

**REPUBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION**

**POLITICA DE MODERNIZACION Y DESARROLLO DEL SECTOR DE ECONOMIA SOLIDARIA**

**Documento CONPES- 2823-DANCOOP-DNP: UDS  
Santafé de Bogotá, D.C., noviembre 15 de 1995**

**Versión aprobada**

**I. INTRODUCCION**

En el Plan Nacional de Desarrollo *El Salto Social*, el eje fundamental de las decisiones de política económica y social del Gobierno Nacional es el crecimiento con equidad, de tal manera que se garanticen los efectos redistributivos y se sostengan las metas sociales, aún bajo condiciones de restricción del gasto público. Como parte de la estrategia social que diseñó el Gobierno Nacional, se considera necesario promover la disminución de las diferencias de riqueza y de ingresos, de capacidad creativa y productiva, de calidad de vida y de posibilidades de disfrute. Para ello nada más adecuado que buscar la democratización de la propiedad y el fortalecimiento de aquella que expresa el sector de la economía solidaria en Colombia, del cual el cooperativismo constituye el más valioso esfuerzo.

Acorde con los principios de la democracia participativa, se reconoce por primera vez en la historia de los planes de desarrollo del país el papel integrador de la economía solidaria, su capacidad de unir voluntades e intereses económicos y sociales y su potencial para participar, con criterios equitativos, en procesos que conduzcan a mejorar la calidad de vida de los colombianos.

El desarrollo de la economía solidaria permitirá ampliar la base productiva del país y facilitar a sectores pobres de la población el acceso a los recursos productivos y sociales mediante la organización empresarial asociativa. Estos procesos de democratización de la propiedad, requieren la participación del sector solidario en general, porque son expresiones empresariales que combinan la eficiencia y eficacia del sector privado con el interés social.

Este documento propone al CONPES, una iniciativa integral para la modernización y desarrollo del sector de economía solidaria, la cual contempla un estrategia de fomento multisectorial, conjuntamente con los lineamientos de un nuevo esquema institucional que permitirán llevar a cabo importantes cambios en el sector, más integrados al modelo de desarrollo humano sostenible propuesto en *El Salto Social*, para contribuir así a formar "un nuevo ciudadano colombiano: más productivo en lo económico, más solidario en lo social, más participativo y más tolerante en lo político", aspectos que se hallan en la base misma de la filosofía del sector.

## **II. DIAGNOSTICO DEL SECTOR SOLIDARIO**

### **A. Universo del sector**

La sociedad colombiana alberga un sector público de la economía conformado por las instituciones y

empresas estatales, y un sector de derecho privado en el cual se encuentran tanto las empresas de carácter lucrativo como las entidades que, sin tener como centro motivador de su accionar el lucro particular, ejercen actividades económicas, sociales y culturales. Estas últimas catalogadas de *carácter solidario* por la Constitución Nacional, comprenden una gama muy rica de personas jurídicas como las cooperativas, fondos de empleados, asociaciones mutuales, fundaciones, corporaciones, asociaciones, empresas comunitarias e instituciones de servicio que hacen una importante contribución a la economía nacional y a la organización de la sociedad civil<sup>1</sup> (cuadro 1).

---

<sup>1</sup> Hacen parte también del sector solidario las juntas de acción comunal, las organizaciones gremiales y las cajas de compensación familiar, las cuales no se incluyen para los efectos de la política planteada en el presente documento.

**Cuadro No 1**  
**SECTOR DE LA ECONOMIA SOLIDARIA**  
**NUMERO DE ENTIDADES VIGENTES**  
**(Diciembre 31 de 1994)**

<b>COMPETENCIA DEL DANCOOP</b>	
Cooperativas	6763
Precooperativas	778
Organismos de Grado Superior	168
Fondos de Empleados	2235
Asociaciones Mutualistas	421
Bancos Cooperativos	2
<b>SUBTOTAL</b>	<b>10367</b>
<b>COMPETENCIA DE DIGIDEC</b>	
Microempresas Asociativas	97
Tiendas Comunales	104
<b>SUBTOTAL</b>	<b>201</b>
<b>COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE TRABAJO</b>	
Empresas Asociativas de Trabajo	1300
<b>SUBTOTAL</b>	<b>1300</b>
<b>COMPETENCIA DEL INCORA<sup>2</sup></b>	
Empresas Comunitarias	721
Grupos Comunitarios	93
Asociaciones de Productores	107
Organizaciones de Empresarios Indígenas	65
Asociaciones de Mujeres	40
<b>SUBTOTAL</b>	<b>1026</b>
<b>COMPETENCIA DE ALCALDIAS Y GOBERNACIONES</b>	
Asociaciones de Servicios	25000
Fundaciones	2300
Corporaciones Civiles Educativas	10701
Corporaciones Civiles Otros Servicios	4641
<b>SUBTOTAL</b>	<b>42642</b>
<b>TOTAL</b>	<b>55536</b>

