de economía solidaria, adquirido por el Gobierno nacional en el PND 2018 - 2022. 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). Finalmente, en 2015 en la Conferencia Internacional del Trabajo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) generó su

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

recomendación 204 que promueve el emprendimiento desde las micro, pequeñas y medianas empresas y desde otras formas de modelos empresariales y unidades económicas, como las cooperativas y otras unidades de la economía social y solidaria (OIT, 2015). Uno de los riesgos latentes de un modelo de supervisión débil y desarticulado es la falta de vigilancia de las empresas del sector solidario en cuanto a la permanencia de estas en la naturaleza jurídica para la que fueron originalmente creadas. En esa perspectiva, las bases del PND 2018-2022, en el “Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados”, “Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva”, impulsan la armonización de las acciones entre superintendencias para proteger la naturaleza jurídica de las empresas del sector. En referencia a la capacidad de la Supersolidaria, el Documento CONPES 4005 *Política nacional de inclusión y educación económica y financiera*²³ alude a la desconfianza de las empresas en el sistema financiero, la causa de su insatisfacción con la atención de inconformidades por parte de los consumidores financieros y la falta de recurso humano en el supervisor del sector solidario.

3. MARCO CONCEPTUAL

A continuación, se presentan, caracterizan y explican brevemente los elementos teóricos y conceptuales que enmarcan la propuesta de política aquí hecha, así como su relación con la misma. El campo de acción del presente documento se circunscribe a la economía solidaria. Dado que ésta se relaciona con otros sectores de naturaleza semejante, es preciso hacer explícito su concepto, los ámbitos en que opera y distinguir los tipos de organización que la componen. 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).

Académicamente, la economía solidaria se define como aquella constituida por experiencias que tienen como base la horizontalidad entre sus integrantes, basadas 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: (i) parte de la asociatividad y el desarrollo integral del ser humano, y; (ii) representa una alternativa para

²³ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4005.pdf>.

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).

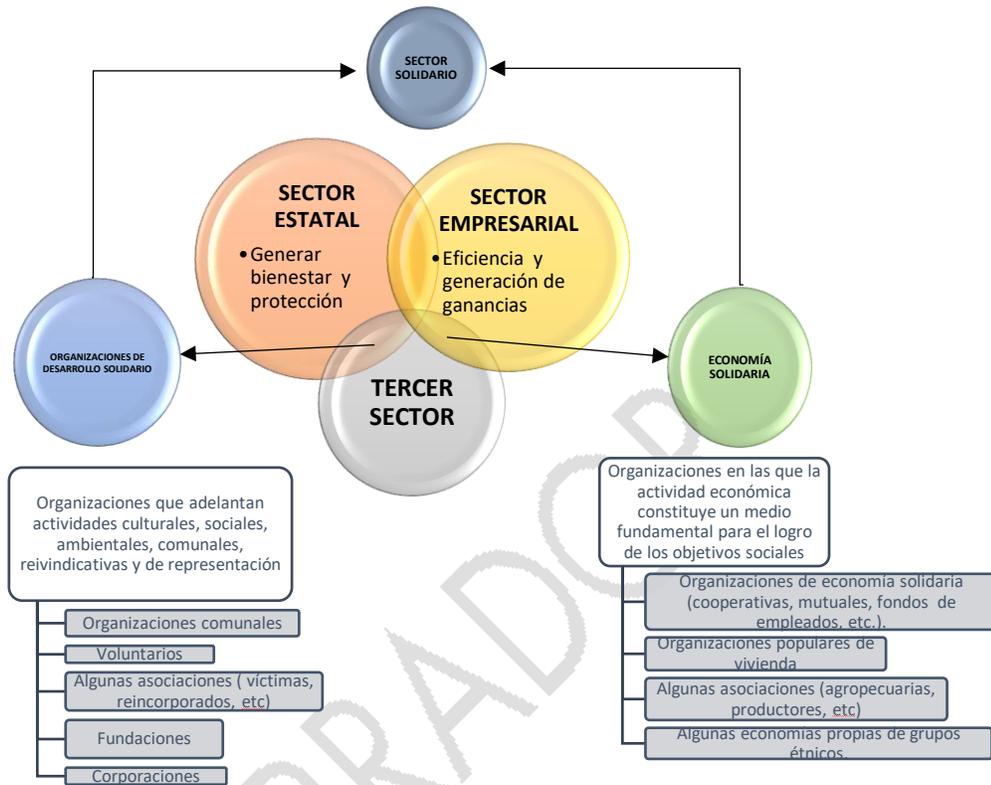
En Colombia, la economía solidaria se define como el sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por fuerzas sociales organizadas asociativamente e identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro que propenden por el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía. Lo anterior, constituye una definición planteada desde el punto de vista estatal y se sustenta en el contenido del Artículo 2 de la Ley 454 de 1998.

Así definida la economía solidaria, por sector solidario se entiende la unión de economía y las organizaciones solidarias de desarrollo. Estas organizaciones solidarias de desarrollo a su vez se entienden como organizaciones sin ánimo de lucro que utilizan bienes y servicios privados para proveer bienes y servicios que tiene un uso social; por tanto, se dice que establecen la solidaridad de adentro hacia afuera (Fundación Educativa y Asesorías en Economía Solidaria, 2012). Por su parte, como sector solidario se define a aquel que agrupa las organizaciones de carácter asociativo y solidario autogestionadas y sin ánimo de lucro que a través de sus acciones buscan el bien común y satisfacer las necesidades humanas, al tiempo que fundamentan su quehacer en la solidaridad y el trabajo colectivo (Uaeos, 2017).

Tal y como puede observarse en la Error! Reference source not found. el sector solidario se compone de dos subgrupos: (i) la economía solidaria y (ii) las organizaciones solidarias de desarrollo; que surgen de la interacción de tres actores que operan en la sociedad. De acuerdo con el Documento CONPES 3639 *Política de desarrollo empresarial para el sector de la economía solidaria*²⁴ estos 3 agentes son: (i) el sector estatal, en el cual 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. En este último, se agrupan formas asociativas heterogéneas que comparten, entre otras, las siguientes características: (i) son instituciones privadas no gubernamentales; (ii) tienen formas propias de autogobierno, y; (iii) se crean voluntariamente (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2010).

²⁴ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3639.pdf>.

Figura 1. Composición del Sector Solidario



Fuente: Dirección de Desarrollo Sostenible, DNP (2017).

Cuando esos 3 agentes interactúan, como se observa en la Figura 1, generan los subsectores del sector solidario. Por un lado, la interacción entre el tercer sector y el estatal que da origen a las organizaciones solidarias de desarrollo. Algunas de las organizaciones asociadas a este subsector son las corporaciones, asociaciones, fundaciones y otras que se pueden observar en la Error! Reference source not found.. De otro lado, el encuentro entre el tercer sector y el sector empresarial privado da origen a la economía solidaria. Esta última agrupa un conjunto de organizaciones asociativas de producción en las que la actividad económica constituye un medio fundamental para el logro de sus objetivos sociales. Algunas de las organizaciones que hacen parte de la economía solidaria son las cooperativas y los fondos de empleados, todo el conjunto de organizaciones se encuentra en la Error! Reference source not found.. A continuación, se presenta una descripción más amplia de esos dos tipos de organizaciones que se encuentran en cada uno de los dos subsectores.

Las organizaciones solidarias de desarrollo son iniciativas privadas sin ánimo de lucro que desarrollan fines de beneficio colectivo o social y no tienen como fundamento

el enriquecimiento, la posesión o crecimiento del capital económico. Así, su propósito principal es ejercer la solidaridad de adentro hacia afuera, dirigiendo su accionar hacia terceros, comunidades y la sociedad en general, prevaleciendo el flujo altruista (Uaeos, 2020). Dentro de estas organizaciones se encuentran fundaciones, corporaciones y grupos de voluntariado, entre otras que pueden detallarse en la Error! Reference source not found. y en la Tabla 1.

Por su parte, las organizaciones de economía solidaria son personas jurídicas, también sin ánimo de lucro, que desarrollan actividades de cooperación, ayuda mutua, solidaridad y autogestión de sus asociados, y que por lo tanto, son creadas con el objetivo de producir, distribuir y consumir bienes y servicios para satisfacer las necesidades de sus miembros y, aportar de este modo, al desarrollo de obras de servicio a la comunidad en general (Uaeos, 2020). Como organizaciones de economía solidaria pueden mencionarse las cooperativas, las asociaciones mutuales y los fondos de empleados, así como las organizaciones populares de vivienda y otras referidas en la Error! Reference source not found. y en la Error! Reference source not found..

Tabla 1. Organizaciones del Sector Solidario

Organizaciones solidarias de desarrollo	Organizaciones de economía solidaria
Corporaciones	Cooperativas y pre-cooperativas
Asociaciones	Fondos de empleados
Fundaciones	Asociaciones mutuales
Grupos de voluntariado	
Organismos de acción comunal	
Fundaciones	

Fuente: Dirección de Desarrollo Social, DNP (2017).

Cabe resaltar que las organizaciones de economía solidaria a las que va dirigida la política que se define en este documento son las cooperativas, los fondos de empleados y las asociaciones mutuales. Las tres se constituyen como empresas asociativas sin ánimo de lucro. En las cooperativas, los trabajadores o los usuarios 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, como establece la Ley 79 de 1988. Por su parte, según el Decreto 1481 de 1898 y la Ley 1391 del 2010²⁵ los fondos de empleados se constituyen de las personas que presten servicios a las empresas que generan el vínculo común de asociación;

²⁵ Por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 1481 de 1989 y se dictan otras disposiciones

estas ofrecen servicios de ahorro y crédito con el objetivo de propender por el bienestar de los asociados. Finalmente, las asociaciones mutuales son personas jurídicas, 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.

