

# La economía solidaria en Colombia: obstáculos normativos y su enfoque económico

Solidarity economy in Colombia: regulatory barriers and economic approach

COLCIENCIAS TIPO 1. ARTÍCULO ORIGINAL

REGIBIDO: JULIO 1 DE 2012; ACEPTADO: AGOSTO 15 DE 2012

Fabio Orejuela B.  
[fabioorejuelabarberi@gmail.com](mailto:fabioorejuelabarberi@gmail.com)

Juan Portocarrero C.  
[jportoca00@gmail.com](mailto:jportoca00@gmail.com)

Universidad Santiago de Cali, Colombia

## **Resumen**

El presente artículo muestra los resultados de una investigación sobre la economía solidaria y sus obstáculos normativos desde un enfoque económico. Luego de identificar y evaluar veintitrés problemas, con base en la aplicación del instrumento de análisis estructural en prospectiva Mic-Mac (Matriz de Impactos Cruzados - Multiplicación Aplicada a una Clasificación), se encontró que el sector solidario no tiene participación en entes u organismos consultivos estatales o gubernamentales de corte social, presenta limitaciones en el desarrollo normativo constitucional, restricciones originadas en la ley de creación del Dansocial, la no existencia de unos adecuados sistemas de evaluación de las cooperativas según su actividad económica y ausencia de instituciones de fomento.

## **Palabras Clave**

Economía solidaria; obstáculos normativos; obstáculos económicos; análisis estructural; Mic-Mac.

## **Abstract**

The article presents the results of the investigation on the solidarity economy and his normative obstacles from an economic approach, where 23 problems were identified and evaluated by base in the application of the instrument of structural analysis in futurology Mic-Mac (Counterfoil of Crossed Impacts - Multiplication Applied to a Classification), thinking that the solidarity sector does not have participation in entities or consultative state or governmental organisms of social court, limitations in the normative constitutional developments, limitations originated in the law of creation of the Dansocial, not existence of a few suitable systems of evaluation of the cooperatives according to his economic activity and absence of institutions of promotion.

## **Keywords**

Solidarity economy; normative obstacles; economic obstacles; structural analysis; Mic-Mac.

## I. INTRODUCCIÓN

El término *economía de la solidaridad*, más allá de los numerosos antecedentes que no se abordarán en este artículo, nace en Latinoamérica a comienzo de los ochenta; su más fino expositor es el sociólogo chileno Luis Razeto.

En el plano de la producción, el elemento sustancial definitorio de esta particular racionalidad económica, está dado por la preeminencia del factor trabajo sobre el capital, pero sobre todo, por la presencia central de los factores comunitarios, factor C, como categoría organizadora.

El factor C tiene expresiones variadas. (...) *se manifiesta en la cooperación en el trabajo, que acrecienta la eficiencia de la fuerza laboral; en el uso compartido de conocimientos e informaciones que da lugar a un importante elemento de creatividad social; en la adopción colectiva de decisiones, en una mejor integración funcional de los distintos componentes funcionales de la empresa, que reduce la conflictividad y los costos que de ésta derivan; en la satisfacción de necesidades de convivencia y participación, que implica que la operación de la empresa proporciona a sus integrantes una serie de beneficios adicionales no contabilizables monetariamente, pero reales y efectivos; en el desarrollo personal de los sujetos involucrados en las empresas, derivados de la comunicación e intercambio entre personalidades distintas, etc.* (Razeto, 1998, p.30-31).

En el plano de la distribución, lo distintivo y definitorio de la economía solidaria consiste en que los recursos productivos y los bienes y servicios producidos, fluyen, se asignan y distribuyen, no sólo por medio de las relaciones de intercambio valoradas monetariamente (como sucede en el sector capitalista), sino también mediante otras relaciones económicas que permiten una mayor integración social, como son: relaciones de reciprocidad, redistribución, cooperación, donación, comensalidad, etc.

En el proceso de consumo, la solidaridad se manifiesta en una particular forma de consumir que se apoya en una cultura diferente de la predominante, en cuanto a satisfacción de las necesidades. Algunos rasgos distintivos en la materia son: la preferencia por el consumo comunitario sobre el individual; la integridad en la satisfacción de las necesidades de distinto tipo; la proximidad entre producción y consumo (destacada en algunas formas populares de economía solidaria); y la tendencia a la simplicidad y austeridad, lo que incluso lleva a una valoración mucho mayor de los *problemas ecológicos*.

La noción de economía de la solidaridad es mucho más compleja y amplia que otras, como es el caso de la

economía social, la economía cooperativa, la economía autogestionaria o incluso las economías alternativas, para citar a algunas de las de mayor receptividad bibliográfica.

Sin embargo, desde otras vertientes también se ha comenzado a insistir en la necesidad de construir economías solidarias. Es así que, se puede distinguir otros focos de divulgación en el continente (Guerra, 2002). Uno de ellos lo constituyen los escritos del entorno de la *Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Trabajadores* [Colacot], con sede en Colombia, cuyo merito reside en haber divulgado estas temáticas en ambientes cooperativistas y laborales (Colacot es un organismo funcional de la Central Latinoamericana de Trabajadores [Clat], que optó en su X Congreso, por la construcción de una economía de la solidaridad en su estrategia de desarrollo) y haber realizado numerosos encuentros sobre esta materia, desde fines de los ochenta.

Sin embargo, es obvio que no ha habido un intento *acabado* por parte de esta organización, de elaborar una teoría comprensiva que explique las principales características del sector. Salta a la vista, en tal sentido, una intención más militante que analítica en estas materias, más allá de esfuerzos como el de la elaboración de un ambicioso programa de planificación macroeconómica de largo plazo que conduce a llevar al sector solidario de la economía desde una incidencia del 5.2 por ciento del PBI, hacia el 33.6 por ciento en ocho años (Bernal & Bernal, 1997). Verano (1997), en un intento por mostrar la valía del quantum de la economía solidaria en el continente, estima que el sector está integrado por sesenta mil empresas y cuenta con sesenta millones de asociados en América Latina, con incidencia sobre un total de trescientos millones de latinoamericanos.

Por su parte, en la exposición sobre economía solidaria que tuvo lugar en el *Foro Social Mundial de Porto Alegre* (con un público récord de 1500 participantes), Paul Singer (2001) señaló que *La autogestión es una opción profundamente revolucionaria, anticapitalista, porque ella exige la integración de cada uno de los individuos en un colectivo libremente escogido... Estamos construyendo en medio de contradicciones, en las fallas del capitalismo, un nuevo tipo de sociedad y de economía. Es difícil, más no imposible...* Dando un nuevo paso, sostendrá en otro artículo que las experiencias de economía de solidaridad no sólo son anti – capitalistas, sino también, expresiones socialistas: (...) *creo que cualquier empresa democrática, igualitaria y autogestionaria –cooperativa o no- ya es socialista. Es una experiencia socialista, aunque sea puntual...*

Las referencias contrarias al neoliberalismo se suceden en numerosos artículos sobre el tema, recurriendo para ello a múltiples factores, no sólo estructurales sino también de corte ético.

De acuerdo con Carbonari (1999, p.1) *Hablar de economía popular solidaria es resignificar la propia economía en el sentido de recuperar su dimensión ética, flagrantemente negada por las posiciones neo - clásicas de matriz liberal y de alguna forma también por las posiciones marxistas ortodoxas*. Desde estas posturas, sin embargo, no se pierden los referentes revolucionarios de la propuesta: *Lo revolucionario de la organización de la economía popular solidaria está en mezclarse en la estructura productiva, contraponiéndose al sistema capitalista por la construcción en su seno de condiciones para su superación, por la organización social de productores y consumidores, recuperando de alguna forma todo el sentido de los socialistas utópicos* (Carbonari, 1999, p.2).