<sup>2</sup> A Diciembre 31 de 1990

**Nota:** Se excluyen del sector de economía solidaria las cajas de compensación familiar y del sector solidario las organizaciones que no participan propiamente en el mercado de bienes y servicios, las juntas de acción comunal y las organizaciones gremiales

**Fuente:** Dancoop, Incora, Digidec, Mintrabajo, Alcaldías y Gobernaciones

Esta amplia gama de organizaciones de derecho privado sin ánimo de lucro constituyen una importante expresión de la sociedad civil y de su iniciativa para solucionar, de manera autogestionaria, las más sentidas y urgentes necesidades de las comunidades en los planos local, regional y nacional. Una parte de estas organizaciones se dedica a actividades culturales, sociales, comunales, reivindicativas, de representación, y sus funciones no están directamente relacionadas con mercados de compra y venta de bienes o servicios.

Otra parte de ellas combina su objetivo social con objetivos económicos claramente definidos; su estructura es, por tanto, eminentemente empresarial y su actividad económica constituye un medio fundamental para el logro de los objetivos sociales, y tienen relación directa con el mercado de bienes y servicios. Estas últimas organizaciones constituyen el centro de atención del presente documento de política.

## **1. El sector cooperativo**

A 31 de diciembre de 1994, el sector cooperativo reunía en total 2.442.000 asociados (6.2% de la población nacional y 15.7% de la población ocupada), a través de 6.763 empresas cooperativas, que por concepto de aportes sociales registraban \$671.782 millones (Cuadro 2).

Las cooperativas son importantes organizaciones dentro del sector, tanto en cuanto al número de entidades como al número de asociados, indicadores económicos, estructura organizativa, empresarial y jurídica. De la misma manera, las cooperativas tipifican con gran precisión el modelo de empresa asociativa con base en los principios filosóficos y económicos de la cooperación y la solidaridad.

Las cooperativas, presentan características comunes que contribuyen a su identificación y agrupación. La propiedad, a partir de aportes individuales, es de usufructo colectivo por lo cual se torna de interés social; su administración democrática, se basa en el principio de igualdad de derechos y deberes, como asociación de personas y no de capitales; la apropiación social de los excedentes operativos facilita, por su parte, la reinversión y acumulación social.

Las precooperativas, otro componente del sector, facilitan la organización de grupos de personas para el ejercicio de cualquier actividad económica, mediante la exigencia de un número de cinco asociados

para su constitución<sup>3</sup>. Las 778 precooperativas existentes en el país se ubican principalmente en actividades de mantenimiento de vías, vigilancia privada y reciclaje<sup>4</sup>, bajo la modalidad del trabajo asociado, y contratan, especialmente, con entidades del Estado.

## **2. Las asociaciones, corporaciones y fundaciones**

Existe una amplia gama de organismos no gubernamentales, como expresión autónoma de la sociedad civil, que participan en forma directa en el mercado de bienes y servicios, en especial, de servicios sociales de educación, salud, vivienda y recreación. Su personería jurídica es otorgada por alcaldías y gobernaciones y, dada su gran dispersión, no se dispone de información precisa sobre los indicadores de su actividad económica.

## **3. Otras formas asociativas de economía solidaria**

Las Asociaciones Mutualistas se han desarrollado a partir de la ayuda recíproca de los asociados frente a riesgos eventuales. Tienen por objeto la prestación de servicios de seguridad social, preferentemente de salud, funerarios y educativos. Actualmente existen 421 en el país.

Los Fondos de Empleados constituyen otro tipo de empresas asociativas conformadas por trabajadores dependientes, especialmente de empresas empleadoras de gran tamaño. Su actividad solidaria ha sido desarrollada en diversas áreas, fundamentalmente de mercadeo y servicios de ahorro, crédito y vivienda. Actualmente existen 2.235 fondos con 373.000 asociados.