4. DIAGNÓSTICO

La economía solidaria promueve el desarrollo integral del ser humano por medio de prácticas que consolidan una corriente vivencial de pensamiento solidario, crítico, creativo y emprendedor como medio para alcanzar el desarrollo y la paz de los pueblos. Así, contribuye al ejercicio y perfeccionamiento de la democracia participativa por medio del diseño y ejecución de planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social. Al mismo tiempo, garantiza a sus miembros la participación y acceso a la formación, el trabajo, la propiedad, la información, la gestión y distribución equitativa de beneficios sin discriminación alguna.

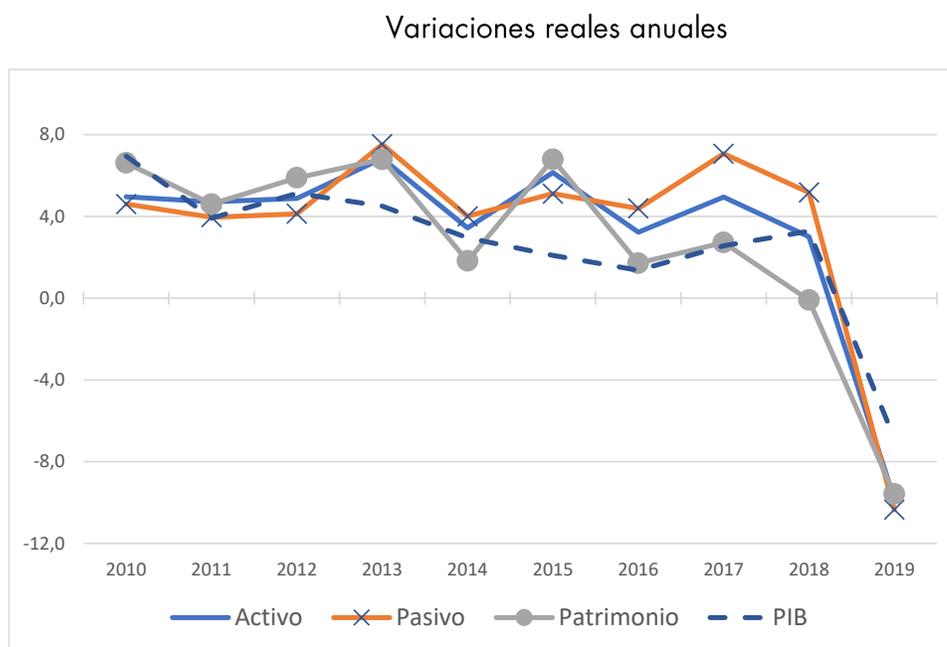
En Colombia, la economía solidaria es una parte significativa de la economía en general y ejerce un gran aporte al desarrollo social, sin embargo, en los últimos años ha experimentado cierta desaceleración. Se ha identificado que esta desaceleración puede estar relacionada con aspectos macroeconómicos y con la persistencia de problemas a su interior.

En 2020 existían 6.454 organizaciones de economía solidaria de las cuales 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, dichas organizaciones registraban un activo de 40,2 billones de pesos, lo cual representa un 7,4 % del Producto Interno Bruto (PIB) del país, mientras que su pasivo llegaba a 24 billones de pesos, es decir, 4,4 % del PIB, y su patrimonio ascendía a los 16 billones de pesos, un 3 % del PIB. Esto implica que la participación del sector en la economía nacional aumentó, en promedio para esos indicadores, un 93 % con respecto a la participación registrada en el año 2010.

Aunque el desempeño financiero de las organizaciones de economía solidaria fue estable y positivo hasta mediados de la década de 2010, en años subsiguientes la situación se tornó menos favorable, terminando con una fuerte crisis por efecto de las medidas contra el COVID-19 de 2020, tal y como puede observarse en la Gráfica 1. Hasta 2015 las variaciones reales anuales de los tres principales indicadores eran estables y

similares. Después se observa que el activo y el 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.

Gráfica 1. Indicadores financieros de la economía solidaria y PIB



Fuente: DANE (2020).

Por otra parte, muchas de las problemáticas particulares de la economía solidaria que se registraban hace una década persisten hoy día. El Documento CONPES 3639 *Política de desarrollo empresarial para el sector de la economía solidaria*²⁶ publicado en 2010 evidenciaba la presencia de obstáculos regulatorios y fallas en la organización institucional, en el fomento y en el esquema de supervisión. En 2014, un análisis exhaustivo del sector solidario²⁷ con enfoque prospectivo, diagnosticó aspectos problemáticos similares identificando la necesidad de: (i) fomentar el emprendimiento y la empresarialidad; (ii) modernizar la normatividad; (iii) establecer mejores estrategias tanto de comunicaciones como de evaluación y seguimiento, y; (iv) desarrollar una plataforma de tecnologías de la información y las comunicaciones (Aguilar 2014). Así también, se llegó a la conclusión de que la evolución del modelo de economía solidaria requería fortalecer su cultura, entendiendo

²⁶ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3639.pdf>.

²⁷ Este análisis de diagnóstico tenía un enfoque participativo que involucró a 6 regiones, 1.245 personas y 1.150 instituciones del sector solidario.

esta última desde la percepción de Eagleton²⁸ (2001), con el propósito de buscar que la solidaridad sea un modo de vida en las organizaciones del mismo, de modo que, la cultura solidaria puede potenciar el desarrollo en todo el sector. (Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias [Uaeos] y Ministerio del Trabajo, 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. En la Comisión Intersectorial de Economía Solidaria se resaltó la falta de atención al sector solidario con consecuencias sobre el ahorro de los trabajadores, y la importancia de un sector cooperativo con garantías de un buen manejo de los recursos para poder aportar 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 en las acciones de promoción, creación, fortalecimiento, desarrollo, integración y protección de la economía solidaria; (ii) las limitaciones en la oferta educativa para formar a la población en solidaridad y economía solidaria, y; (iii) las debilidades del modelo de supervisión para la inspección, vigilancia y control de las empresas del sector de la economía solidaria. 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

Existen obstáculos en la promoción del desarrollo, profundización y entendimiento de la economía solidaria. La creación de nuevas empresas de economía solidaria enfrenta una debilidad normativa que impide que las organizaciones de economía solidaria lleven a buen término el desarrollo de su objeto social y económico. Igualmente, existe un débil conjunto de herramientas de financiamiento para la creación de empresas de carácter solidario. Lo anterior se evidencia con la falta de líneas de crédito o apoyo financiero específico para la constitución de organizaciones solidarias. En consecuencia, para constituir o crear una cooperativa, mutual o fondo de empleados, los individuos deben recurrir a líneas de crédito tradicional ofrecidas por el sector financiero, que no se ajustan a completamente a sus operaciones.

²⁸ Eagleton entiende la cultura como el conjunto de costumbres, creencias y prácticas que constituyen el grupo específico, en este caso, el sector solidario.

Adicionalmente, no se cuenta con sistemas de información robustos ni evaluaciones sobre las características socioeconómicas de los diversos agentes participantes en la economía solidaria. Lo anterior se traduce en una problemática relacionada al seguimiento de la naturaleza jurídica de las empresas del sector, dificultades en la supervisión a las empresas pertenecientes al sector y falta de identificación de las fortalezas, necesidades o carencias de la economía solidaria dificultando la toma de decisiones de las acciones implementadas. La falta de información se ve reforzada por la deficiencia en la infraestructura tecnológica y de telecomunicaciones, donde 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 organizaciones de economía solidaria. La desinformación acerca de los trámites y los pasos a seguir para constituirse como una organización en general, y, por ende, 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.

4.1.1. Obstáculos de la promoción de la economía solidaria y debilidad y dispersión de la normativa que regula las organizaciones de economía solidaria que regula

La oferta de herramientas de fomento para la empresarialidad solidaria es baja y no existen leyes que promuevan la modernización y la competitividad del sector de la economía solidaria. Aunque el marco normativo debe favorecer a las organizaciones de la economía solidaria, no sólo en los ámbitos de la creación, sino en otros ámbitos del fomento (Uaeos y Ministerio del Trabajo, 2020) para 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 organizaciones de economía solidaria 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.

También se presentan barreras normativas que impiden el desarrollo del modelo de economía solidaria de las empresas de economía solidaria y dejan vulnerable la identidad del modelo de la economía solidaria, al tiempo que se presenta una desarticulación de los sectores productivos con las entidades de vigilancia y control del sector solidario. Esta situación hace necesario abordar el tema normativo de manera transversal.

No existe un marco normativo alineado a las necesidades del sector en lo relacionado con la comercialización y acceso a mercados. 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 donde 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 cual conlleva a una baja articulación con empresas privadas debilitando el posicionamiento de dicho modelo asociativo.

La debilidad normativa asociada a la oferta de herramientas de financiamiento a disposición de la economía solidaria, se evidencia, por ejemplo, en que aún no se haya reglamentado el artículo 23 y de la ley 454 de 1998 que crea el Fondo de Fomento de la Economía Solidaria -Fones-. Este fondo busca financiar los proyectos de desarrollo de las empresas de Economía Solidaria; fomentar las empresas de Economía Solidaria, tanto las de producción como las de trabajo asociado; y otorgar créditos solidarios para el fortalecimiento de las empresas de economía solidaria pequeñas.

