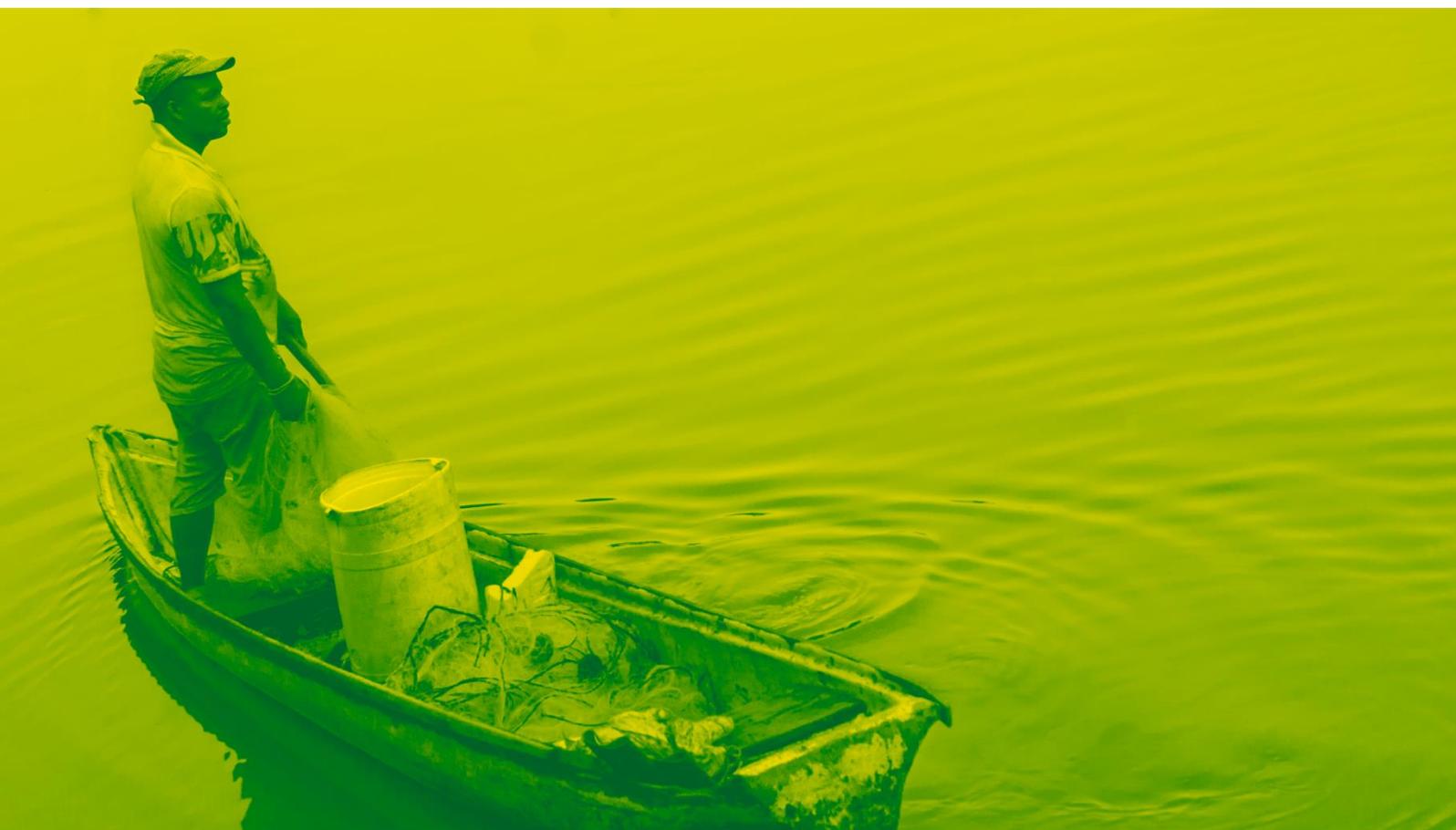


RESUMEN DE LOS TALLERES

9 de diciembre de 2021 y 22-23 de marzo de 2022 | París | Talleres virtuales

Unidad de Economía Social e Innovación de la OCDE
Centro de Emprendimiento, Pymes, Regiones y Ciudades

Protección social y lucha contra la informalidad: construyendo desde la economía social y solidaria en Colombia



Acerca de la OCDE

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) es un foro único en el que los gobiernos colaboran para abordar los desafíos económicos, sociales y ambientales de la globalización. La OCDE también se sitúa a la cabeza de los esfuerzos para comprender y ayudar a los gobiernos a responder a los nuevos avances y retos, como la gobernanza institucional, la economía del conocimiento y el envejecimiento demográfico. La Organización facilita un entorno donde los gobiernos pueden comparar experiencias en materia de políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar para coordinar políticas nacionales e internacionales. Para obtener más información, consulte: www.oecd.org.

Acerca del Centro de Emprendimiento, Pymes, Regiones y Ciudades de la OCDE

El Centro ayuda a los gobiernos locales, regionales y nacionales a liberar el potencial de los emprendedores y las pequeñas y medianas empresas, promover regiones y ciudades inclusivas y sostenibles, estimular la creación de empleo local y aplicar políticas de turismo sólidas. Para obtener más información, consulte: www.oecd.org/cfe/.

Para obtener más información sobre la línea de trabajo referente a la informalidad y la economía social, póngase en contacto con: socialeconomyandinnovation@oecd.org

© OCDE 2022

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a rights@oecd.org.

Prólogo

Como parte del proyecto de cooperación entre la OCDE y Colombia «Protección social y lucha contra la informalidad: construyendo desde la economía social y solidaria en Colombia», se organizaron tres talleres entre diciembre de 2021 y marzo de 2022. Estos eventos reunieron a 152 asistentes de ministerios y organismos públicos, del ámbito de la economía social y solidaria, representantes de instituciones académicas y expertos internacionales. Destacaron los desafíos a los que se enfrentan las organizaciones de la economía social y solidaria en Colombia y analizaron las posibles contribuciones de estas entidades en la lucha contra los elevados niveles de informalidad. Estos talleres también ofrecieron la oportunidad de intercambiar ideas entre homólogos acerca de los sistemas de información de la economía social. Además, se compartieron las experiencias internacionales del Brasil, Canadá, El Salvador, España, los Estados Unidos de América, Irlanda, Italia, México y Portugal.

Este resumen de los talleres proporciona los aspectos más destacados de los debates y de las recomendaciones que han surgido de estos intercambios en los tres talleres.

- **El primer taller se celebró el 9 de diciembre de 2021. Se presentaron los resultados de 25 autoevaluaciones realizadas por diferentes actores de la economía social y solidaria en Colombia utilizando la herramienta Better Entrepreneurship Policy Tool (BEPT)¹** (ver la gráfica 1). La herramienta permite evaluar si las políticas y los programas actuales en diferentes dimensiones, como los marcos jurídicos, el acceso a la financiación y a los mercados, etc., permiten y apoyan la aparición de empresas sociales y su expansión. Los resultados se basan en las percepciones de distintas partes interesadas. La dimensión del marco jurídico y regulatorio se clasificó como la más desarrollada en la evaluación. Las dimensiones del acceso a la financiación y de las repercusiones obtuvieron las puntuaciones más bajas de desarrollo. La disparidad entre los encuestados fue mayor en lo que respecta a la dimensión del apoyo al desarrollo de habilidades y al desarrollo empresarial.
- **El segundo taller se celebró el 22 de marzo de 2022. Marta Lucía Ramírez, Vicepresidenta de Colombia, y Lamia Kamal-Chaoui, Directora del Centro de Emprendimiento, Pymes, Regiones y Ciudades (CFE) de la OCDE pronunciaron los discursos de apertura.** Durante su [intervención](#), la Vicepresidenta de Colombia señaló la importancia de este taller para fomentar el aprendizaje y el intercambio entre pares sobre la contribución de la economía social para luchar contra la informalidad y apoyar la transición hacia el trabajo formal en diversos sectores económicos. Los expertos procedentes de España, los Estados Unidos de América, Francia e Italia compartieron aprendizajes valiosos de sus países.
- **El tercer taller se celebró el 23 de marzo de 2022.** Este se centró en la importancia de la recolección de datos y en los desafíos relativos a la elaboración de estadísticas, así como en los

¹ El [Better Entrepreneurship Policy Tool](#), desarrollado por la OCDE y la Comisión Europea, es una herramienta virtual diseñada para los encargados de la formulación de políticas y otras partes interesadas a nivel local, regional y nacional que deseen estudiar cómo pueden las políticas públicas respaldar el desarrollo de las empresas sociales.

objetivos y las opciones para establecer sistemas de información sobre la economía social y solidaria (ESS). El evento contó con la participación de Rafael González, Director de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, y de diversos oradores internacionales de Canadá, la Comisión Europea, Francia, Irlanda, México y Portugal.