Existen también en el país diversas organizaciones, además de las clasificadas en el sector de economía solidaria propiamente dicho, que comparten con estas su naturaleza asociativa y democrática,

---

<sup>3</sup> Este tipo de organización, por disposición legal, tiene una duración limitada de cinco años, durante los cuales adelantan un proceso para transformarse en cooperativa. Frente a otros tipos de organización asociativa, la precooperativa tiene la ventaja de ser la que requiere un menor número de miembros para su constitución. Sin embargo, los trámites y requisitos exigidos para su reconocimiento y funcionamiento son los mismos de las otras figuras jurídicas.

<sup>4</sup> Entre estas entidades promotoras pueden destacarse las experiencias del Ministerio del Transporte, que ha impulsado la creación de cerca de 400 precooperativas para el mantenimiento y conservación de vías, y algunas alcaldías y ONG que han estimulado la organización de personas dedicadas al reciclaje de materiales sólidos.

aunque algunas tienen carácter lucrativo por la forma de apropiar y distribuir el excedente económico. Entre ellas se encuentran las empresas comunitarias, las asociaciones de productores y las organizaciones empresariales de los indígenas, que han sido promovidas por el Incora como instrumentos facilitadores de los procesos de reforma agraria. También se encuentran las microempresas asociativas y las tiendas comunales promovidas por la Digidec, y las empresas asociativas de trabajo adscritas para su promoción y control al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que constituyen formas alternativas de organización para la generación de puestos de trabajo.

## **B. Limitaciones Estratégicas**

### **1. Política sectorial**

No ha existido, en las acciones gubernamentales, una política coherente que integre los distintos esfuerzos que desde diferentes ángulos se han adelantado para el sector. Las actividades de apoyo a la economía solidaria adelantadas por el Estado se han caracterizado en el pasado por una gran dispersión institucional y falta de integración, que ha conducido a la duplicidad de esfuerzos, poca sistematización de experiencias e ineficiencia en las inversiones.

Se puede afirmar que cada entidad pública ha visto en el impulso a las formas de economía solidaria un instrumento para la ejecución de sus políticas sectoriales, supeditando los programas a los objetivos institucionales mas no a la necesidades y requerimientos empresariales de las organizaciones solidarias y al propio desarrollo orgánico del sector.

Desde la dinámica del mismo sector solidario, una de sus debilidades fundamentales ha sido la falta de definición de políticas y estrategias concertadas en el interior de su estructura organizativa. Los logros han resultado de esfuerzos puntuales de los respectivos subsectores y no de una acción planificada y concertada desde su interior y con los otros sectores públicos y privados de la economía del país. La ausencia de políticas concertadas, su débil integración con el sector privado lucrativo y de negociación con el sector público, imprime al sector un modelo de crecimiento sin solidaridad interna, heterogéneo y desequilibrado.

### **2. Generación de empresas y empleo**

La población vinculada a las entidades del sector ha venido aumentando a un ritmo creciente. En los

últimos diez años, sólo para las entidades vigiladas por el Dancoop, el número de asociados pasó de representar 4.8% de la población total del país en 1986 a 8.2% en 1994 (19.2% de la población ocupada en este último año).

No obstante la importante proporción de la población que agrupa, el empleo directo generado por el sector solidario es bajo. En las empresas cooperativas representa un escaso 0.45% del total del empleo nacional. Con respecto a la generación de empleos o de puestos de trabajo asociado, el potencial de organización del sector no logró definir una estrategia concertada con otros sectores de la economía capaz de responder a la demanda de la población económicamente activa.

Para 1992, el número de empleos directos generados por las cooperativas era de 52.538 trabajadores, a razón de un empleo generado por cada 56 asociados. Las empresas de trabajo asociado están conformadas por cerca de 500 precooperativas y 350 cooperativas con un total de diez mil asociados, cuyo aporte fundamental es, precisamente, su trabajo individual y colectivo, con base en relaciones de coordinación y con regímenes disciplinarios y de seguridad social propios.

No obstante la escasa capacidad de generación de empleo directo, el sector puede contribuir eficazmente a la generación de empleo productivo a través de su apoyo a la mediana, pequeña y microempresa urbana, así como a través de su apoyo a la pequeña y mediana empresa rural. La mayor experiencia del cooperativismo se demuestra en la prestación de servicios a sus asociados que ya poseen una unidad productiva generadora de ingresos.