Como se puede observar, más allá de los paradigmas teóricos manejados por los autores, suele primar, a la hora de esgrimir argumentos a favor de la economía solidaria, un discurso fuertemente opositor al capitalismo neoliberal. Armando de Melo Lisboa (1995), por ejemplo, señala que la economía solidaria busca superar a la sociedad de mercado a través del propio mercado. Para ello, distingue una sociedad *de* mercado con respecto a una sociedad *con* mercado, y luego explica que mercado y capitalismo no son sinónimos. El desafío de la economía de la solidaridad consiste entonces en superar esa sociedad de mercado sin renegar de los mecanismos mercantiles: ello sólo será posible por medio de la *construcción de circuitos de intercambios solidarios entre emprendimientos, de forma de ir configurando otro mercado*.

Ahora bien, el hincapié que hace el autor al momento de situar lo específico de la economía solidaria, es sobre las *dimensiones no monetarias* de las prestaciones económicas, ya que partiendo del esquema de Polanyi, reserva las actividades de intercambio al sector capitalista, las de redistribución al Estado, quedándole al sector solidario las propias de la reciprocidad, también llamado polo relacional por Nyssens y Larraechea (1997).

Otros autores circunscriben la economía solidaria a la economía informal. Philippe Adair (1989), por ejemplo, señala que los tres componentes de la economía informal son la economía subterránea, la economía doméstica y la economía solidaria. Esta última se caracteriza por producir bienes y servicios no monetarios que circulan en ámbitos de sociabilidad, según los principios de reciprocidad y

redistribución.

Otras conceptualizaciones comunes como la de García (1998), equiparan a la economía de la solidaridad con la economía social, integrando a las cooperativas, mutuales, fondos de empleados, empresas comunitarias y *demás formas organizativas de propiedad y gestión de los trabajadores*. Una conceptualización de este tipo, sin embargo, no integra las experiencias que justamente Laville (1997) ubica en el polo de la reciprocidad, o las que Adair (1989) cataloga integrando el sector informal.

Justamente allí radica la riqueza del concepto de economía de solidaridad en relación con otros: pretende dar cuenta de comportamientos solidarios en cualquiera de las fases de la economía. De esa manera, es factible incluir desde el cooperativismo tradicional nucleado en la ACI (cuyo paradigma es *Mondragón*), hasta las experiencias comunitarias de trabajo analizadas por la ICSA (cuyo paradigma es el sistema de los *kibbutzim*); pero también los casos de las comunidades nativas, el comercio justo, las tiendas solidarias, los sistemas de trueque y moneda social, los bancos éticos, las corrientes de austeridad voluntaria, de consumo ético y responsable, etc. En tal pluralidad de comportamientos alternativos y solidarios de producción, distribución, consumo y acumulación, reside la fuerza y potencialidad de este nuevo paradigma.

En síntesis, se puede decir que la economía de la solidaridad se caracteriza por demostrar en los hechos que es posible –y necesario– incorporar la solidaridad como elemento vertebral del comportamiento económico.

En Colombia, la economía solidaria, desde su operatividad, se circunscribe al sector solidario, regulado por el *Departamento Administrativo de la Economía Solidaria [Dansocial]*, una entidad del sector público. Factores empresariales como la carencia de un plan de desarrollo del sector, el desequilibrio entre la vocación social y la acción económica, la escasa gobernabilidad, el bajo desarrollo tecnológico y la carencia de investigación y desarrollo académico, obligan al sector a asumir una serie de estrategias, como la implementación de procesos claros de planeación, la generación de una integración económica, la diversificación de sus productos y servicios, la concientización, la investigación y divulgación de las bondades económicas y sociales del modelo, el perfeccionamiento de la normatividad y la dotación de sistemas de información que le permitan ser competitivo en un mercado global cambiante.

El objetivo principal de este artículo es dar cuenta del perfeccionamiento de la normatividad del sector solidario en Colombia, específicamente en lo que concierne a sus *obstáculos normativos*, desde una perspectiva económica, ya que, dada la importancia y representatividad del sector solidario en la economía colombiana, el gobierno nacional en su Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 puntualmente en el eje *Desarrollo institucional y de control del sector* establece que la necesidad de revisar y sistematizar la normatividad, la precisión de las organizaciones que integran el sector de la economía solidaria y la articulación de las políticas públicas que garanticen el fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones del sector.

Teniendo en cuenta el escenario del sector, es posible lanzar criterios de evaluación del mismo, resaltando que éste carece de un perfeccionamiento en su normatividad, razón por la cual, uno de los criterios de evaluación utilizados en esta investigación es el de la planificación estratégica prospectiva, a través del análisis estructural, (Mic Mac). Este concepto parte del principio de que una variable (problema o elemento) no existe sino en virtud de sus relaciones en términos de intensidad de motricidad y dependencia (Fuerte, Mediana, Débil, Potencial), con las demás variables que conforman el sistema. Para poder establecer estas relaciones, ellas se califican en términos de motricidad o fuerza con que una variable influye sobre las otras (*motricidad*) y el peso que tiene el sistema mismo sobre cada variable (*dependencia*). Esta matriz de calificaciones es el insumo del software MIC-MAC que genera un plano cartesiano. MIC-MAC permite, a partir de una lista de variables estructurales y una matriz que representa las influencias directas entre las variables, extraer e identificar las variables claves del problema estudiado, con la ayuda de cuadros y gráficos que permiten modelar el problema que se abordará. En el contexto de este artículo, tiene como propósito ayudar en el análisis estructural de un sistema: empresa, sector, institución, territorio, con el cual se identifican los obstáculos normativos del sector, se muestra la relación de un problema con los demás y se lo jerarquiza en términos de motricidad (Labbe, 1983).

Para el desarrollo de su objetivo, el artículo se divide en cuatro secciones. La primera se esboza el marco normativo del sector solidario; la segunda, identifica los obstáculos normativos, a través de veintitrés problemas detectados en el sector; la tercera, evalúa dichos problemas con base en el análisis estructural Mic-Mac; la última presenta las conclusiones y las propuestas de mejoramiento del sector.

## II. MARCO NORMATIVO

La Economía Solidaria, como sector activo de la dinámica social y económica del país, requiere de un marco jurídico que regule las relaciones que se producen a su interior, en consonancia con su cultura, sus valores, principios y organizaciones. En Colombia, el marco normativo inicia con la *Constitución Política* (1991), la cual contempla principios fundamentales para la convivencia, la cooperación y la asociatividad, como lo expuesto en el artículo 38, donde se reafirma el derecho a la asociación, y el artículo 333, donde se obliga al Estado a fortalecer las organizaciones solidarias y a estimular el desarrollo empresarial.

Acorde con la Carta Magna, la Ley 79 de 1988 dota al sector cooperativo de un marco propicio para su desarrollo. En este orden, define lo que se entiende por interés común, protección del Estado y autonomía del cooperativismo, precisa el acuerdo cooperativo, plantea el concepto de *sin ánimo de lucro* y establece el destino de los excedentes a la prestación de servicios de carácter social.

