

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA
Facultat d'Economia
Institut Universitari d'Investigació en
Economia Social, Cooperativisme i Emprenedoria



Doctorado en Economía Social

Tesis Doctoral

**La Legitimación del
Cooperativismo y de la Economía Social y Solidaria
en las Políticas Públicas de Iberoamérica**

*El fomento cooperativo desde el gobierno de la República de Colombia y la
influencia de Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo
(Del 1913 a la actualidad).*

Tesis Doctoral elaborada por:
César Sánchez Álvarez

Dirigida por:
Dr. Rafael Chaves Ávila

València, 2016.

Índice

SIGLAS Y ABREVIATURAS	7
AGRADECIMIENTOS	13
ABSTRACT (<i>en inglés</i>)	19
PRÓLOGO	23

I

CAPITULO 1. INTRODUCCIÓN	31
1.1. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN DOCTORAL.....	33
1.2. INTERÉS DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y NACIONALES POR LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA	35
1.3. ANÁLISIS Y LIMITES DE LA LITERATURA PRODUCIDA SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS Y ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN IBEROAMÉRICA.....	39
1.4. ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN. OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y TESIS.....	46
1.5. METODOLOGÍA.....	49
1.6. REFLEXIONES FINALES A LA INTRODUCCIÓN	55
CAPITULO 2. ENFOQUES DE INVESTIGACIÓN DE REFERENCIA	57
2.1. INTRODUCCIÓN.....	59
2.2. ENFOQUE EPISTEMOLÓGICO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA.....	59
2.3. SÍNTESIS DE ENFOQUES DE REFERENCIA	60
2.4. UNA HEURÍSTICA COMPROMETIDA	73
CAPÍTULO 3. MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA	77
3.1. INTRODUCCIÓN.....	79
3.2. CONCEPTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA	79
3.3. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA LEGITIMIDAD	101
3.4. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA Y LOS MODELOS PARA SU ANÁLISIS.....	123
3.5. CONCLUSIONES. UNA PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE LOS ARGUMENTOS.....	134

II

CAPITULO 4. REFERENTES EN IBEROAMÉRICA. ARGENTINA Y BRASIL	143
4.1. INTRODUCCIÓN	145
4.2. LA REPÚBLICA ARGENTINA	148
4.3. LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL	172
4.4. CONCLUSIONES	183
CAPÍTULO 5. ELEMENTOS CONCEPTUALES, LEGALES Y CUANTITATIVOS DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA EN LA REPÚBLICA DE COLOMBIA	185
5.1. INTRODUCCIÓN.....	187
5.2. INICIOS DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA.....	188
5.3. RELACIONES ENTRE ESTADO Y LAS COOPERATIVAS EN EL SIGLO XX	192
5.4. GRUPOS DE INVESTIGACIÓN SOBRE COOPERATIVAS Y ECONOMÍA SOLIDARIA	196
5.5. APORTES A LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA Y SU INFLUENCIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	201
5.6. RECONOCIMIENTO DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA COMO SISTEMA SOCIOECONÓMICO	206

5.7. CREACIÓN DE LA MUESTRA PARA EL ANÁLISIS CUANTITATIVO.....	211
5.8. INSTITUCIONES DE DISEÑO Y FORMULACIÓN. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL.....	222
5.9. REFLEXIONES FINALES	227

III

**CAPITULO 6. POLÍTICAS DE FOMENTO DEL COOPERATIVISMO Y LA ECONOMÍA
SOLIDARIA EN COLOMBIA DURANTE EL SIGLO XX..... 231**

6.1 INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO	233
6.2. FASE “EL ORIGEN” DEL COOPERATIVISMO EN COLOMBIA (1913-1959).....	234
6.3. FASE “LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA HACIA EL DESARROLLO” (1959 Y 1983).....	245
6.4. FASE “LA INTEGRACIÓN HACIA EL DESARROLLO” (1983-1991).....	274
6.5. FASE “LA EVOLUCIÓN HACIA LA GLOBALIZACIÓN” (1991-2002).....	288

**CAPÍTULO 7. POLÍTICAS DE FOMENTO DEL COOPERATIVISMO Y LA ECONOMÍA
SOLIDARIA EN COLOMBIA DURANTE EL SIGLO XXI 313**

7.1. INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO.....	315
7.2. FASE “EL RESURGIMIENTO DE LA CRISIS” (2002-2010).....	316
7.3. FASE “LA ATENCIÓN DESDE EL CONTROL” (2010-2015)	346
7.4. IMPLICACIONES DURANTE LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO DE LA FASE. ACUERDO PARA LA PROSPERIDAD N. 81.....	361
7.5. CONCLUSIONES Y OBSERVACIONES SOBRE LAS FASES DEL SIGLO XXI.....	364

