



**ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES DESAFÍOS DEL SECTOR DE  
LA ECONOMÍA SOLIDARIA EN COLOMBIA EN EL PERIODO  
ENTRE EL 2004-2024.**

**Autor**

**JEIMY JUDITH ROZO BELLO**

**Asesor académico**

**DIEGO ANDRÉS GUEVARA FLETCHER**

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**BOGOTA D.C.**

**2025**

## **RESUMEN**

Este estudio analiza la trayectoria de la economía solidaria en Colombia, mostrando cómo ha logrado crecer y adaptarse a los cambios, en el periodo comprendido entre 2004 y 2024. Destaca la importancia de la solidaridad como un valor clave que mueve el desarrollo económico, a través de la unión de personas en organizaciones. Aunque esta unión es muy importante, se identifica la heterogeneidad del sector como un reto significativo, haciendo necesaria una regulación efectiva que permita distinguir las organizaciones genuinamente solidarias y prevenir usos indebidos y evitar que se aprovechen del modelo sector solidario. En resumen, se reconoce la consolidación de la economía solidaria como un actor cada vez más visible en el panorama colombiano, aunque se enfatiza la persistente necesidad de un mayor reconocimiento tanto gubernamental como social. Se argumenta que el futuro del sector depende en gran medida del fortalecimiento de su gobernanza interna, la promoción de la innovación en sus modelos y servicios, y la obtención de un reconocimiento más sólido a nivel estatal y social. Mantener la fidelidad a sus principios fundacionales se considera esencial para asegurar la integridad del sector y su valioso impacto social en Colombia.

## **ABSTRACT**

This study analyzes the trajectory of the solidarity economy in Colombia, showing how it has managed to grow and adapt to changes between 2004 and 2024. It highlights the importance of solidarity as a key value that drives economic development through

the union of people in organizations. Although this union is very important, the heterogeneity of the sector is identified as a significant challenge, necessitating effective regulation that distinguishes genuinely solidarity-based organizations and prevents misuse and exploitation of the solidarity sector model. In summary, the consolidation of the solidarity economy as an increasingly visible player in the Colombian landscape is acknowledged, although the persistent need for greater governmental and social recognition is emphasized. It is argued that the future of the sector depends largely on strengthening its internal governance, promoting innovation in its models and services, and obtaining stronger recognition at the state and social levels. Maintaining fidelity to its founding principles is considered essential to ensuring the integrity of the sector and its valuable social impact in Colombia.

## TABLA DE CONTENIDO

1. Introducción .....	5
2. Objetivo General .....	7
2.1 Objetivos específicos .....	7
3. Marco teórico.....	7
4. Metodología.....	17
5. Antecedentes.....	18
6. Desafíos de la economía solidaria en Colombia (2004 – 2024) .....	22
7. Impacto de la pandemia y la recuperación (2020-2024) .....	24
8. Conclusiones.....	28
9. Bibliografía.....	30

## INTRODUCCIÓN

El sector de la economía solidaria en Colombia ha demostrado una notable capacidad de adaptación y crecimiento a lo largo de su historia. No obstante, como cualquier actor dentro de un entorno dinámico, ha debido afrontar diversos desafíos que han moldeado su desarrollo. Un análisis retrospectivo de estos desafíos resulta crucial para identificar patrones, comprender las respuestas adoptadas y anticipar posibles retos futuros. Este estudio se centra en el periodo comprendido entre 2004 y 2024, un lapso significativo que abarca importantes transformaciones socioeconómicas y normativas en Colombia. A través de un análisis documental exhaustivo, se explorarán los principales obstáculos que han enfrentado las organizaciones de la economía solidaria, buscando comprender su evolución y ofrecer una base para futuras investigaciones y estrategias de fortalecimiento del sector.

La economía solidaria, con el principio ético de solidaridad el cual es inherente a la naturaleza social humana, impulsa la cooperación para alcanzar beneficios comunes. Su esencia, según la Revista Derecho Realidad No.20 (p. 274), reside en "la conciencia conjunta de derechos y obligaciones, que surgiría de la existencia de las necesidades comunes, de similitudes, de reconocimiento de identidad", un concepto que paradójicamente se fundamenta en la heterogeneidad individual. Esta concepción de la solidaridad exige del Estado un rol activo en su reconocimiento y promoción, integrándola junto a la igualdad y la libertad como principios fundamentales del Estado social de derecho, materializados en los derechos individuales, sociales y colectivos.

Las raíces de la asociación se encuentran en las prácticas cooperativas de pequeños productores y artesanos, quienes desde el siglo XIX buscaban mejorar sus condiciones de vida mediante la confianza mutua y el bienestar colectivo. Esto dio origen a la economía solidaria, definida por la Ley 454 de 1998 (Artículo 2) como "el sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales". A pesar de su potencial para impulsar el desarrollo económico colombiano, a través de diversas formas asociativas con prácticas solidarias, democráticas y sin ánimo de lucro, la economía solidaria enfrenta el desafío de su propia heterogeneidad.