Asimismo, el sector cuenta con un marco conceptual y legal que regula la Economía Solidaria (Ley 454 de 1998), la cual transforma al *Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas* (Dancoop) en el *Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria* (Dansocial), crea la *Superintendencia de la Economía Solidaria*, el *Fondo de Garantías para las Cooperativas financieras y de ahorro y crédito* (Fogacoop), da cuerpo jurídico al *Consejo Nacional de Economía Solidaria* (CONES) y al *Fondo Nacional de la Economía Solidaria* (FONES), entidades que constituyen el *Sistema Nacional de la Economía Solidaria*.

Esta Ley amplía la cobertura del sector al otorgarle el carácter de organizaciones solidarias a las cooperativas, los organismos de segundo y tercer grado que agrupan cooperativas u otras formas asociativas y solidarias de propiedad, las instituciones auxiliares de la economía solidaria, las empresas comunitarias, las empresas solidarias de salud, las precooperativas, los fondos de empleados, las asociaciones mutualistas, las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas, las empresas asociativas de trabajo, entre otras.

De igual manera, sin olvidar que el sector solidario tiene sus propias características, como parte de la economía del país, las organizaciones que lo componen son reguladas por los mismos parámetros legales de las empresas del sector tradicional (ver Tabla 1).

**Tabla 1. Regulación de las entidades del sector solidario**

Norma	Espíritu de la norma
Código sustantivo del trabajo	Derechos y obligaciones de los trabajadores y patronos, y celebración de contratos.
Código de comercio	Elección de cuerpos plurales, asentamiento de actas, revisoría fiscal, fusión, incorporación, escisión y transformación.
Código civil	Contratos de sociedad.
Estatuto tributario	Regulación de los impuestos a la renta y complementarios, ventas, timbre, retención en la fuente y procedimientos administrativos relacionados.

Entendiendo la particularidad de las diferentes expresiones organizacionales que componen el sector en el país, existen parámetros legales específicos para cada una de ellas (ver Tabla 2).

**Tabla 2. Normatividad por tipo de organización**

Tipo de organización	Norma
Cooperativas	Ley 79 de 1988
	Ley 454 de 1998
Precooperativas	Decreto 1333 de 1989
Asociaciones mutualistas	Decreto 1480 de 1989
Fondos de Empleados	Decreto 1481 de 1989
Administradoras Públicas Cooperativas	Decreto 1482 de 1989
Empresas Asociativas de Trabajo	Ley 10 de 1991
Cooperativas de Trabajo Asociado	Ley 1233 de 2008
	Decreto 4588 de 2006
Instituciones auxiliares	Ley 79 de 1988 Ley 454 de 1998
Empresas comunitarias	Ley 160 de 1994
Empresas solidarias de salud	Ley 60 de 1993
	Ley 100 de 1993
	Decreto 1804 de 1999
Comisiones empresariales de las Juntas de Acción Comunal	Ley 743 de 2002 Resolución 360 de 2005

Asimismo, los aspectos transversales de la gestión de las organizaciones del sector se encuentran reglamentados por la Circular Externa No. 004 de agosto 28 de 2008 (Circular Básica Contable y Financiera) expedida por la *Superintendencia de la Economía Solidaria*, que armoniza las nuevas disposiciones expedidas por el gobierno nacional para el sector. Esta nueva circular es un documento técnico concertado que tiene busca construir entidades solidarias confiables, que salvaguarden los intereses colectivos y proteger su naturaleza jurídica.

### III. OBSTÁCULOS NORMATIVOS QUE RESTRINGEN EL DESARROLLO DEL SECTOR EN COLOMBIA. INVENTARIO DE PROBLEMAS. 2007– 2008

El grupo de expertos consultados para establecer el estudio diagnóstico y la ruta de acción, logró encontrar y estructurar, al cabo de seis meses de trabajo, veintitrés

obstáculos o problemas normativos que, de una u otra forma, interfieren en el desarrollo normal del sector y hacen que pierda dinámica como institución. Estos son:

#### 1) Limitación en el desarrollo normativo constitucional

Conforme al principio de legalidad (Art. 230 de la Constitución Política Colombiana) *los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley: La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial*. Sin embargo, en la práctica se presentan varios obstáculos normativos:

El artículo 38 de la Constitución garantiza la libertad de asociación, sin embargo, existen equívocos en su interpretación, por parte de los jueces en sus fallos de tutelas, como por ejemplo: 1). El Código Civil le otorga a las asociaciones la facultad de auto regularse y dictar sus normas internas, condiciones, para el ingreso de nuevos miembros; sin embargo, acatando fallos de tutela, las cooperativas han tenido que recibir como asociados a personas que no cumplen los requisitos establecidos en sus estatutos. 2). La interpretación del principio de libre asociación en sentido negativo, sin restricciones —es decir, que el asociado se pueda retirar, junto con sus aportes, en cualquier momento— que, por las características empresariales del sector solidario, genera desestabilización patrimonial en las entidades del sector. Estas interpretaciones resultan contrarias al postulado constitucional del artículo 58, inciso 1, que privilegia el interés general sobre el particular.

El artículo 333 de la Constitución, por su parte, establece que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común y que para su ejercicio nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin la autorización de la ley. Sin embargo, muchas políticas estatales, que se plasman en normas de carácter general o actos administrativos desnaturalizan el imperativo categórico de esta norma. Por ejemplo, para la redistribución de la tierra —o para su asignación a sectores que han sido desarraigados de ellas— se privilegia la explotación por empresas con fines de lucro, en lugar de empresas del sector solidario que facilitan la redistribución de la riqueza.

#### 2) Limitaciones originadas en la ley de creación del Dansocial

La Ley 454 de 1998, limita el cumplimiento de las funciones de la entidad, especialmente en la eventual

carencia de una adecuada capacidad de influencia en la adopción de las principales políticas estatales (e.g., Consejo de Ministros, CONPES, Junta Directiva del Banco de la República, Consejo Nacional de Planeación). Así mismo, no le permite al sector consolidarse como un mecanismo de implementación en el proceso de la reforma agraria.

### **3) Ausencia de instituciones de fomento**

Aunque el artículo 23 de la Ley 454 de 1998 contempló la creación del *Fondo de Fomento de Desarrollo de la Economía Solidaria* [FONES], aún no existe reglamentación que permita su funcionamiento.

### **4) Imposibilidad de constituir instituciones solidarias de la seguridad social por sus propios afiliados**

Los afiliados o usuarios a las entidades del *Sistema General de Seguridad Social* [SGSS] no pueden participar directamente en su constitución ni en su gestión, bajo la forma de instituciones solidarias de base o primer grado.

### **5) Exclusión de las cooperativas en el manejo de divisas**

La Ley 454 1998 en su artículo 47 faculta a las cooperativas financieras vigiladas por la *Superintendencia Financiera* [Superfinanciera] para realizar operaciones en divisas, a la vez que excluye de esa posibilidad a las cooperativas vigiladas por la *Superintendencia Solidaria* [Supersolidaria], que ejercen actividad financiera, limitándolas así a desarrollar actividades tales como la remesa de divisas desde o hacia el exterior.

### **6) Exclusión de las cooperativas para acceder a recursos de Finagro**

Únicamente las cooperativas vigiladas por la *Superfinanciera* que ejercen actividad financiera tienen acceso a recursos de redescuento del *Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario* [Finagro], en virtud de la Ley 16 de 1990, artículos 8 y 26. Esto hace que las cooperativas vigiladas por la *Supersolidaria* deban recurrir a la banca para obtener los recursos de redescuento, lo que encarece el crédito y desmotiva su utilización.