IV

CAPITULO 8. DINÁMICAS INSTITUCIONALES DE FOMENTO ENTRE 2000-2014 369

8.1. INTRODUCCIÓN	371
8.2. ELEMENTOS DETERMINANTES IDENTIFICADOS EN LAS ENTREVISTAS	373
8.3. DINÁMICAS INSTITUCIONALES PRESENTES EN LAS FASES HISTÓRICAS.....	390
8.6. REFLEXIONES FINALES.....	403

CAPÍTULO 9. CONCLUSIONES FINALES 405

9.1. SÍNTESIS DE LOS CAPÍTULOS.....	408
9.2. CONCLUSIONES SOBRE LA CARACTERIZACIÓN HISTÓRICA	413
9.3. CONCLUSIONES SOBRE LA TRAYECTORIA DE LA LEGITIMIDAD DE LAS INSTITUCIONES DE FOMENTO	423
9.4. CONCLUSIONES FRENTE A OTROS PAÍSES DE LA REGIÓN.....	428
9.5. CIERRE	429

CONCLUSION *(en inglés)*..... 433

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES, GRÁFICOS Y TABLAS..... 443

BIBLIOGRAFÍA 447

Siglas y abreviaturas

SIGLAS

ACI	Alianza Cooperativa Internacional
ACDI	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
ALFA	Programa de cooperación entre instituciones de educación superior de la Unión Europea y América Latina
ALICOOP	Alianza Cooperativa Colombiana
ANUC	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (Colombia)
ASCOOP	Asociación Colombiana de Cooperativas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reestructuración y Fomento
CECORA	Central de Cooperativas de la Reforma Agraria (Colombia)
CESOT	Centro de Estudios de Sociología del Trabajo (Argentina)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIEC	Centro de Investigación y Educación Cooperativa de la Cooperativa de Profesores de la Universidad Nacional de Colombia
CIRIEC	Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa
CNES	Consejo Nacional de Economía Solidaria (Brasil)
CNP	Consejo Nacional de Planeación (Colombia)
CNPq	Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico de Brasil
COLCIENCIAS	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colombia)
CONCINET	Consejo Nacional de Investigación Científicas y Tecnológicas (Argentina)
CONACTA	Confederación de Cooperativas de Trabajo Asociado (Colombia)
CONES	Consejo Nacional de Economía Solidaria (Colombia)
CONFECOOP	Confederación Colombiana de Cooperativas
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social (Colombia)
COOPDESARROLLO	Central Cooperativa de Crédito y Desarrollo Social (Colombia)
COPAC	Comité para la Promoción y Progreso de las Cooperativas
DANE	Departamento Nacional de Estadística (Colombia)
DIAN	Departamento Nacional de Impuestos y Aduanas (Colombia)
DNP	Departamento Nacional de Planeación (Colombia)
DANSOCIAL	Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (Colombia)
DANCOOP	Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas (Colombia)
DGRV	Confederación Alemana de Cooperativas

DENACOOOP	Departamento de Cooperativismo y Asociativismo del Ministerio de Agricultura DRI-PAN
DPS	Departamento de Prosperidad Social (Colombia)
DRI-PAN	Fondo de Desarrollo Rural Integral – Programa de Alimentación y Nutrición (Colombia)
ECOSOL	Grupo de Economía Solidaria de la Fundación Universitaria “Luis Amigó” (Colombia)
ELP	Ejercito de Liberación Popular (Colombia)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejercito del Pueblo
FBES	Foro Brasileño de Economías solidarias
FEDECOOP	Federación de Cooperativas de Habitaciones de Colombia
FEDESARROLLO	Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Colombia)
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Colombia)
FINANCIACOOP	Instituto de Financiamiento y Desarrollo Cooperativo (Colombia)
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (Colombia)
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Colombia)
FOGACOOP	Fondo de Garantías para Entidades Cooperativas (Colombia)
FOGAFIN	Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Colombia)
FONADE	Fondo Financiero de Proyecto de Desarrollo (Colombia)
FONES	Fondo de Fomento para la Economía Solidaria (Colombia)
FOMIPYME	Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Microempresas Pequeñas y Mediana (Colombia)
FOSYGA	Fondo de Solidaridad y Garantía (Colombia)
FUNDIBES	Fundación Iberoamericana de la Economía Social
GMH	Grupo de Memoria Historia de Colombia
IAEN	Instituto de Altos Estudios Nacionales (Perú)
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
IICA	Instituto Inter-Americano de Cooperación para la Agricultura
ICFES	Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación
IER	Instituto de Estudios Rurales (Colombia)
IEMP	Instituto de Estudios del Ministerio Público (Colombia)
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planeación Social y Económica
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
IDEMA	Instituto de Mercadeo Agropecuario (Colombia)
INDESCO	Instituto de Economía Social y Cooperativismo (Colombia)
INAC	Instituto Nacional de Acción Cooperativa (Argentina)
INACyM	Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual (Argentina)

