

La economía solidaria en Colombia y las estructuras de apoyo estatal: disonancias y expresiones de una economía en construcción

Juan Fernando Álvarez

CIRIEC-Colombia y Universidad Javeriana (Colombia)

Introducción

En Colombia existen múltiples acepciones para definir la economía solidaria como un título bajo el cual se agrupan organizaciones con prácticas propias del cooperativismo y la mutualidad y otras de proximidad. Aun cuando Colombia tiene una larga tradición en el desarrollo del sector cooperativo, la configuración de una agenda de política para este sector logra un importante impulso en la Constitución Política de 1991 dado que se reconocen nuevas fuerzas económicas y sociales y se crean, a través del reconocimiento de la economía solidaria, mecanismos para atenuar las tensiones surgidas de una reconfiguración productiva de apertura comercial que configuró el contexto económico de Colombia en ese momento.

Varios artículos de la Constitución Política se refieren explícitamente a la propiedad colectiva, el desarrollo asociativo y la libertad de empresa solidaria:

- Artículo 38: “Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad...”
- Artículo 58: “...El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad...”
- Artículo 64: “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los ser-

vicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos...”

- Artículo 333: “...La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial...”

Estos artículos constituyen las bases constitucionales desde las cuales se fundamentan las iniciativas de fomento estatal a las empresas de economía solidaria en Colombia.

En este contexto, la definición de economía solidaria más reconocida proviene de la Ley 454 de 1998 (Congreso de la República, 1998) según la cual:

[es un] *sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía.*

Si bien la Ley 454 de 1998 es el marco general de la economía solidaria en Colombia, definirla como "el conjunto de fuerzas sociales de formas asociativas" abrió las puertas a la intención de ampliar a un universo mayor a los actores que conforman este tipo de economía, incluyendo ya no sólo a cooperativas, fondos de empleados¹⁶ y mutuales, sino también a expresiones asociativas comunales, civiles, asociaciones campesinas familiares, entre otras.

Ello entró en colisión con la definición de las entidades sin ánimo de lucro cuyas expresiones incluyen adicionalmente a corporaciones, fundaciones cuyo principio de no distribución genera diferencias con las empresas cooperativas donde pueden distribuirse algunos excedentes del ejercicio o con organizaciones como los voluntarios donde los aportes en especie, trabajo u otra naturaleza se orientan a satisfacer las necesidades de terceros y no las propias.

En estas notas se dará un vistazo a la economía solidaria en Colombia desde el foco de su naturaleza institucional y sus expresiones organizacionales con el fin de conocer desde qué contexto actúan estas organizaciones y bajo qué particularidades son vistas por las estructuras de apoyo estatal.

16. Siendo esta una figura resultante de la tradición asociativa de trabajadores de una misma empresa o rama de empresas de un sector determinado quienes organizan, con el apoyo de su empleador, una empresa de naturaleza democrática para solventar sus necesidades crediticias y de acceso a ciertos servicios y bienes de consumo.

La economía solidaria en Colombia: múltiples acepciones en construcción

En Colombia se solapan con frecuencia dos enfoques conceptuales que contienen a las empresas de economía solidaria: el de las entidades sin ánimo de lucro y la economía solidaria. El primero, con fuertes referencias en el enfoque anglosajón del non profit sector y el tercer sector y; el segundo, heredero de las tradiciones europeas de la asociatividad y democracia cooperativa propias de la economía social (Álvarez, Economía social y solidaria en el territorio: significantes y co-construcción de políticas públicas, 2017).

El primer enfoque se ampara jurídicamente en la Ley 79 de 1988 que regula a las formas cooperativas y la Ley 454 de 1998 que amplió la noción de sector cooperativo al sistema de economía solidaria y en ella se incluyó, junto a todas las formas cooperativas, a las mutuales y a los fondos de empleados. Bajo esta noción quedaron con nexos de proximidad organizaciones como juntas de acción comunal, voluntariados, cajas de compensación y fundaciones, todas ellas caracterizadas porque sus aportantes se organizan para beneficiar a terceros (Álvarez & Serrano, Integración y estructura del cooperativismo y la economía solidaria en Colombia, 2006).

El segundo enfoque se ampara jurídicamente en el Estatuto Tributario de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales¹⁷, que establece el título de entidades sin ánimo de lucro para incluir a todas aquellas organizaciones que no reparten entre sus miembros las utilidades generadas en cumplimiento de su objeto social.