(Confecoop Antioquia, n.d). Como efectos directos se ha encontrado que (i) la institucionalidad del sector debe fortalecerse: El curso que ha tomado la institucionalidad del sector no corresponde con las necesidades de este, ni a una lógica que permita disponer de una estructura institucional apropiada para el desarrollo, crecimiento y sostenibilidad del sector de la economía solidaria; (ii) hay dispersión en la normatividad: analizando la regulación existente y la normatividad que se aplica al sector solidario se observa que se encuentra dispersa y en desequilibrio frente a otro tipo de organización societaria tradicional, con lo cual se generan tratamientos gubernamentales discriminatorios, y; (iii) en algunos casos la normatividad existente no es completa, ni focalizada, ni orientada a la naturaleza societaria, y a la vez no es suficientemente simplificada para aquellos casos como los de emprendimiento, o que por su tamaño, impacto y actividad no representan riesgos mayores para la estabilidad económica y financiera del sector.

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

Las organizaciones de economía solidaria enfrentan dificultades prácticas relacionadas con el acceso adecuado y suficiente a capital, con el fin de garantizar su operación. Un conjunto de problemas asociados a la falta de fuentes de financiación para el sector se deriva de la naturaleza reembolsable de las partes sociales de este tipo de organizaciones. Las cooperativas financieras deben recurrir principalmente a los excedentes retenidos para satisfacer los requisitos de solvencia. Más allá del sector financiero, las

cooperativas de otros sectores, como las cooperativas agrícolas, también se han enfrentado a dificultades originadas en la naturaleza reembolsable de las partes sociales.

Otro de los aspectos que derivan en el limitado acceso de las cooperativas al capital está asociado con la falta de atractivo para invertir en estas organizaciones con respecto a otras formas de empresa. A diferencia de las sociedades comerciales, las cooperativas no maximizan el valor invertido por sus accionistas 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).

Si las organizaciones del sector solidario 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, la cual les representa ciertas restricciones al momento de solicitar recursos, dado que las entidades financieras tienen en cuenta para la aprobación de estos, factores como la existencia de garantías que son tomados por los oferentes de crédito como la mejor prenda para la devolución del préstamo (Botello P, 2015). No obstante, esta línea de crédito (microcrédito) corresponde al 2,48 % del total de los créditos colocados por la banca en el país (Asobancaria, 2018).

Para Colombia, en la práctica las organizaciones de economía solidarias y las Mipymes son equivalentes, por lo que, enfrentan las mismas dificultades a la hora de conseguir financiación. Según lo dispuesto por la Ley 905 de 2004²⁹ 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, en el que se dispone que el saldo de un solo deudor con el acreedor no sobrepase dicha suma (Estrada & Hernández R, 2019). Por otra parte, cuando una organización de economía solidaria desea acceder a esta línea de crédito tiene que cumplir con todos los requisitos que exigen las entidades financieras y los requeridos a las Mipyme³⁰ sin ninguna clase de preferencia o

²⁹ 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.

³⁰ La Ley 2069 de 2020 *Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia*, equipara a las organizaciones de economía solidaria con las Mipyme. Particularmente, en su artículo 23 señala que las cooperativas y demás entidades de la economía solidaria son empresas y por ello se clasifican como Mipymes.

ventaja al momento de financiar o apalancar una organización solidaria. Gracias a lo anterior, gran parte de las organizaciones de economía solidaria enfrentan los mismos problemas que las Mipyme³¹ a la hora de conseguir financiamiento. A ese respecto, debe señalarse que el 62 % de las Mipymes no cuenta con acceso a préstamos financieros, claves para su crecimiento y desarrollo (Fintech, 2020). A esa situación, debe añadirse que buena parte de las organizaciones de economía solidaria se encuentran en zonas rurales, muchas de ellas apartadas y con limitadas posibilidades de acceso al financiamiento (Hoyos J, 2019) (Confecoop, 2019).

Las organizaciones de economía solidaria, como cualquier empresa, se enfrenta a los problemas generales de financiamiento en el país. Según el Banco de la República, entre los factores principales que se consideran para otorgar crédito están: (i) conocimiento previo del cliente; (ii) riesgo del préstamo asociado al flujo de caja proyectado, e; (iii) historia crediticia (Banco de la República de Colombia, 2013). 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. Así mismo, aspectos como la falta de educación financiera, las dificultades económicas, la región geográfica en la que se ubique el solicitante y algunos factores sociodemográficos como la edad, dejan entrever que aún existen obstáculos para lograr una mayor inclusión financiera (Estrada & Hernández R, 2019). Igualmente, el tamaño y la capacidad tecnológica tienen una relación positiva con la posibilidad de conseguir créditos: 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 (Botello P, 2015).

Así, aunque el Gobierno nacional ha diseñado e implementado herramientas para facilitar la inclusión financiera de las diferentes organizaciones, la oferta específica para las organizaciones de economía solidaria es limitada. Según la encuesta realizada por la Confederación de Cooperativas de Colombia³² se observa que, pese a las ofertas de líneas de redescuento del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) y del Banco de Desarrollo Empresarial de Colombia (Bancoldex), las necesidades de capital de las organizaciones del sector solidario superan los 79.000 millones de pesos para créditos de

³¹ En Colombia existen 2.540.953 Mipyme 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.

³² El estudio señala que 52 cooperativas necesitan recursos de Bancoldex 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.

capital de trabajo, (Semana, 2020). Actualmente Bancoldex cuenta con 18 líneas nacionales de crédito y 31 líneas de crédito regional, sin embargo, ninguna de ellas está destinada de manera explícita a las OES (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2021). Así mismo, Finagro reporta que, durante el 2019, para el esquema asociativo se otorgaron 13 operaciones de crédito por un valor de 18.467 millones de pesos, cuyo 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 la Entidad. Específicamente, el monto corresponde al 0,003 % de las operaciones y al 0,1 % de las colocaciones de la entidad para el periodo referenciado (Finagro, 2020).

4.1.3. Limitaciones en el desarrollo de un sistema de información robusto, y en la generación de estadísticas y evaluaciones para la toma de decisiones

En el sector de la economía solidaria, la información estadística completa, representativa, estandarizada, actualizada y confiable es escasa. En consecuencia, se carece de un sistema de información robusto, continuo, interoperable e integrado que, en conjunto con las tecnologías emergentes, constituya una herramienta para hacer seguimiento, facilitar la toma de decisiones públicas y privadas basadas en evidencia, y proveer insumos para la auditoría de procesos y 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. Precisamente, esas limitaciones fueron identificadas en el Documento CONPES 3639 *Política de Desarrollo Empresarial para el Sector de la Economía Solidaria*³³ y desde el momento de su construcción no han perdido vigencia, pues tanto la oferta parcial de información, como la falta de estandarización y estructuración de datos siguen siendo el factor problemático común. Lo anterior, ha dificultado el seguimiento al avance del sector, así como la toma de decisiones basada en información, al tiempo que ha dificultado la formulación de políticas públicas más informadas en función de las necesidades del sector, que podrían ser heterogéneas (Departamento Nacional de Planeación, 2010). Esta situación concuerda con uno de los hallazgos de un estudio del sector en el que se concluyó que, a pesar de los esfuerzos para unificar criterios dentro del sector, el acceso a la información de las fuentes principales disponibles se caracteriza por presentar datos, periodos y desagregaciones distintas, limitando la posibilidad de generar y usar estadísticas confiables (Uaeos - Ciriéc, 2015).

³³ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3639.pdf>.

Relacionado con el uso de las tecnologías emergentes, el sector solidario presenta problemáticas muy similares a las identificadas en el Documento CONPES 3920 *Política Nacional de Explotación de Datos*³⁴. 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 hace alusión a: (i) los bajos niveles de datos públicos digitales disponibles; (ii) la baja digitalización; (iii) los bajos niveles de datos abiertos; (iv) la baja interoperabilidad entre sistemas de información; (v) la desconfianza e incertidumbre de la explotación de datos; (vi) el bajo capital humano capacitado disponibles para la explotación de datos, y; (vii) la ausencia de cultura de datos.

Aunque la generación y explotación de datos son pilares fundamentales de la generación de valor social y económico aplicables al sector solidario, este aún no cuenta con un sistema de información que permita la toma de decisiones basada en evidencia. As este respecto, el PND 2018 – 2022 y el Documento CONPES 3975 *Política nacional para la transformación digital e inteligencia artificial*³⁵ 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 y, con ello, a impulsar la productividad, generar bienestar ciudadano y avanzar por la transformación digital sectorial. En este frente, el país no cuenta con un sistema de información robusto que permita la toma de decisiones estratégica de forma integral. A pesar de que actualmente existen 3 sistemas de información en etapa de desarrollo, están condicionados al actuar de cada una de las entidades responsables de su desarrollo y no muestran interdependencia con otras instituciones.

La Superintendencia de Economía Solidaria presenta dos sistemas de información para el sector. 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. (ASCOOP, 2019). Estos dos sistemas de información se limitan a las organizaciones vigiladas y se encuentran en proceso de conformación y perfeccionamiento.

Por su parte, la Uaeos cuenta con el desarrollo del Sistema de Información Socioeconómico de las Organizaciones Solidarias -SIOS-, el cual permite conocer en tiempo real información detallada de sobre las organizaciones solidarias del país. Esta

³⁴ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3920.pdf>.

³⁵ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3975.pdf>.

plataforma pretende almacenar información de 1.600 organizaciones del sector. Además de la caracterización de las organizaciones, SIOS busca dar prioridad en planes, programas y proyectos a las organizaciones fortalecidas por la Unidad (Uaeos, 2020). Sin embargo, este sistema de información se encuentra en desarrollo y se limita al campo de acción de la Uaeos.