### **3. Capitalización**

Los aportes sociales de los asociados a sus empresas revelan niveles insuficientes para una acción más agresiva y competitiva. El promedio de aportes sociales de cada asociado en las empresas cooperativas es de \$243.000. Entre 1992 y 1994, los aportes promedio por asociado se incrementaron en 4.8% anual en términos reales.

La débil capitalización frena la participación de las empresas solidarias en los puntos de mayor capacidad de acumulación y retención de valor agregado de los circuitos productivos y generadores de mejores ingresos. En consecuencia, limita las posibilidades de modernización del sector y su capacidad de

asociarse al sector lucrativo para conformar empresas mixtas en actividades directas y complementarias de la producción, transformación, utilización de tecnologías avanzadas, de comercialización o de prestación de servicios.

#### **4. Participación**

La concreción del principio de la participación en las empresas del sector se ha revelado muy difícil. La amplia cobertura territorial de las organizaciones empresariales, el gran número de asociados en determinadas empresas y el interés casi exclusivo del asociado en obtener los servicios requeridos por sus necesidades inmediatas, son las causales normalmente apuntadas como responsables de la baja participación.

En consecuencia, las mayores decisiones relacionadas con las inversiones y los riesgos empresariales quedan bajo la responsabilidad de los ejecutivos o de miembros de la dirección, restando fuerza a la capacidad de negociación con otros sectores públicos o privados de la economía.

#### **5. Capacitación**

En la economía solidaria, la capacitación está a cargo de muy diversos organismos del mismo sector. La oferta de cursos, seminarios y talleres sobre los diversos temas, no siempre corresponde a las necesidades de desarrollo y adaptación empresarial de las cooperativas a los cambios de la economía nacional e internacional, y no existen evaluaciones sistemáticas sobre el costo beneficio de la capacitación y la información normalmente se refiere al número de actividades realizadas.

En el sector cooperativo, no obstante la obligatoriedad de disponer del 20% de los excedentes anuales para el fondo educativo que debe realizar cada empresa cooperativa, con base en los excedentes promedio por asociado registrados en balances en los fondos de educación, se estima que son invertidos escasos \$16.000 para cada asociado al año.

#### **6. La organización institucional**

Tanto desde el punto de vista estatal como desde el sector solidario, existe la necesidad sentida y el interés por la modernización institucional para el control y la vigilancia, y la promoción y fortalecimiento del

sector.

El desarrollo de la economía solidaria se produjo más rápidamente que el de las instituciones del Estado, y las adaptaciones provocaron medidas técnicas y tecnológicas que sobrepasaron las capacidades de atención por parte de aquéllas. Para el caso del sector cooperativo, es un hecho aceptado que el Dancoop no está cumpliendo adecuadamente su misión de reconocimiento jurídico, control, promoción y fortalecimiento de las entidades de economía solidaria. La entidad debe vigilar cerca de 2.070 cooperativas financieras, 4.700 no financieras, 2.235 fondos de empleados y 421 asociaciones mutualistas; un total de 9.426 entidades.

Las funciones de promoción y fomento, y las de inspección y vigilancia, se ejercen sin la independencia necesaria, lo cual crea dificultades en el desarrollo de una y otra, puesto que obedecen a principios y finalidades diferentes. Por su parte, las funciones de inspección y vigilancia se desarrollan con los mismos procedimientos para todas las entidades cooperativas, lo cual, además de ser ineficiente, hace que en algunos eventos la inspección y vigilancia sea innecesaria y, en otros, insuficiente.

Las cooperativas financieras, en especial, adolecen de grandes fallas institucionales íntimamente vinculadas con la ausencia de una supervisión adecuada. Las más importantes son: carencia de una estructura de regulación prudencial, inexistencia de un seguro de depósitos para sus ahorradores y la imposibilidad de acceso a apoyos transitorios de liquidez, a pesar de las previsiones legales sobre este último punto. Por ello, el cooperativismo financiero debe formar parte institucional de los sistemas financieros y debe competir en condiciones de eficiencia y calidad en sus servicios y en la movilización del ahorro nacional, sin perder su identidad.

Con respecto a las demás empresas solidarias no cooperativas, se hace necesario dar coherencia de política a las distintas acciones de reglamentación y fomento, evitar la duplicidad de esfuerzos, sistematizar los procesos y dar cubrimiento a una gran cantidad de entidades frente a las cuales el Estado no ejerce funciones de supervisión de sus principios no lucrativos.