Estos dos enfoques conceptuales han servido a las estructuras de apoyo estatal para la construcción de un universo social casi ilimitado, difuso y disperso de organizaciones en la que se confunden formas organizacionales fieles a la tradición de la economía social, asociaciones de comerciantes informales¹⁸, juntas vecinales de acción por el común¹⁹, empresas familiares campesinas vinculadas a fundamentos filosóficos como el buen vivir, organizaciones empresariales sindicales, voluntariados y fundaciones empresariales con otras que cumplen fines instrumentales al servicio de intereses individuales personalistas (Alarcón M. Á., 2017).

Esto fue propiciado por el otrora Departamento Administrativo Especial de la Economía Solidaria, hoy Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, la cual promovió desde el período 2006- una noción según la cual existen dos subgru-

17. Organismo gubernamental encargado de regular todo lo referido a impuestos y obligaciones empresariales con el Estado.

18. Para (Giraldo, 2017) la economía popular abriga a expresiones organizacionales no formalizadas que actúan en la economía y son objeto de priorización del accionar de entidades distritales como el Instituto para la Economía Social -IPES- del Distrito de Bogotá.

19. Reivindicadas como parte de la economía solidaria por autores como (Martínez, 2017).

pos de economía solidaria: uno conformado por empresas de economía solidaria y otro por las organizaciones solidarias de desarrollo. Al grupo de economía solidaria corresponden las entidades previstas en la Ley 454 de 1998 (regulatorio de la economía solidaria), mientras que al grupo de organizaciones solidarias de desarrollo corresponden muchas de las entidades sin ánimo de lucro contenidas en el Estatuto Tributario.

El resultado de lo anterior se manifiesta en un continuo enfrentamiento entre las estructuras de apoyo y en especial entre sus órganos de promoción y supervisión y control. Pero al contrario de lo que plantea (Martínez, 2017) no es que la economía solidaria haya institucionalizado un concepto *restrictivo y formalista*, sino que ha sido tan dispersa y alejada de la identidad de sus especificidades que ha terminado solapándose entre sí sin criterios para comparar organizaciones voluntarias, de comunales, cooperativas, fundaciones o comerciantes informales. Al respecto Dávila, et. al. considera que *la economía solidaria no tiene todavía una identidad suficiente que le dé sentido dada la heterogeneidad y diversidad existente de prácticas que podrían catalogarse como economías solidarias* (Dávila, Vargas, Blanco L, Cáceres, & Vargas, 2018).

En definitiva, es posible afirmar que la economía solidaria en Colombia es un concepto que se construye sobre las realidades y contextos situacionales donde se desarrolla (Álvarez, Economía social y solidaria en el territorio: significantes y co-construcción de políticas públicas, 2017).

Multiplicidad de fuentes de información

La data de los diferentes tipos de cooperativas está dispersa en varias instituciones públicas y privadas, las cuales registran la información según sus necesidades, restricciones e intereses (Álvarez J. F., Articulación de políticas públicas dirigidas a las cooperativas, 2016).

En lo que se refiere a cuentas nacionales, la entidad encargada de recoger la información estadística (DANE), no tiene un mecanismo claro de tratamiento estadístico. En algunos de sus estudios, introducen la noción de instituciones sin fines de lucro (ISFL), las cuales se considera pueden ser de mercado y de no mercado, y se clasifican en instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares (ISFLSE), instituciones sin fines de lucro financiadas por el gobierno e instituciones sin fines de lucro que sirven a las empresas (ISFLSE) (Alarcón & Álvarez, 2018).

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales captura información de contribuyentes especiales, entre los que figuran las cooperativas. Las variables de reporte son fundamentalmente financieras, bajo las cuales examina liquidaciones y presunción de rentas, patrimonio e impuestos liquidados y por liquidar. Esta información no es de carácter público y su acceso requiere el paso por múltiples filtros burocráticos.

La Superintendencia de Economía Solidaria captura información de aquellas cooperativas que son vigiladas por esta entidad y pone el énfasis en los instrumentos financieros que en la actualidad son utilizados para garantizar el cumplimiento de su normatividad. Tanto la Superintendencia de la Economía Solidaria como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales hacen parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Esta información es de carácter público y su acceso no requiere mayores esfuerzos, pero tiene el inconveniente de que sólo registra la información de los organismos que supervisa, aunque en la práctica estos son la mayoría de las empresas de economía solidaria.