Finalmente, la oferta de información estadística del sector no es confiable, por lo que se requiere avanzar con acciones para mejorar la calidad de los datos que reporta el Registro único Empresarial y Social (RUES)³⁶ y otros sistemas de información. Lo anterior, a efecto de contar con estadísticas confiables que permitan: (i) caracterizar y hacer seguimiento confiable al sector, y; (ii) tomar decisiones basadas en evidencia. Lo anterior es coherente con lo expuesto en las bases del PND 2018 – 2022 en alusión al trabajo decente, el acceso a mercados y el logro de ingresos dignos (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

4.1.4. Débil desarrollo empresarial de la economía solidaria

El número de organizaciones de economía solidaria ha disminuido sostenidamente en los últimos años. El crecimiento en la creación de empresas por sector es una constante cuando se analiza sin tomar en cuenta desagregaciones que tengan en cuenta algún tipo de empresa en particular, sin embargo, esta situación cambia cuando se revisa la creación de empresas de economía solidaria tales como las entidades de naturaleza cooperativa, los fondos de empleados, las asociaciones mutuales y las instituciones auxiliares del cooperativismo, como se observa en la [Tabla 2](#).

Tabla 2. Número de empresas que renovaron su registro mercantil por tipo de organización solidaria

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

³⁶ El campo tipo de organización genera una clasificación que contiene cada una de las formas jurídicas del sector de la economía solidaria y que puede ser aprovechada para profundizar su caracterización.

Fuente: Uaeos (2021).

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

La disminución de organizaciones de economía solidario ha repercutido sobre todo en las instituciones auxiliares del cooperativismo. Tal y como lo evidencia la Tabla 3, aún si se consideran fuentes de información distintas puede asegurarse que la disminución en el número total de empresas de economía solidaria es especialmente notable en las entidades de naturaleza cooperativa, las cuales corresponden a más del 70 % del total de organizaciones solidarias.

Tabla 3. Empresas, asociados y empleados de las empresas de economía solidaria.

Tipo de organización ^(a)	Empresas	Asociaciones	Empleados
Cooperativas	1.772	4.898.252	46.705
Fondos de empleados	93	20.290	587
Asociaciones mutuales	1.377	1.005.017	11.032
Instituciones auxiliares del cooperativismo	49	2.036	1.391
Total de organizaciones	3.291	5.925.595	59.715

Fuente: Superintendencia de la Economía Solidaria [Supersolidaria] (2020).

^(a) Esta información difiere de la que reposa en el Registro Único Empresarial de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio, dado que, es más común que las empresas se registren ante la Cámara de Comercio que ante la Supersolidaria.

En la tabla anterior se puede apreciar la dimensión de este sector, que para 2020 llegó a 3.291 empresas con una destacada participación en el número de asociados de 5,9 millones de personas. También es de resaltar la importante participación del sector en la generación de empleo, la cual se evidencia en el número de asociados y en el número de empleados, ya que a pesar de haber disminuido el número de empresas en 2019 respecto a 2018, aumentó la cantidad de trabajadores y asociados.

De acuerdo con (Rodríguez, 2016), la sobrevivencia 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, para lo cual se plantea el desarrollo de procesos de encadenamientos de empresas. 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.

Las organizaciones del sector solidario alcanzan mayores niveles de competitividad por medio del fomento al emprendimiento el cual conlleva el desarrollo de habilidades y capacidades del talento humano. Por tanto, en este sector existe la posibilidad de la creación de empresas diversas y productivas que desarrollen actividades con beneficio común (Osorio Bayter, 2008). Además, como lo señala Tapia (Tapia Panch, 2017, pág. 319) “las organizaciones de economía solidaria tienen un papel trascendental pues contribuyen con la transformación de los sistemas de producción local y la conformación de redes empresariales, entre otros aspectos”.

Las organizaciones de la economía solidaria enfrentan varios obstáculos o cuellos de botella que le dificultan fortalecer su desarrollo empresarial, estos, son similares a los que enfrentaría cualquier emprendimiento. Partiendo de que al sector de economía solidaria le aplican las mismas dificultades que se presentan en el proceso de creación y desarrollo de emprendimientos y empresas, que fueron identificados y abordados tanto en la como en el Documento CONPES 4011 *Política nacional de emprendimiento*³⁷, se hace importante hacer frente a (i) Insuficientes habilidades, competencias y cultura para el emprendimiento; (ii) Inadecuado acceso e incipiente desarrollo de mecanismos de financiamiento (iii) Débiles redes y baja comercialización de los emprendimientos (iv) Limitado desarrollo tecnológico e innovación en el emprendimiento (v) Débil institucionalidad de apoyo al emprendimiento. La importancia de atender y solucionar las anteriores dificultades radica en que, en la medida en que se fortalezca el desarrollo empresarial del sector solidario las organizaciones pueden mejorar sus niveles de productividad y competitividad, y redundar así en mejores condiciones de vida de las comunidades, lo que implica el logro de su objetivo.

Adicionalmente, algunas organizaciones desconocen los beneficios a los que podrían acceder al estar dentro del sector de economía solidaria, lo que repercute en desarrollo empresarial del sector. La carencia de una innovación tecnológica apropiada en los emprendimientos solidarios puede constituirse en un elemento que crea un ambiente incierto y de baja competitividad para estas organizaciones limitando, entre otras cosas, la creación de redes de emprendimientos (Contipelli & Nagao Meneze, 2017). En el caso específico de las cooperativas que se conforman a partir de emprendimientos se observa una necesidad apremiante frente a la eficiencia en el cuidado de los recursos y la orientación a la generación de excedentes operativos, así como al tema de la sostenibilidad con el medio ambiente. Si bien las cooperativas son una alternativa para la transformación económica,

³⁷ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4011.pdf>.

social y ambiental, se encuentran dificultades que están limitando su desarrollo, entre las que se destacan los obstáculos en la gestión financiera, las limitadas capacidades para el desarrollo del negocio y la gobernanza de la organización. También se perciben bajos niveles de confianza y asociatividad, el desarrollo de prácticas no democráticas y discriminatorias, la influencia limitada en políticas públicas (Confederación de Cooperativas de Colombia, 2019).

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

Hay un escaso conocimiento y poca formación en el modelo de economía solidaria y en su impacto en el desarrollo social y económico tanto en la base social como en los servidores públicos que desarrollan proyectos con organizaciones del sector solidario, asociados en gran parte a la baja articulación de la educación solidaria en el sistema educativo; y reducidos procesos formativos que propendan por la transferencia de saberes y habilidades para la gestión de las organizaciones del sector.

Existe un bajo grado de incorporación de la formación solidaria³⁸ en todos los niveles del sistema educativo colombiano, y esto se asocia a la escasa oferta educativa de cátedra sobre economía solidaria en los planes de educación nacional. Del mismo modo, también se relaciona con la ausencia de lineamientos para procesos formativos que, por un lado: (i) respondan tanto a las realidades de las organizaciones y de los territorios, como a las nuevas exigencias normativas y que, por otro; (ii) propicien el fomento de la cultura asociativa y solidaria. Adicionalmente, solamente una parte de los programas de pregrado y posgrado incluyen en sus procesos de formación el desarrollo de habilidades y competencias para la gestión de organizaciones de economía solidaria y también se observa una baja producción de estudios e investigaciones en temas de economía solidaria.

La oferta de capacitación y asistencia técnica para el sector, por parte de las organizaciones de economía solidaria, si bien se encuentra disponible a nivel nacional es insuficiente, y 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 en deficientes prácticas socio empresariales de las organizaciones.

En vista de lo anteriormente menciona se observa escaso conocimiento y poca formación en el modelo de economía solidaria y en su impacto en el desarrollo social y

³⁸ Es 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. (Directiva 031 del 2000 del Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (actualmente Uaeos) y el Ministerio de Educación Nacional de Colombia).

económico tanto en la base social como en los servidores públicos que desarrollan proyectos con organizaciones del sector solidario, poca articulación de la educación solidaria en el sistema educativo; y reducidos procesos formativos que propendan por la transferencia de saberes y habilidades para la gestión de las organizaciones del sector.

4.2.1 . Baja incorporación de la educación solidaria en la educación formal de los niveles de educación básica y media

Históricamente la educación solidaria no ha sido parte de la oferta educativa disponible. 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 la educación solidaria como estrategia articuladora en la 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.

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 de la economía solidaria. Aunque en los últimos años, el Ministerio de Educación Nacional en trabajo conjunto con la Uaeos, ha presentado avances en la elaboración de documentos orientadores relacionados con la formación en educación solidaria³⁹, la oferta de contenidos educativos relacionados con la economía solidaria aún es muy baja. Esta situación desemboca en una baja capacitación a docentes y directivos docentes en temas relacionados con la asociatividad y el emprendimiento solidario, dificultando la promoción de la educación solidaria al interior de las instituciones educativas, su articulación al PEI y a la estructura curricular.

A lo anterior se suma la poca existencia de estrategias de articulación de la educación solidaria en el sistema de educación formal desde lo público. Hasta el momento se cuenta con el Programa Formar para emprender en asociatividad solidaria (Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2013), que aunque contempla la formación de docentes y directivos docentes en su implementación ha estado limitada por la

³⁹ 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.

disponibilidad de recursos financieros, por lo cual entre 2016 y 2021 solamente se ha implementado en 63 instituciones educativas del país.