Tabla de contenidos

Prólogo	3
1 El ecosistema de la economía social y solidaria en Colombia	6
Fortalezas y desafíos de la economía social y solidaria en Colombia	7
Orientaciones para el desarrollo de políticas	11
2 Luchando contra la informalidad a través de la economía social y solidaria	13
Reconocimiento de la capacidad de la economía social para luchar contra la informalidad en Colombia	14
Aprendizajes de ejemplos internacionales: España, Estados Unidos de América e Italia	14
3 Uso de los sistemas de información de la economía social y solidaria para apoyar la formulación de políticas	17
Fortalezas y desafíos del sistema de información de la ESS en Colombia	17
Orientaciones para el desarrollo de políticas	21
Políticas a destacar	24
Referencias	25

GRÁFICAS

Gráfica 1. Autoevaluación del ecosistema de la ESS en Colombia	7
--	---

TABLAS

Tabla 1. Instituciones encargadas del desarrollo de la ESS	6
Tabla 2. Iniciativas para promover el ecosistema de la economía social y solidaria	8
Tabla 3. Iniciativas públicas y privadas para la recopilación de datos y la elaboración de estadísticas sobre la economía social y solidaria	18
Tabla 4. Políticas destacadas	244

1 El ecosistema de la economía social y solidaria en Colombia

Aunque Colombia ha tenido un importante crecimiento económico, el país se enfrenta a niveles elevados de informalidad. Colombia cuenta con una población de 51 millones de personas (OCDE, 2022^[1]); aproximadamente el 81 % de ellas se concentra en ciudades (OCDE, 2022^[2]). A pesar de los esfuerzos del gobierno, más del 60 % de los trabajadores están empleados en el sector informal y no disponen de acceso a beneficios de la seguridad social, excepto la salud (OCDE, 2022^[3]). Para luchar contra estos niveles de informalidad se requieren estrategias innovadoras y multidimensionales que abarquen una serie de políticas.

Se ha identificado a la economía social y solidaria (ESS)² como una herramienta viable para luchar contra la informalidad, debido a su capacidad para llegar a las personas desfavorecidas y facilitar el acceso a la capacitación, el trabajo formal, la propiedad, la información y la distribución equitativa de los beneficios entre sus miembros. Actualmente, la ESS representa alrededor del **4 % del producto interno bruto (PIB) de Colombia y casi 7 millones de colombianos están afiliados a organizaciones de la ESS** como cooperativas, asociaciones mutuales y fondos de empleados³ (Superintendencia de la Economía Solidaria, 2017^[4]). La tabla 1 presenta las instituciones implicadas en el desarrollo de la ESS en Colombia.

Las cooperativas desempeñan un papel importante en el ecosistema de la ESS en Colombia. Según el último Informe de desempeño de Confecoop⁴, existen 3 205 cooperativas en funcionamiento que generan unos 140 000 empleos directos y cuentan con casi 6,3 millones de colombianos como miembros. Las cooperativas proporcionan bienes y servicios en prácticamente los 32 departamentos del país. Las cooperativas llevan a cabo una serie de actividades económicas, como actividades financieras, de ahorro y de crédito, y participan en los sectores de la agricultura, la ganadería, la industria alimentaria, el comercio minorista, los seguros, el transporte, las actividades sanitarias y los servicios sociales (Confecoop, 2019^[5]).

Tabla 1. Instituciones encargadas del desarrollo de la ESS

Entidad	Sector	Función
Vicepresidencia	Público	• Dirige la Comisión Intersectorial de la Economía Solidaria (CIES)
Ministerio de Trabajo	Público	• Secretaría técnica de la CIES

² En Colombia, la economía social se denomina «economía solidaria».

³ Según el decreto 1481 de 1989, los fondos de empleados son empresas asociativas sin fines de lucro constituidas por los trabajadores de una empresa. Ofrecen servicios de ahorro y crédito únicamente a sus asociados, que, a su vez, están obligados a realizar contribuciones permanentes.

⁴ La Confederación de Cooperativas de Colombia.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Público	<ul style="list-style-type: none"> • Miembro de la CIES
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Público	<ul style="list-style-type: none"> • Miembro de la CIES
Ministerio de Salud y Protección Social	Público	<ul style="list-style-type: none"> • Miembro de la CIES
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Público	<ul style="list-style-type: none"> • Miembro de la CIES
Departamento Nacional de Planeación	Público	<ul style="list-style-type: none"> • Miembro de la CIES • Apoyo la formulación y seguimiento de las políticas públicas
Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)	Público	<ul style="list-style-type: none"> • Diseña la cuenta satélite de las instituciones sin ánimo de lucro que abarcan un subconjunto de organizaciones de la economía social y solidaria
Superintendencia de la Economía Solidaria	Público	<ul style="list-style-type: none"> • Miembro de la CIES • Controla, inspecciona y supervisa a las entidades de la economía social
Otras Superintendencias (Financiera, de Salud, de Vigilancia y Seguridad Privada, de Servicios Públicos y de Transporte)	Público	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisa y reúne datos sobre las entidades de la ESS que llevan a cabo actividades económicas específicas
Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS)	Público	<ul style="list-style-type: none"> • Miembro del CIES • Promueve, protege, refuerza y desarrolla las organizaciones de la economía social y solidaria
Red de Cámaras de Comercio (Confecámaras)	Público/Privado	<ul style="list-style-type: none"> • Recopila datos sobre entidades sin ánimo de lucro y organizaciones de la economía social
Confederación de Cooperativas de Colombia – Confecoop	Privado	<ul style="list-style-type: none"> • Representa a las cooperativas en Colombia
Asociación Nacional de Fondos de Empleados – Anafe	Privado	<ul style="list-style-type: none"> • Representa a los fondos de empleados en Colombia
Asociación Nacional Mutualista de Colombia – Conamutual	Privado	<ul style="list-style-type: none"> • Representa a las asociaciones mutuales en Colombia

Fuente: elaboración del autor (basado en Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2021^[6].)

Fortalezas y desafíos de la economía social y solidaria en Colombia

Se emplearon múltiples fuentes de información para identificar las fortalezas y los desafíos de la economía social en Colombia, incluidos los resultados de la autoevaluación BEPT. Esta herramienta consiste en cuestionarios sobre siete dimensiones y pretende ayudar a que los encargados de la formulación de políticas y otras partes interesadas reflexionen sobre su entorno normativo para el emprendimiento inclusivo y social, y promuevan una mejor formulación de políticas. Aunque los resultados se basan en las percepciones de una muestra limitada de encuestados y no puede generalizarse para reflejar las opiniones de todas las partes interesadas de un determinado país, si ofrecen orientaciones preliminares para abordar los desafíos y reforzar el ecosistema de la ESS. La gráfica 1 resume los resultados obtenidos en cada dimensión evaluada.

Gráfica 1. Autoevaluación del ecosistema de la ESS en Colombia

La dimensión del marco legal y regulatorio se clasificó como la más desarrollada en la evaluación. Las dimensiones del acceso a la financiación y de impacto obtuvieron las puntuaciones más bajas de la evaluación. La disparidad entre los encuestados fue más pronunciada en lo que respecta a la dimensión del apoyo al desarrollo de habilidades y al desarrollo empresarial. La herramienta está disponible en línea: <https://betterentrepreneurship.eu/es>.



Nota: la escala es de 0 a 10 (de la puntuación más baja a la más alta) en siete dimensiones del ecosistema de la ESS.

Fuente: presentación por parte de la herramienta Better Entrepreneurship Policy Tool de los resultados de la autoevaluación de Colombia realizada el 2 de noviembre y el 7 de diciembre de 2021.

Fortalezas

Existen múltiples iniciativas públicas que aspiran a promover la economía social en el país. El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 incluye una disposición (artículo 164) que insta a diseñar y poner en práctica una política nacional integral para la ESS (Ministerio de Justicia, 2019^[7]). La Comisión Intersectorial de la Economía Solidaria elaboró la «Política Pública para el Desarrollo de la Economía Solidaria» para 2021-2025, conocida como Documento CONPES 4051, que fue aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social en septiembre de 2021. El objetivo de la política es impulsar la ESS para convertirla en un motor de crecimiento social y económico, fomentar programas educativos sobre la economía social y reforzar los mecanismos de supervisión para aumentar su impacto (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2021^[6]). Entre las medidas de política adicionales figuran:

- el Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (Planfes), que promueve los modelos de la ESS entre los pequeños y medianos productores, y
- la Ley de Emprendimiento de 2020 (Ley 2069) que incluye varias disposiciones que promueven el crecimiento de las organizaciones de la ESS (tabla 2).