INAES	Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (Argentina)
INAM	Instituto Nacional de Acción Mutua (Argentina)
IPES	Instituto para la Promoción de la Economía Solidaria (Argentina)
ILDECOOP	Instituto de la Cooperación (Argentina)
IUDESCOOP	Instituto Universitario en Economía Social, Cooperativismo y Emprendimiento (España)
LINALCO	Liga Nacional de Cooperativas Limitada (Colombia)
M-19	Movimiento 19 de Abril
OCA	Organización de Cooperativas de América
OCB	Organización de Cooperativas de Brasil
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas de Desarrollo
RAE	Real Academia Española
RIPES	Red Internacional de Promoción de la Economía Social y Solidaria
RUES	Registro Único Empresarial y Social (Colombia)
RULESCOOP	Red Universitaria Eurolatinoamericana en Estudios Cooperativos y de Economía Solidaria
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje (Colombia)
SENAES	Secretaria Nacional de la Economía Solidaria (Brasil)
SICSES	Sistema Integrado de Captura de la Superintendencia de Economía Solidaria (Colombia)
SIGCOOP	Sistema de Información General de Cooperativas (Colombia)
SIPLAFT	Sistema de Prevención y Control de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (Colombia)
SISBEN	Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (Colombia)
UAEOS	Unidad Administrativa Especial para las Organización Solidarias (Colombia)
UCONAL	Unión Cooperativa Nacional (Colombia)
UNES	Unidad de Estudios Solidarios (Colombia)
UNICOSOL	Red Colombiana Interuniversitaria De Economía Solidaria (Colombia)
UNICOOP	Unión de Cooperativas de Colombia
UNIMINUTO	Universidad Minuto de Dios (Colombia)
UNISINOS	Universidade do Vale do Rio Dos Sinos (Brasil)
UNRISD	Oficina de Desarrollo Social de las Naciones Unidas
UNIRCOOP	Red Universitaria de las América para estudios cooperativos y asociativismo.

ABREVIATURAS

Apart.	Apartado
APP	Acuerdos Para la Prosperidad
Art.	Artículo
Cap.	Capítulo
CPP	Ciclo de Políticas Públicas
CTA	Cooperativa de Trabajo de Asociado
EAT	Empresa asociativa de trabajo
ES	Economía Social
ESS	Economía Social y Solidaria
ESALES	Entidades Sin Ánimo de Lucro y Economía Solidaria
IAP	Investigación-Acción-Participante
MATCOM	Proyecto “Materiales y técnicas para la formación en gestión cooperativa”
MIPYME	Micro, pequeña y mediana empresa
MINHACIENDA	Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Colombia)
MINTRABAJO	Ministerio del Trabajo (Colombia)
OESS	Organización de la Economía Social y Solidaria
PLANDECOOP	Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo
POS	Planes Obligatorios de Salud
PND	Plan Nacional de Desarrollo
Precoop	Precooperativa
PRODEP	Programa de Desarrollo Empresarial Participativo
SEC	Sistema de Economía Cooperativa
SECSS	Sistema de Economía Cooperativa, Social y Solidaria
SUPERSOLIDARIA	Superintendencia Nacional de Economía Solidaria (Colombia)

Agradecimientos

Cada línea de esta tesis doctoral representa el fruto de un viaje de cinco años de labor y dedicación lleno de emociones y pasiones. El viaje ha estado lleno de personas que con sus formas de ser y su conocimiento, han acompañado el transcurrir equilibrado y armonioso por un camino del mejor realismo mágico.

Al finalizar cada viaje aparecen los recuerdos de todas las personas que han estado en la distancia apoyando un camino repleto de emociones, haciendo más ligero el caminar.

