

Significantes, estadísticas y mercados como desafíos para el fortalecimiento del cooperativismo

Juan Fernando Álvarez¹

Colombia dispone de un sólido marco normativo e institucional para la promoción, regulación y supervisión de la economía solidaria y del cooperativismo. La Constitución Política y el conjunto de leyes que la desarrollan incorporan referencias explícitas a estas formas organizativas, complementadas por decretos, sentencias y circulares que reconocen su papel en el desarrollo económico y social del país. Este entramado jurídico establece mecanismos de control y vigilancia y promueve una comprensión amplia de sus finalidades económicas, sociales y democráticas.

A ello se suma la existencia de entidades públicas encargadas de las funciones de promoción, supervisión y control, así como espacios de incidencia legislativa conformados por congresistas de distintas corrientes políticas que convergen en el impulso de iniciativas orientadas al fortalecimiento del sector. Del mismo modo, los organismos de integración cooperativa han incrementado su participación en los procesos de formulación y evaluación de políticas públicas, en articulación con Universidades y centros de investigación.

En este contexto, resulta pertinente examinar algunos asuntos estratégicos que deberían integrar la agenda pública del próximo ciclo gubernamental. Las siguientes reflexiones identifican desafíos que pueden convertirse en ventanas de oportunidad para potenciar el aporte de las cooperativas y de la economía solidaria al desarrollo nacional.

El balance del CONPES 4051

El Documento CONPES 4051 de 2021 constituyó uno de los principales instrumentos de política pública orientados al fortalecimiento de la economía solidaria. Su diagnóstico identificó problemas estructurales que persistían desde décadas atrás, entre ellos el limitado reconocimiento social e institucional del sector, la existencia de obstáculos regulatorios y las debilidades en la arquitectura institucional encargada de su promoción.

Para enfrentar estos desafíos, el documento definió tres ejes estratégicos de intervención:

1. Acceso al financiamiento, transformación digital y formalización empresarial.
2. Promoción de la educación y el conocimiento sobre la economía solidaria.

¹ Director de la especialización en gestión de empresas de la economía social y solidaria en modalidad virtual de la Pontificia Universidad Javeriana. Correo electrónico: alvarez_juan@javeriana.edu.co

3. Fortalecimiento de los esquemas de supervisión basados en la gestión y análisis de riesgos.

La implementación de estas acciones se materializó mediante el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) correspondiente al periodo 2021–2025. Aunque los informes oficiales registran altos niveles de ejecución presupuestal, aún no se dispone de una evaluación detallada que permita determinar el grado efectivo de cumplimiento de los objetivos planteados.

La ausencia de indicadores de impacto suficientemente robustos dificulta establecer si las intervenciones desarrolladas lograron modificar las condiciones estructurales identificadas en el diagnóstico inicial. Un indicio de esta limitación puede observarse en la reducción del número de cooperativas activas registradas en el país. Actualmente se reportan cerca de 3.300 cooperativas, lo que representa una disminución cercana al 50 % respecto a los registros de comienzos de la década. Esta tendencia sugiere que las medidas de promoción, protección y fortalecimiento implementadas no han logrado revertir el proceso de contracción organizacional del sector.

Paradójicamente, mientras el discurso institucional sobre el papel de la economía solidaria en el desarrollo ha ganado visibilidad dentro de la administración pública, la especificidad del modelo cooperativo parece haberse diluido progresivamente dentro de categorías más amplias como la economía popular y comunitaria. En contraste, se observan avances en los mecanismos de supervisión gracias a una mayor diferenciación de los niveles de vigilancia según el perfil de riesgo de las organizaciones.

En este contexto, el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas (FOGACOO) se ha consolidado como una institución fundamental para la protección de los ahorros y la estabilidad del cooperativismo financiero, aunque su alcance continúa concentrado principalmente en las entidades de mayor dimensión económica.

El Plan Nacional de Desarrollo y la economía popular

El Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 (PND) incorporó a la economía popular y comunitaria como una estrategia para promover la inclusión económica de poblaciones tradicionalmente excluidas, caracterizadas por altos niveles de informalidad y vulnerabilidad. Bajo esta perspectiva, se propuso facilitar procesos de transición hacia la formalización empresarial mediante iniciativas productivas asociadas a la sostenibilidad ambiental, las energías limpias y la construcción de alianzas público-privadas-populares.

Entre los elementos más innovadores del plan sobresale el reconocimiento del valor generado por las economías no mercantiles vinculadas a la economía social y solidaria. Igualmente, se contempló la posibilidad de disolver entidades sin ánimo de lucro que incumplieran la renovación de su matrícula mercantil durante tres años consecutivos, buscando mejorar la calidad y actualización de los registros institucionales.

De igual manera, el PND incluyó objetivos relacionados con la consolidación de información estadística especializada mediante la elaboración de cuentas satélite, la realización de un censo económico orientado a la economía solidaria y la armonización de programas de transferencias monetarias con estrategias de fortalecimiento asociativo y cooperativo.