Tabla 2. Iniciativas para promover el ecosistema de la economía social y solidaria

Año	Ley/Política	Objetivo general
2021	El Laboratorio Social de Inclusión Productiva	Promueve la generación de ingresos entre los trabajadores informales mediante proyectos piloto, incluido el uso de modelos de la ESS
2021	Ley 2143 de 2021	Proporciona a las asociaciones mutuales un marco jurídico para garantizar su identidad, autonomía y participación en la economía del país
2021	Política Pública para el Desarrollo de la Economía Solidaria	Mejora el desarrollo de la ESS mediante el fortalecimiento institucional, la educación solidaria y el modelo de supervisión
2020	Ley de Emprendimiento (Ley 2069 de 2020)	Promueve el crecimiento, la consolidación y la sostenibilidad de las organizaciones de la ESS
2020	Decreto 1340 de 2020	Crea la Comisión Intersectorial del Sector de la Economía Solidaria, encargada de coordinar la aplicación de políticas, planes, programas y acciones para cumplir la política pública sobre la ESS a nivel nacional
2020	Ley 2046 de 2020	Decreta la compra a productores pequeños o comunitarios (mediante sus organizaciones de la ESS) cuando se utilicen recursos públicos

		para la adquisición de alimentos.
2019	El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Ley 1955 de 2019)	Refuerza las organizaciones de la ESS mediante una política pública integral enfocada en su promoción, protección y desarrollo (artículo 164)
2017	El Programa Integral de Intervención	Pretende fomentar prácticas solidarias y el desarrollo de las organizaciones de la ESS en las comunidades más vulnerables del país.
2017	El Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (Planfes)	Promueve los modelos de la ESS entre los pequeños y medianos productores
2011	Decreto 4122 de 2011	Transforma el Departamento Administrativo Nacional de Economía Solidaria, Dansocial, en la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS), entidad encargada de la promoción, fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones solidarias en el país
2006	Decreto 4588 de 2006	Regula las cooperativas, especifica su naturaleza y establece las normas básicas para sus organizaciones y actividades.
1998	Ley 454 de 1998	Determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, el Fondo de Garantías para las Cooperativas, establece normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y publica otras disposiciones
1989	Decreto 1482 de 1989	Promueve las administraciones públicas cooperativas y determina su naturaleza, características, constitución, regímenes internos de responsabilidad y sanciones
1989	Decreto 1481 de 1989	Fomenta los fondos de empleados y determina su naturaleza, características, constitución, regímenes internos de responsabilidad y sanciones
1989	Decreto 1333 de 1989	Establece el régimen para la constitución, el reconocimiento y el funcionamiento de las precooperativas
1988	Ley 79 de 1988	Proporciona al sector cooperativo un marco legal favorable para su desarrollo y lo reconoce como una parte fundamental de la economía nacional

Fuente: elaboración del autor basada en documentos oficiales proporcionados por las autoridades colombianas.

Las organizaciones de la economía social y solidaria pueden utilizar una amplia variedad de formas jurídicas y beneficiarse de regímenes fiscales especiales. La ley marco sobre la economía solidaria (Ley 454 de 1998) (tabla 2) define las organizaciones solidarias como “*cualquier entidad jurídica que lleva a cabo actividades sin fines de lucro, opera utilizando la gobernanza participativa y sirve a sus miembros y a su comunidad*”. Entre las posibles formas jurídicas se encuentran las siguientes: precooperativas, cooperativas, instituciones cooperativas auxiliares, asociaciones mutuales y fondos de empleados (Ministerio de Justicia, 1998^[8]). Otras leyes establecen beneficios fiscales para las organizaciones de la ESS, como la Ley 1819 aprobada en 2016. Dicha ley estipula que las cooperativas y las asociaciones mutuales están sujetas a un régimen fiscal especial: sus beneficios netos o excedentarios tributan a la tarifa única especial del 20% (Ministerio de Justicia, 2016^[9]). Estas fortalezas son coherentes con los resultados de la herramienta BEPT, en la que la dimensión «Marcos legales y regulatorios» obtuvo la mayor puntuación.

Las organizaciones de la economía social y solidaria han demostrado su importancia como actores económicos en el país. Cinco cooperativas financieras otorgan alrededor del 55 % de los préstamos comerciales al sector privado, y el 70 % de la cartera de las cooperativas financieras está vinculado al consumo de los hogares (OIT, 2019^[10]). El sector bancario cooperativo es también la principal fuente de financiación de la ESS en el país. Esto ha despertado el interés de entidades de inversión con impacto social. Un estudio reciente de la Red Aspen de Emprendedores para el Desarrollo muestra que el sector de la inversión de impacto comenzó a desarrollarse en Colombia a principios del decenio de 2000 y experimentó un crecimiento notable durante 2009-2019, dado que el número de nuevos participantes en el mercado casi se cuadruplicó con respecto al registrado en el decenio anterior (ANDE, 2020^[11]).

Las instituciones públicas y privadas ofrecen programas de educación en materia de ESS, lo que demuestra el creciente interés que existe en este campo. Las federaciones de la ESS, como la Asociación Colombiana de Cooperativas (Ascoop) y la Asociación Nacional de Fondos de Empleados (Analfe) proporcionan oportunidades para el desarrollo de capacidades a las organizaciones de la ESS (Ascoop, sin fecha^[12]; Analfe, sin fecha^[13]). Las instituciones de educación superior, como la Pontificia Universidad Javeriana y la Universidad Cooperativa de Colombia, ofrecen programas dirigidos a desarrollar habilidades de gestión de organizaciones de la ESS (Universidad Pontificia Javeriana, sin fecha^[14]; UCC, sin fecha^[15]). En 2021, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS) puso en marcha un programa de certificación virtual gratuito sobre Contratación Pública Local y Economía Solidaria, dirigido principalmente a organizaciones de la ESS y funcionarios públicos (Colombia Cooperativa, 2021^[16]).

Retos

La normativa que regula la ESS presenta una elevada dispersión, lo que dificulta su cumplimiento por parte de las organizaciones. Por ejemplo, aunque las cooperativas están principalmente bajo el seguimiento, la supervisión y el control de la Superintendencia de la Economía Solidaria, las que realizan actividades económicas específicas (como las cooperativas de transporte, por ejemplo) también son objeto de supervisión por parte de la superintendencia que controla su actividad⁵. Entre otros obstáculos regulatorios cabe citar la falta de armonización del marco regulatorio con las necesidades de las organizaciones de la economía social, en particular en lo que se refiere a la competitividad y el acceso a los mercados (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2021^[6]).

La multitud de iniciativas e instituciones dificulta una coordinación eficaz. Las diversas iniciativas e instituciones que existen a nivel nacional, regional y local suponen un obstáculo para la coordinación de las diferentes políticas (OIT, 2019^[10]; Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2021^[6]). Los participantes en los grupos focales confirmaron que Colombia no necesita crear más instituciones, sino fortalecer y mejorar las existentes. Además, resaltaron que las políticas actuales no han facilitado las actividades de las organizaciones de la ESS que desean desempeñar un papel más activo en la lucha contra la desigualdad y la informalidad en el país.

Las organizaciones de la ESS siguen careciendo de servicios financieros adecuados que respondan a sus necesidades. El acceso a la financiación es limitado, ya que las organizaciones de la ESS tienen dificultades para cumplir los requisitos que imponen las entidades financieras, como la aportación de garantías. Las cantidades financiadas y el número de préstamos otorgados a organizaciones de la ESS son relativamente bajos en comparación con sus necesidades de capital. Pese a que el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) y el Banco de Desarrollo Empresarial de Colombia (Bancoldex) han concedido algunas líneas de redescuento, la mayoría de las líneas de crédito van dirigidas a empresas comerciales o pymes, y no a organizaciones de la ESS (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2021^[6]).

Las oportunidades educativas para organizaciones de la ESS y para los encargados de la formulación de políticas son todavía escasas y las investigaciones académicas son limitadas. Pocas universidades ofrecen programas sobre la ESS y, en los casos en que están disponibles, van destinados principalmente a estudiantes de posgrado y a personal directivo, por lo que la mayoría de los miembros de las organizaciones de la ESS no pueden acceder a ellos. Estos programas, que son principalmente privados y costosos, continúan siendo inaccesibles para las organizaciones más pequeñas. La producción de investigaciones académicas sobre la ESS también es limitada. Existe un

⁵ Esto incluye la Superintendencia Financiera, la Superintendencia de Puertos y Transporte, la Superintendencia de Salud, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

reducido número de grupos de investigación reconocidos por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación que se dedican a estudiar la ESS (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2021^[6]).

Orientaciones para el desarrollo de políticas

Concienciar sobre las ventajas que ofrecen las organizaciones de la ESS

Las organizaciones de la ESS están profundamente arraigadas en las comunidades locales, especialmente en las zonas más remotas. Por ello, pueden ayudar a promover el desarrollo local y a reducir la pobreza. Como se mencionó durante las reuniones con los grupos focales, durante los últimos 30 años las organizaciones de la ESS han prestado servicios de salud pública, garantizando el acceso de los grupos más vulnerables a la atención sanitaria. Una mayor comprensión de los beneficios que ofrecen las organizaciones de la ESS permitiría a los gobiernos locales elaborar y desarrollar políticas adecuadas para colaborar con ellas, y las entidades financieras podrían crear herramientas financieras apropiadas.

Fomentar la colaboración entre las organizaciones de la ESS y las entidades públicas

Es fundamental crear espacios para un diálogo permanente entre las organizaciones de la ESS, las autoridades públicas y los expertos académicos. Por ejemplo, en la provincia canadiense de Quebec, la [Cátedra de la Economía Social](#) reúne a los actores implicados en la ESS y a sus asociados para diseñar y reflexionar sobre nuevas políticas y herramientas al servicio de la ESS. Desde 2013, el gobierno de Quebec reconoce a estas organizaciones como “el principal interlocutor del gobierno en todos los asuntos relacionados con la economía social” (Gobierno de Quebec, 2013^[17]). El hecho de poder contar con esta plataforma de diálogo ha permitido al Gobierno de Quebec desarrollar marcos legales y políticas adaptadas a las necesidades de las organizaciones de la ESS y, de ese modo, lograr cambios más sistémicos.