Repensar a los momentos pasados hace que se disfrute el viaje en doble sentido, gracias al recuerdo de muchísimas situaciones en compañía de personas que han orientado este camino.

Otros momentos se han generado durante el camino que no han sido previstos, y han sido sorprendentes, mi inmenso agradecimiento a todas aquellas que están, que siguen y seguirán acompañando nuevos procesos y acontecimientos que nos regalará esta vida. A todas las personas, gracias infinitas por vuestra cooperación y disponibilidad. Con vuestra ilusión y pasión, el camino ha tenido el equilibrio perfecto entre la serenidad y la emoción.

Los momentos transcurridos en vuestra compañía han sido de gran provecho, estimulando y profundizando aspectos profesionales y personales.

Iniciar un nuevo camino plantea nuevas dudas e incertidumbres pero es, sin lugar a dudas, comenzar de nuevo con la seguridad de los pasos ya realizados.

Ningún paso ha sido dado en vano, la experiencia compartida de proyectos que iniciaban o terminaban ha tenido diversos aprendizajes gracias a todas las personas que me han acompañado, os doy mil gracias.

Así mismo, se quiere agradecer a los miembros del tribunal su disponibilidad a la hora de realizar la función de evaluación y revisión de la Tesis Doctoral, evaluación que ha servido para mejorar la calidad científica del trabajo final. De igual modo se agradece la labor de orientación del director de la Tesis Doctoral.

València, 21 de març, 2016

A mi familia

“Il bello di un procedimento scientifico è che esso non fa mai perdere tempo agli altri: anche lavorare sulla scia di una ipotesi scientifica per scoprire poi che bisogna confutarla significa avere fatto qualcosa di utile sotto l’impulso di una proposta precedente (...).”

(Eco, 1977 [2009], p. 42)

(5 enero, 1932 – 19 febrero, 2016)

Abstract

THE PHD RESEARCH is originated from a proposition about the Social and Solidarity Economy in developed economies, in particular about the cooperatives firm: the promotion and encourage actions designed by government without plural participation, the cooperative firms could be an government's instrument, to raise up its economic development aims. Presume has two consequences considered in this PhD Thesis. The first: the instrumentalization prevents that autonomy and independence could be to fulfil. The second, the Social and Solidarity Economy no grown up like a social movement, and it emerges like an economic phenomenon that offers collectives' need solutions, that was diagnosed by government, previously.

Therefore, we presuppose that if the Social and Solidarity Economy are instrumentalized, no guarantee its legitimation like social movement and devitalize its impact like an economic phenomenon along the time. Hence, from neutrality and opposition to initial presumption, present the follow thesis,

The policy formulation to encouragement the Social and Solidarity Economy has guaranteed its legitimation.

It is an evident consensus among international actors about the impact on social and economic development of cooperative enterprises, which is currently extending to the Social Solidarity Economy too. The United Nation's documents is an evidences, such as the Resolutions of the United Nations General Assembly that effort and encourage Member States in fostering and promoting cooperative. Since 1992, the United Nations General Assembly has based its positions in the General Secretary of the United Nations reports on the role of cooperatives in social development, as well as its importance for achieving the goals of the World Summit

for Social Development (1995), the Millennium Development Goals (2000-2015) and the current Objectives for Sustainable Development (2015-2030).

The role of cooperative enterprises recognition, and its extension to the Social and Solidarity Economy, create the question about the degree of legitimacy that national economies has, understanding national economies as free market systems economic, which have a political organization to give impetus and encouragement to associative forms related to the Social and Solidarity Economy. The last question is central to the research presented.

Public policies that promote Social and Solidarity Economy can be derived from processes of recognition and legitimacy. Duality is raised in this doctoral research with the aim to identify the State functions in this regard. Thus, research is aimed at analysing; (i) national and international actors who recognize the Social and Solidarity Economy legal forms, and (ii) the evolution of the spaces of legitimacy and consensus among stakeholders to ensure consistency with the autonomy principles and independence of enterprises cooperatives, related to the freedom right of association and business creation in contemporary democratic political regimes.

Colombia offers interesting elements for analysis. To identify the differentiating features it is necessary a comparative study with two other major economies in the region, such as the Republic of Argentina and the Federative Republic of Brazil. The purpose of the comparative analysis is to identify the substantial differences between countries, to focus the analysis and point you in the right direction, generating more elements of reflection and scientific reasoning.