Existe información de otras Superintendencias que también vigilan a cooperativas específicas, como es el caso de las cooperativas financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las cooperativas de transporte vigiladas por la Superintendencia de Puertos y Transporte adscritas al Ministerio de Transporte, las administraciones públicas cooperativas vigiladas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios adscrita al Departamento Nacional de Planeación; las cooperativas de salud vigiladas por la Superintendencia Nacional de Salud, adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social; las de vigilancia vigiladas por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada adscrita al Ministerio de Defensa. Como cada organismo tiene criterios y períodos distintos para registrar las cifras de las cooperativas, hay problemas para agregar la información entre las distintas Superintendencias.

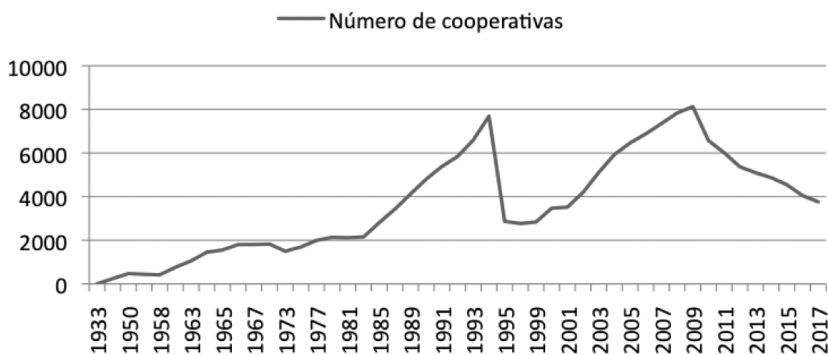
Existen en la actualidad tres grandes fuentes de registro y consolidación de información sobre la economía solidaria en Colombia: la Confederación de Cooperativas de Colombia -CONFECOOP-, la Superintendencia de Economía Solidaria y el Registro Único de Empresas Sociales de las Cámaras de Comercio -RUES-. Ninguna de las fuentes de registro y consolidación de información abriga con exactitud un registro de la economía solidaria y los registros de cada una contiene organizaciones de economía solidaria distintas. La Confecoop enfatiza en el componente empresarial más tradicional de la economía solidaria: cooperativas, fondos de empleados y mutuales, aún cuando sus registros enfatizan en las cooperativas. La Superintendencia de Economía Solidaria registra un universo parcial de empresas tradicionales de economía solidaria pues no es de su competencia el registro de las otras Superintendencias. El RUES presenta datos de las empresas solidarias tradicionales junto con asociaciones, fundaciones y otras organizaciones solidarias.

Un vistazo inicial a la dimensión de la economía solidaria en Colombia puede representarse a través del número de empresas tradicionales de economía solidaria (cooperativas, fondos de empleados y mutuales) cuyas estadísticas han sido tomadas desde los inicios de la Superintendencia Nacional de Cooperativas (hoy Superintendencia de Economía Solidaria). En el gráfico 1 se presenta la dimensión de la economía tradicional colombiana desde la creación de las primeras cooperativas a diciembre de 2017.

Estas cifras son una aproximación dado que los diferentes registros disponibles tienen un sesgo común: los registros inician con la creación de las organizaciones y suponen la vida asociativa a partir de la actualización de datos financieros. Se entiende por vida asociativa la realización de actividades socioeconómicas, la verificación de que las mismas se realizan en apego a la identidad de la economía solidaria y la evidencia de transacciones y transferencias que logran satisfacer las necesidades de sus miembros en un período de tiempo determinado (Álvarez J. F., Articulación de políticas públicas dirigidas a las cooperativas, 2016).

Cuando en un período determinado, una cooperativa no reporta estados financieros, la información de su permanencia puede tomarse con base en los registros anteriores o ante la persistencia de la desinformación termina siendo retirada de los registros. De manera que los registros de información reportan la presunción de vida cooperativa, pero no registran la salida por factores tangibles como la inactividad o liquidación de una empresa.

Gráfico 1.
Número de empresas del sector cooperativo en Colombia (1933-2017)



Fuente: Elaboración propia con base en Informes Sunacoop, Dancoop y Supersolidaria.