Urge, por tanto, una regulación efectiva del sector solidario que permita dimensionar su universo real y garantizar la atención estatal necesaria. Esta diferenciación clara entre organizaciones genuinamente solidarias y aquellas que no lo son, es crucial para prevenir la corrupción y fomentar el crecimiento legítimo del sector. Reconociendo el derecho a existir de toda forma de organización económica, es una obligación el proteger la integridad de la economía solidaria de posibles usos indebidos.

El atractivo de este modelo radica en su capacidad para ofrecer alternativas incluyentes, centradas en la vinculación social y el bienestar individual, lo que ha consolidado su posición dentro del sistema económico general, adaptándose a la dinámica social y a las nuevas prácticas sin pretensiones de un modelo comunista, pero sí con la búsqueda de equidad y una distribución justa de las utilidades.

## **OBJETIVO GENERAL**

Realizar un estudio analítico de los principales desafíos que han experimentado las organizaciones de la economía solidaria en Colombia con el fin de comprender su evolución. en el periodo comprendido entre 2004 y 2024.

## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Identificar los principales desafíos tales como la visibilidad y reconocimiento, acceso a financiamiento, capacitación y formación, adaptación a la competencia, gobernanza y transparencia, intercooperación y articulación, relevancia generacional y marco regulatorio, que han afectado a las organizaciones de la economía solidaria en Colombia durante el periodo 2004-2024, utilizando fuentes documentales.
2. Analizar la evolución del sector solidario en este periodo de tiempo, teniendo en cuenta el impacto de la pandemia del COVID 19 y su recuperación.

## **MARCO TEÓRICO**

A nivel mundial se usan diferentes denominaciones para el tipo de economía que se quiere describir. Es así como, hay tendencias como la economía social, el tercer sector y el sector cooperativo para referirse a lo mismo. Dado que cada tendencia expresa distintas especificidades, la incorporación de éstas en la economía solidaria provee un efecto significativo en su accionar económico y social; en especial en el campo tributario, legislativo y doctrinal.

En el contexto latinoamericano, está más dirigido a enumerar el conjunto de unidades productivas de bienes y servicios sin ánimo de lucro, organizadas de modo asociativo y participativo; fundamentadas en los principios del cooperativismo con el fin de satisfacer necesidades económicas, sociales, culturales y hasta ecológicas del entorno de una comunidad.

El concepto de economía solidaria es relativamente nuevo en Latinoamérica, comenzó a ser incorporado a partir de los años 80. La unificación de las ideas económicas con los principios de solidaridad conlleva la necesidad de hablar de cada una de estas nociones por separado para entender por qué esta unión de conceptos. Entonces, si la economía como ciencia ya está constituida por una serie de elementos, tales como, actores, tendencias, teorías y técnicas de aplicación; la solidaridad involucra otras muchas aristas al tratarse de una revisión más subjetiva de las actividades humanas, pero con el fin de que su esencia esté presente en las actividades productivas, es decir, llevar la solidaridad a las empresas.

El modelo de economía solidaria es llamativo por ser una alternativa frente a los modelos ya existentes, ya que tiene la capacidad de mantenerse y competir con los otros, integrándose en el sistema general. Además, en esencia, es más incluyente y asequible para muchos, puesto que su eje central es el individuo y su bienestar a través de la vinculación social, lo que no lo hace netamente socialista o comunista, pero si pretende que exista equidad y una distribución más justa de las utilidades. Así como

la sociedad no es estática, este modelo puede ser igualmente cambiante, adaptándose a las nuevas formas de vida que se desarrollan.

En Colombia, las organizaciones de la economía solidaria se organizan en la integración de formas cooperativas, precooperativas, fondos de empleados, asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativismo y de la economía solidaria, empresas de servicios en la forma de administradoras públicas cooperativas, empresas de segundo y tercer grado que agrupan a las anteriores.

La Alianza Cooperativa Internacional (ACI), entidad que reúne organizaciones cooperativas de más de 94 países y fue creada desde 1895, ha formulado una serie de pautas maestras que sirven de parámetros para juzgar comportamientos, tomar decisiones y hasta legislar para el sector solidario. A lo largo de la existencia de la ACI, se han formulado en varias ocasiones los principios generales de la economía solidaria, inicialmente llamados los principios de Rochdale y reformados en 1937, 1966 y 1995.

La siguiente tabla muestra estos principios y los aspectos básicos aplicados.

Tabla No. 1. Principios y aspectos básicos de aplicación de las asociaciones de economía solidaria.