Promover las microfinanzas, incluido el microcrédito, para el desarrollo de la ESS

Los actores de la ESS pueden desempeñar un papel activo en la mejora del acceso a la financiación y la ampliación de la oferta financiera disponible para la economía social y solidaria. Por ejemplo, a través del microcrédito y la banca cooperativa. Entre las iniciativas de éxito en este ámbito cabe citar la Ley de promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social en la Argentina (Ley 26.117/2006). Dicha ley establece “*la promoción y regulación del microcrédito, a fin de estimular el desarrollo integral de las personas, los grupos de escasos recursos y el fortalecimiento institucional de organizaciones no lucrativas de la sociedad civil que colaboran en el cumplimiento de las políticas sociales*” (Gobierno de la Argentina, 2006^[18]). Más recientemente, Brasil ha llevado a cabo una labor activa para promover las cooperativas de crédito, puesto que tienden a llegar mejor a las personas y asociaciones con escasos recursos que las entidades financieras convencionales.

Fomentar la creación de organizaciones coordinadoras de la ESS que actúen como puntos de contacto

Las organizaciones coordinadoras podrían ser muy beneficiosas para los actores de la ESS. Un ejemplo notable de estas organizaciones es [CEPES](#), la Confederación Empresarial Española de la Economía Social. Su misión es unir a las organizaciones de la ESS para expresar sus propuestas, difundir sus investigaciones y la información que elaboran, proporcionarles capacitación y participar en la elaboración de políticas públicas con ellas. CEPES apoya la formulación de políticas en el ámbito de la ESS al participar en varios consejos, comités y comisiones nacionales, así como en el Comité Económico

y Social Europeo a escala internacional. CEPES mantiene asimismo relaciones y un diálogo permanentes con instituciones tales como el Parlamento Europeo y la Comisión Europea. A su vez, representa los intereses de más de 43 000 organizaciones y 21 millones de personas que se benefician de la ESS o trabajan con organizaciones dedicadas a ella en España (CEPES, sin fecha^[19]).

Ofrecer oportunidades de capacitación a las organizaciones de la ESS y a los encargados de la formulación de políticas en este campo

Los programas de capacitación sobre la ESS pueden mejorar la capacidad de los encargados de la formulación de políticas en diseñar políticas adecuadas, y la de los actores de la ESS para desarrollar aptitudes valiosas y mejorar sus organizaciones. Estas oportunidades de capacitación se podrían desarrollar a través de la colaboración entre el sector público y el sector privado. La Escuela de Economía Social de Andalucía (España) es un ejemplo de la forma en que la colaboración entre los actores involucrados en la ESS y las entidades públicas puede ayudar a establecer centros y programas de capacitación sobre la ESS, tanto para organizaciones de la economía social como para los encargados de la formulación de políticas (Escuela de Economía Social, 2019^[20]; FAECTA, 2021^[21]). A mediano y largo plazo, el Gobierno de Colombia podría incorporar también educación sobre la ESS en todos los niveles e impulsar programas educativos en el plano regional.

2 Luchando contra la informalidad a través de la economía social y solidaria

El nivel de empleo informal en Colombia es uno de los más altos de América Latina. El empleo informal se produce cuando una relación laboral no está sujeta a la legislación laboral nacional ni al impuesto sobre el ingreso y no tiene derecho a protección social ni a determinadas prestaciones vinculadas al empleo (OCDE/OIT, 2019^[22]). En el caso de Colombia, la informalidad afecta de manera desproporcionada a las zonas rurales. En 2018, el 30 % de las personas que trabajaban en la economía informal vivían en zonas urbanas, mientras que el 70 % residía en zonas rurales (OCDE, 2021^[23]). Los trabajadores informales estaban más expuestos a los efectos de la pandemia de COVID-19 y fueron los primeros en perder sus trabajos (OCDE, 2022^[3]).

La informalidad tiene consecuencias económicas y sociales muy importantes para Colombia. Un alto nivel de informalidad reduce de manera significativa la recaudación de impuestos y afecta la capacidad del sector público para prestar servicios públicos. Además, debilita los sistemas de protección social y afecta negativamente a la competitividad y la productividad del país; esta última es considerablemente menor en el sector informal que en el formal. Además, aumenta el subempleo y la vulneración de los derechos laborales, y desalienta el crecimiento de las empresas, debido a que las de carácter informal mantienen un perfil bajo para eludir a las entidades de supervisión (OCDE, 2022^[3]; OCDE *et al.*, 2021^[24]; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011^[25]). La transición hacia la formalización traería consigo una amplia variedad de beneficios y oportunidades para las personas y las comunidades. La formalización podría ayudar a aumentar el acceso a un trabajo decente, reducir la inestabilidad laboral, reforzar la viabilidad de las empresas y posibilitar un entorno robusto para los negocios que impulsaría el crecimiento de la economía (OCDE, 2022^[3]; OIT, 2021^[26]).

Existen varios desafíos que perpetúan la informalidad en Colombia. El elevado costo del empleo formal debido a los altos costos no salariales y a un elevado salario mínimo, cercano al salario medio, suponen impedimentos sustanciales para la formalización. La informalidad de las empresas se traduce en empleo informal, dado que las empresas tratan de evitar los altos costos laborales, fiscales y regulatorios con el fin de mantener su competitividad (OCDE, 2022^[3]). Otro elemento es la fuerte conexión entre la informalidad y la baja cualificación de la población; algunos sectores, como la agricultura, el comercio al por menor, el sector hostelero, y la construcción presentan un porcentaje de trabajadores informales superior a la media nacional (OCDE, 2022^[3]). Muchos participantes hicieron hincapié en todos estos desafíos y confirmaron su existencia durante las reuniones con los grupos focales.

Reconocimiento de la capacidad de la economía social para luchar contra la informalidad en Colombia

El Gobierno de Colombia ha abordado la informalidad a través de diversas políticas, algunas de ellas relacionadas con la ESS:

- **El «Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad» incluido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022** pretende explícitamente fomentar el emprendimiento y reducir la informalidad. Entre sus principales objetivos figuran la mejora del entorno empresarial, la reducción de los costos de la formalización y el fortalecimiento de los controles para promover la formalidad de las empresas. El artículo 164 del Pacto hace referencia al fortalecimiento de las organizaciones de la economía social y solidaria a través de una política pública integral para su promoción, protección y desarrollo (Departamento Nacional de Planeación, 2019^[27]; Ministerio de Justicia, 2019^[7]).
- **El Laboratorio Social de Inclusión Productiva**, bajo el liderazgo de la vicepresidencia, lleva a cabo un proyecto piloto dirigido a fomentar la inclusión productiva de los trabajadores informales y a apoyar a los vendedores ambulantes en 11 ciudades⁶. A través de esta iniciativa, el Gobierno de Colombia prevé crear 55 organizaciones de economía social y solidaria hasta agosto de 2022. Durante su intervención en marzo de 2022, Marta Lucía Ramírez, Vicepresidenta de Colombia, informó que se habían creado y registrado formalmente 10 cooperativas hasta febrero de 2022. En mayo de 2022 se crearon cinco cooperativas adicionales. También informó que se estaban llevando a cabo una capacitación y una campaña de concienciación con otras 22 cooperativas.
- **El Programa Integral de Intervención** pretende promover las prácticas solidarias y el desarrollo de las organizaciones de la economía social y solidaria en las comunidades más vulnerables. La iniciativa implica un diagnóstico territorial, comunitario y empresarial para diseñar actividades y estrategias que fomenten la práctica de valores y principios solidarios para la mejora del bienestar individual y colectivo. El programa tiene como objetivo fomentar nuevas organizaciones de la economía social y solidaria, el trabajo decente, la remuneración justa y comunidades empoderadas (UAEOS, 2020^[28]).

Aprendizajes de ejemplos internacionales: España, Estados Unidos de América e Italia

Italia, la Ley Marcora: usando apoyos financieros para promover la formalización del trabajo y las empresas

La Ley Marcora, adoptada en 1985, es un ejemplo de cómo podrían ayudar las cooperativas a luchar contra la informalidad mediante la formalización del trabajo y de las empresas. La Ley Marcora permitió que los trabajadores despedidos a causa de la crisis en el sector industrial utilizaran su seguro de desempleo para establecer cooperativas de trabajadores. La ley aprobó el desembolso de dos años de subsidios de cada trabajador asociado a la cooperativa para ser usado como capital destinado a la organización, lo que incentivó la formalidad empresarial.

La Ley Marcora estableció dos fondos para financiar el desarrollo de las cooperativas. El primero, el *Fondo Foncooper*, es un fondo general destinado a promover y desarrollar todo tipo de cooperativas. El segundo, la *Cooperazione Finanza Impresa* (CFI), es un inversionista institucional que ayuda a transformar empresas convencionales en cooperativas. También respalda a las cooperativas existentes con sus proyectos empresariales (Gobierno de Italia, 1985^[29]). En 2015, la Ley Marcora había apoyado la creación

⁶ Barranquilla, Popayán, Bucaramanga, Cúcuta, Pereira, Villavicencio, Ibagué, Neiva, Montería, Cartagena y Bogotá.

de 257 empresas propiedad de sus empleados, lo que salvó o creó 9 300 puestos de trabajo (Alianza Cooperativa Internacional [ICA], 2015^[30]).