Cuando de información sobre los asociados se trata, no hay mecanismos que permitan verificar la vida asociativa del asociado ni tampoco su posible adhesión a otras cooperativas. En muchos casos, las cooperativas cuentan con un número de asociados inhábiles o que simplemente rezagan sus actuaciones con la cooperativa, hasta hacerlas igual a cero. Cuando de empleos se trata, se han registrado casos donde los asociados de cooperativas de trabajo asociado reportan su membresía y a la vez su condición de trabajadores. Esto genera duplicidades que afectan el agregado de la información.

Si se quisiera dar un vistazo a las estadísticas de la economía solidaria ampliada a fundaciones, voluntariados, juntas de acción comunal y diferentes tipos de asociaciones los problemas de confiabilidad en la información se amplían pues los datos son parciales y difícilmente verificables en términos de actualidad en tanto la regulación de estas organizaciones es aún incipiente (Franco, 2015). De manera que desde el punto de vista de la información estadística también hay diferencias entre los enfoques conceptuales de economía solidaria y entidades sin ánimo de lucro, siendo el de las empresas tradicionales de economía solidaria como cooperativas, fondos de empleados y mutuales el que menores problemas estadísticos reporta.

Ello lleva a que con la información dispuesta se pueda verificar cuantitativamente el quehacer y la identidad de cooperativas, pero sea muy difícil cuantificar el grado de cumplimiento del quehacer organizacional de otras empresas solidarias. Al respecto, (Alarcón & Álvarez, 2018) muestran cómo a partir de las transferencias sociales en especie para el período 2003-2010, período de notable crecimiento de las empresas de economía solidaria, se puede tener una aproximación a medir la incidencia de estas empresas lo que difícilmente puede revelarse para fundaciones, asociaciones y juntas de acción comunal con las estadísticas actuales.

Instrumentalización y asimilación en la estructura de apoyo estatal

Los enfoques conceptuales predominantes en la economía solidaria colombiana también tienen connotaciones en la estructura de apoyo de los organismos estatales. Existe un conglomerado de entidades públicas dirigidas a promocionar, supervisar, proteger y fortalecer a las entidades solidarias que, desde el punto de vista de la promoción, son las funciones sustantivas de las políticas públicas (Álvarez, Zabala, & García, 2016).

Si bien la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias del Ministerio del Trabajo, es el organismo encargado de la promoción y fomento de las entidades solidarias en el país, no es la única que realiza procesos de promoción y fomento, ni tampoco tiene el control de las realizaciones de otros organismos que apelan a la economía solidaria para satisfacer sus metas organizacionales. Por su parte, la Superintendencia de la Economía Solidaria actúa como organismo de supervisión de la mayoría de empresas del sector solidario, excepto en empresas solidarias que se desenvuelven en el ámbito del transporte, salud, administraciones públicas, vigilancia y financieras.

La agregación de organismos que promocionan, controlan y supervisan a las empresas solidarias hacen parte de las estructuras de apoyo estatal a la economía solidaria. Pero esta estructura se dispersa, complejiza y solapa en la medida en que a

las diferencias de enfoques conceptuales apuntados se suman intereses instrumentales de las mismas en relación con la economía solidaria. En el cuadro 1 se señalan algunos de los organismos públicos de fomento y supervisión más importantes, su concepción frente a la economía solidaria, el interés que lo vincula con la economía solidaria y su rol dentro de la estructura de apoyo en tanto organismo de promoción, protección o supervisión y control.

Para la identificación de la concepción de cada organismo se utiliza la distinción de *economía solidaria tradicional* para referirse a las empresas cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales y, para referirse a la integración conceptual de otras entidades sin ánimo de lucro se apela a la distinción de *economía solidaria ampliada*.

El primer punto a destacar del cuadro 1 es la importante diversidad de organismos que fomentan y vigilan la economía solidaria y la baja presencia de organismos que procuran su protección. Por otra parte, es menester destacar la propensión que los organismos de promoción tienen al fomento de la economía solidaria ampliada, mientras que los organismos de supervisión enfatizan en la economía solidaria tradicional.

Mientras los intereses que vinculan a los organismos de promoción a la economía solidaria tienden a ser instrumentales, los de los organismos de supervisión tienden a asimilar a las empresas de economía solidaria a las capitalistas con medidas como la implementación de pautas de riesgo, normas internacionales financieras, Basilea, entre otras.