N	Principio	Aspectos básicos de aplicación
1	Adhesión voluntaria y abierta	Permitir el ingreso a la asociación a la persona que lo desee. Capacidad para usar los servicios y disposición para aceptar responsabilidades. Ausencia de discriminación social, política, religiosa, racial o género.

2	Gestión democrática por parte de los asociados	Participación de asociados en determinación de políticas y toma de decisiones. Responsabilidad de los asociados elegidos para organismos de dirección y control.
3	Participación económica de los asociados	Formación e incremento del patrimonio de los asociados de manera equitativa no igualitaria. Administración del patrimonio y aplicación de excedentes. Constitución e incremento de patrimonio colectivo que asegure la solidez y garantice el futuro de su asociación.
4	Autonomía e independencia	No se puede prescindir de establecer relaciones con el Estado y, de modo particular, de aceptar cierto grado de control y vigilancia por parte del gobierno sobre sus actividades.
5	Capacitación, formación e información.	Formación para producir efectos en la mente y en la voluntad de los seres humanos con el fin de propiciar una conducta orientada hacia la cooperación. Capacitación para el entrenamiento de habilidades o destrezas que deben desarrollar directivos, empleados y asociados de acuerdo con su trabajo dentro de la asociación.
6	Cooperación entre cooperativas/empresas del sector solidario	Por medio de la integración federativa en uniones, asociaciones, ligas, federaciones o confederaciones. Mediante incorporaciones y fusiones. A través de acuerdos y alianzas estratégicas.
7	Interés por la comunidad	Dar satisfacción a la necesidades económicas, sociales y culturales comunes de sus asociados. Por extensión, contribuir con el desarrollo de la comunidad a la que pertenece sus asociados.

\* Elaboración propia a partir de la declaración de la Alianza Cooperativa Internacional.

Estos principios también dan los lineamientos para establecer las prácticas inseguras en el sector de la economía solidaria, pues no es solo que no se sujeten a las leyes dadas por lo organismos de control de cada estado, sino que, también violen los principios del espíritu cooperativo.

La economía solidaria en Colombia tiene una historia que se remonta hasta la época prehispánica, pero en tiempos recientes, las leyes dieron un marco jurídico para la conformación y control de las asociaciones de tipo cooperativo. La siguiente tabla muestra un resumen histórico de estas disposiciones:

Tabla No 2. Resumen histórico de las disposiciones legales que regularon el sector solidario en el siglo XX.

<b>Año</b>	<b>Disposición</b>	<b>Descripción</b>
1904	Programa del socialismo liberal	Programa del gobierno de Rafael Uribe Uribe donde se reivindican los derechos de los trabajadores y se aboga por la creación, entre otras cosas, de cooperativas.
1931	Ley 134	Primera ley cooperativa de Colombia.
1932	Ley 874	Medidas para el fomento cooperativo
	Decreto 1339	Reglamenta la Ley 134 de 1931
1963	Ley 1598	Nuevo marco legal del cooperativismo en Colombia.
	Decreto 1587	Se establece Superintendencia de Cooperativas.
	Decreto 1629	Se da estructura y se asignan funciones a la Superintendencia de Cooperativas.
1968	Decreto 2059	Se reglamenta la ley 1598 de 1963
1981	Ley 24	Transforma la Superintendencia de Cooperativas en Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas. (DANCOOP)
1988	Ley 79	Actualiza régimen legal del cooperativismo.
1989	Decreto 1333	Establece el régimen de constitución, reconocimiento y funcionamiento de las precooperativas
1998	Ley 454	Regula el marco conceptual para la economía solidaria.
		Se transforma DANCOOP en DANSOCIAL (Departamento Administrativo Nacional de Economía Solidaria).
		Se crea la Superintendencia de Economía Solidaria.
2015	Circular básica jurídica. Capítulo XVI	Establece de manera puntual las prácticas ilegales no autorizadas e inseguras

2024	Acuerdo 965	Se adoptan los lineamientos para la formulación de la política pública para el fortalecimiento del cooperativismo y la economía solidaria en Bogotá D.C.
	Decreto 1544	Se modifica la clasificación por categorías de las cooperativas de ahorro y crédito y cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito

\*Elaboración propia a partir del texto Marco Legal de Economía Solidaria en Colombia

La Ley 454 de 1998, citada en la anterior tabla, es la ley que actualmente rige al sector solidario en Colombia. De esta, se destacan algunos artículos que muestran la manera como se conceptualiza oficialmente la economía solidaria y las funciones que apoyan el control de las prácticas inseguras del sector por parte de la Superintendencia, que es el problema que se trata en este documento. Esta Ley establece en el artículo 3 reconoce la formación y fortalecimiento de cooperativas y empresas del sector solidario como necesarias para el desarrollo económico del país.