Desafíos para el próximo ciclo de políticas públicas

La finalización tanto del CONPES 4051 como del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 abre una nueva etapa para la formulación de políticas públicas. Desde esta perspectiva, se identifican cuatro desafíos prioritarios.

1. Reafirmar la especificidad conceptual e institucional del cooperativismo

El primer desafío consiste en consensuar el título donde gravitan las cooperativas y demás organizaciones de la economía solidaria. La ampliación de categorías como economía popular, tercer sector o economía comunitaria puede contribuir a la inclusión de múltiples actores, pero también corre el riesgo de invisibilizar las particularidades organizacionales, empresariales y democráticas propias del cooperativismo.

Las experiencias de países como España, Francia, Brasil y Corea del Sur muestran que la consolidación de marcos conceptuales estables requiere políticas de Estado de largo plazo que permitan distinguir claramente entre actividades de subsistencia informal, iniciativas filantrópicas y empresas de propiedad colectiva gestionadas bajo principios cooperativos. Además, el reconocimiento internacional de la economía social y solidaria por parte de organismos como las Naciones Unidas, la Unión Europea y la OCDE ofrece una referencia conceptual sólida para consolidar esta identidad diferenciada.

2. Fortalecer la capacidad de las cooperativas para actuar en todos los mercados

La promoción del cooperativismo no puede limitarse a la creación de nuevas organizaciones. Resulta igualmente necesario fortalecer la capacidad de las

cooperativas para operar de manera competitiva en diversos mercados y generar procesos sostenibles de acumulación social y económica.

Esto implica ampliar su articulación con los mercados financieros, tecnológicos, productivos y de innovación socioambiental. Asimismo, demanda una mayor integración económica entre cooperativas con el propósito de construir circuitos económicos propios, retener mayor valor agregado, escalar experiencias exitosas y enfrentar las ventajas derivadas de economías de escala cada vez más apoyadas en tecnologías digitales.

La sostenibilidad del modelo cooperativo dependerá, en buena medida, de su capacidad para incrementar su productividad sin renunciar a sus principios de democracia económica y distribución equitativa de beneficios.

3. Construir un sistema estadístico integrado para la economía solidaria

La fragmentación de la información constituye una de las principales barreras para la visibilidad del sector. Actualmente, los datos sobre cooperativas y demás organizaciones solidarias se encuentran dispersos entre distintas entidades públicas, lo que dificulta medir su verdadera contribución económica y social.

La construcción de un sistema estadístico integrado debería contemplar, al menos, cuatro componentes fundamentales:

- Interoperabilidad entre las bases de datos de las diferentes superintendencias.
- Acceso a información desagregada para organismos de integración, universidades e investigadores.
- Codificación estadística compatible con el DANE y el Banco de la República.
- Mejora y generalización del balance social como instrumento de gestión y rendición de cuentas.

La disponibilidad de información consolidada permitiría desarrollar cuentas satélite, perfeccionar metodologías de medición de impacto y ofrecer evidencia empírica para el diseño de mejores políticas públicas.

Por su parte, un balance social fortalecido contribuiría no solo a mejorar la visibilidad del sector, sino también a demostrar que la eficiencia empresarial puede derivarse precisamente del cumplimiento de la identidad cooperativa y solidaria, y no de su abandono.

4. Consolidar una estrategia nacional de pensamiento en red

Finalmente, resulta indispensable fortalecer los espacios de articulación entre los distintos actores que generan conocimiento y capacidad de incidencia en torno a la economía solidaria. Universidades, centros de investigación, organismos de integración, cooperativas de base, consultores y redes de expertos constituyen un capital intelectual que aún opera de manera fragmentada.

La construcción de una estrategia compartida exige desarrollar mecanismos permanentes de coordinación que permitan identificar objetivos comunes sin desconocer la diversidad de perspectivas existentes en el sector. En palabras del maestro cooperativista Francisco de Paula Jaramillo, se trata de consolidar un “faro de esperanza” capaz de orientar una estrategia de desarrollo fundamentada en la identidad cooperativa y la solidaridad organizada.

Consideraciones finales

El fortalecimiento del cooperativismo colombiano requiere una nueva generación de políticas públicas que permitan materializar el mandato constitucional de promoción y protección de las organizaciones solidarias. En un escenario de restricciones fiscales crecientes, el próximo gobierno deberá decidir entre mantener una visión integradora que articule economía popular, comunitaria y solidaria, o avanzar hacia una mayor diferenciación institucional que reconozca las particularidades de cada forma organizativa.

Resulta prioritario avanzar en la consolidación de sistemas estadísticos robustos, fortalecer la educación especializada y ampliar las oportunidades para que las cooperativas participen de manera efectiva en todos los mercados. Solo así será posible potenciar su capacidad de generar crecimiento económico, cohesión social y procesos sostenibles de acumulación colectiva, elementos indispensables para consolidar su contribución al desarrollo del país