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 oferta baja de 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 06 de abril de 2021 se encontraban registrados 91 programas académicos orientados a la formación en organizaciones, los cuales abordan temáticas como la gestión, el liderazgo, la gerencia, la comunicación, la psicología, el trabajo, la gestión humana, la calidad y el territorio. De estos programas, 61 se encuentran activos principalmente en los niveles de especialización y maestría con 48 programas activos como muestra la Tabla 4. Sin embargo, no es evidente el tratamiento diferencial para la gestión de cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales, especialmente en lo que corresponde a las de economía solidaria en los planes de estudio. Solamente existe un programa de formación tecnológica ofertado 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 economía 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 programas educativos	61	5	5

Fuente: Dirección de Desarrollo Social, DNP a partir de Uaeos (2021).

En lo referente a la oferta de programas relacionados con economía solidaria se ha observado una reducción en la vigencia de los programas lo que redundó en una reducción de la oferta. De los 41 programas registrados en el SNIES, a corte de abril de 2021 solo se encontraban activos 5, de los cuales 3 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 empresas solidarias 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 dos programas de formación.

Así mismo, se observa en la Tabla 4 que los programas referentes a las temáticas de economía social y solidaria 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, existe una escasa promoción de la investigación en economía solidaria en universidades, organizaciones del sector y organismos del estado 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 organizaciones y su desarrollo socio empresarial. Lo anterior se ve reflejado en los pocos grupos de investigación en economía solidaria que han sido reconocidos por el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias). Tal y como se puede observar en la Error! Reference source not found., de acuerdo con la clasificación de producción científica, del total de grupos de investigación reconocidos por Colciencias, solo 2 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 ^(a)	Número de Grupos en Economía solidaria ^(b)	Nombre del grupo
A1	717	0	
A	1023	0	
B	1285	1	Economía solidaria y desarrollo- Uniminuto sede Bello.
C	2328	1	Grupo lasallista de economía solidaria -Bogotá
Reconocidos	419	0	
Total	5772	2	

Fuente: Uaeos (2021).

^(a) Información publicada y consultada en la página web del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación para el año 2019.

^(b) Información base de año 2017, no disponible actualización discriminada por categoría a 2019

4.2.3. Limitaciones en la educación solidaria desarrollada desde las organizaciones de economía solidaria

Desde las organizaciones de economía solidaria se adelantan acciones educativas dispersas y sin el impacto esperado, debido en gran medida a la carencia de lineamientos educativos y de política pública que orienten los procesos hacia la consolidación de una cultura solidaria en el país (Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias [Uaeos] y Ministerio del Trabajo, 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 educación⁴⁰ y la planeación estratégica de las mismas, lo que se evidencia en la inoperancia o inexistencia del Proyecto Educativo Social Empresarial (Pesem) en las organizaciones de economía solidaria del país (Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2019). A este respecto, aunque se ha identificado que el desarrollo socio empresarial solidario está soportado en instrumentos⁴¹ como el balance social, contable y económico, su plan de desarrollo y el Pesem,

⁴⁰ So De acuerdo con el artículo 90 de la Ley 79 de 1988, son los comités u órganos de la administración que se encargan de orientar y coordinar las actividades de educación cooperativa.

⁴¹ 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.

(Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, 2001), a la fecha, han pasado más de dos décadas de la expedición de la directiva de construcción del Pesem por lo que se hace necesario revisarla y actualizarla para que responda a las dinámicas y contexto actual de las organizaciones⁴².

Sumado a lo anterior, una gran parte de la población, principalmente en las zonas rurales presenta dificultades para acceder a la oferta de formación en educación solidaria, ya que gran parte de la formación se brinda de forma presencial y no se cuenta con plataformas de enseñanza en línea, y otras modalidades no convencionales, educación a distancia o con mediación tecnológica que permitan a la comunidad asociada o interesada en formar parte de la economía solidaria acceder a programas de formación y educación solidaria. Al respecto, la Uaeos, en el marco del trámite de acreditación⁴³ registró a corte de abril de 2021 que existen 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, solo el 7 % de las organizaciones acreditadas en modalidad presencial ha solicitado la modalidad virtual, ya que estas organizaciones solidarias 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

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

Una de las debilidades más importantes de la Economía Solidaria en el país son las múltiples falencias en el modelo de supervisión. Dichas falencias se pueden resumir en una falta de herramientas por parte de la Superintendencia de la Economía Solidaria para ejercer un control efectivo sobre las empresas del sector, incluyendo la supervisión de la entrega de reportes de las entidades del sector, el poco desarrollo del modelo de supervisión basado en el riesgo como complemento del modelo basado en el cumplimiento, falta de

⁴² La Directiva 031 de 2000 constituye la herramienta mediante la cual el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (actualmente Uaeos) y el Ministerio de Educación Nacional de Colombia fijaron las directrices para la promoción y el desarrollo de los programas educativos que deben adelantar las organizaciones de economía solidaria del país. En el marco de su alcance, la Directiva establece la directriz de formular el Pesem a que se refiere el texto.

⁴³ 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 en la presente resolución, 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.

aprovechamiento de la información en la tarea de supervisión, la falta de promoción de las acciones de autorregulación y autocontrol por parte de las empresas del sector, y la falta de articulación de la Superintendencia de la Economía Solidaria con otras superintendencias e instituciones para 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. Por último, este conjunto de características se ve reforzado por una estructura institucional insuficiente e inadecuada de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

El PND 2018 – 2022 identifica una serie de barreras que en general afectan el entorno de crecimiento de la economía solidaria⁴⁴ que abarcan: (i) debilidad institucional para ejercer la supervisión; (ii) ausencia de sistematización; (iii) foco en empresas alguna vez registradas, y ; (iv) falta de un enfoque basado en el manejo del riesgo. Con el fin de contrarrestarlas, el mismo instrumento de planeación apuesta por el fortalecimiento de sus actividades de inspección, vigilancia y control a efecto de mitigar el riesgo y la informalidad del sector solidario.

Del mismo modo, el PND 2018 – 2022 también identifica problemáticas asociadas al desarrollo de emprendimientos poco sostenibles, dentro de las que se destacan: (i) la baja cobertura de las entidades de fomento y control; (ii) la carencia de información estadística confiable, y; (iii) la poca disponibilidad y por lo tanto, la consecuente necesidad de desarrollar normativa del sector que mitigue los obstáculos de los numerales (i) y (ii). Con el objeto de mitigar estas problemáticas, las bases del PND proponen el fortalecimiento de la institucionalidad y la política pública para el fomento y la inspección, vigilancia y control de las empresas de la economía solidaria, incluyendo la armonización de las acciones entre superintendencias con el fin de proteger la naturaleza jurídica de estas.

4.3.1. Bajo cumplimiento del régimen de reportes periódicos y ocasionales de la Supersolidaria.

Más de la mitad de las empresas que hacen parte de las bases de datos de la Supersolidaria⁴⁵ no cumplen con el régimen de reportes periódicos u ocasionales predeterminado, contraviniendo el marco normativo vigente. Según información de la Supersolidaria, a corte de marzo de 2021, de 7.062 empresas registradas en las bases de datos del organismo, sólo 3.322 han cumplido con su obligación de reporte de información.

⁴⁴ Compuesto por la formalización, el emprendimiento y la dinamización empresarial.

⁴⁵ La Supersolidaria 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.

Esa situación ha venido en deterioro continuo desde 2018, lo que ha motivado un proceso de depuración dinámica de las bases de datos y de exigencia de requerimientos por parte de la Supersolidaria enfocados en las empresas que no han cumplido con los reportes de información. Estas deficiencias en la supervisión están relacionadas con el enfoque basado en el cumplimiento, que se centra en gran medida en el grado en el que las empresas se ajustan a las reglas, requisitos y directivas, que por lo general implican un programa rígido de inspección en sitio y sanciones por incumplimiento (Toronto Centre, 2018). Esta perspectiva, sin embargo, debe ser complementada con la supervisión basada en el enfoque de riesgos.

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

Como se anotó, la Supersolidaria se ha centrado históricamente en una supervisión fundada en el cumplimiento con una baja incursión en el modelo basado en el riesgo⁴⁶, al margen del trabajo que viene realizando para complementar el primer modelo con el segundo. Como lo señala la organización sin ánimos de lucro *Toronto Centre* (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. Lo anterior constituye un problema en la medida en que el bajo nivel de implementación del enfoque basado en riesgos, 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 mismo⁴⁷. 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).

En efecto, una de las dimensiones a usar como potencial criterio de supervisión con enfoque diferenciado es la de tamaño de la empresa medido según activos, pues como

⁴⁶ 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 qué punto estas pueden gestionarlos y contenerlos⁴⁶. 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 (Toronto Centre, 2018, págs. 2, 4, 6, 10 y 19).

⁴⁷ 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.

lo señala información de la Supersolidaria con corte a marzo de 2021, de las 7.062 empresas del sector que aparecen registradas en las bases de datos de la Supersolidaria, 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, pues los malos resultados de algunas de estas podrían tener un efecto negativo sobre el sector en su totalidad. Adicionalmente, dados los limitados recursos con que cuenta la Superintendencia de la Economía Solidaria, y en aras de la eficiencia en cuanto al proceso de supervisión, resulta fundamental para esta Superintendencia ejercer un control efectivo sobre las empresas que representan la mayor parte del sector.

4.3.3. Poco aprovechamiento de los datos y las tecnologías emergentes disponibles para la supervisión y como insumo de formulación de políticas públicas

Aunque la Supersolidaria cuenta con varios sistemas de información para el cumplimiento de sus actividades administrativas y de gestión, así como con diferentes mecanismos de reporte de datos e información segmentada, estos se usan de modo inadecuado en la formulación de políticas públicas. Esa situación se evidencia en: (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 identificación de situaciones de riesgo que puedan afectar a las empresas supervisadas y como insumo para la formulación de políticas públicas.