Por otro lado, en el artículo 33 establece la creación de la Superintendencia de Economía Solidaria como un organismo de carácter técnico, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pero con autonomía administrativa y financiera, y en el artículo 35 muestra los siguientes aspectos que marcan la dirección de las funciones y que respaldan el accionar para evitar y controlar las prácticas ilegales e inseguras de las asociaciones del sector todo dentro del objeto y finalidades de esta Superintendencia.

1. Ejercer el control, inspección y vigilancia sobre las entidades que cobija su acción para asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias y de las normas contenidas en sus propios estatutos.

2. Proteger los intereses de los asociados de las organizaciones de Economía Solidaria, de los terceros y de la comunidad en general.
3. Velar por la preservación de la naturaleza jurídica de las entidades sometidas a su supervisión, en orden a hacer prevalecer sus valores, principios y características esenciales.
4. Vigilar la correcta aplicación de los recursos de estas entidades, así como la debida utilización de las ventajas normativas a ellas otorgadas.
5. Supervisar el cumplimiento del propósito socioeconómico no lucrativo que ha de guiar la organización y funcionamiento de las entidades vigiladas.

Así también se crea la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias la cual debe diseñar, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar los programas y proyectos para la promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones solidarias en Colombia. Que a partir del Decreto 4122 del 2 de noviembre de 2011, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria -DANSOCIAL en una Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, y como consecuencia del cambio de naturaleza, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, además de las que determina la Ley 454 de 1998 y demás disposiciones legales, cumplirá las siguientes funciones:

1. Diseñar, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar los programas y proyectos para la promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones solidarias.

2. Elaborar los planes, programas y proyectos de fomento, desarrollo y protección del Estado con respecto a las organizaciones solidarias de conformidad con la política formulada por el Ministerio de Trabajo.
3. Coordinar los planes y programas para el desarrollo de las organizaciones solidarias, entre las diversas entidades del Estado del orden nacional, departamental, distrital o municipal, así como frente a las funciones específicas que dichas instituciones públicas realicen en beneficio de estas organizaciones y en cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con las políticas formuladas por el Ministerio de Trabajo.
4. Coordinar redes intersectoriales, interregionales e interinstitucionales, para la promoción, formación, investigación, fomento, protección, fortalecimiento y estímulo del desarrollo empresarial, científico y tecnológico de las organizaciones solidarias.
5. Establecer estrategias que promuevan el fortalecimiento de las actividades de economía solidaria y el trabajo decente en estas organizaciones solidarias.
6. Adelantar estudios, investigaciones y llevar estadísticas que permitan el conocimiento de la realidad de las organizaciones solidarias y de su entorno, para el mejor cumplimiento de sus objetivos, y que sirvan de fundamento para la formulación de la política pública.
7. Promover estrategias para la creación y desarrollo de los diversos tipos de organizaciones solidarias, para lo cual podrá prestar la asesoría y asistencia técnica, tanto a las comunidades interesadas en la integración de tales organizaciones, como a estas mismas.

8. Divulgar los principios, valores y doctrina por los cuales se guían las organizaciones solidarias y promover acciones para la educación solidaria, así como también la relacionada con la gestión socio-empresarial para este tipo de organizaciones.
9. Organizar los procesos de inducción y educación en la práctica de la economía solidaria y expedir certificados de acreditación sobre educación en teoría y práctica de economía solidaria, de acuerdo con las orientaciones del Ministerio del Trabajo.

En el 2024 el plan nacional de desarrollo 2022-2026 visibiliza al sector solidario y se expiden legislaciones como:

- ACUERDO 965 DE 2024 - Diciembre 19, por medio del cual se adoptan los lineamientos para la formulación de la política pública para el fortalecimiento del cooperativismo y la economía solidaria en Bogotá D.C. cuyo Objeto es el presente acuerdo tiene por objeto dictar los lineamientos para la formulación de la Política Pública para el Fortalecimiento del Cooperativismo y la Economía Solidaria en Bogotá, con el fin de impulsar, fortalecer y fomentar este tipo de esquemas organizativos para contribuir al desarrollo económico, el emprendimiento, la economía popular, la formación comunitaria en habilidades comerciales, financieras y empresariales. Los principales impactos que se esperan de este acuerdo en la economía solidaria de Bogotá son: Formulación de una política pública específica, Fomento de la asociatividad, Impulso a la formalización empresarial y laboral, Mejor acceso a financiamiento formal, Promoción de la capacitación y la educación, Integración de la economía popular, Participación de los jóvenes, Participación en la

reglamentación, Fomento de la economía del cuidado. En resumen, el Acuerdo 965 de 2024 no tiene un impacto directo a nivel nacional, sino que busca fortalecer el sector de la economía solidaria dentro de Bogotá D.C. a través de la formulación de una política pública específica que aborde sus necesidades y potencialice su desarrollo. Se espera que esta política impulse la asociatividad, la formalización, el acceso a financiamiento y la capacitación, entre otros aspectos clave para el crecimiento y la sostenibilidad de la economía solidaria en la capital colombiana.