Además, la Ley de Cooperativas italiana (Ley Basevi – Núm. 1577 de 1947) dispone que las cooperativas deben asociarse a una federación de cooperativas. Las federaciones están bien organizadas y dotadas de recursos para satisfacer las necesidades de sus miembros; les proporcionan capacitación y asistencia técnica en los ámbitos financiero, contable, tributario y jurídico (Rowe et al., 2017^[31]). De esta manera, la Ley Marcora es un ejemplo de cómo Colombia podría apoyar de manera innovadora la financiación de las cooperativas y formalizar los empleos y las empresas. Además, la Ley Marcora hace hincapié en la importancia de las entidades, como los fondos y las federaciones, para apoyar el desarrollo y la sostenibilidad de las cooperativas.

España: utilizando de diversos modelos de ESS para reducir el desempleo y la informalidad

Según las estimaciones disponibles, la informalidad puede afectar hasta a un millón de empleos en España (Fundación de Estudios Financieros, 2013^[32]). España promueve tres modelos de ESS por su papel en la transición de la informalidad a la formalidad: cooperativas de trabajadores, sociedades laborales y empresas de inserción.

- **Las cooperativas de trabajadores** han demostrado su resiliencia durante las crisis anteriores y una extraordinaria capacidad de creación de empleo estable y de alta calidad.
- **Las sociedades laborales** permiten a los trabajadores convertirse en los propietarios de la empresa. Actualmente existen más de 8 500 empresas propiedad de los empleados que generan más de 60 000 puestos de trabajo (LABORPAR, sin fecha^[33]). Estos modelos garantizan la transición a un empleo de calidad, bien mediante la creación de nuevas entidades, o mediante el apoyo a la transformación en empresas de la ESS a entidades que se encuentran en crisis o que carecen de relevo generacional.
- **Las empresas de inserción** son organizaciones propiedad de una entidad sin fines de lucro con una participación del 51 % y la obligación jurídica de reinvertir el 80 % de sus ingresos. Producen bienes y servicios y facilitan la transición de grupos desfavorecidos hacia el empleo formal (CEPES, sin fecha^[34]).

Pese a que diversas organizaciones de la ESS pueden contribuir a la transición de la informalidad a la formalidad, es importante contar con entidades especializadas que ofrezcan capacitación y servicios complementarios para apoyar su creación y crecimiento. Por ejemplo, LABORPAR⁷ es una organización empresarial independiente y sin fines de lucro que representa a las sociedades laborales. Ellos promueven este modelo en España y ofrecen capacitación y apoyo a sus asociados (LABORPAR, sin fecha^[33]). FAEDEI⁸ tiene como objetivo incentivar, reforzar y fomentar la concienciación sobre el modelo de las empresas de inserción como la mejor herramienta para la inclusión laboral mediante la capacitación, el apoyo, el asesoramiento y la visibilidad de estas empresas en España (FAEDEI, sin fecha^[35]).

Estados Unidos de América: apoyando la adquisición de la empresa por parte de los trabajadores para mantener puestos de trabajo formal y negocios de alta calidad

En los Estados Unidos de América, más del 50% de las pequeñas empresas son propiedad de personas mayores de 55 años. Alrededor del 85% no disponen de un plan de sucesión o de una estrategia de salida,

⁷ LABORPAR es la Federación Empresarial de Sociedades Laborales y Empresas Participadas de España.

⁸ FAEDEI es la Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción.

mientras que un tercio declara tener dificultades para vender sus empresas (Project Equity, 2021^[36]). En este contexto, la adquisición de la empresa por parte de los trabajadores proporciona una opción adecuada para mantener empresas operativas en el mercado y conservar empleos formales de alta calidad, al tiempo que se evita el desempleo y la informalidad.

La adquisición de una empresa por parte de los trabajadores se facilita cuando un ecosistema les apoya con educación, divulgación, asistencia técnica y financiación. Se puede aprender de iniciativas locales y estatales de los Estados Unidos de América para apoyar la conversión a empresas que sean propiedad de los trabajadores. Por ejemplo, en la ciudad de Nueva York, la línea directa «Owner to Owners» ofrece asistencia gratuita para ayudar a los empresarios en sus estrategias de salida, convertir la empresa en una cuyos dueños son los empleados y mantener los puestos de trabajo (Owner to Owners, sin fecha^[37]). El estado de Colorado concede subvenciones y deducciones fiscales para sufragar los costos de conversión y ofrece de manera gratuita servicios de asistencia técnica, apoyo al desarrollo empresarial y creación de redes entre pares (Oficina de Desarrollo Económico y Comercio Internacional de Colorado, sin fecha^[38]).

Vales sociales: formalizando puestos de trabajo y empresas

Los vales sociales pueden ser herramientas eficaces para formalizar el trabajo al posibilitar el acceso a bienes y servicios determinados y centrarse en grupos específicos, lo que fomenta los negocios formales. Los vales sociales, utilizados en 40 países con 100 millones de usuarios, mejoran la transparencia en todo el ecosistema al permitir al gobierno realizar un seguimiento de las transacciones a través de las facturas. Además, ayudan a aumentar la recaudación de impuestos (OCDE, 2021^[39]).

Por ejemplo, en 2005 se puso en marcha una importante reforma para luchar contra la informalidad en el sector de los servicios personales y domésticos en Francia. Los estudios de evaluación del impacto pusieron de manifiesto que, tras cinco años del uso de vales sociales, se formalizaron 500 000 empleos informales, lo que condujo a una reducción del 10 % de los puestos de trabajos no declarados (Comisión Europea, 2012^[40]). En Francia, la aplicación del *Titre Restaurant* (un vale de alimentación proporcionado por los empleadores) permitió que las pymes cumplieran con la legislación francesa que obliga a los empleadores a ofrecer condiciones de alimentación satisfactorias. La evaluación del impacto del *Titre Restaurant* muestra que, en 2014, estos vales crearon 74 000 empleos en la industria del *catering*, contribuyendo hasta un 13,9 % del empleo solamente en este sector (OCDE, 2021^[39]).

3

Uso de los sistemas de información de la economía social y solidaria para apoyar la formulación de políticas

Las estadísticas y la información sistemática son clave para establecer ecosistemas propicios para la ESS. Al proporcionar datos cuantitativos y cualitativos de la ESS; su dimensión y repercusión socioeconómicas; su evolución, y su contribución relativa a la resolución de los principales problemas a los que se enfrenta un país, los sistemas de información ayudan a mejorar la visibilidad, reforzar la identidad y aumentar el reconocimiento de la economía social y solidaria. Principalmente, estos sistemas sirven como base para un eficaz diseño, aplicación y evaluación de políticas. En los últimos 15 años, Colombia ha reunido datos sobre la economía social y solidaria que han revelado las fortalezas y los desafíos que afronta el país en este proceso.

Fortalezas y desafíos del sistema de información de la ESS en Colombia

Fortalezas

El Gobierno de Colombia está comprometido a apoyar el desarrollo de un sistema de información sólido para la economía social y solidaria. La Política Pública para el Desarrollo de la Economía Solidaria (Documento CONPES 4051) señala claramente el objetivo de «disponer y permitir el acceso abierto a información estadística completa, representativa, estandarizada, actualizada y confiable» (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2021^[6]). Esto permitiría supervisar el ámbito de la ESS y facilitar la adopción de decisiones públicas y privadas, entre otros beneficios. La política pública incluye dos ámbitos de actividad específicos para alcanzar este objetivo. El primero está relacionado con la estructuración de un sistema de información que permita unificar las fuentes de datos cualitativos y cuantitativos. El segundo está relacionado con la visibilidad de la EES mediante la Cuenta Satélite de Instituciones Sin Fines de Lucro.

Ya se han puesto en marcha iniciativas públicas para reunir y difundir datos sobre la economía social y solidaria. La Superintendencia de la Economía Solidaria⁹ es una de las principales fuentes de información y recopila datos de forma periódica a través de formularios oficiales de rendición de cuentas sobre las entidades que supervisa. En el caso de las actividades económicas especializadas, son otras

⁹ La Superintendencia de la Economía Solidaria (<https://www.supersolidaria.gov.co/>) se creó en 1999 según lo estipulado en la Ley 454 de 1998. Es la entidad estatal que controla, inspecciona y supervisa las entidades de la economía social.

superintendencias (Financiera, de Salud, de Vigilancia y Seguridad Privada, de Servicios Públicos y de Transportes) las encargadas de llevar a cabo el seguimiento y la recopilación de datos (ICA, 2020^[41]). Las cámaras de comercio son el resultado de una colaboración entre el sector público y el sector privado y, a través de la Red de Cámaras de Comercio (Confecámaras), son responsables de reunir la información necesaria para mantener actualizados la Estadística del Registro de Entidades sin Ánimo de Lucro¹⁰ (ESALES) y el Registro de la Economía Solidaria¹¹ del Registro Único Empresarial y Social (RUES). Ambos registros ofrecen información sobre la constitución legal de las organizaciones, como el número de identificación, la ciudad de constitución, el tipo de organización o si la organización constituida se encuentra activa o si ha renovado su matrícula recientemente.

Actualmente se están desarrollando otras iniciativas públicas, como la Cuenta Satélite de Instituciones Sin Fines de Lucro, para complementar o mejorar las herramientas existentes. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) se encuentra en la etapa de diseño de la Cuenta Satélite de Instituciones Sin Fines de Lucro, que abarca un subconjunto de organizaciones de la economía social y solidaria. La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias¹² (UAEOS) está desarrollando el Sistema de Información Socioeconómico de las Organizaciones Solidarias (SSIOS) con el objetivo de ofrecer información detallada y en tiempo real sobre las organizaciones de la ESS.