### **7) Exclusión de las cooperativas en el corretaje de seguros**

El artículo 40 del *Estatuto Orgánico del Sistema Financiero*, modificado por la Ley 510 de 1999, establece que los corredores de seguros deben ser sociedades anónimas, con lo que claramente se excluye a las cooperativas y se desconoce la Ley 79 de 1988, que prevé que cualquier

actividad económica, social o cultural puede organizarse con base en el acuerdo cooperativo.

### **8) Exclusión de las cooperativas como comercializadoras internacionales**

El Decreto 1740 de 1994, artículo 1, reserva para las sociedades comerciales la posibilidad de constituir comercializadora internacionales, lo que limita la actividad de las cooperativas y desconoce la Ley 79.

### **9) Las cooperativas no pueden ser agencias de viaje**

El Decreto 502 de 1997, artículos 2, 4 y 6, establece que las agencias de viaje deben constituirse como empresas comerciales, lo que elimina la posibilidad de constituir las bajo la forma cooperativa.

### **10) El sector solidario no tiene participación en entes u organismos consultivos estatales o gubernamentales de corte social**

El sector no tiene participación y representación en instancias creadas por el gobierno nacional para la definición y formulación de políticas públicas, como por ejemplo, el *Consejo Superior de la Microempresa*, el *Consejo de Política Laboral y Salarial* y la *Comisión de Regulación en Salud*. Esta ausencia genera el diseño de programas y proyectos gubernamentales que excluyen a un sector que se ha posicionado como una importante alternativa de desarrollo económico y social, y la expedición de normas que no consultan sus intereses, experiencia y expectativas.

### **11) Las entidades de economía solidaria tienen restricciones legales para desarrollar actividades económicas en el sector de vivienda**

Los fondos de empleados y las mutuales están excluidas de beneficios tributarios (exención de impuesto a la renta) sobre los ingresos obtenidos por la construcción de vivienda. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19-2 del Estatuto Tributario, los fondos de empleados, son contribuyentes del impuesto sobre la renta, en relación con los ingresos generados en actividades comerciales; en consecuencia, si un fondo de empleados desarrolla un programa de vivienda, los ingresos generados por esta actividad, están gravados con el impuesto sobre la renta.

Las cooperativas de vivienda, por su parte, tienen una serie de limitaciones: no pueden acceder a créditos de vivienda individual de largo plazo y, al no proceder la subrogación del crédito, tampoco al de constructor; tienen

un régimen fiscal desfavorable, por el impuesto al patrimonio, por cuanto su estructura financiera es fundamentalmente patrimonial; no cuentan con la posibilidad de recibir recursos de sus asociados –ahorro para futura adquisición de vivienda– porque no cuentan con el seguro del *Fogacoop*; no tienen la posibilidad de recibir las cesantías de sus asociados para adquisición de futura vivienda; no pueden abrir cuentas de ahorro programado para acceder al subsidio de vivienda, porque ellas solo pueden ser abiertas en establecimientos de crédito vigilados por la Superfinanciera; no pueden captar ahorros para fomento de la construcción: no pueden captar cuotas iniciales, si previamente no se ha obtenido el permiso de venta, lo que supone que el lote ya fue adquirido y que la obra está avanzada (mientras tanto, debe financiarse con recursos propios).

### **12) Las entidades financieras de economía solidaria tienen restricciones legales para desarrollar actividades económicas en el sector de salud**

Las Cooperativas no pueden recaudar cotizaciones de las EPS, porque los artículos 4 y 5 del Decreto 2280 de 2004 disponen que las cuentas de recaudo de cotizaciones del SGSS en Salud, se deben constituir en entidades vigiladas por la Superfinanciera. Esta disposición desconoce la experiencia y trayectoria de las cooperativas vigiladas por la Supersolidaria en el desarrollo de la actividad financiera, y constituye un tratamiento desigual a entidades que se encuentran en la misma situación en cuanto a: su actividad, la vigilancia estatal de su labor, las normas que las regulan y el fondo de garantías que les permite preservar la confianza del público.

### **13) El estatuto tributario discrimina al sector de la economía solidaria**

*Impuesto sobre la renta.* De conformidad el artículo 19 del Estatuto Tributario, las entidades del sector, vigiladas por alguna superintendencia u organismo de control, están exentas del impuesto sobre la renta, si el 20 por ciento del excedente, tomado en su totalidad del fondo de educación y solidaridad de que trata el artículo 54 de la Ley 79 de 1988, se destina de manera autónoma a financiar cupos y programas de educación formal en instituciones autorizadas por el *Ministerio de Educación Nacional*. Es importante resaltar que con la expedición de la Ley 1066 del 29 de julio de 2006, se precisó (artículo 10) que el cálculo de este beneficio se realiza de acuerdo con lo establecido por la normatividad cooperativa vigente.

Los fondos de empleados, por su parte, son sujetos pasivos del impuesto sobre la renta con respecto a los ingresos generados en actividades industriales y comerciales y en actividades financieras distintas a la inversión de su patrimonio, diferentes a las relacionadas con salud, educación, recreación, desarrollo social (Estatuto Tributario, artículo 19-2; Ley 488 de 1998, artículo 1). Cabe destacar que, de conformidad con estas normas, los fondos de empleados no están sometidos a liquidar la renta presuntiva de que trata el artículo 188 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 9 de la Ley 1111 de 2006.

El artículo 1 de la Ley 488 de 1998, grava con el impuesto de Renta, a partir del año gravable 1999, los ingresos que los fondos de empleados generen por concepto de actividades industriales y comerciales. Este impuesto hace que, en la mayoría de casos, los fondos de empleados, al realizar algunas actividades comerciales, las utilidades que reciben del desarrollo de dicha actividad se destine al pago del impuesto de Renta, afectando considerablemente su fortalecimiento.

*Impuesto al patrimonio.* Este impuesto es lesivo para las entidades del sector, puesto que de conformidad con el contenido del artículo 298-3 del Estatuto Tributario, en ningún caso el valor cancelado por concepto del impuesto al patrimonio será deducible o descontable del impuesto sobre la renta, ni podrá ser compensado con otros impuestos. Además, se trata de un impuesto que grava la riqueza –y tiene como destino específico el fortalecimiento del aparato militar– lo cual se aparta de la esencia de las entidades del sector.

*Impuesto de timbre.* El artículo 519 del Estatuto Tributario, grava a todos los instrumentos públicos y los documentos privados, incluidos los títulos valores, que se otorguen o acepten en el país o que se otorguen fuera del país, pero que se ejecuten en su territorio o generen obligaciones en él, en los que se haga constar la constitución, existencia, modificación o extinción de obligaciones, al igual que su prórroga o cesión, cuya cuantía sea superior a 6.000 unidades de valor tributario, e intervenga como otorgante, aceptante o suscriptor, una persona jurídica o asimilada. Esto aplica para las cooperativas, asociaciones mutuales y fondos de empleados, ya que las únicas entidades exentas de este impuesto (Estatuto Tributario, Artículo 532), son las entidades de derecho público, tales como la Nación, los departamentos, los distritos municipales, los municipios,

los entes universitarios autónomos y los organismos o dependencias de las ramas del poder público, central o seccional, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.

*Impuesto sobre las ventas.* Partiendo de la premisa consagrada en el artículo 482 del Estatuto Tributario, las personas exentas, por ley, del pago de impuestos nacionales, departamentales o municipales, no están exentas del impuesto sobre las ventas. En este orden de ideas, las entidades del sector, exentas del impuesto sobre la renta (Estatuto Tributario, Artículo 19, numeral 4), están obligadas a pagar el impuesto sobre las ventas, ya sea en la venta de bienes, la prestación de servicios, las importaciones, la emisión de la póliza de seguros. Igualmente sucede con los fondos de empleados, en sus actividades comerciales e industriales.