- DECRETO 1544 DE 2024 – Diciembre 20, por el cual se modifica el Decreto 1068 de 2015 en lo relacionado con la clasificación por categorías de las cooperativas de ahorro y crédito y cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito. El decreto busca modernizar y hacer más eficiente la supervisión del sector de ahorro y crédito de la economía solidaria en Colombia, a través de una clasificación por categorías que permita una regulación más proporcional y adaptada a las características de cada tipo de cooperativa. Se espera que esto contribuya a la fortaleza, la estabilidad y el desarrollo inclusivo de este importante segmento de la economía solidaria.

## METODOLOGÍA

En este estudio, la metodología general que se va a emplear es la que se enmarca en un enfoque cualitativo. Utilizando como técnica principal el análisis documental, para comprender la evolución de los desafíos de las organizaciones de la economía solidaria a través del tiempo (2004-2024).

Dentro de la investigación cualitativa, el análisis documental se centra en la identificación, selección, organización y análisis de documentos de diversa naturaleza (textos, imágenes, audios, videos, etc.) para extraer información relevante sobre los principales desafíos que ha enfrentado la economía solidaria en Colombia en el periodo de 2020 a 2024, logrando así la interpretación sistemática de documentos para comprender el fenómeno en estudio.

Así las cosas, se identificaron y seleccionaron documentos importantes para este estudio (informes de organizaciones, leyes, decretos, artículos académicos, noticias, estadísticas, etc.). Se organizaron los documentos recopilados (bases de datos, etc.) lo que permitió generar la cronología de los mismos, se hizo una lectura exhaustiva para determinar la relevancia del contenido de los documentos identificando unidades y códigos (palabras clave, frases, temas, eventos, etc.), porque son un elemento clave del análisis documental.

## ANTECEDENTES

La Constitución Política, en el preámbulo, establece como fines del Estado asegurar a todos los habitantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, en el artículo 1° de la Constitución Política se señala que: "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general" y en el artículo 2° dispone que: "son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

Con base en lo anterior, se le atribuye al Estado la función de proteger y promover las formas asociativas y solidarias de propiedad. Así mismo, también tiene como función el fortalecimiento de las organizaciones solidarias teniendo en cuenta su importancia

como motor del desarrollo económico para el país. Sin embargo, para poder ejercer estas funciones el estado debe generar los instrumentos para llevarlo a cabo, de ahí la generación de las diferentes disposiciones como leyes, decretos o circulares jurídicas y, a partir de estas, la creación de entidades de promoción, fomento, vigilancia y control del sector solidario. Es decir, que desde siempre se ha tenido la concepción de la intervención estatal en el sector solidario, tanto para fiscalizarlas como para controlarlas teniendo en cuenta el incremento de las prácticas ilegales no autorizadas o inseguras en las acciones tomadas por asociaciones solidarias en ese momento.

*“Otro término muy difundido es el de “tercer sector” que según el estudio realizado por Rodrigo Villar (Dimensión y estructura del tercer sector en Colombia) está conformado por las entidades consideradas sin ánimo de lucro y que cumplen los siguientes criterios: ser instituciones, privadas no gubernamentales, con formas propias de autogobierno, sin distribución de excedentes entre sus miembros y creadas voluntariamente”<sup>1</sup>*

El término "tercer sector" se popularizó para designar la economía solidaria. No obstante, la definición de este modelo económico bajo la noción de "sin ánimo de lucro" sufrió de muchas e imprecisiones, esta ambigüedad o falta de claridad, llevo a que se incluyeran como organizaciones solidarias a organizaciones que no lo eran.

Además, el que, por principio, se considere por encima de los medios de producción, el desarrollo del individuo hace que las organizaciones del sector fácilmente se salten esta consideración pues muchas veces se enfrentan a un mercado donde las empresas

---

<sup>1</sup> PEREA, Germán. Estructuración del Sector Solidario en Colombia. Primer Congreso de Investigación del sector solidario. Ponencias centrales. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, Dansocial, Pontificia Universidad Solidaria, 2004, p.183.

competidores aplican un modelo diferente. Otra razón, es que las ventajas del modelo asociativo solidario son atractivas por la facilidad de conformación, pero no siempre quienes optan por organizarse bajo este sector entienden todas las implicaciones.