Las iniciativas privadas también contribuyen a la recopilación de datos de la ESS en Colombia. La Confederación de Cooperativas de Colombia (Confecoop) reúne información mediante un censo anual que contiene información acerca del número de cooperativas y sus características, como los activos totales, el número de asociados y las personas empleadas, entre otros indicadores (Confecoop, 2019^[5]). Confecoop también cuenta con un Observatorio de Cooperativas, que produce información financiera trimestral sobre las cooperativas, informes macroeconómicos y análisis pertinentes para el sector cooperativo en Colombia. La Alianza Cooperativa Internacional (ICA) también ha llevado a cabo otra iniciativa de recopilación de datos que consiste en un análisis de diferentes países, entre ellos Colombia. El objetivo era reunir y poner a disposición del público datos fiables y actualizados para comprender concretamente qué representa el movimiento cooperativo en cada país, y elaborar estadísticas sobre varios indicadores, como el número de cooperativas, de asociados y de empleados y sus porcentajes por sector de actividad económica (ICA, 2020^[42]). La tabla 3 ofrece un panorama general de las iniciativas existentes, incluidas las públicas y las privadas.

Tabla 3. Iniciativas públicas y privadas para la recopilación de datos y la elaboración de estadísticas sobre la economía social y solidaria

Esta table ofrece un panorama general de las iniciativas públicas y privadas que recopilan y publican información sobre la economía social y solidaria en Colombia.

Nombre de la iniciativa	Organización	Alcance	Información adicional
Public initiatives			
Sin nombre – Informes/registros generales de supervisión	Superintendencia de la Economía Solidaria	a) Sector cooperativo, incluidas las cooperativas básicas o de primer grado, los organismos cooperativos de segundo y tercer grado, las instituciones auxiliares del cooperativismo, las precooperativas y las empresas de servicios en	Todas estas entidades se encuentran bajo la supervisión de la Superintendencia de la Economía Solidaria, siempre

¹⁰ <https://www.rues.org.co/ESAL>

¹¹ <https://www.rues.org.co/EconomiaSolidaria>

¹² El Decreto Ley 4122 de 2011 transformó el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (Dansocial) en la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias. Se trata de la entidad estatal que promueve, protege, fortalece y desarrolla las organizaciones de la economía social y solidaria (<https://www.uaeos.gov.co/>)

		<p>forma de administraciones públicas cooperativas.</p> <p>b) Otras formas de asociación, concretamente los fondos de empleados, las asociaciones mutuales, las instituciones auxiliares de la economía solidaria, los organismos de integración de la economía solidaria y otras formas de asociaciones solidarias no designadas que cumplan los principios y las características de la economía solidaria de acuerdo a la Ley 454 (1998).</p> <p>c) Organizaciones de la economía solidaria determinadas por el gobierno nacional mediante una ley general.</p>	que no estén sujetas a la supervisión especializada de otro organismo estatal.
Sin nombre – Informes/registros generales de supervisión	Otras Superintendencias (por ejemplo: Financiera, de Puertos y Transporte, de Salud)	Organizaciones de la economía social y solidaria cuya actividad económica se encuentre bajo la supervisión de otra superintendencia.	Cada superintendencia exige diferentes tipos de información a las organizaciones que supervisa.
Sistema de Información Socioeconómico de las Organizaciones Solidarias (SSIOS)	Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS)	<p>a) Organizaciones de la Economía Solidaria (cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales).</p> <p>b) Organizaciones Solidarias de Desarrollo (asociaciones y corporaciones, fundaciones y grupos de voluntarios).</p>	El sistema se encuentra todavía en fase de desarrollo y actualmente solo se utiliza para consultas internas.
Cuenta Satélite de Instituciones Sin Fines de Lucro	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)	Instituciones sin fines de lucro	Esta cuenta satélite se encuentra en fase de desarrollo y aún no está en funcionamiento.
Colaboraciones entre el sector público y el sector privado			
Registro de Entidades sin Ánimo de Lucro (ESALES)	Confecámaras – Red de Cámaras de Comercio	Entidades jurídicas constituidas por una o más personas (naturales o jurídicas) que se asocian para desempeñar actividades en beneficio de sus miembros, de terceros o de la comunidad en general. Estas organizaciones no buscan distribuir los ingresos entre sus miembros.	Estos registros están integrados en el Registro Único Empresarial y Social (RUES).
Registro de la Economía Solidaria	Confecámaras – Red de Cámaras de Comercio	Entidades de carácter cooperativo, fondos de empleados, asociaciones mutuas e instituciones auxiliares del cooperativismo.	
Iniciativas privadas			
Informe de Desempeño del Sector Cooperativo Colombiano	Confederación de Cooperativas de Colombia (Confecoop)	Cooperativas	Contiene información sobre el sector cooperativo, incluido el número de cooperativas, de miembros, de personas empleadas y los activos totales.
Observatorio de cooperativas			Ofrece información financiera trimestral sobre las cooperativas. También incluye informes macroeconómicos y análisis relacionados con las cooperativas y los efectos del COVID-19.
Mapeo cooperativo: datos estadísticos. Informe nacional: Colombia	Alianza Cooperativa Internacional (ICA)	Cooperativas	<p>Este informe es el resultado de una asociación entre la Comisión Europea y la Alianza Cooperativa Internacional y sus oficinas regionales.</p> <p>No está previsto que se publique periódicamente.</p>

Nota: esta tabla presenta ejemplos seleccionados a efectos de este documento.

Fuente: elaboración del autor (a partir de la Superintendencia de la Economía Solidaria, sin fecha^[43]; RUES, sin fecha^[44]; RUES, sin fecha^[45]; UAEOS, sin fecha^[46]; Confecoop, 2019^[5]; Confecoop, sin fecha^[47]; ICA, 2020^[42].)

Retos

Se recoge una cantidad considerable de información sobre las entidades de la ESS, pero esta se encuentra dispersa. Múltiples instituciones públicas y privadas recopilan información sobre las organizaciones de la ESS, a menudo con alcances que se repiten, lo que provoca que esté dispersa entre diferentes entidades, como se muestra en la tabla 3. La elaboración de estadísticas no está centralizada, lo que obstaculiza la disponibilidad de la información y la toma de decisiones de manera oportuna. Como se planteó en las reuniones con los grupos focales, Colombia ha realizado importantes avances durante los últimos 15 años en lo que respecta a la recopilación de datos, pero todavía carece de una entidad que centralice toda esta información. Se espera que las instituciones nacionales, como el DANE, asuman el liderazgo en la centralización de estos datos.

Los procesos actuales de recolección de datos no están estandarizados, lo que limita la compatibilidad entre instituciones. Un estudio realizado por la UAEOS y el Centro Internacional de Investigación e Información de la Economía Pública, Social y Cooperativa sede Colombia (CIRIEC-Colombia)¹³ (2015^[48]) señala que las fuentes de información primaria en el campo de la ESS emplean diferentes métodos, frecuencia y formatos de presentación que impiden la compatibilidad de los datos entre instituciones. Las iniciativas que reúnen y producen datos para satisfacer sus propias necesidades, limitados a su alcance, contribuyen a este problema. La Política Pública para el Desarrollo de la Economía Solidaria (Documento CONPES 4051) menciona la estandarización y estructuración de los datos como un desafío para el ecosistema de la economía social y solidaria. Esto, en última instancia, puede afectar la elaboración de estadísticas útiles para la toma de decisiones con el fin de apoyar el desarrollo de la ESS en Colombia (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2021^[6]).

En algunos casos, la información recolectada está incompleta y no es totalmente fiable. Según el Documento CONPES 4051, la información comunicada al Registro Único Empresarial y Social (RUES) tiende a ser incompleta y estar desactualizada, lo que afecta el seguimiento y análisis del sector de la ESS. Este documento también destaca que más de la mitad de las empresas incluidas en las bases de datos de la Superintendencia de la Economía Solidaria no cumplen el régimen preestablecido de presentación de informes periódicos u ocasionales (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2021^[6]). Esto coincide con lo conversado en las reuniones con los grupos focales, que puso de manifiesto que, si bien existen más de 2 000 fondos mutuales de empleados con identidad jurídica, menos de 1 400 presentan informes a la Superintendencia de la Economía Solidaria.

La diversidad de las entidades de la ESS en Colombia plantea retos para recolectar información, mientras que el énfasis en los indicadores financieros ofrece una perspectiva incompleta sobre las contribuciones de la ESS. Múltiples participantes de los grupos focales mencionaron que la variedad de formas legales de la ESS, el tamaño y el número de organizaciones, además de los factores geográficos, dificultan la recopilación de datos. El hecho de que numerosas entidades públicas y privadas reúnan datos con alcances que se superponen está relacionado con este desafío. Además, se hace hincapié en la recopilación de indicadores financieros, pero esto no es suficiente para captar el pleno potencial e impacto de la economía social y solidaria, como se planteó en las conversaciones con los grupos focales.