*Gravamen a los movimientos financieros.* Este impuesto, creado por la Ley 633 del 29 de diciembre de 2000, está a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conforman. Su *hecho generador* es la realización de transacciones financieras con recursos depositados en cuentas corrientes o de ahorros y en cuentas de depósito en el *Banco de la República*, y en el giro de cheques de gerencia. Se causa, de manera instantánea, al momento de disponer de los recursos objeto de la transacción financiera, a una tarifa del cuatro por mil. Este gravamen aplica para las entidades del sector solidario, como usuarios del sistema financiero o, en el caso de las cooperativas de naturaleza financiera, como sus integrantes. Por otra parte, el artículo 879 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 42 de la Ley 1111 del 27 de diciembre de 2006, dispone la exención de este gravamen a (...) *los retiros efectuados de las cuentas de ahorro abiertas en entidades financieras y/o cooperativas de naturaleza financiera o de ahorro y crédito vigiladas por las Superintendencias Financiera o de Economía Solidaria respectivamente, que no excedan mensualmente de trescientas cincuenta (350) Unidad de Valor Tributario (UVT), para lo cual el titular de la cuenta deberá indicar por escrito ante el respectivo establecimiento de crédito o cooperativa financiera, que dicha cuenta será la única beneficiada con la exención.* Es oportuno destacar que con la expedición de la Ley 1111 del 27 de diciembre de 2006, se modificó el artículo 115 del Estatuto Tributario, incluyendo que igualmente será deducible del impuesto sobre la renta el 25 por ciento del gravamen a los movimientos financieros efectivamente pagado por los contribuyentes durante el respectivo año

gravable, independiente de que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, siempre que se encuentre debidamente certificado por el agente retenedor. Dicho de otra forma, no es deducible del impuesto sobre la renta el 100 por ciento del gravamen a los movimientos financieros, como se estableció con la misma Ley 1111 de 2006, el pago de los impuestos de industria y comercio, avisos y tableros y predial.

#### **14) Impuestos de orden regional (departamentos, distritos)**

*Impuesto sobre vehículos automotores.* Es un impuesto de carácter directo que recae sobre vehículos gravados que se encuentren matriculados en los departamentos o en el Distrito Capital. Se causa anualmente el 1 de enero y su base impositiva es el avalúo que cada año fija, por resolución, el *Ministerio de Transporte* de acuerdo con la marca y el modelo de los vehículos. La tarifa oscila entre el 1.5 y el 3.0 por ciento de dicho avalúo. Lo recaudado se distribuye entre el departamento (80%) y el municipio (20%) donde esté matriculado el vehículo.

*Impuesto al consumo.* Grava el consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, de producción nacional. Se estableció mediante la Ley 788 de 2002 que en sus tarifas se encuentra incorporado el Impuesto al Valor Agregado [IVA] cedido, que corresponde al 35 por ciento del valor liquidado como impuesto al consumo. El Decreto 1150 de 2003 (que reglamenta parcialmente el Capítulo V de la Ley 788 de 2002), establece en su artículo 1 que el IVA de licores, vinos, aperitivos y similares, nacionales y extranjeros, se declara y paga por una sola vez incorporado e la tarifa del impuesto al consumo o en la tarifa de la participación, según el caso, y por tanto no se debe cobrar ni discriminar en la factura. El artículo 3 del Decreto 1150 de 2002 precisa que tanto el IVA correspondiente a productos extranjeros como el de productos nacionales no sujetos al monopolio de licores (nuevo IVA establecido en el artículo 54 de la ley 788 de 2002), se distribuye de la siguiente manera: para salud (70%) y para deporte (30%). Por lo anterior, queda claro que el 100 por ciento del IVA generado por productos nacionales objeto del monopolio de licores (Decreto 1150 de 2003, artículo 5), se destina exclusivamente a salud. El artículo 4º del Decreto 1150 de 2003 establece que los declarantes de productos nacionales, previo a la presentación de la declaración ante el departamento, consignarán directamente a los fondos de salud departamentales y del distrito capital, los recursos destinados a salud y anexarán copia de los recibos a la

declaración. La Ley 788 de 2002 estableció en su artículo 52 que los productores declararán y pagarán el impuesto o la participación, en los períodos y dentro de los plazos establecidos en la Ley o en las ordenanzas, según el caso.

*Impuesto de degüello al ganado mayor.* Creado por la Ley 8 de 1909 y reglamentado mediante ordenanza departamental, sobre el sacrificio de ganado mayor en la jurisdicción del territorio de cada departamento. El periodo de causación, en algunos departamentos, es mensual; su declaración y pago se debe realizar dentro de los 15 días hábiles siguientes al periodo de causación. Sus responsables son los propietarios, arrendatarios y concesionarios de los mataderos.

*Impuesto de registro.* Está constituido por la inscripción de actos, contratos o negocios jurídicos documentales en los que sean parte o beneficiarios los particulares y que, de conformidad con las disposiciones legales, deban registrarse en las oficinas de registro de instrumentos públicos o en las cámaras de comercio (Ley 223 de 1995; Decreto Reglamentario 0650 de 1996).

#### **15) Impuestos de orden local (municipio)**

*Impuesto predial.* Tributo municipal, reglamentado por la Ley 14 de 1983; grava los bienes inmuebles ubicados en el territorio de cada Municipio. La tarifa, fijada por acuerdo del concejo municipal, oscila entre el cuatro y el treinta y tres por mil del valor del avalúo catastral del predio; se determina teniendo en cuenta el estrato socioeconómico, el uso del suelo en el sector urbano y antigüedad de la formación o actualización del catastro.

*Impuesto de industria y comercio.* Tributo municipal, reglamentado por la Ley 14 de 1983, que grava a las personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, bajo cuya responsabilidad se ejerzan o realicen directa o indirectamente, en forma permanente u ocasional, actividades industriales, comerciales o de prestación de servicios, por cuanto en el desarrollo de esa actividad, se obtiene beneficios de la infraestructura urbana. Solo algunos municipios exonera de este tributo a las entidades del sector solidario.

#### **16) Equívocos de la Supersolidaria al expedir resoluciones, circulares y actos administrativos de carácter general**

Esta situación se presenta tanto por exceso en sus facultades de inspección y vigilancia o porque no acierta en las determinaciones.

#### **17) No existen adecuados sistemas de evaluación de las cooperativas, según su actividad económica**

La superintendencia aplica los mismos sistemas de medición a todas las cooperativas, sin considerar su actividad, lo que le puede dificultar detectar problemas e irregularidades en alguna de sus vigiladas o le genera dificultad a algunas de éstas últimas, para adaptarse a estándares que sean incompatibles con su propia naturaleza o actividad.

#### **18) Dificultades del régimen legal para el funcionamiento de empresas de servicios temporales de carácter cooperativo**

Aunque el artículo 52 de la Ley 50 de 1990 no prohíbe la constitución de empresas de servicios temporales de naturaleza cooperativa, el régimen de incompatibilidades que consagra el artículo 60 de la Ley 454 de 1998, que prohíbe a los miembros de los consejos de administración ser empleados de la entidad, se convierte en uno de varios obstáculos para el funcionamiento de empresas de servicios temporales de carácter cooperativo. Sin este obstáculo se resolvería el problema de las cooperativas de trabajo asociado que realizan intermediación.