Tabla 1.
Principales organismos estatales relacionados con el fomento de la economía solidaria en Colombia

Organismo involucrado	Concepción conceptual	Dependencia	Intereses que lo vinculan a la economía solidaria	Relación con la economía solidaria*			
				Prom	Prot	Fort	Sup
Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS)	Economía solidaria ampliada (empresas solidarias y organizaciones solidarias de desarrollo)	Ministerio del Trabajo	Creación y fortalecimiento para la generación de empleo y sostenibilidad empresarial.	X		X	
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	Economía solidaria tradicional (cooperativas, mutuales y fondos de empleados)		Dar capacitación en aspectos socio-emprendariales a productores y comunidades del sector informal urbano y rural.	X			
Superintendencia de la Economía Solidaria (SUPERSOLIDARIA)	Economía solidaria tradicional		Supervisar con un enfoque basado en riesgos y en estándares NIIF en el sector vigilado.				X
Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)	Entidades sin ánimo de lucro y economía solidaria ampliada	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas del Estado y fomentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones Tributarias				X
Superintendencia Financiera de Colombia (SUPERFINANCIERA)	Cooperativas financieras (Economía solidaria tradicional)		Supervisar organizaciones que hacen parte del sistema financiero colombiano				X
Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas (FOGACOOP)	Sector financiero de las cooperativas (Economía solidaria tradicional)		Administrar el seguro de depósitos de los ahorradores del sector cooperativo financiero				X
Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Economía solidaria tradicional	Presidencia de la República	Establecer lineamientos de articulación de políticas públicas a través de los Consejo Nacional de Política Económica y Social – Documento CONPES 3639 y CONPES 3793 - 2013	X			

La economía solidaria en Colombia y las estructuras de apoyo estatal...

Organismo involucrado	Concepción conceptual	Dependencia	Intereses que lo vinculan a la economía solidaria	Relación con la economía solidaria*			
				Prom	Prot	Fort	Sup
Superintendencia de Servicios Públicos	Administraciones públicas cooperativas (Economía solidaria tradicional)	Departamento Nacional de Planeación	Fomentar la gestión colectiva de bienes públicos en escenarios rurales	X			
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS)	Economía solidaria ampliada	Presidencia de la República	Dirigir las acciones sectoriales que generen condiciones para la reconciliación y contribuir a la superación de la pobreza	X			
Ministerio de Energía Minas	Economía solidaria tradicional	Presidencia de la República	Formalización de minería ilegal	X			
Ministerio de Educación Nacional	Economía solidaria tradicional	Presidencia de la República	Financiación de cobertura de educación pública				X
ICETEX	Economía solidaria tradicional	Ministerio de Educación Nacional	Gestión de aportes a la educación pública formal				X
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Empresas comunitarias y asociaciones de productores (economía solidaria ampliada)	Presidencia de la República	Fomento de organizaciones de agricultura familiar	X		X	
Superintendencia Nacional de Salud (SUPERSALUD)	Economía solidaria tradicional	Ministerio de Salud y Protección Social	Regulación de entidades solidarias vinculadas al sector salud				X
Superintendencia de Puertos y transportes	Cooperativas de transporte (Economía solidaria tradicional)	Ministerio de Transporte	Regulación de cooperativas de transporte				X
Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada	Cooperativas de vigilancia (Economía solidaria tradicional)	Ministerio de Defensa	Regulación de cooperativas de vigilancia				X
BANCOLDEX	Cooperativas y mipymes (Economía solidaria tradicional)	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Desarrollo de alianza con cooperativas para ofertar líneas de crédito microempresarial	X		X	
Artesanías de Colombia (sociedad mixta)	Economía solidaria ampliada		Organización del trabajo artesanal	X			

Organismo involucrado	Concepción conceptual	Dependencia	Intereses que lo vinculan a la economía solidaria	Relación con la economía solidaria*			
				Prom	Prot	Fort	Sup
Ministerio de Cultura	Empresas comunitarias (economía solidaria ampliada)	Presidencia de la República	Emprendimiento cultural	X			
Parques Naturales de Colombia	Cooperativas forestales, cooperativas agrarias	Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible	Promover la organización de Campesinos aledaños a zonas de reserva y procurar el fortalecimiento de actividades forestales sostenibles	X			

*Prom: promoción; Prot: protección; Fort: fortalecimiento; Sup: supervisión.