Las acciones de promoción y fortalecimiento del sector adelantadas por el Gobierno Nacional son dispersas, de bajo impacto y ausentes de una política global que lo inserte en el cumplimiento de los grandes objetivos del desarrollo nacional.

Las funciones de registro y reconocimiento jurídico corresponden a modelos tradicionales que no han sufrido procesos de modernización y provocan el mayor rechazo del sector por su deficiente funcionamiento.

### **III. MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL SECTOR DE ECONOMÍA SOLIDARIA**

#### **A. Creación del Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria**

A fin de superar las dificultades institucionales presentadas y crear un marco institucional moderno que facilite el desarrollo armónico del sector, el Dancoop será reestructurado y transformado con el objeto de convertirse en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, encargado de la planeación, regulación y evaluación de las políticas y programas dirigidos a las organizaciones de economía solidaria.

Este Departamento buscará velar por el acatamiento permanente de los principios, métodos y valores que caracterizan a las organizaciones solidarias y la inserción del sector en el nuevo modelo de desarrollo humano sostenible. Especial atención tendrá para el cumplimiento de sus funciones como organismo rector del sector, el inicio de un proceso sistemático de planificación a largo plazo del desarrollo del sector solidario de la economía, con aproximaciones sucesivas a los grandes objetivos nacionales y al Plan Nacional de Desarrollo, al igual que el montaje de un sistema de información sobre las organizaciones que conforman el sector que sustente dicha actividad.

El producto de dicho proceso servirá de instrumento de negociación y de alianzas entre los sectores solidario, público y privado lucrativo, que pueden transformarse en vehículos de ejecución de proyectos y programas para el desarrollo.

#### **B. Supervisión de la economía solidaria**

El control, inspección y vigilancia de las organizaciones solidarias con gestión económica, bajo esquemas modernos de supervisión, estará a cargo de una Superintendencia adscrita al Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, cuya función esencial es salvaguardar la naturaleza solidaria de las organizaciones bajo su acción y el cumplimiento de su función social.

La creación de la Superintendencia debe ir acompañada de un profundo proceso de desregulación, del fortalecimiento del autocontrol y de una elaboración técnica de la base de datos de las organizaciones

solidarias.

Las cooperativas financieras de gran tamaño, tendrán la opción de ser vigiladas en forma concurrente y permanente por la Superintendencia Bancaria, permitiéndoseles, en tal caso, el acceso al seguro de depósito del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras FOGAFIN y a un sistema especial de apoyo de liquidez, para permitir que dichas cooperativas se adecúen a las exigencias en materia de operaciones, garantías y regulación prudencial, de las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria; dicha entidad establecerá mecanismos especiales de transición.

### **C. Estrategia corporativa para el desarrollo de la economía solidaria**

Para la ejecución de programas de promoción, protección y fortalecimiento de la economía solidaria se diseñarán estrategias corporativas que faciliten la canalización de recursos de las distintas agencias estatales y de organizaciones solidarias y privadas que concurran voluntariamente a la financiación de proyectos.

Para ello se participará en la Corporación Mixta para el Desarrollo de la Microempresa, luego de los acuerdos y ajustes necesarios que permitan la ejecución de los programas específicos dirigidos al fortalecimiento de empresas del sector solidario, particularmente rurales, y al desarrollo de procesos asociativos para unidades microempresariales.

Con el sector solidario se concertarán las acciones que permitan definir otros mecanismos corporativos que estimulen su participación en la formulación y ejecución de políticas para la promoción y desarrollo del sector.

### **D. Registro y publicidad**

Para las funciones de registro, reconocimiento de personería jurídica, reformas estatutarias, estados financieros y liquidación de las entidades del sector de economía solidaria, se buscarán mecanismos apropiados de simplificación y traslado de funciones a las cámaras de comercio, abriendo la posibilidad al sector de constituir organismos que cumplan dicha función.

## **E. Régimen de Transición**

Para adelantar el proceso de modernización institucional es necesario contar con un período de transición para el Dancoop que contemple los siguientes elementos:

- Dentro del marco de los actuales costos de funcionamiento, se asignarán recursos humanos crecientes a las labores de vigilancia y al montaje del nuevo esquema institucional señalado en este documento.
- Formular indicadores de riesgo que permitan cuantificar y cualificar parámetros diferenciados para las acciones de vigilancia y control.
- Obtener información que permita un mejor conocimiento del estado actual de la economía solidaria: identificación del número de entidades; línea de actividad; cobertura; situación jurídica, financiera y económica; desarrollo económico y social; volumen de operaciones; diagnóstico general de las entidades.