La situación evidenciada por la Supersolidaria guarda correspondencia con los problemas diagnosticados en el Documento CONPES 3920 *Política Nacional de Explotación de Datos*⁴⁸ publicado en 2018 para el sector público en general, que plantea que existen problemáticas asociadas a: (i) una baja digitalización; (ii) bajos niveles de datos públicos digitales; (iii) bajos niveles de datos abiertos; (iv) baja interoperabilidad de los datos; (v) desconfianza e incertidumbre respecto de la explotación de datos; (vi) dispersión y desarticulación del marco normativo; (vii) bajo capital humano para la explotación de datos, y; (viii) ausencia de una cultura de datos. Esto, enmarcado en el reconocimiento que hace la política de los datos como un activo estratégico que genera valor social y económico.

El citado Conpes, junto con el Conpes 3975 de 2019, "Política Nacional para la Transformación Digital y la Inteligencia Artificial" y el "Pacto por la Transformación

⁴⁸ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3920.pdf>.

Digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento” como parte de las bases del PND, sustentan el proyecto en ejecución de la Supersolidaria denominado Centro de Analítica. Este proyecto es parte de la transformación digital y tiene por objeto aportar al fortalecimiento del modelo de supervisión y a la formulación de políticas públicas sectoriales, a partir de análisis que faciliten la toma de decisiones.

La analítica debe ser utilizada para la toma de decisiones, partiendo de perspectivas y escenarios derivadas de datos e información (Lunsford, 2019). Como proceso, la analítica debe recolectar, procesar, analizar y reportar datos, información y conocimiento con valor público, de forma que guie las decisiones y las acciones a implementar en ejercicio de una supervisión basada el cumplimiento y en la gestión de riesgos, prospectiva y preventiva. En el Documento CONPES 3920 *Política Nacional de Explotación de Datos*⁴⁹ se reconoce que la generación de valor social y económico es el resultado del mejor y mayor aprovechamiento de los datos por parte de los organismos, en este caso en favor del sector de la economía solidaria.

De esta manera, el proyecto del Centro de Analítica de la Supersolidaria debe seguir su implementación y consolidarse como una herramienta que le agregue valor al modelo de supervisión, permitiendo el adecuado entendimiento de los distintos fenómenos con potencial afectación de las empresas y del sector, para anticiparse. Igualmente, como herramienta que suministre información y conocimiento con valor público, que pueda utilizarse en la formulación de políticas públicas sectoriales.

4.3.4. 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

La Supersolidaria y la Uaeos se encuentran desarticuladas en la definición y ejecución de estrategias para la sensibilización de organizaciones de economía solidaria en temas de autocontrol y autorregulación. Lo anterior, dificulta la sostenibilidad de las empresas del sector solidario e incrementar su productividad y competitividad mediante el cumplimiento asertivo y voluntario de las normas por parte de las empresas del sector. Ambas entidades, son importantes en el logro del cumplimiento de la normatividad del sector solidario, en la medida en que la Supersolidaria ejerce un papel de supervisión y la Uaeos ejecuta actividades de fomento.

⁴⁹ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3920.pdf>.

De otra parte, la Supersolidaria no ha usado su potestad para incentivar a las organizaciones de economía solidaria a proveer los insumos de información necesarios para ejecutar una supervisión efectiva. En efecto, la Supersolidaria no ha hecho uso de las prerrogativas que la ley le otorga para que los organismos de integración de las empresas del sector, las instituciones auxiliares de la economía solidaria y las empresas especializadas puedan colaborar con actividades e insumos para el ejercicio efectivo de la supervisión. Lo anterior, en su conjunto, repercute en: (i) posibles incumplimientos del marco normativo por parte de las empresas supervisadas; (ii) la exposición de las empresas a situaciones de riesgo con resultados no deseados, y; (iii) la permanencia de la rigidez operativa del modelo de supervisión, con pocas posibilidades de aumento en la cobertura y oportunidad en su ejercicio.

Estas dos problemáticas se reflejan principalmente en la poca cantidad de firmas del sector que reportan información de manera efectiva a la Superintendencia de la Economía Solidaria, pues, según información de dicha Superintendencia referida anteriormente, a corte de marzo de 2021, menos de la mitad de las 7.062 empresas registradas en las bases de datos del organismo reportan información regularmente. Esto refleja por un lado la falta de conciencia de las empresas integrantes del sector en cuanto a temas de autorregulación, la inacción por parte de los entes reguladores del sector por promocionar dichas acciones, así como la falta de acciones para hacer cumplir la regulación existente.

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

Actualmente no existen criterios, metodologías y acciones uniformes entre superintendencias para la supervisión de la naturaleza jurídica de las empresas del sector. La Supersolidaria es la responsable de la supervisión de las cooperativas y de las empresas del sector de la economía solidaria que no se encuentren sometidas a la supervisión especializada. La especialización en relación con el objeto de algunas empresas le otorga la competencia de supervisión a otras superintendencias como 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. 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 los intereses legítimos de la empresa, de sus asociados, de terceros y de la comunidad en general. A este respecto, Gongwei (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 busca 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.

4.3.6. Debilidad en la estructura institucional de la Supersolidaria

La Supersolidaria tiene una estructura institucional insuficiente e inadecuada. La estructura institucional actual de la superintendencia no le permite hacer frente a los desafíos que representa: (i) fortalecer el modelo de supervisión de cumplimiento de la normativa vigente para el sector solidario, así como para; (ii) complementarlo con el modelo basado en la gestión de riesgos, asegurando una adecuada implementación y cobertura, y para; (iii) atender con suficiencia las demás exigencias que plantea la política pública del sector.

Esta problemática es reconocida por el PND 2018 – 2022, en el marco de su Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad. Específicamente, el instrumento de desarrollo señala que existe debilidad institucional en el ejercicio de la supervisión y así mismo, baja implementación de un enfoque basado en el manejo del riesgo, determinando el consecuente fortalecimiento de la inspección, vigilancia y control a efecto de mitigar el riesgo y la informalidad. Así también las Bases del Plan reconocen la baja cobertura de las entidades de fomento y control del sector solidario, estableciendo la necesidad de fortalecer su estructura institucional.

5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

A continuación, se exponen el objetivo general y 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

Fortalecer el modelo de economía solidaria, de tal manera que se visibilice como una herramienta para el desarrollo social y económico en el país.

5.2. Objetivos específicos

OE1. Generar directrices, lineamientos, estrategias y recomendaciones orientadas al fortalecimiento y reconocimiento del sector de la economía solidaria, que considere el acceso a fuentes de financiamiento y recursos, la promoción de herramientas para la transformación digital y la información y el diseño de incentivos que promuevan la formalización empresarial a través de organizaciones de economía solidaria.

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 para la gestión 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.

5.3. Plan de acción

Esta sección corresponde a un trabajo preliminar que aún está en proceso de discusión y concertación entre las entidades del Gobierno, y está sujeta a cambios y ajustes que puedan derivarse de dichos diálogos. De ninguna manera expresa las decisiones del Consejo Nacional de Política Económica y Social.

La política pública para el sector solidario busca generar instrumentos que permitan el reconocimiento, fortalecimiento y desarrollo del modelo de la economía solidaria, de tal manera que logre posicionarse, 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 la presente política se consideran tres ejes estratégicos establecidos a partir de los problemas identificados en el diagnóstico. Estos son: (i) Fortalecimiento a la economía solidaria: Estrategia para desarrollar acciones de promoción, creación, fortalecimiento, desarrollo, integración y protección del sector de la economía solidaria; (ii) Educación solidaria: Estrategia para el conocimiento y crecimiento del modelo de la economía solidaria, y; (iii) 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.

Los 3 ejes estratégicos de la política están relacionados con los objetivos específicos presentados en este documento. Y para el cumplimiento de estos objetivos se establecen cuarenta y dos acciones de política.

A continuación, se presentan las principales acciones, las cuales se consolidan en su totalidad en la matriz del Plan de Acción y Seguimiento (PAS) que se adjunta a este documento y que señala las entidades responsables, los períodos de ejecución, las metas, así como los recursos necesarios y disponibles para su implementación.

5.3.1. Eje estratégico 1: Fortalecimiento de la economía solidaria

En cumplimiento del objetivo de Generar directrices, lineamientos, estrategias y recomendaciones orientadas al fortalecimiento y reconocimiento del sector de la economía solidaria, que considere el acceso a fuentes de financiamiento y recursos, la promoción de

herramientas para la transformación digital y la información y el diseño de incentivos que promuevan la formalización empresarial a través de organizaciones de economía solidaria., se van a desarrollar el siguiente conjunto de acciones:

Línea de acción 1: Fomento y Promoción de la de economía solidaria

El Gobierno nacional impulsará acciones tendientes a promover el modelo solidario a través de acciones como las siguientes:

Entre 2021 y 2023 el Ministerio del Trabajo con el apoyo de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y el Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones, **desarrollará una estrategia nacional de promoción de la cultura solidaria, empleando diferentes medios de telecomunicación y edu-comunicación (radio, televisión, 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.**

Con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de las organizaciones solidarias, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias con el apoyo del Ministerio del Trabajo y la Superintendencia de Economía Solidaria **implementará una estrategia orientada a impulsar el espíritu fondista, en articulación entre los fondos de empleados y entre estos y sus asociados, partiendo de procesos de formación a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y en favor de los mismos, que considere el estudio de las bondades y beneficios administrativos y tributarios de la existencia de fondos de empleados por parte de empresas privadas. Esta acción se realizará entre 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 organizaciones de la Economía Solidaria.** Esta acción se llevará a cabo con el apoyo del Ministerio del Trabajo, entre 2021 y 2025.