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de gestión 2014 a 2017 y los planes institucionales de cada organismo (en sus páginas web).

Con respecto a las políticas de promoción y fortalecimiento de empresas de economía solidaria se identifica que hay tendencias contrapuestas en la labor de las instituciones, lo que repercute en mecanismos cada vez más onerosos para la creación de nuevas organizaciones y de confusión consultiva de las entidades de registro y control de la legalidad (Álvarez, Zabala, & García, 2016). Ello repercute en tratamientos inadecuados, aumentan los costos de agencia (Fisher, 1999) y se generan disociaciones institucionales que terminan obstaculizando el quehacer solidario en los mercados.

De dicho cuadro se desprende que las mayorías de políticas de fomento (que involucra la promoción y el fortalecimiento de organizaciones) se desarrollan de manera accesoria a las actividades principales de los organismos, tendiendo a ser estas de carácter instrumental, circunstancial y con posibles problemas de duplicidades que en el ámbito territorial producen filtraciones del gasto público y estimulan resultados contrarios al emprendimiento o de trampa de la donación²⁰ para los beneficiarios.

Con respecto a las políticas de supervisión y control es recurrente la presión indebida de empresas capitalistas en procura de obstaculizar el accionar económico de las empresas solidarias en los mercados. Estas condiciones institucionales han generado que las prácticas de las empresas solidarias se nutran del discurso de la competitivi-

20. Denominamos trampa de la donación a la percepción de captación caritativa que se genera en los beneficiarios, luego de la concurrencia de organismos de promoción en un determinado territorio. Con esto, los beneficiarios son inducidos a desarrollar una particular racionalidad económica que asimila a los organismos de fomento como responsables de su manutención por razones caritativas y de beneficencia (Álvarez J. F., Articulación de políticas públicas dirigidas a las cooperativas, 2016).

dad empresarial, promovido por el Estado, que se mide a partir de parámetros propios de las empresas capitalistas o empresas no lucrativas. Así, las organizaciones solidarias terminan condicionadas en su operación por diferentes entes de control, los cuales establecen, desde la lógica mercantil, miradas disímiles sobre el fenómeno solidario y por una creciente presión de las empresas de capital por cooptar los mercados que desde las cooperativas se han formalizado.

Por ejemplo, la entidad encargada del control tributario, DIAN, entiende que las organizaciones solidarias hacen parte del régimen tributario especial, donde se encuentra el universo de entidades sin ánimo de lucro (ESAL). Uno de los requisitos básicos para su inclusión es la realización de actividades de interés general, de generación de bienes meritorios y de acceso abierto a la comunidad, aspecto fácilmente detectable para las fundaciones y corporaciones, pero no tan claro para cooperativas, fondos de empleados y mutuales a las cuales el interés abriga sólo a los objetos de su membresía y eventualmente a miembros externos.

Con respecto a las políticas de protección, la entidad encargada, Departamento Nacional de Planeación (DNP), propicia una visión de las organizaciones solidarias como expresión del tercer sector. Su concepción abriga con especial propensión la visión de las microempresas y pequeñas empresas cuyas acciones contribuyen a generar empleo. Bajo esta visión, las organizaciones solidarias son diferentes a “las empresas que conforman la estructura productiva”, aun cuando se advierte en algunos documentos que deben ser rentables. Bajo esta visión, sus actividades son para “poblaciones vulnerables” y en general, su mayor contribución es la de generar “empleo”. Para fines prácticos el DANE cuenta con la herramienta del CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) como máxima autoridad nacional de planeación. El último CONPES de fomento a la economía solidaria conceptualiza:

En la sociedad operan tres sectores que interactúan entre sí: 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, en el cual se agrupa una amplia heterogeneidad de formas asociativas que comparten, entre otras, las siguientes características: son instituciones privadas no gubernamentales, tienen formas propias de autogobierno y se crean voluntariamente (CONPES, 3639).