#### **19) Los fondos de empleados y asociaciones mutuales que captan ahorros no pueden acceder al seguro de depósitos de Fogacoop**

El artículo 51 de la Ley 454 de 1998, que establece la creación del Fogacoop, limita su actividad en beneficio de las cooperativas financieras y las de ahorro y crédito o multiactivas con sección de ahorro y crédito.

#### **20) Obstáculos para acceder a la privatización de entidades públicas**

Aunque el sector solidario puede participar en los procesos de privatización de empresas del sector público (Constitución Política, artículo 60) su propio régimen legal lo impide. El artículo 11 de la Ley 79 de 1988 dice que (...) *las cooperativas podrán asociarse con entidades de otro carácter jurídico, a condición de que dicha asociación sea conveniente para el cumplimiento de su objeto social y que con ella no se desvirtúe ni su propósito de servicio, ni el carácter no lucrativo de sus actividades.*

#### **21) Las entidades solidarias que captan ahorros no pueden acceder a cupos de crédito del Banco de la República para solucionar problemas de liquidez coyunturales**

Este mecanismo de apoyo se limita a los establecimientos de crédito (artículo 12, Ley 31 de 1992).

**22) Limitaciones al descuento sobre pensiones, por sumas que se adeuden a cooperativas**

(...) toda persona, empresa o entidad pública o privada estará obligada a deducir y retener de cualquier cantidad que haya de pagar a sus trabajadores o pensionados, las sumas que estos adeuden a la cooperativa, y que la obligación conste en libranza, títulos valores o cualquier otro documento suscrito por el deudor, quien para el efecto deberá dar su consentimiento previo (Art. 142, Ley 79 de 1988).

**23) Limitaciones a las entidades del sector solidario para la prestación de servicios públicos**

La Constitución Nacional indica que es deber del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a los habitantes del territorio nacional y establece que (...) el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable (Art, 365 y 366), servicios que, de acuerdo con su política garantista, de regulación, control y vigilancia, podrán ser prestados por el Estado de manera directa o indirecta, por comunidades organizadas o por particulares.

**IV. ANÁLISIS DE RESULTADOS CON MIC-MAC**

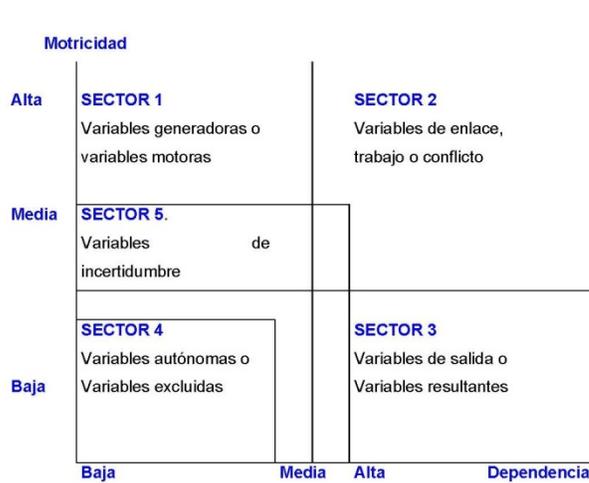
Los problemas identificados fueron sometidos al análisis estructural (Mic-Mac), técnica de la prospectiva estratégica que identifica los elementos de un problema, muestra su relación con los demás y los jerarquiza. Para poder establecer estas relaciones, las variables (problemas) se califican en términos de la fuerza con que una influye sobre las otras (Motricidad) y del peso que tiene el sistema sobre la variable (Dependencia).

**Tabla 3. Plan dependencia-motricidad**

<b>SECTOR 1. Variables generadoras o motoras.</b> Variables Explicativas caracterizadas por baja dependencia y alta motricidad. Condicionan a las variables del resto del sistema.
<b>SECTOR 2. Variables de enlace, trabajo o conflicto.</b> Variables de alta dependencia y alta motricidad. Estas variables de enlace son naturalmente inestables. Cualquier acción en ellas podrá tener impacto en las otras y retroalimentarlas, ampliando o suprimiendo su impulso inicial.
<b>SECTOR 3. Variables resultantes o de salida.</b> Son variables de alta dependencia y baja motricidad. Son variables Su evolución, que es probable, puede ser explicada por las variables de los Sectores 1 y 2.
<b>SECTOR 4. Variables autónomas o excluidas.</b> Variables de baja dependencia y baja motricidad (puntos cercanos al origen). Son factores relativamente desconectados del sistema, por lo que tienen pocas relaciones. Sin embargo, esas relaciones pueden ser muy fuertes. En el mediano plazo deben controlarse.
<b>SECTOR 5. Variables de incertidumbre.</b> Están situadas demasiado cerca a los límites más importantes, lo que crea el mayor foco de incertidumbre en un análisis estructural, por lo que se debe intentar definir su tendencia dentro de la matriz. Este sector es una frontera entre los límites de los cuadrantes de poder, conflicto y dependencia con el cuadrante de autonomía.

La matriz de calificaciones es el insumo del software Mic-Mac que genera un plano cartesiano, como el que muestra la Figura 1.

**Figura 1. Plano Motricidad-Dependencia**



*A. Ubicación de los problemas identificados*

**Sector 1. Problemas motores o generadores**

- El sector solidario no tiene participación en entes u organismos consultivos estatales o gubernamentales de corte social (Problema 10).
- Limitación en el desarrollo normativo constitucional (problema 1).
- Limitaciones originadas en la ley de creación del Dansocial (problema 2).
- No existen unos adecuados sistemas de evaluación de las cooperativas según su actividad económica (problema 17).

**Sector 2. Problemas del trabajo, conflicto o enlace**

- Ausencia de instituciones de fomento (problema 3).

**Sector 3. Problemas resultantes o de salida**

- Exclusión de las cooperativas en el corretaje de seguros (problema 7).
- Las cooperativas no pueden ser agencias de viaje (problema 9).
- Equívocos de la Supersolidaria al expedir resoluciones, circulares y actos administrativos de carácter general (problema 16).
- Los fondos de empleados y asociaciones mutuales

que captan ahorros no pueden acceder al seguro de depósitos de Fogacoop (problema 19).

- Limitaciones al descuento sobre pensiones, por sumas que se adeuden a cooperativas (problema 22).
- Exclusión de las cooperativas para acceder a recursos de Finagro (problema 6).

#### **Sector 4. Problemas autónomos o excluidos**

- El estatuto tributario discrimina al sector de la economía solidaria (problema 13).
- Limitaciones a las entidades del sector solidario para la prestación de servicios públicos (problema 23).
- Las dificultades que ofrece el régimen legal para el funcionamiento de empresas de servicios temporales de carácter cooperativo (problema 18).
- Impuestos de orden regional (departamentos, distritos) (problema 14).
- Imposibilidad de constitución de instituciones solidarias de la seguridad social por sus propios afiliados (problema 4).
- Impuestos de orden local (municipio) (problema 15).
- Exclusión de las cooperativas en el manejo de divisas (problema 5).
- Obstáculos para acceder a la privatización de entidades públicas (problema 20).
- Exclusión de las cooperativas como comercializadoras internacionales. (problema 8).
- Las entidades solidarias que captan ahorros no pueden acceder a cupos de crédito del Banco de la República para solucionar problemas de liquidez coyunturales (problema 21).
- Las entidades de economía solidaria tienen restricciones legales para desarrollar actividades económicas en el sector de vivienda (problema 11).
- Las entidades financieras de economía solidaria tienen restricciones legales para desarrollar actividades económicas en el sector de salud (problema 12).