Por su parte, bajo el liderazgo del Ministerio del Trabajo se **diseñará 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.** 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 también **trabajar**á en la **articulación de acciones 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.

Por último, dentro de esta línea de acción, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo con el apoyo de iNNpulsa Colombia y de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, **fomentará el desarrollo de los emprendimientos de la economía solidaria, el emprendimiento social y la promoción del modelo de las Sociedades Comerciales de Beneficio e Interés Colectivo**. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2025.

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. 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**.

Por su parte, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias con el apoyo del Ministerio del Trabajo y de la Superintendencia de Economía Solidaria **trabajar**á 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 presentará la propuesta de ajuste correspondiente. y efectuará la gestión para su implementación**. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2023.

Línea de acción 3: Fortalecimiento institucional

El Gobierno nacional adelantará una evaluación 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 consideran las 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, desde el fomento 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, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

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 2022 la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias con el apoyo del Ministerio del Trabajo elaborará 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.

Con el objetivo de ampliar el ámbito de acción de las organizaciones del sector solidario, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Unidad de Regulación Financiera, la Superintendencia de Economía Solidaria y la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias incluirán en el sistema financiero a las organizaciones de economía solidaria, para realizar las transferencias a los grupos poblacionales objetivo de la política social del Gobierno. Esta acción se realizará entre 2021 y 2023.

Por su parte, Bancóldex estudiará 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 hacer el seguimiento del sector de la economía solidaria, facilitar la toma de decisiones públicas y

privadas, y proporcionar insumos con valor social y económico para la formulación de políticas públicas⁵⁰, 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 de la economía solidaria, que permita unificar los diferentes datos cualitativos y cuantitativos que capturan los entes de fomento, registro, supervisión y control, 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 esquema, 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, y los receptores del producto. La implantación 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.**

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

Con la intención de promover la generación, mantenimiento y conocimiento de buenas prácticas en el manejo de la información se hace imperativa la necesidad de **adelantar campañas educativas orientadas para 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. Esta acción se realizará entre 2021 y 2023.

⁵⁰ Bajo el siguiente principio: “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” (Conpes 3920 de 2018).

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 2021 y 2025 el Ministerio de Comercio Industria y Turismo con el apoyo de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, **fomentarán el desarrollo de los emprendimientos de la economía solidaria, el emprendimiento social y la promoción del modelo de las Sociedades Comerciales de Beneficio e Interés Colectivo (BIC)**. Esta acción va a permitir aumentar el número de organizaciones de economía solidaria, fortalece el emprendimiento en este sector y como efecto aumentará el empleo.

Durante los años 2021 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, 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**; esta acción la desarrollará la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias con el apoyo del Ministerio del Trabajo.

Línea de acción 8: Estímulos e incentivos

Entre 2021 y 2025, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y el Ministerio del Trabajo, **gestionarán 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.**

Entre 2021 y 2025, con el ánimo de incrementar actores dentro de la economía solidaria en el territorio nacional e implementar las recomendaciones, el Ministerio de Trabajo, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, **diseñarán 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.**

5.3.2. Eje estratégico: Educación Solidaria

Para dar cumplimiento al objetivo de Fomentar la educación en economía solidaria como mecanismo de crecimiento, identidad y sostenibilidad de la economía solidaria, enfatizando en los conocimientos y las competencias para la gestión del sector y sus organizaciones, se van a desarrollar el siguiente conjunto de acciones:

Línea de acción 1 – Lineamientos para la educación solidaria en el sistema educativo

Primero, 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 de Trabajo desarrollarán material para uso pedagógico en el Aula para todos los niveles educativos enfocado a la economía solidaria y en articulación con nueva Pangea y la guía 26. Esta acción se realizará entre 2021 y 2023.

Segundo, durante 2021 y 2022, con el objeto 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 UAEOS, para ello se llevarán a cabo Mesas interinstitucionales de trabajo para el intercambio de información técnica entre las dos entidades

Tercero, 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, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, el Ministerio de Trabajo y el Servicio Nacional de Aprendizaje, fortalecerán los programas de formación técnica y profesional incorporando los ámbitos de la educación solidaria definidos en la directiva 031 de 2000. Esta acción se realizará entre 2022 y 2025.

Cuarto, durante 2021 y 2022, con el propósito de potencializar iniciativas empresariales en articulación con lo definido en el documento CONPES 4005, el Ministerio de Educación Nacional con el apoyo de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, incluirán 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.

Quinto, 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 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 2021 y 2025.

Línea de acción 2 – Lineamientos para la educación solidaria en las organizaciones de economía solidaria

En primer lugar, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, el Ministerio de Trabajo y la Superintendencia de la Economía Solidaria, **actualizarán los lineamientos para la estructuración del Proyecto Educativo Social y Empresarial (PESEM)** para que este instrumento responda efectivamente a las dinámicas y contexto actual de las organizaciones de economía solidaria. Esta acción se realizará entre 2022 y 2025.

En segundo lugar, durante el período entre 2022 y 2025, con el fin de **brindar oferta de formación en educación solidaria a comunidades que no tienen acceso o cobertura a servicios de internet**, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, el Ministerio de 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.**

En tercer lugar, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y el Ministerio de Trabajo, **implementarán una agenda de trabajo que oriente el desarrollo de procesos educativos o de formación para la base social de las organizaciones de economía solidaria, sus cuerpos de administración, dirección y control, y sus trabajadores**, con el fin articular y unificar las acciones educativas que se adelantan desde las organizaciones. Esta acción se realizará entre 2021 y 2025.

Línea de acción 3 – Gestión del conocimiento en entidades de economía solidaria

En primer lugar, 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, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación **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 2023.

Adicionalmente, entre 2022 y 2025, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación **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. Eje estratégico: Supervisión

La sostenibilidad y el crecimiento del sector de la economía solidaria y de sus empresas, la protección de los derechos de los asociados, de los terceros y de la comunidad en general, depende en buena medida de una supervisión fortalecida ejercida por Supersolidaria 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 de Fortalecer el modelo de supervisión de tal manera que se promueva el cumplimiento y un enfoque basado en el análisis del riesgo, se desarrollarán las siguientes acciones

Línea de acción 1. Fortalecer el modelo de supervisión y la estructura institucional de la Supersolidaria

Consolidar el modelo de supervisión de cumplimiento de la Supersolidaria 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, de proteger los intereses de los asociados de las empresas, de los terceros y de la comunidad en general, y de vigilar la correcta aplicación de los recursos y de las ventajas normativas otorgadas a las empresas⁵¹, la Supersolidaria continuará ejecutando y reforzando su plan de fortalecimiento de la supervisión por cumplimiento. En función de lo planteado, mantendrá el proceso de depuración dinámica de las empresas supervisadas a efecto de acotar el universo y conseguir que observen con oportunidad y de manera confiable el régimen de reportes predeterminado, sin perjuicio de las sanciones por incumplimiento.

En lo que respecta a la supervisión basada en riesgos, la Superintendencia de la Economía Solidaria, con el apoyo financiero del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, debe profundizar y desarrollar ese enfoque prospectivo y preventivo, definiendo un plan de implementación gradual y progresivo⁵². 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. También, los escenarios y las empresas a las que se les aplicará un enfoque continuo y aquellas que

⁵¹ Artículo 35 de la Ley 454 de 1998.

⁵² 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".

tendrán un enfoque específico, 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.

Consolidar y presentar ante el DAFP una propuesta de rediseño institucional que garantice una estructura y procesos adecuados para atender los desafíos y retos que plantea la política pública

Para garantizar los procesos y estructura acordes con el fortalecimiento y complementación del modelo de supervisión, además de atender con efectividad los desafíos que plantea el ejercicio derivado de la presente política pública, la Supersolidaria deberá consolidar y presentar ante el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), con el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una propuesta de rediseño institucional para contar con el talento humano calificado necesario.

El documento de rediseño planteará las modificaciones organizacionales y funcionales que la estructura de la Supersolidaria 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.

Línea de acción 2. Promover la implementación de buenas prácticas para el ejercicio pleno del autocontrol y la autorregulación en las empresas

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 generara 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 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 1999, para que se promuevan y materialicen con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) los cambios requeridos en la reglamentación. Esta acción se realizará entre 2021 y 2022.

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 Supersolidaria

Con el propósito de garantizar cobertura, oportunidad e insumos claves para la supervisión de las empresas del sector, la Supersolidaria, 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 esta 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 Supersolidaria 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.

Promover la implementación de mejores prácticas de gobernanza y transparencia, para que las empresas del sector profundicen la materialización de los principios de

autocontrol y autorregulación en perspectiva del cumplimiento de las normas y las obligaciones que le son propias.

Con el objeto de profundizar la práctica de los principios de autocontrol⁵³ y autorregulación por parte de las empresas del sector, en perspectiva de su sostenibilidad, mayor productividad y competitividad, la Supersolidaria 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.

Las mejores prácticas por promover deberán considerar la cimentación en las empresas del sector 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 se deberá orientar al carácter institucional de la empresa para la gestión adecuada de sus riesgos y la anticipación frente a los cambios que se puedan llegar a presentar. Para la gestión de los riesgos específicos, la promoción enfatizará en que se asuman enfoques similares a los que determine la Supersolidaria, además de la capacidad de las empresas para reconocer esos riesgos y gestionar las consecuencias. Esta acción se realizará entre 2021 y 2023.