Pese a la importancia del CONPES, la más importante pero indirecta herramienta de protección de la economía solidaria, sus herramientas son circunstanciales, sin posibilidad de verificación real y con el sesgo de los gobiernos que plantean objetivos ideales de las políticas públicas sin mayores posibilidades de ejecución a largo plazo. Una lectura de la historia de los resultados del CONPES da cuenta de ello. Finalmente, se clasifica en esta categoría las acciones de protección del Fondo de Entidades de Garantías que simplemente se constituye como un mecanismo de encaje legal para la protección de los asociados de cooperativas financieras y de ahorro y crédito.

En síntesis, faltan desarrollar criterios para la articulación de los organismos identificados de manera de dar un tratamiento transversal a la economía solidaria, tanto en jerarquía como en fortaleza institucional, que le permita desarrollarse autónomamente, sino de manera disgregada y atado a las consideraciones específicas de cada organismo. La presencia de duplicidades y concurrencias entre organismos del Estado es la expresión de una actuación desarticulada que genera solapamiento entre las funciones de fomento y supervisión. Se entiende por duplicidades la actuación de las administraciones públicas sobre un mismo objeto de intervención, espacios territoriales o personas. La concurrencia es un tipo de duplicidad basada en la disfunción de competencias que se produce cuando dos entidades concurren en una misma materia (como la cooperativa) produciendo altos costos para satisfacer sus demandas. Se entiende por solapamiento la ineficiencia que se alcanza cuando una medida de política pública se sobrepone a otra, generando vaivenes institucionales que obstaculizan el desarrollo de las materias de intervención (Urrutia, 2014).

Por otra parte, la polivalencia de organismos y la tendencia progresiva a la asimilación con empresas de capital²¹, vienen generando un aumento en los costos de transacción de las empresas de economía solidaria (Álvarez J. F., *Articulación de políticas públicas dirigidas a las cooperativas*, 2016). Por otra parte, algunos autores como (Zabala, 2012) identifican que las prácticas regulatorias actuales terminan obstaculizando el libre ejercicio económico de estas organizaciones en varios subsectores económicos como el transporte, el trabajo asociado, la salud y el financiero. En uno u otro caso se limitan las fuentes de crecimiento y acumulación económica de estas empresas, lo que obviamente repercute en su impacto empresarial y su reproducción social.

Sin embargo, es menester mencionar la disposición de algunas entidades como la Supersolidaria en propiciar herramientas como el código de buen gobierno y la implementación del balance social para combinar, a mediano plazo, la exigibilidad financiera con la verificación de condiciones societales propias de las organizaciones solidarias.

La atomización de la identidad de la economía solidaria como resultado de enfoques y estructuras de apoyo contrapuestas

Las anteriores consideraciones repercuten en dispersar los procesos de consolidación de una identidad compartida para la economía solidaria en Colombia generando

21. Y por ende la disminución de beneficios fiscales propios de su naturaleza y la creciente presión a la implementación de esquemas financieros propios de las empresas de capital (como las NIIF).

obstáculos para la integración entre las diferentes expresiones organizacionales y fortaleciendo los procesos de atomización y competencia entre entidades, en vez de la federalización de un sector económico diferenciado (Fisher, 1999).

En este sentido cabe apuntar que la atomización de las empresas solidarias tiende a generar una profundización de las redes empresariales con similares intereses y nichos de mercado tal como lo identificaron (Alarcón & Álvarez, 2018). Desde este punto de vista es posible encontrar dentro del universo de las empresas de economía solidaria colombiano:

- Empresas solidarias tradicionales de naturaleza preponderantemente urbana y abocada a los servicios: como cooperativas de ahorro y crédito, financieras, aseguradoras, de transporte, salud y producción,
- Expresiones solidarias emergentes como asociaciones abocadas a la agroecología, organizaciones de prosumidores, de turismo comunitario, entre otras.
- Movimientos de reivindicación indígena y de organización de la tierra, organizaciones de reincorporados
- De colectivos: artesanales, artistas, cooperativas sociales
- Cooperativas de trabajo al servicio de sectores productivos como cooperativas lecheras, cafeteras, palmeras, asociaciones de caucho, entre otras.
- Fomentadas como medio para el acceso a recursos públicos

La dicotomía conceptual e institucional les lleva a enfatizar en su núcleo sectorial y por tanto le llevan a pensarse como legítimas representantes sectoriales relativizando en algunos casos la existencia de las demás.