¹³ El Centro Internacional de Investigación e Información de la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC) cuenta con 14 secciones nacionales, entre ellas una con sede en Colombia (<https://ciriec-colombia.org/>)

Orientaciones para el desarrollo de políticas

Organizar y armonizar las fuentes de datos existentes

Organizar y armonizar las fuentes de datos de las organizaciones existentes puede ser el primer paso para construir de forma conjunta un ecosistema sólido. La experiencia francesa pone de manifiesto los beneficios de desarrollar un sistema sólido basado en los conocimientos especializados de diversos actores del ecosistema de la ESS, al tiempo que se coordinan los esfuerzos de recopilación de datos en el plano nacional. En los últimos decenios, Francia se ha trabajado activamente en el intento de aumentar la coherencia entre las diversas fuentes de información. Tras la adopción de la Carta de la Economía Social en 1980, el interés en los datos de la ESS empezó a crecer y en los años siguientes se fundaron diversas organizaciones para cumplir, entre otros, este propósito. Estas iniciativas se vieron complementadas por los esfuerzos del ya existente Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos (INSEE). Entre esas organizaciones figuran, por ejemplo, la Delegación Interministerial para la Economía Social (DIES), la Asociación para el Desarrollo de Documentación sobre la Economía Social (ADDES) y los observatorios regionales de la ESS. En 2008, estas organizaciones definieron conjuntamente un alcance estadístico armonizado de la ESS que condujo al desarrollo de un sistema permanente y coherente de observación y medición de la ESS en Francia y sus regiones. Desde entonces, el Observatorio Nacional de la ESS coordina los observatorios regionales, elaborando estadísticas mediante una metodología estandarizada, científica y coherente que utiliza datos del INSEE como fuente principal y los complementa con otros productos estadísticos.

Realizar un estudio de viabilidad para crear una cuenta satélite de la economía social y solidaria

Una cuenta satélite de la ESS podría mejorar la visibilidad y el reconocimiento de la contribución de la economía social y solidaria al progreso social y al desarrollo económico. Las cuentas satélite pueden ayudar a plasmar la contribución económica de un ámbito concreto al «ofrecer más detalles mediante la reorganización de conceptos del marco central o la provisión de información complementaria» (Eurostat, sin fecha^[49]). Algunos países, como México y Portugal, han implementado cuentas satélite específicas de la economía social y solidaria. Colombia ya es consciente de los beneficios de este tipo de cuentas y actualmente se encuentra diseñando una relativa a las instituciones sin fines de lucro que reuniría datos de algunas entidades de la ESS. No obstante, una cuenta satélite de la ESS en Colombia podría contribuir a reforzar y seguir desarrollando la ESS.

Llevar a cabo un estudio de viabilidad es esencial para determinar cuán factible sería la cuenta satélite antes de crearla, con el fin no malgastar esfuerzos y recursos de manera innecesaria. En México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Instituto Nacional de la Economía Social (INAES) realizaron un estudio de viabilidad en 2017 para desarrollar una Cuenta Satélite de la Economía Social (INEGI, 2018^[50]). El objetivo principal de la cuenta satélite es visibilizar la importancia de la ESS a nivel nacional, mediante indicadores como el producto interno bruto (PIB) y la contribución al empleo, así como otros parámetros que ayudan a determinar su contribución social a la planificación institucional. El estudio evaluó si los datos existentes (es decir, los censos, registros y otras encuestas) podían proporcionar los indicadores idóneos y determinar la contribución de la ESS en el país. El estudio resultó favorable y México puso en marcha el desarrollo de la cuenta satélite.

Tener en cuenta las particularidades nacionales mientras se procura la comparabilidad internacional

La adaptación de las guías internacionales sobre recolección de datos y producción de estadísticas a las especificidades nacionales sigue siendo un desafío, que podría superarse

mediante la adopción de un enfoque modular. El Instituto Nacional de Estadística (INE) de Portugal lleva construyendo su Cuenta Satélite de la Economía Social (CSES) desde 2013. En ella, utiliza un enfoque modular que consiste en «dividir y ofrecer información para cada subgrupo de entidades (como las cooperativas, las asociaciones, las fundaciones, etc.). Estos subgrupos pueden combinarse, dividirse y reorganizarse más adelante de diversas maneras en función de las necesidades de los usuarios de la información» (Bouchard y Salathé-Beaulieu, 2021^[51]). El enfoque modular permite a Portugal disponer de información agregada sobre la ESS y estadísticas específicas sobre cada tipo de organización, entre ellas algunas que son propias del contexto portugués, como las Casas Santas de Misericordia.¹⁴ Por consiguiente, se presentan de manera precisa el alcance, la magnitud y el efecto de cada tipo de organización sobre la economía, lo que proporciona información de mayor calidad para el análisis y la toma de decisiones.

Apoyarse en las guías internacionales de recolección de datos para la elaboración de estadísticas relativas a la ESS contribuye a la comparabilidad internacional. Las organizaciones internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y las Naciones Unidas, ofrecen estas guías mediante la codificación de prácticas a través de definiciones, indicadores, orientaciones y manuales estadísticos. Estas guías internacionales se han desarrollado en estrecha colaboración con expertos académicos, profesionales y encargados de la formulación de políticas. Entre los marcos más comúnmente utilizados figuran el Manual de las Naciones Unidas sobre las Instituciones Sin Fines de Lucro en el Sistema de Cuentas Nacionales (Manual ISFL), el Manual de las Naciones Unidas de cuentas satélite nacionales sobre las organizaciones sin fines de lucro e instituciones conexas y el trabajo voluntario (Manual TSE, por sus siglas en inglés) y el manual de CIRIEC y la OIT de Orientaciones sobre cooperativas. Diversos países utilizan estas guías y algunos incluso los combinan. Por ejemplo, Portugal usó los enfoques del Manual TSE y del Manual del CIRIEC en su sistema para elaborar estadísticas de mayor calidad y de comparabilidad internacional (Ramos, 2019^[52]). A medida que los marcos metodológicos y conceptuales siguen evolucionando, los países deben continuar participando en las conversaciones sobre la recopilación de datos y la elaboración de estadísticas relativas a la ESS. Por ejemplo, el [seminario¹⁵ sobre cuentas satélite para el tercer sector y la economía social](#), organizado por la OCDE en 2017, promovió un debate abierto y constructivo acerca de los desafíos y las oportunidades de desarrollar de cuentas satélite nacionales para el tercer sector y la economía social.

Integrar cuentas satélite con otros productos estadísticos para complementar y validar los datos recopilados

Un conjunto más amplio de indicadores y de herramientas para la recolección de datos podría medir y plasmar mejor el valor agregado total de la economía social y solidaria. Las cuentas satélite tienen un gran valor pues promueven la visibilidad del conocimiento y el autorreconocimiento del campo de la ESS, y respaldan el proceso de formulación de políticas públicas. Sin embargo, resulta esencial diseñar mecanismos adicionales que complementen y validen los datos recopilados. La información procedente de institutos nacionales, encuestas, observatorios regionales y organizaciones de la ESS podría responder a ambos fines. Por ejemplo, en México se utilizan dos iniciativas complementarias: el registro nacional de organizaciones de la ESS, con el objetivo de proporcionar un registro adicional que complemente la información de la cuenta satélite, y un conjunto de indicadores relacionados con el Programa de Promoción de la Economía Social y Solidaria¹⁶, que ofrece mediciones adicionales sobre la

¹⁴ Las Casas Santas de Misericordia, también conocidas como *Santas Casas da Misericórdia*, desempeñan un papel importante en la atención social de los ciudadanos en Portugal.

¹⁵ <https://www.oecd.org/cfe/leed/working-seminar-on-satellite-accounts.htm>

¹⁶ <https://www.gob.mx/inaes/documentos/acuerdo-por-el-que-se-aprueba-el-programa-de-fomento-a-la-economia-social-2021-2024>

evaluación de la economía social y solidaria en el país. De este modo, la información producida es más sólida y proporciona pruebas claras para que los encargados de la formulación de políticas diseñen, apliquen, supervisen, evalúen y adapten políticas públicas eficaces para apoyar el desarrollo de la ESS.

Coproducir datos con los actores de la ESS

La producción conjunta de datos con otros actores, especialmente redes e investigadores de la ESS, puede contribuir a obtener información fiable. El hecho de combinar el conocimiento y la experiencia de los diversos actores implicados en la ESS, investigadores y oficinas de estadística permite elaborar mejores herramientas que recojan información pertinente y fiable para satisfacer las necesidades de los actores de la ESS. Este enfoque participativo, en el que también deben implicarse otras partes interesadas en la ESS con experiencia sobre el terreno, facilitará la recolección de datos y producirá información de mayor calidad sobre la ESS. Por ejemplo, la Cuenta Satélite de Portugal es el resultado de una colaboración con la Cooperativa António Sérgio para la Economía Social ([CASES](#)), una entidad que reúne y representa a los actores de la economía social y solidaria en Portugal.

Políticas a destacar

Los talleres y grupos focales llevados a cabo en el marco del proyecto de cooperación entre la OCDE y Colombia permitieron celebrar debates sobre la contribución de la economía social a la lucha contra la informalidad y sobre los sistemas de información de la ESS. Se han elaborado orientaciones de políticas públicas para construir un ecosistema favorable a la ESS en Colombia sobre la base de los resultados de la autoevaluación y los conocimientos y las lecciones derivados de las experiencias internacionales que han surgido de los intercambios mantenidos. La tabla 4 proporciona un resumen de las orientaciones de políticas públicas.