## **IV. POLITICA DE PROMOCION Y DESARROLLO**

La política para el sector de la economía solidaria busca su modernización y fortalecimiento empresarial, como organizaciones eficaces para la democratización de la propiedad y la participación para el desarrollo, con miras a elevar su eficiencia y capacidad de gestión y transformarse en un agente económico competitivo en las áreas de su actuación, al igual que un agente de desarrollo social y ambiental para el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades a nivel local.

Esta política se basa en potenciar la dinámica participativa de la amplia base de asociados del sector para generar un nuevo esquema de Desarrollo Empresarial Participativo acorde con los objetivos del nuevo modelo de Desarrollo Humano Sostenible que pretende el Plan Nacional de Desarrollo *El Salto Social*.

Esta propuesta de desarrollo contempla unas estrategias de asistencia técnica, integración y capitalización, orientadas a fortalecer y generar nuevas empresas de economía solidaria, respondiendo, así, a las actuales exigencias del sector y al nuevo modelo de desarrollo.

## **A. Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica para la Solidaridad**

Con el fin de dinamizar el desarrollo empresarial participativo, se creará el Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica para la Solidaridad mediante la participación de los asociados-empresarios que pretendan el fortalecimiento o constitución de empresas asociativas, creación de nuevos puestos de trabajo e ingresos. Para ello se prestará asistencia en las áreas de organización, gestión empresarial, desarrollo tecnológico, administrativo y de formación profesional. El programa se dirigirá especialmente a las organizaciones empresariales asociativas de pequeños productores rurales y urbanos.

El desarrollo de estas acciones se ejecutará a través del programa de economía solidaria de la Corporación Mixta para el Desarrollo de la Microempresa y de aquellos mecanismos corporativos que constituya el sector solidario, quienes contratarán la operación de los servicios. Se establecerá un sistema de cofinanciación de proyectos, los cuales serán diseñados y concertados con las organizaciones de apoyo al sector. Con las organizaciones de la sociedad civil, con los distintos grupos de entidades del sector solidario y, en especial, con las ONG, se establecerán vínculos de cooperación en la ejecución de programas locales de investigación, capacitación tecnológica y formación profesional.

En el sector urbano, este programa contemplará un amplio componente de organización asociativa de microempresarios para la comercialización de insumos, mercadeo de productos, acceso a servicios tecnológicos, capacitación y asistencia técnica, que contribuya a solucionar los problemas que en este campo presenta el Plan Nacional para la Microempresa<sup>5</sup>.

En el sector rural, el programa buscará la modernización de las empresas asociativas de productores rurales a través de la incorporación de nuevas tecnologías de gestión, producción, comercialización y agroindustria en procesos de planeación participativa e integración empresarial con sectores modernos de la economía, en proyectos de desarrollo local y regional. Se coordinarán estas acciones con las entidades del sector agropecuario, en el marco de la política de modernización rural y desarrollo empresarial campesino<sup>6</sup>.

## **B. Programa Nacional de Integración para el Desarrollo Económico Local Participativo**

---

<sup>5</sup> DNP-Ministerio de Desarrollo: Plan nacional para la microempresa. 1994-1998. Documento Conpes 2732, Santafé de Bogotá, D.C., septiembre 21 de 1994.

<sup>6</sup> DNP-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: Política de modernización rural y desarrollo empresarial campesino. Documento Conpes 2745, Santafé de Bogotá, D.C., diciembre 7 de 1994.

En forma articulada con el anterior programa, se impulsarán procesos de integración económica y social a nivel local, con el propósito de fortalecer la participación de nuevos actores en los mercados locales y regionales, en condiciones competitivas.

En el marco de la política de consolidación de la descentralización, se buscará, especialmente en los pequeños municipios, procesos de integración empresarial que permitan la modernización de la producción y rompan el aislamiento de los productores y pequeñas empresas locales en sus relaciones con el mercado, las instituciones del Estado y los agentes económicos modernos, y que les permita administrar los distintos momentos de los ciclos productivos, para la generación y retención de un mayor valor agregado por los propios productores locales.