*B. Rutas de gestión requeridas para la superación de los obstáculos normativos identificados*

#### **1) El sector solidario no tiene participación en entes u organismos consultivos estatales o gubernamentales de corte**

#### **social (problema 10).**

Se requiere que el gobierno nacional reglamente la representación del sector en éstos organismos, apelando a la potestad reglamentaria referida en el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Nacional.

#### **2) Limitaciones en los desarrollos normativos constitucionales (problema 1)**

Conforme al principio de legalidad (Constitución Política, artículo 230) *los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley: La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial*. Vistas las cosas de este modo, se colige que es deber del Estado proteger, promover y fortalecer el sector solidario, ya que, por sus características, es un instrumento que permite lograr los fines que la Constitución ha expresado bajo el concepto de Estado social de derecho.

#### **3) Limitaciones originadas en la Ley de creación del Dansocial (problema 2)**

Se prevé la existencia de un organismo nacional único, encargado de diseñar y ejecutar la política en materia de economía solidaria, ubicado en la Presidencia de la República, el Ministerio de Planificación u otro que tenga a su cargo coordinar las diferentes áreas de la administración pública, para asegurar un desempeño eficaz de sus funciones. Buscando lograr coherencia en su acción, debe coordinar su actividad con las entidades de la economía solidaria de grado superior y con los otros organismos oficiales competentes en materia vinculada con el sector.

La propuesta del grupo investigador gira en torno a lo siguiente: en virtud de la potestad reglamentaria referida en el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Nacional, el gobierno deberá reglamentar la reestructuración del Dansocial como ente promotor y de desarrollo del tercer sector de la economía, llamado a constituirse en modelo alternativo de desarrollo y sistema socioeconómico, que privilegie la inclusión social y económica en condiciones de igualdad con el sector privado tradicional.

#### **4) No existen unos adecuados sistemas de evaluación de las cooperativas según su actividad económica (problema 17)**

Desde 1989 hasta la fecha han transcurrido más de 20 años y el sector se ha desarrollado de manera significativa. La Ley 454 de 1998 actualizó el tema financiero e hizo otros aportes al hablar de un sistema de economía solidaria, pero no tocó los problemas jurídicos concretos de cada tipo de entidad.

Esta actualización debería estar basada en investigación, especialmente en las consultas que se han elevado por las entidades, asociados y directivos del sector solidario a la Supersolidaria y al Dansocial, que ya superan los 10.000.

Un tema a profundizar en esas consultas sería cuáles son los vacíos de la legislación que día a día generan más dificultades para las entidades del sector (Ver Tabla 4).

**Tabla 4. Matriz de planificación para la superación de obstáculos de carencia de adecuados sistemas de evaluación de las cooperativas según su actividad económica (problema 17)**

	Resumen descriptivo	Indicadores verificables objetivamente	Fuentes de verificación	Hipótesis
Objetivo general	Lograr un marco jurídico apropiado para el desarrollo del sector solidario colombiano	Acto legislativo debidamente aprobado.	Reportes del sector al Dansocial y al SES a través del Sistema de información de la economía solidaria.	El gobierno nacional continúa estableciendo políticas de desarrollo para apoyar y fomentar el sector cooperativo y solidario.
Objetivos específicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actualizar las legislaciones especiales</li> <li>- Reglamentar la legislación vigente</li> <li>- Ofrecer seguridad al sector solidario, evitando la cambiante normatividad y la interpretación de las normas generales a nivel de los organismos de control y fiscalización.</li> <li>- Propiciar que el impulso normativo provenga más del propio sector que del Estado.</li> <li>- Contribuir al desarrollo de menos normas imperativas y más normas dispositivas, para reglamentar al sector sin cercenar su autonomía.</li> <li>- Sistematizar las normas, en el caso de las circulares de la SES</li> <li>- Desarrollar un doctrinario a través de los conceptos jurídicos de la Supersolidaria y el Dansocial.</li> <li>- Aportar en el análisis de las normas y los proyectos de ley que constantemente realiza Confecoop a nivel nacional, las publicaciones de dicho organismo y las de Ascoop, Analfe y otras entidades de integración</li> <li>- Celebrar de eventos académicos.</li> </ul>	Número de entidades de carácter solidario con una legislación acorde con su propia dinámica de desarrollo.	Reportes del sector al Dansocial y al SES a través del Sistema de Información de la economía solidaria.	El gobierno nacional continúa estableciendo políticas de desarrollo para apoyar y fomentar el sector cooperativo y solidario.
Actividades		Número de entidades de carácter solidario con una legislación acorde con su propia dinámica de desarrollo.	Reportes del sector al Dansocial y a la SES a través del sistema de información de la economía solidaria.	Esta propuesta sirvió como insumo en la construcción de un componente del Plan Decenal del Sector Solidario.

### 5) Ausencia de instituciones de fomento (problema 3)

La Ley 454 de 1998, en su Título II *Organismos de apoyo a la economía solidaria*, Capítulo II *Fondo de fomento de la economía solidaria*, estipuló la existencia del Fones, cuyo objetivo general es otorgar crédito a las organizaciones de la economía solidaria y fomentarlas. El Fones es un fondo de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, sometido al control, inspección y vigilancia de la Supersolidaria. Su organización y funcionamiento deben ser establecidos por decreto reglamentario de acuerdo (Ley 454 de 1998, artículo 23-parágrafo) y teniendo en cuenta la potestad reglamentaria referida en el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Nacional, además de la facultad otorgada en el artículo 26 de la Ley 454 de 1998.

## V. CONCLUSIONES

Los problemas, priorizados, que están obstaculizando el desarrollo del sector cooperativo y solidario (alta

motricidad) en Colombia y que, por lo tanto, deben ser resueltos dentro del menor tiempo posible, son:

- El sector solidario no tiene participación en entes u organismos consultivos estatales o gubernamentales de corte social (problema 10)
- Limitaciones en los desarrollos normativos constitucionales (problema 1)
- Limitaciones originadas en la ley de creación del Dansocial (problema 2)
- No existen unos adecuados sistemas de evaluación de las cooperativas según su actividad económica (problema 17)
- Ausencia de instituciones de fomento (problema 3)

El sector solidario tiene que ser reconocido y promovido como un agente de desarrollo local y sectorial, como un gestor de paz y desarrollo social que agencia la creación de nuevos puestos de trabajo, generador de

ingresos y bienestar para sus miembros y la comunidad.

Indudablemente, el sector facilita formalizar prácticas económicas informales muy generalizadas en las distintas regiones del país, por lo cual habría que adoptar políticas, estrategias y planes de acción que permitan además de su fortalecimiento organizacional, mejoras sustantivas en su capacidad productiva, de financiamiento, asistencia técnica, formación y competencias laborales consonantes con las dinámicas competitivas, exportadoras y generadoras de valor agregado. Habrá que aprender de la experiencia internacional de varios países y organizaciones que lograron posicionarse como proyectos alternativos de desarrollo y gestión productiva empresarial de carácter cooperativo, asociativo y solidario, siendo por ello más productivas y competitivas.