Conclusiones

La instrumentalización genera una formalización apresurada que a la postre repercute en la liquidación por inmadurez empresarial (Álvarez, Zabala, & García, 2016) y aumenta los riesgos de fracaso empresarial cuando la creación de empresas no se acompaña ni logra transferir capacidades de autogestión. La asimilación provoca la equiparación de empresas solidarias con las capitalistas lo que termina induciéndolas a competir por la maximización de utilidades netas totales y no la satisfacción de las necesidades de sus miembros.

Tres herramientas pueden servir de punto de partida para una articulación conceptual, normativa e institucional de la economía solidaria. La posible articulación de varios organismos estatales a fin de alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural, PLANFES, lanzado durante el año 2017 y el cual busca activar las fuerzas institucionales para cumplir lo contenido

en el Acuerdo de Paz de la Habana en lo referente a la economía solidaria y el desarrollo rural; la propuesta de implementar progresivamente incentivos al cumplimiento de los manuales de Buen Gobierno Cooperativo implementados por la Superintendencia de Economía Solidaria desde 2015 y la propuesta de implementación de criterios para el cálculo del balance social a ser implementado durante el año 2018. Si estas herramientas logran ponerse en contexto de las especificidades organizacionales de las empresas de economía solidaria, sin particularizar en una u otra tendencia, es posible que sirvan de punto de partida para proyectar la lógica de la economía solidaria como actor de desarrollo nacional.

En cualquier caso se hace menester generar mesas de acuerdo entre los diferentes actores de la economía solidaria con los distintos organismos públicos y los gremios empresariales que fomentan la economía solidaria y articular la estructura de apoyo actual lo que requiere una jerarquía institucional de articulación hasta ahora inexistente.

Referencias bibliográficas

- Alarcón, M.Á. (2017): La economía social desde el institucionalismo económico. Evidencia empírica. *CIRIEC-España*, 61-100.
- Alarcón, M., & Álvarez, J.F. (2018): La dimensión sectorial del cooperativismo colombiano a través de un análisis de redes. *CIRIEC*, 121-154.
- Álvarez, J.F. (2016): *Articulación de políticas públicas dirigidas a las cooperativas*. Lisboa: Universidad de Lisboa.
- Álvarez, J.F. (2017): *Economía social y solidaria en el territorio: significantes y co-construcción de políticas públicas*. Bogotá: Escuela Javeriana de Gobierno y Ética Pública.
- Álvarez, J.F., & Serrano, R. (2006): Integración y estructura del cooperativismo y la economía solidaria en Colombia. *Cayapa*, 184-201.
- Álvarez, J., Zabala, H., & García, A.O. (2016): *Marco para el fomento de la economía solidaria en territorios rurales de Colombia*. Bogotá: CIRIEC-Colombia - UAEOS.
- Congreso de la República (1998): Ley 454 de 1998. *Artículo 2*. (C. d. República, Ed.) Colombia.
- Dávila, R., Vargas, A., Blanco L.R.E., Cáceres, L., & Vargas, L. (2018): Características de la economía solidaria colombiana. Aproximaciones a las corrientes influyentes en Colombia. *Revista CIRIEC-España*, 85-113.
- Fisher, K.Y. (1999): Costos de agencia y la crisis de las cooperativas financieras en Colombia. En M. y Bucheli, *Las cooperativas financieras y el desarrollo regional*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Franco, W.S. (2015): *Orientación Técnica sobre Entidades sin Ánimo de Lucro. Documento de orientación técnica 14. Convergencia con las normas internacionales de información financiera (NIIF) en Colombia*. Bogotá: Consejo Técnico de la Contaduría Pública.
- Giraldo, C. (2017): *Economía popular desde abajo*. Bogotá: Ediciones desde abajo.
- Martínez, J. (2017): Políticas públicas para la economía solidaria en Colombia, antecedentes y perspectivas en el posconflicto. *REVESCO*, 174-197.
- Sennett, R. (2012): *Juntos. Rituales, placeres y política de cooperación*. Barcelona: Anagrama.
- Urrutia, I. (2014): Duplicidades, concurrencias e ineficiencias en el entramado institucional vasco. *Revista Vasca de Administración Pública*.
- Zabala, H. (2012): Definiendo el problema: los obstáculos a la internacionalización cooperativa. En J. F. Álvarez, *Cooperativismo e internacionalización: condiciones y lineamientos para su desarrollo en Colombia* (pág. 347). Bogotá: CIEC-UAEOS.