Se privilegiarán aquellas regiones y municipios que presenten potenciales de integración empresarial asociativa y de establecimiento de redes urbano-rural de comercialización, y en los cuales confluyan los distintos programas económicos y sociales del Estado. Así mismo, se retomarán las experiencias del Proyecto de Desarrollo Empresarial Participativo de Organizaciones Asociativas Col 92/005 y del Dancoop.

Se realizarán, con el apoyo de las alcaldías y organizaciones locales, Laboratorios Experimentales de Organización (LEO) para la articulación de todos los actores sociales de la localidad, la concertación de prioridades de desarrollo y negociación de recursos necesarios para la creación de empresas, haciendo énfasis en la participación de la mujer y de los jóvenes. En los municipios con presencia de población indígena y afrocolombiana, se promoverá la participación equitativa de todos los grupos étnicos.

Se priorizará el apoyo a los grupos de recicladores, a las alternativas tecnológicas de agricultura orgánica adelantadas por las empresas asociativas de productores campesinos y a las acciones de protección de las microcuentas de acueductos veredales y municipales. En el marco de la política ambiental, estas organizaciones solidarias tendrán prelación en el Fondo Ambiental y el Proyecto Biopacífico del Ministerio del Medio Ambiente, el Fondo de Regalías y el Fondo Amazónico, en sus respectivas áreas de cubrimiento.

Este programa se pondrá en marcha en el marco de la Red de Solidaridad Social, en estrecha coordinación con el anterior programa, el Plan Nacional de la Microempresa y las entidades ejecutoras de la política de desarrollo empresarial campesino.

### **C. Programa Nacional Capitalización Social**

Se creará una línea de redescuento en el IFI destinada a fomentar la inversión de los empresarios asociados, mediante el anticipo de los aportes individuales establecidos por cada entidad o requeridos por las inversiones mencionadas en los proyectos. Esta línea atenderá prioritariamente los proyectos formulados por los subsectores menos desarrollados y aquellos que se orientan a la creación y/o consolidación de empresas generadoras de empleo e ingresos. Se pretende financiar con la línea de capitalización cerca de 1.000 empresas solidarias, en los tres años.

Con el fin de estimular la ampliación de cobertura y diversificar los servicios de financiación en favor de la población rural pobre, el Gobierno Nacional ha dispuesto recursos para asumir con cargo al presupuesto nacional el sobre costo en que puedan incurrir las empresas solidarias financieras y demás intermediarios financieros en las operaciones de crédito con pequeños productores campesinos. En 1996 este programa cuenta con una asignación de \$10.535 millones. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural expedirá un reglamento para el pago de las compensaciones a los intermediarios financieros en esas operaciones de crédito.

Por su parte, y con el fin de promover la modernización de la comercialización y los procesos de agregación de valor en las zonas rurales, y principalmente en favor de los pequeños productores, se fortalecerá el vínculo entre el Fondo EMPRENDER y el sistema cooperativo, con el fin de acelerar las actividades y el cumplimiento de los objetivos de dicho Fondo.

#### **D. Participación en la Política de Modernización Rural y Desarrollo Empresarial Campesino**

Las organizaciones solidarias podrán contribuir a dinamizar la ejecución de los proyectos de reforma agraria, ofreciendo servicios como inmobiliarias rurales y entidades desarrolladoras de proyectos de parcelación. Para esto, el INCORA y FINAGRO diseñarán líneas de crédito puente y de preinversión específicas, a través de las cuales se pueda hacer la transferencia de los subsidios y la subrogación de créditos a los beneficiarios finales. De esta forma, las empresas solidarias podrán formular proyectos, hacer la preselección de beneficiarios, prestar apoyo en la formulación de los proyectos productivos, coordinar la acción de las entidades del sistema nacional de reforma agraria que sean pertinentes para el desarrollo de cada proyecto, y prestar los servicios complementarios (comercialización, transformación industrial, asistencia técnica, etc.) para el éxito empresarial de las parcelaciones.

Se le dará atención prioritaria a la consolidación de empresas solidarias en las zonas de titulación colectiva de las comunidades negras, mediante la asesoría técnica y el apoyo a alternativas tecnológicas.

Así mismo, en el marco de la Ley 41 de 1994 y la política de adecuación de tierras, las empresas solidarias tendrán la oportunidad de actuar como organismos ejecutores, principalmente en proyectos de irrigación y drenaje en pequeña y mediana escala. Con la participación, en especial de las cooperativas, se buscará contribuir a acelerar la ejecución y el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo, y a que dichas empresas, a su vez, puedan encontrar nuevas líneas de trabajo para ampliar sus servicios y consolidarse como instrumentos del desarrollo empresarial participativo.