El 8 de febrero de 2016, una noticia publicada en la página web de El Tiempo decía:

“se hará un barrido minucioso al manejo de cartera de créditos a cerca de 4.000 entidades cooperativas que operan en el país y que están bajo la vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria (Supersolidaria)”, esto fue motivado por escándalos de entidades financieras que se amparaban en la figura de empresa solidaria para manejar volúmenes excesivos de recursos en negocios de libranzas. El caso más relevante nombrado en esta noticia fue el caso de ESTRAVAL, de la que se supo que, “que vendieron pagarés sin respaldo de las libranzas, es decir, de los créditos que supuestamente las cooperativas les otorgaban a trabajadores o pensionados. También que vendieron pagarés en mora, y negociaron nuevamente libranzas ya canceladas”. Las investigaciones evidenciaron que hacían firmar a un mismo deudor de las cooperativas hasta cuatro pagarés que además tenían el mismo número de serie, o sea, varios títulos valores, pero en realidad un solo crédito. Así, podían vender un mismo pagaré-libranza hasta cuatro veces a diferentes compradores de cartera, práctica que suele denominarse pagarés gemelos. “En Estraval más de 4.500 inversionistas terminaron defraudados por quienes les prometieron jugosos intereses y mínimo riesgo, pero no les cumplieron ni lo uno, ni lo otro” (Semana.com, 2017).

Fue así que se visibilizó la problemática, que se generó por prácticas de actores inescrupulosos que se aprovechan de ambientes de pobreza y necesidad (casi siempre en comunidades territoriales apartadas del nivel central) para, a través del modelo de

cooperativas, atraer a incautos y llevar a cabo acciones fraudulentas. Esto se debe a que se sabe que *“un primer camino hacia la economía solidaria parte desde la situación de pobreza y marginalidad en que se encuentran grandes grupos sociales”*<sup>2</sup>; siendo la economía solidaria una de las únicas posibilidades para muchos de participar en la economía de empresas o estatal que esta reducida para esta comunidad. Por esta razón, se ven obligados a crear estrategias de sobrevivencia, *“haciendo cualquier tipo de actividad económica desde la informalidad y por cuenta propia”* (Razeto, 1997). En este ambiente, la economía solidaria puede ofrecer oportunidades de organización para mejorar las condiciones de personas que enfrentan la pobreza. De hecho, en los comienzos del cooperativismo, esta fue precisamente la motivación de generar estas asociaciones lo que conllevó a que se viera como un modelo económico y social trascendente.

Pero la realidad a la que se enfrenta el mundo moderno es que cada vez hay más pobreza, aumentando cada día el número de personas en condiciones de subsistencia difíciles producto de las variaciones del espacio laboral, el consumismo excesivo, exclusiones y despidos masivos, pérdida de ayudas estatales por adecuaciones de presupuestos, entre otras. Por ende, la economía popular, o las estrategias de subsistencia son cada vez más frecuentes y con estas, la necesidad de buscar un apoyo para fortalecer un sistema de ingresos que garanticen mejorar las condiciones de vida. Es entonces cuando, se acude al sector solidario, que como se dijo antes ofrece una de las mejores alternativas, pero que también puede ser el pretexto para ser timados.

---

<sup>2</sup> RAZETO, Luis, La economía de solidaridad: Concepto, realidad y proyecto. 1999, p.5.

Es así que, se hizo inminente la existencia de organismos de control como la Superintendencia de la Economía Solidaria, que antes de que esta fuera creada, la función de supervisión y control de las entidades de la economía solidaria en Colombia era efectuada por el Departamento Nacional de Cooperativas (DANCOOP), organismo gubernamental que se encargaba de todas las políticas, planificación, ejecución de programas y proyectos, además del control para las formas solidarias, pero sobre todo del sector cooperativo. Sin embargo, la falta de una regulación más puntual propició la informalidad de las actividades solidarias y fue frecuente la aparición de formas indebidas del manejo de recursos, la incorporación y canalización de recursos emergentes generando una crisis en el sistema financiero. (Supersolidaria, 2017).

### **DESAFIOS DE LA ECONOMIA SOLIDARIA EN COLOMBIA (2004 – 2024)**

La economía solidaria en Colombia ha presentado varios desafíos en el periodo comprendido entre 2004 y 2024, debido a la evolución del contexto socioeconómico, los cambios regulatorios, la dinámica interna del sector y la intromisión de eventos como la pandemia.