Podrían emprenderse nuevos trabajos, como una revisión en profundidad de las políticas sobre la economía social y solidaria, para analizar exhaustivamente estas políticas destacadas y proporcionar un plan de acción ajustado a la realidad de Colombia.

Tabla 4. Políticas destacadas

Para crear un ecosistema favorable a la ESS	✓ Concienciar sobre las ventajas que ofrecen las organizaciones de la ESS
	✓ Fomentar la colaboración entre las organizaciones de la ESS y las entidades públicas
	✓ Promover las microfinanzas, incluido el microcrédito, para el desarrollo de la ESS
	✓ Fomentar la creación de organizaciones coordinadoras de la ESS que actúen como puntos de contacto
	✓ Ofrecer oportunidades de capacitación a las organizaciones de la ESS y a los encargados de la formulación de políticas en este campo
Para superar los desafíos relativos a la informalidad a través de los modelos de la ESS	✓ Usar apoyos financieros para promover la formalización del trabajo y las empresas
	✓ Promover entidades especializadas para apoyar cada tipo de organización de la ESS con el fin de evitar el desempleo y la informalidad
	✓ Apoyar la adquisición de las empresas por parte de los trabajadores para mantener puestos de trabajo y empresas formales de alta calidad
	✓ Utilizar vales sociales para formalizar puestos de trabajo y promover empresas formales
Para desarrollar sistemas sólidos de información de la ESS	✓ Organizar y armonizar las fuentes de datos existentes
	✓ Realizar un estudio de viabilidad antes de crear una cuenta satélite de la economía social y solidaria
	✓ Tener en cuenta las particularidades nacionales mientras se procura la comparabilidad internacional
	✓ Integrar cuentas satélite con otros productos estadísticos para complementar y validar los datos recopilados
	✓ Coproducir datos con los actores de la ESS

Fuente: elaboración del autor

Referencias

- Analfe (sin fecha), *Capacitación y Formación Virtual*. [13]
- ANDE (2020), *La inversión de impacto en América Latina - Tendencias 2018 y 2019*. [11]
- Ascoop (sin fecha), *Educación y Capacitación*. [12]
- Bouchard, M. y G. Salathé-Beaulieu (2021), *Producing Statistics on Social and Solidarity Economy: The State of the Art*, UNRISD. [51]
- CEPES (sin fecha), *CEPES: ¿Quiénes somos?*. [19]
- CEPES (sin fecha), *Empresas de Inserción*, https://www.cepes.es/social/entidades_empresas_insercion#:~:text=Las%20empresas%20de%20inserci%C3%B3n%20se,durante%20el%20mismo%20una%20relaci%C3%B3n. [34]
- Colombia Cooperativa (2021), *UAEOS inicia diplomado gratuito de Compras Públicas y Economía Solidaria*. [16]
- Comisión Europea (2012), *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre el aprovechamiento del potencial de empleo de los servicios personales y domésticos*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52012SC0095>. [40]
- Confecoop (2019), *Informe de Desempeño 2018*. [5]
- Confecoop (sin fecha), *Observatorio Cooperativo*, <https://confecoop.coop/observatorio-cooperativo/>. [47]
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2021), *Política Pública para el Desarrollo de la Economía Solidaria*. [6]
- Departamento Nacional de Planeación (2019), *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 «Pacto por Colombia, pacto por la equidad»*. [27]
- Escuela de Economía Social (2019), *Memoria Anual - 2019*, <https://escueladeeconomiasocial.es/wp-content/uploads/2021/03/EAES-MEMORIA-2019.pdf>. [20]
- Eurostat (sin fecha), *Glossary: Satellite account*. [49]

- FAECTA (2021), *La Escuela Andaluza de Economía Social celebra su mayoría de edad*, [21]
https://www.faecta.coop/index.php?id=14&tx_ttnews%5Btt_news%5D=8596&cHash=b594e079c93976c1d075083b05221e16.
- FAEDEI (n.d.), *Quiénes somos*, <https://faedei.org/>. [35]
- Fundación de Estudios Financieros (2013), *La Economía Sumergida en España*, [32]
<https://www.ieaf.es/p/item/256-documento-de-trabajo-fef-n-4-la-economia-sumergida-en-espana>.
- Gobierno de Italia (1985), *Ley Marcora*. [29]
- Gobierno de la Argentina (2006), *Ley 26.117*. [18]
- Gobierno de Quebec (2013), *Ley de economía social*. [17]
- ICA (2015), *La Ley Marcora apoya las adquisiciones de los trabajadores*. [30]
- ICA (2020), *Análisis del marco legal cooperativo: Informe nacional de Colombia*. [41]
- ICA (2020), *Mapeo cooperativo: Datos Estadísticos - Informe nacional: Colombia*. [42]
- INEGI (2018), *Estudio de caso de la Cuenta satélite de Economía social de México (CSESM) 2013*. [50]
- LABORPAR (sin fecha), *Objetivos Laborpar*, <https://laborpar.es/laborpar/>. [33]
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2011), *Los retos de la economía informal en Colombia*. [25]
- Ministerio de Justicia (1998), *Ley 454 de 1998*. [8]
- Ministerio de Justicia (2016), *Ley 1819 de 2016*. [9]
- Ministerio de Justicia (2019), *Ley 1955 de 2019*. [7]
- OCDE (2021), *Key indicators of informality based on individuals and their households (KIIBIH)*. [23]
- OCDE (2021), *Social Vouchers: Innovative Tools for Social Inclusion and Local Development, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers, núm. 2021/08*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/20794797>. [39]
- OCDE (2022), *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2022*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/991f37df-es>. [3]
- OCDE (2022), *National Urban Policy Review of Colombia*, OECD Urban Studies, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9ca1caae-en>. [2]
- OCDE (2022), *Population (indicator)*. [1]
- OCDE et al. (2021), *Perspectivas económicas de América Latina 2021: Avanzando juntos hacia una mejor recuperación*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/2958a75d-es>. [24]

- OCDE/OIT (2019), *Tackling Vulnerability in the Informal Economy*, Estudios del Centro de Desarrollo, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/939b7bcd-en>. [22]
- Oficina de Desarrollo Económico y Comercio Internacional de Colorado (sin fecha), *Colorado Employee Ownership Office*, <https://oedit.colorado.gov/colorado-employee-ownership-office>. [38]
- OIT (2019), *Mecanismos Financieros para Ecosistemas Innovadores de Economía Social y Solidaria*. [10]
- OIT (2021), *Transición de la economía informal a la economía formal - Teoría del cambio*. [26]
- Owner to Owners (sin fecha), *Venda su negocio a las personas que más les importa*, <https://www.owner2owners.nyc/home-es>. [37]
- Pontificia Universidad Javeriana (sin fecha), *Especialización en Gestión de Empresas de la Economía Social y Solidaria*. [14]
- Project Equity (2021), *Crisis #2: The Silver Tsunami of retiring business owners*, <https://project-equity.org/communities/small-business-closure-crisis/>. [36]
- Ramos, C. (2019), *Conta Satélite da Economia Social (CSES) – Como se Constrói a Conta Satélite*. [52]
- Rowe, J. et al. (2017), «Policy Supports for Co-operative Development: Learning from Co-op Hot Spots», *Journal of Cooperative Studies*, <https://escholarship.org/uc/item/6m83m03g>. [31]
- RUES (sin fecha), *Entidades Sin Ánimo de Lucro*, <https://www.rues.org.co/ESAL>. [44]
- RUES (sin fecha), *Registro de la Economía Solidaria*, <https://www.rues.org.co/EconomiaSolidaria>. [45]
- Superintendencia de la Economía Solidaria (2017), *Superintendente de la Economía Solidaria habló sobre el presente y futuro del sector solidario*. [4]
- Superintendencia de la Economía Solidaria (sin fecha), *Preguntas frecuentes*, <https://www.supersolidaria.gov.co/es/preguntas-frecuentes>. [43]
- UAEOS (2020), *Implementando el Programa Integral de Intervención la UAEOS construye territorios solidarios*. [28]
- UAEOS (sin fecha), *Organizaciones Economía Solidaria*, <https://www.uaeos.gov.co/la-entidad/nuestras-organizaciones/Organizaciones-Econom%C3%ADa-Solidaria>. [46]
- UAEOS y CIRIEC-Colombia (2015), *Marco para el fomento de la economía solidaria en territorios rurales de Colombia*. [48]
- UCC (sin fecha), *Educación*. [15]

Acerca de la Unidad de Economía Social e Innovación de la OCDE

La OCDE comenzó sus trabajos en materia de emprendimiento social hace más de 25 años. La OCDE ayuda a los gobiernos nacionales, regionales y locales a diseñar y aplicar estrategias para apoyar la ESS y a las empresas sociales al proporcionarles recomendaciones personalizadas con base empírica en materia de políticas. Los trabajos respaldan el Programa de la OCDE para el desarrollo económico y del empleo a nivel local (LEED, por sus siglas en inglés) del Centro de Emprendimiento, Pymes, Regiones y Ciudades.

Para más información, visite nuestro sitio web: www.oecd.org/cfe/leed/social-economy/

CONTACTO

Si desea saber más sobre el proyecto, póngase en contacto con nosotros a través del correo electrónico socialeconomyandinnovation@oecd.org