## VI. REFERENCIAS

- Adair, P. (1989). L'économie informelle en France: économie alternative ou société civile? En *L'autre économie. Une économie alternative?*, Quebec, Canadá: l'Université du Québec
- Razeto, L. (1988). *El factor C y la economía de la solidaridad* [Serie Cuadernos de Educación No.1]. Montevideo, Uruguay: Cofac
- Guerra, P. (2002). *Teoría y Prácticas de la Socioeconomía de la Solidaridad. Alternativas a la globalización capitalista*, Montevideo, Uruguay: Nordan
- Bernal, A. & Bernal, L. (1997). *El desarrollo del sector solidario. Hacia un modelo alternativo de la economía nacional* [ponencia presentada en el VI Congreso de la Asociación de Economistas de América Latina y el Caribe, La Habana, junio de 1997].
- Singer, P. (2001). Possibilidade da Economia Solidaria no Brasil. Proposta, 88/89, 44-58. Disponible en [http://www.fase.org.br/projetos/vitrine/admin/Upload/1/File/Proposta88\\_89/singer8889.PDF](http://www.fase.org.br/projetos/vitrine/admin/Upload/1/File/Proposta88_89/singer8889.PDF)
- Carbonari, P. (1999). *Economía popular solidária: possibilidades e limites* [ponencia presentada en el Seminario Regional Passo Fundo de Trabalho e Economia Popular e Solidaria, Passo Fundo, 1 y 2 de Dezembro de 1999]
- de Melo Lisboa, A. (1995). *Economía Solidária: similia, similibus curentur*. Recuperado de <http://www.ifil.org/rcs/biblioteca/lisboa1.htm>
- Nyssens, M. y Larraechea, I. (1994). *L'économie solidaire: un autre regard sur l'économie populaire au Chili* [Open Access publications from Université catholique de Louvain]. Recuperado de <http://EconPapers.repec.org/RePEc:ner:louvai:info:hdl:2078.1/71983>
- García, A. (1998). Distribución de competencias en las empresas solidarias. En *Anuarios de Estudios Cooperativos de 1997*, Bilbao, España: Universidad de Deusto
- Laville, J-L. (1997). Cohesión social y empleo: las nuevas relaciones entre economía social y el Estado de bienestar. *Ciriec*, 25, 29-52. Disponible en [http://www.ciriec-revistaeconomia.es/banco/rev25\\_03.pdf](http://www.ciriec-revistaeconomia.es/banco/rev25_03.pdf)
- Labbé C. (1983). *Elementos básicos sobre prospectiva y su aporte al proceso de toma de decisiones*. Santiago, Chile: Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile
- Superintendencia de la Economía Solidaria (agosto 28, 2008). Circular Externa No. 004 de agosto 28 de 2008 [Circular Básica Contable y Financiera]. *Diario Oficial*, 47.101 Bogotá DC., Colombia: Imprenta Nacional
- Constitución Política de la República de Colombia (1991, julio 20). *Gaceta Constitucional*, 116. Bogotá DC., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia
- Decreto 1150 de 2003. (2003, mayo 10). *Diario Oficial*, 45183. Bogotá DC., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia
- Decreto 1333 de 1989. (1989, junio 21). *Diario Oficial*, 38.867. Bogotá DC., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia
- Decreto 1480 de 1989. (1989, julio 7). *Diario Oficial*, 38.889. Bogotá DC., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia
- Decreto 1481 de 1989. (1989, julio 7). *Diario Oficial*, 38.889. Bogotá DC., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia
- Decreto 1482 de 1989. (1989, julio 7). *Diario Oficial*, 38.889. Bogotá DC., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia Decreto Decreto 1804 de 1999, (1999, septiembre 17). *Diario Oficial*, 43.708. Bogotá DC., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia
- Decreto 4588 de 2006. (2006, diciembre 27). *Diario Oficial*, 46.494. Bogotá DC., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia
- Decreto Reglamentario 0650 de 1996. (1996, agosto 30). *Diario Oficial*, 46357. Bogotá DC., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia
- DECRETO 624 DE 1989 [Estatuto Tributario] (1989, marzo 30). *Diario Oficial*, 38.756. Bogotá DC., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia
- Ley 10 de 1991. (1991, enero 21). *Diario Oficial*, 39.638. Bogotá DC., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia
- Ley 100 de 1993. (1993, diciembre 23). *Diario Oficial*, 41.148. Bogotá DC., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia
- Ley 1066 de 2006. (2006, julio 29). *Diario Oficial*, 46344. Bogotá DC., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia
- Ley 1111 de 2006. (2006, diciembre 27). *Diario Oficial*, 46.494. Bogotá DC., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia
- Ley 1233 de 2008. (2008, julio 22). *Diario Oficial*, 47.058. Bogotá DC., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia
- Ley 14 de 1983. (1983, julio 6). *Diario oficial*, 36288.
- Ley 16 de 1990. (1990, enero 22). *Diario Oficial*, 39153. Bogotá DC., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia
- Ley 160 de 1994. (2004, agosto 3). *Diario Oficial*, 41.479. Bogotá DC., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia
- Ley 223 de 1995 (1995, diciembre 20). *Diario Oficial* 42.160. Bogotá DC., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia
- Ley 31 de 1992. (1993, enero 4). *Diario oficial*, 40707. Bogotá DC., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia
- Ley 454 de 1998 (1998, agosto 4). *Diario Oficial* 43.357. Bogotá DC., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia
- Ley 488 de 1998. (1988, diciembre 24). *Diario Oficial*, 43.460. Bogotá DC., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia
- Ley 50 de 1990. (1991, enero 1). *Diario Oficial*, 39.618. Bogotá DC., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia
- Ley 60 de 1993. (1993, agosto 12). *Diario Oficial*, 40.987. Bogotá DC., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia
- Ley 633 de 2000 (2000, diciembre 29). *Diario Oficial*, 44.275. Bogotá DC., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia
- Ley 743 de 2002. (2002, junio 5). *Diario Oficial*, 44.826. Bogotá DC., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia
- Ley 788 de 2002. (2002, diciembre 27). *Diario Oficial*, 45.046. Bogotá DC., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia
- Ley 79 de 1988. (1989, enero 10). *Diario Oficial*, 38648. Bogotá DC., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia
- Ley 8 de 1909. Recuperado de [http://www.narino.gov.co/index.php?option=com\\_remository&Itemid=232&func=fileinfo&id=3104](http://www.narino.gov.co/index.php?option=com_remository&Itemid=232&func=fileinfo&id=3104)
- Resolución 360 de 2005. (2005, agosto 2). *Diario Oficial*, 45988. Bogotá DC., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia
- Verano, L. (1997). *La economía solidaria: una alternativa frente al neoliberalismo* [ponencia presentada en el Foro Latinoamericano sobre Economía solidaria, cooperativismo, mutualismo y sindicalismo frente a los retos del siglo XXI, Bogotá, Colombia, agosto de 1997].
- Ley 79 de 1988. (1989, enero 10). *Diario Oficial*, 38.648. Bogotá DC., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2006). *Plan nacional de desarrollo 2006-2010. Estado comunitario, desarrollo para todos*. Recuperado de <http://www.dnp.gov.co/PND/PND20062010.aspx>

## VII. CURRÍCULO

*Fabio Orejuela B.* Administrador de empresas de la Universidad Santiago de Cali y docente de dicha institución, donde además se desempeña como Director de Educación Continuada. Es integrante del grupo de investigación Gies.

*Juan Portocarrero C.* Economista de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Magíster en Educación y Desarrollo Humano de la Universidad de San Buenaventura, docente de tiempo completo de la Universidad Santiago de Cali e integrante del grupo de investigación Giapymes, reconocido por Colciencias.