Hubo desafíos estructurales y de desarrollo, entre los años 2004 y 2019, que estaban afectando la incidencia del sector solidario en la sociedad colombiana. A continuación, se enumeran:

1. **Visibilidad y Reconocimiento:** Históricamente el sector de la economía solidaria ha luchado por obtener el reconocimiento y la visibilidad adecuados por parte del Estado y la sociedad en general, porque no ven su contribución al desarrollo y esto limitaba su capacidad de incidencia en políticas públicas y que el Estado le asignará recursos.
2. **Acceso a Financiamiento:** Muchas organizaciones del sector, especialmente las más pequeñas, debían enfrentar varias dificultades para acceder a líneas de crédito y algunas otras fuentes de financiamiento en condiciones favorables, limitando así su capacidad de inversión y su crecimiento.
3. **Capacitación y Formación:** Era una necesidad constante el fortalecer las capacidades de conocimiento, gestión y liderazgo de los directivos y asociados de las organizaciones, especialmente en áreas como la administración, las finanzas y la innovación.
4. **Adaptación a la Competencia:** El sector tenía la obligación de demostrar sus capacidades de entrar a competir eficazmente con empresas del sector privado, ofreciendo productos y servicios de calidad y adaptándose a las dinámicas del mercado.
5. **Gobernanza y Transparencia:** Este desafío permanente de mantener la confianza de los asociados mediante el aseguramiento de prácticas sólidas de gobernanza, transparencia y rendición de cuentas era un desafío constante para mantener la confianza de los asociados y tratar de prevenir riesgos de corrupción o malas prácticas.
6. **Intercooperación y Articulación:** Para generar sinergias, fue crucial el fortalecimiento de la colaboración y la articulación entre las diferentes organizaciones del sector, compartiendo experiencias para aumentar su poder de negociación.

7. **Relevancia Generacional:** Un desafío para asegurar la sostenibilidad a largo plazo del sector, fue la de atraer y vincular a las nuevas generaciones con los principios y valores de la economía solidaria representaba.
8. **Marco Regulatorio:** A pesar de que ya existía la Ley 454 de 1998, actuando como marco legislativo específico del sector, estaba presente la necesidad de una actualización del marco regulatorio que armonizara con las nuevas realidades que venía presentando el sector.

#### **IMPACTO DE LA PANDEMIA Y LA RECUPERACIÓN (2020-2024):**

La pandemia fue un evento sin precedentes que impactó la actividad económica global, impactando en gran medida a todos los sectores. Sin embargo, las organizaciones de la economía solidaria se vieron particularmente vulnerables a la escasez de recursos. La magnitud de la crisis llevó a que muchas de estas organizaciones enfrentaran serias dificultades financieras e incluso el cierre.

Al no poder acercarnos por las restricciones de la pandemia, se abrió la necesidad de operar remotamente y ofrecer servicios en línea exigiendo una muy rápida adaptación a lo digital, esto representó un enorme desafío para organizaciones solidarias que, por su heterogeneidad, muchas no contaban con los recursos tecnológicos necesarios para seguir funcionando. La crisis económica y social que generó la pandemia modificó también las necesidades de los asociados, lo que exigió de las organizaciones solidarias y del sector en general una mayor capacidad de respuesta en términos de apoyo social, económico y hasta psicológico.

El mayor desafío fue adaptarse a una recuperación económica desigual, fue crucial lograr mantener la sostenibilidad financiera y operativa durante y después de la pandemia. Se expidieron nuevas normas como el Acuerdo 965 de 2024 en Bogotá y el Decreto 1544 de 2024 a nivel nacional, así como la discusión de la Ley de Economía Popular y Comunitaria, lo que generó la necesidad de comprender y adaptarse a estos cambios regulatorios.

En el actual Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026, denominado "Colombia Potencia Mundial de la Vida" se da una importancia significativa a la economía solidaria. Este reconoce a la economía solidaria, junto con la economía popular y comunitaria, como un pilar para la construcción de un modelo de desarrollo más inclusivo, equitativo y sostenible. Siendo su papel protagónico la búsqueda de alternativas económicas que prioricen el bienestar colectivo y la justicia social sobre la mera acumulación de capital. Si bien no existe un eje temático exclusivo para la economía solidaria, sus principios y potencial son transversales en varios de los cinco ejes principales del PND:

- **Seguridad Humana y Justicia Social:** La economía solidaria es vista como un mecanismo para fortalecer el tejido social, generar ingresos dignos, ampliar el acceso a bienes y servicios, y reducir las desigualdades, contribuyendo así a la justicia social.
- **Derecho Humano a la Alimentación:** Las organizaciones solidarias, especialmente en el sector rural y de la agricultura familiar, son reconocidas por su papel en la producción, distribución y acceso a alimentos saludables y culturalmente apropiados.

- **Transformación Productiva, Internacionalización y Acción Climática:** Se reconoce el potencial de la economía solidaria para promover modelos de producción más sostenibles, basados en la cooperación y el respeto por el medio ambiente, así como para fortalecer los mercados locales y regionales.
- **Convergencia Regional:** La economía solidaria se considera una herramienta clave para impulsar el desarrollo territorial, fortalecer las economías locales y reducir las brechas entre regiones, mediante la asociatividad y la autogestión.