En desarrollo de la Ley 101 de 1993, las asociaciones de productores y las cooperativas podrán cofinanciar proyectos de desarrollo rural. Se podrán ejecutar obras de construcción y mantenimiento de infraestructura rural (vías y electrificación), de acueductos veredales y saneamiento básico y de asistencia técnica, entre otros. A través de la figura de organismos ejecutores, las empresas solidarias también podrán contribuir a impulsar la ejecución de los programas de vivienda social rural, mediante la formulación y ejecución de los proyectos. Para ello es necesario que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Red de Solidaridad reglamenten la forma como la Caja Agraria puede implantar el esquema de organismos ejecutores para agilizar la ejecución de los recursos del subsidio para vivienda social rural.

En el marco de la política para modernizar la comercialización agropecuaria, que buscan sustraer al IDEMA de sus funciones como operador en el mercado de físicos, tanto en el mercadeo de las cosechas como en la distribución de bienes básicos para el consumo de la población más pobre en zonas marginales, el Instituto se apoyará en las empresas solidarias para desarrollar convenios de distribución y provisión de bienes básicos a las tiendas comunales. Estas mismas empresas podrán también, en un principio, comprar cosechas mediante mandatos de compra del IDEMA, mientras las mismas se van consolidando como operadores eficientes en esos mercados, buscando facilitar la evolución del sistema de incentivos hacia el cual el gobierno desea orientar la acción del IDEMA.

### III. RECOMENDACIONES

El DNP y el DANCOOP recomiendan al CONPES:

1. Aprobar la Política para el Sector de la Economía Solidaria propuesta en presente documento.
2. Solicitar al Ministerio de Hacienda, al DNP y al Dancoop, elaborar un Proyecto de Ley para la transformación del Dancoop en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, crear la Superintendencia de Economía Solidaria y modificar las normas relativas a la estructura del sistema financiero cooperativo.
3. Solicitar al Ministerio de Desarrollo, al Departamento Nacional de Planeación y al Dancoop gestionar, en un plazo no mayor de seis meses, la definición de los procesos corporativos que asumirán la ejecución de los programas de promoción del sector de economía solidaria y las funciones que hoy le corresponden al Dancoop en este campo.
4. Durante el período de transición, solicitar al Ministerio de Hacienda y a la Superintendencia Bancaria brindar asistencia técnica al Dancoop para la creación de la Superintendencia de Economía Solidaria y el desarrollo de las funciones vigilancia y control de las entidades cooperativas financieras.
5. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación que, conjuntamente con el Ministerio de Hacienda, apropien los recursos presupuestales para garantizar la financiación de los programas de la Política de Modernización y Desarrollo del Sector de Economía Solidaria, del período de transición institucional y del nuevo esquema institucional propuesto.
6. Solicitar al IFI la creación de la línea específica de crédito para la capitalización del sector de la economía solidaria.
7. Solicitar al Ministerio de Desarrollo y a la Corporación Mixta para el Desarrollo de la Microempresa la destinación de recursos para la capacitación empresarial y técnica de la microempresas asociativas.
8. Solicitar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural:

- Incluir en la negociación del proyecto de crédito externo para financiar la Reforma Agraria una línea de crédito para prefinanciar el desarrollo de proyectos de parcelación.
  
- Solicitar al Consejo Nacional de Adecuación de Tierras -CONSUAT- la definición de políticas que incentiven a las empresas solidarias a actuar como organismos ejecutores privados en proyectos de riego y drenaje en pequeña y mediana escala.
  
- Reglamentar, conjuntamente con la Red de Solidaridad Social, la forma como la Caja Agraria implantará el esquema de organismos ejecutores para la ejecución de los recursos del subsidio para vivienda social rural, dando prelación a las organizaciones de economía solidaria.
  
- Solicitar al IDEMA que, antes del 28 de febrero de 1996, defina un programa de convenios con empresas de economía solidaria regionales para surtir y administrar expendios y tiendas comunales, y para desarrollar mandatos de compra de cosechas en zonas marginales.
  
- Reglamentar, antes del 29 de febrero de 1996, el programa de compensación de sobrecostos en que incurren los intermediarios financieros en las operaciones de crédito con los pequeños productores campesinos.