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.

La Superintendencia de la Economía Solidaria, con el apoyo financiero del Ministerio de Hacienda, diseñará y pondrá a disposición de las empresas un instrumento de autoevaluación o autodiagnóstico para que verifiquen de manera voluntaria el cumplimiento de sus obligaciones prudenciales y la gestión de sus riesgos. El instrumento deberá permitir que las empresas 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.

⁵³ Artículo 7 de la Ley 454 de 1998.

Línea de acción 3. Articular a los organismos competentes para el desarrollo de las actividades de supervisión

Definir, bajo el liderazgo de la Supersolidaria y de forma concertada con las superintendencias relacionadas, 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.

Con el fin de preservar la naturaleza jurídica, el cumplimiento del propósito socioeconómico no lucrativo y el funcionamiento de las empresas supervisadas⁵⁴, la 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. Los criterios, metodologías y acciones deberán enfatizar en la preservación de las características generales⁵⁵ y específicas para cada tipo de empresa, así como en el cumplimiento de los principios⁵⁶ y fines⁵⁷ de la economía solidaria, y la no incursión dentro de las prohibiciones⁵⁸.

En perspectiva de 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.

De otra parte e 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.

⁵⁴ Artículo 35 de la Ley 454 de 1998 y demás normas concordantes.

⁵⁵ Artículo 6 de la Ley 454 de 1998.

⁵⁶ Artículo 4 de la Ley 454 de 1998.

⁵⁷ Artículo 5 de la Ley 454 de 1998.

⁵⁸ Artículo 13 de la Ley 454 de 1998.

5.4. Seguimiento

El seguimiento a la implementación de la presente política se realizará a través del PAS que se encuentra en el Error! Reference source not found. de este documento. En el PAS se establecen los indicadores de seguimiento, las entidades responsables de ejecutar y reportar el cumplimiento de cada acción, así como los periodos de ejecución, los recursos necesarios para su ejecución, las fuentes de financiamiento, y; la importancia de cada acción para el cumplimiento del objetivo general de la política.

Esta política tiene un periodo de implementación cinco años, que contempla el periodo 2021 – 2025. El seguimiento 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.

Tabla 6. Cronograma de seguimiento

Corte	Fecha
Primer corte	Diciembre de 2021
Segundo corte	Junio de 2022
Tercer corte	Diciembre de 2022
Cuarto corte	Junio de 2023
Quinto corte	Diciembre de 2023
Sexto corte	Junio de 2024
Séptimo corte	Diciembre de 2024
Octavo corte	Junio de 2025
Informe de cierre	Diciembre de 2025

Fuente: DNP (2021).

5.5. Financiamiento

Para efectos del cumplimiento 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 68.593 millones de pesos. En la Tabla 7 se muestra el costo total por entidad, así como los recursos de las entidades responsables de las acciones contenidas en el Anexo A, que permiten la financiación completa de los costos estimados

Tabla 7. Financiamiento indicativo de la política por entidad (millones de pesos)

Entidad	Costo Total
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	12
Ministerio de Educación Nacional	670
Ministerio del Trabajo	470

Superintendencia de Economía Solidaria	17.971
Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias	49.469

Fuente: DNP (2021).

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Escuela Superior de Administración Pública, 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 7. En la siguiente tabla se 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. Generar directrices, lineamientos, estrategias y recomendaciones orientadas al fortalecimiento y reconocimiento del sector de la economía solidaria, que considere el acceso a fuentes de financiamiento y recursos, la promoción de herramientas para la transformación digital y la información y el diseño de incentivos que promuevan la formalización empresarial a través de organizaciones de economía solidaria.	37.748
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 para la gestión del sector y sus organizaciones.	16.368
OE 3. Fortalecer el modelo de supervisión de tal manera que se promueva el cumplimiento y un enfoque basado en el análisis del riesgo.	14.476

Fuente: DNP (2021).

6. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Trabajo, recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

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) (**Error! Reference source not found.**).
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 (**Error! Reference source not found.**). 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 a Bancóldex:
 - a. Estudiar 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:
 - a. Visibilizar el sector de la economía solidaria a través de la Cuenta Satélite de Instituciones Sin Fines de Lucro.
6. Solicitar al Departamento Administrativo de la Función Pública:
 - a. Elaborar una propuesta para incentivar en las entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal espacios destinados a la ubicación física de oficinas básicas con su dotación, en las que opere el Fondo de Empleados que asocie a sus respectivos empleados y/o trabajadores.
7. Solicitar a la Escuela Superior de Administración Pública:
 - a. Diseñar y desarrollar programas de educación informal para servidores públicos sobre economía y cultura solidaria.
8. Solicitar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural:

- a. Socializar el modelo de economía solidaria a los diferentes grupos y organizaciones de productores involucrados en sus programas y proyectos de desarrollo rural.
9. Solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo:
- a. Fomentar el desarrollo de los emprendimientos de la economía solidaria, el emprendimiento social y la promoción del modelo de las Sociedades Comerciales de Beneficio e Interés Colectivo (BIC).
10. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público:
- a. 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.
11. Solicitar al Ministerio de Educación Nacional:
- a. Desarrollar material para uso pedagógico en el Aula para todos los niveles educativos enfocado a la economía solidaria y en articulación con 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.
12. Solicitar al Ministerio del Trabajo:
- a. Desarrollar una estrategia nacional de promoción de la cultura solidaria 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.
 - b. Reglamentar la existencia de nuevas formas de desarrollo cooperativo en observación del marco general de la ley 79 de 1988.
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 permita profundizar en el análisis de la evolución y el impacto de las organizaciones de economía solidaria.

- b. Definir un nuevo sistema de clasificación de las empresas del sector para efectos de supervisión, basado en ingresos y activos o solo en ingresos
- c. 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.
- d. Consolidar la implementación del Centro de Analítica de la Supersolidaria con el objeto de identificar, conocer, buscar y mitigar los riesgos, además de proveer la información y conocimiento para la formulación de políticas públicas.
- e. 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

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

- a. Articular acciones 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. 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.

- e. Actualizar los lineamientos para la estructuración del Proyecto Educativo Social y Empresarial (PESEM).
- f. 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.

BORRADOR

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 sometidas 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 sometidas 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.

Creación: Ámbito del fomento que genera nuevas organizaciones solidarias fundamentadas en la autogestión, ayuda mutua, trabajo en equipo y cooperación para el bien común.

Desarrollo: Ámbito del fomento que potencia las organizaciones solidarias en las dimensiones social, económica, cultural, ambiental y política para su crecimiento e incidencia territorial.

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).

Fortalecimiento: Ámbito del fomento que contribuye a la consolidación de las organizaciones solidarias en las dimensiones social, económica, cultural, ambiental y política para su auto sostenibilidad.

Integración: Ámbito del fomento que promueve entre organizaciones solidarias la cooperación, la complementación la coordinación, la optimización de recursos y el trabajo mancomunado para la consecución de objetivos comunes.

Promoción: Ámbito del fomento que da a conocer y persuade acerca del modelo solidario y sus ventajas, a comunidades, organizaciones del sector solidario, empresas privadas e instituciones públicas, como estrategia de empoderamiento y desarrollo de proyectos colectivos.

Protección: Ámbito del fomento que busca prevenir y amparar a las organizaciones del sector solidario frente a riesgos y amenazas que afecten su naturaleza, identidad y perdurabilidad. (UAEOS. Ministerio del Trabajo, 2020).

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 Québec.* 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>
- 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.
- 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>
- ASCOOP, A. c. (2019). Obtenido de <https://colombiacooperativa.coop/2019/10/supersolidaria-implementa-dos-sistemas-de-informacion-2/>
- Asobancaria. (2018). *¿Qué es el microcrédito?* Obtenido de <http://www.asobancaria.com/sabermassermas/que-es-el-microcredito/>
- Banco de la República de Colombia. (2013). *Reporte de la situación del microcrédito en Colombia.* Bogotá.
- 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. (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%BAAn%20cifras%20de%20Confecoop%2C%20actualmente,un%20patrimonio%20de%20%241.5%20billones>.
- 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-invirtiendolo-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). *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. (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.
- Eagleton, T. (10 de 8 de 2001). La Idea de Cultura. Barcelona: Paidós. Obtenido de http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/dominguez_g_jl/capitulo_1.html#
- 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 FOGACOOOP: <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.funedas.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.
- 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>
- 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.mineduccion.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.mineduccion.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.mineduccion.gov.co/1759/articles-371724_recurso_1.pdf
- OIT. (2015). Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/-relconf/documents/meetingdocument/wcms_379098.pdf
- 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
- 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>
- 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, & Montaña. (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=%7B888CAA0-258C-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.
- 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/>

- 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*.
- 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. (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. (2020). *Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa rural - Planfes*. Bogotá D.C., Colombia.
- Uaeos. (2020). www.orgsolidarias.gov.co. Obtenido de <https://www.orgsolidarias.gov.co/Prensa/Noticias-UAEOS-desarrolla-el-SIOS>
- Uaeos 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.

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

Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias. (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>

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

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

ANEXOS

Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Ver archivo de Excel adjunto

Anexo B. Identificación de actores

Identificación de actores

Entidad	Sector	Función
Vicepresidencia de la República	Público	Preside la Comisión Intersectorial del sector de la economía solidaria - CIES.
Ministerio de 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	Integrante CIES 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
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

BORRADOR