La economía solidaria es considerada un actor estratégico y un modelo con gran potencial para contribuir a los objetivos de desarrollo integral, equitativo y sostenible que plantea el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 en Colombia. Su capacidad para generar ingresos, fortalecer el tejido social, promover la participación democrática y adoptar prácticas sostenibles la convierte en una pieza clave para la construcción de una "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

Es así, que el PND incluye estrategias y líneas de acción concretas orientadas a fortalecer y promover la economía solidaria buscando facilitar el acceso a crédito y otras herramientas financieras para las organizaciones de la economía solidaria. Promueve la colaboración entre organizaciones para generar economías de escala y fortalecer su capacidad de gestión e impacto. Mejorar las capacidades de los asociados y directivos en temas de gestión, innovación y desarrollo empresarial solidario. Fomentar la participación de las organizaciones de la economía solidaria como proveedoras del Estado. Plantea la necesidad de revisar y actualizar la legislación para

adaptarla a las nuevas realidades del sector, como la discusión y posible aprobación de la Ley de Economía Popular y Comunitaria.

También se establece una estrecha relación entre la economía solidaria y la economía popular y comunitaria, reconociendo que ambas comparten principios y objetivos de inclusión social y desarrollo territorial. Se busca generar una correlación estratégica para fortalecer ambos sectores.

Este es un gran avance para la economía solidaria que en este momento es considerada como un modelo con gran potencial para contribuir a los objetivos de desarrollo integral, equitativo y sostenible que plantea el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 en Colombia. Su capacidad para generar ingresos, fortalecer el tejido social, promover la participación democrática y adoptar prácticas sostenibles la convierte en una pieza clave para la construcción de una "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

## CONCLUSIONES

En el presente estudio, se ha realizado un análisis de los diversos desafíos que han marcado la trayectoria de la economía solidaria en Colombia durante el significativo periodo comprendido entre 2004 y 2024. A través de esta exploración, se ha descrito la evolución de este sector, evidenciando su capacidad de adaptación y crecimiento ante dinámicas estructurales persistentes y eventos coyunturales de gran impacto, como la pandemia de COVID-19.

Las experiencias vividas a lo largo de estas dos décadas han consolidado la economía solidaria como un actor cada vez más visible y reconocido en el panorama económico y social colombiano. No obstante, si bien se han alcanzado importantes logros en términos de visibilidad, aún persiste la necesidad de un mayor compromiso y reconocimiento por parte del gobierno nacional, la sociedad en su conjunto y las propias comunidades. Es fundamental que se valore la economía solidaria en su justa dimensión: una oportunidad intrínseca para elevar la calidad de vida de los individuos que se asocian en la búsqueda de un bien común.

La habilidad del sector de la economía solidaria para afrontar los desafíos futuros dependerá intrínsecamente del fortalecimiento continuo de su gobernanza interna, la promoción de la innovación en sus modelos y servicios, y la consecución de un mayor y más sólido reconocimiento tanto a nivel estatal como social. Estos elementos son esenciales para su desarrollo sostenible y se erigen como factores determinantes para



navegar un entorno económico cada vez más complejo y competitivo. La fidelidad inquebrantable a sus principios fundacionales actuará como el eje central para mantener la integridad y evitar la adopción de prácticas que pudieran quebrantar su legitimidad y, en última instancia, menoscabar su valioso impacto social en Colombia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cárdenas Hernández, C. A. (2012). La licencia ambiental y el desarrollo sostenible. *Derecho y Realidad*, 20(II semestre), 274. ISSN: 1692-3936. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UPTC.
- Silva Valencia, A. M., & Bastidas Delgado, O. (2021). Identificación y guía de buenas prácticas en organizaciones de la economía solidaria en Colombia a partir de espacios participativos. (CODES Convenio 007 de 2021). Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias.
- Carranza Barona, C., & Martínez Galarza, (Comps.). (2020). *Desafíos de la Economía Solidaria y Comunitaria. Acercamientos conceptuales desde las experiencias.* Editorial Ecuador Sapiens.
- Alianza Cooperativa Internacional. *Identidad cooperativa: nuestros principios y valores.* <https://ica.coop/es/cooperativas/identidad-alianza-cooperativa-internacional>.
- Marco Legal de Economía Solidaria en Colombia - Santiago Muñoz - Nicolás Rincón [https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/per\\_ger\\_gestion/article/view/4548/3872](https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/per_ger_gestion/article/view/4548/3872) - (Pág 29).
- Perea, G. (2004). Estructuración del Sector Solidario en Colombia. En *Primer Congreso de Investigación del sector solidario. Ponencias centrales* (p. 183). Konrad Adenauer Stiftung, Dansocial, Pontificia Universidad Solidaria.
- Razeto, L. (1999). *La economía de solidaridad: Concepto, realidad y proyecto* (p. 5).