The validity and recognition of the proposal presented by the Social and Solidarity Economy, requires a process definition leading the legitimacy to structure the analysis of relations between the State and the Social and Solidarity Economy, as well as identifying conceptual areas and common grounds for the social State action. To this aim, one chapter is dedicated on defining the Doctoral Thesis fundamental concepts: Social and Solidarity Economy, legitimacy and public policy. Empirical research will be elucidated from its theoretical definitions, conducted in the second half of the job. The empirical work will be oriented to the historical evolution analysis of hundred years of public policy development and promotion of the Social and Solidarity Economy in Colombia.

Prólogo

*Cada cuerpo tiene su armonía y su desarmonía.
En algunos casos la suma de armonías
puede ser casi empalagosa.
En otros el conjunto de desarmonías
produce algo mejor que la belleza.*

Teoría de Conjuntos
de Mario Benedetti

ESTE TRABAJO DE INVESTIGACIÓN DOCTORAL nace de un supuesto sobre la Economía Social y Solidaria (ESS) en economías en desarrollo, en específico sobre las cooperativas: las acciones de promoción y fomento¹ diseñadas por el Estado sin participación plural tienden a instrumentalizar las empresas cooperativas, a favor de los objetivos de desarrollo económico diseñados por el Estado. El supuesto tiene dos consecuencias que están consideradas en la investigación doctoral. La primera: la instrumentalización impide que se cumplan los principios de autonomía e independencia, que caracterizan a las empresas en una economía de mercado. La segunda: la ESS no florece como movimiento social, emergiendo como fenómeno económico que ofrece respuestas a las necesidades de colectivos específicos, diagnosticadas por las estructuras del Estado.

Así bien, se presupone que la instrumentalización de organizaciones de la ESS no garantiza la legitimidad de la ESS como movimiento social, debilitándolo en el tiempo como fenómeno económico ya que se hace dependiente de las políticas públicas estatales. Por tanto desde la neutralidad y a través de la oposición al supuesto inicial, planteamos la siguiente tesis,

La formulación de las políticas públicas para el fomento de la Economía Social y Solidaria ha garantizado su legitimación

A la vez que existe el riesgo de instrumentalización, se evidencia un consenso entre los actores internacionales sobre la incidencia en el desarrollo social y económico de las empresas cooperativas, extendiéndose actualmente también a la

¹ Durante el trabajo los lemas *promoción* y *fomento* serán utilizados indistintamente. Se dará prioridad al uso de *fomento* o *fomentar*, por considerar su mayor amplitud en el significado, ya que incluye otras acciones en su primera acepción del verbo “fomentar”: *excitar, promover, impulsar o proteger algo* (Real Academia Española).

ESS. La evidencia se encuentra en documentos de las Naciones Unidas, como son las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas que impulsan y estimulan a los Estados miembros en el fomento y la promoción cooperativa. Desde 1992, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha basado sus posicionamientos en los Informes del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el rol de las cooperativas en el desarrollo social, así como su importancia para alcanzar los objetivos de la Cumbre para el Desarrollo Social (1995), los Objetivos del Milenio (2000-2015) y los actuales Objetivos para el Desarrollo Sostenible (2015-2030).

A modo de ejemplo, en 1995 durante la Cumbre para el Desarrollo Social, realizada en Copenhague se recoge el rol y la aportación de las cooperativas para *la erradicación de la pobreza, la generación de empleo pleno y productivo y la promoción de la integración social* (Naciones Unidas, 1995), reconociéndose como estrategia dentro del noveno compromiso de la Cumbre, el cual se centraba en la utilización de recursos asignados al desarrollo social. Asimismo, se reconoce la necesidad de fortalecer las cooperativas en diversos aspectos, desde la asistencia técnica, el aumento de la productividad, la participación en las cooperativas comunitarias, la ampliación de mercados, entre otras. La relevancia de las cooperativas en el Informe de la Cumbre es sólida, y se plantean acciones como el impulso de las bases jurídicas para fomentar la iniciativa empresarial cooperativa dentro de la centralidad del empleo, la promoción de libre formación de cooperativas para promover la igualdad y la justicia social, entre otras encaminadas a ser un instrumento para lograr los objetivos de desarrollo social.

Como se podrá observar, desde las Naciones Unidas la figura de la empresa cooperativa –junto con la microempresa– se identifica como un agente de desarrollo social. Cabe preguntarse cómo han sido adaptadas las recomendaciones estratégicas por parte de los Estados miembros de las Naciones Unidas.

El reconocimiento de la función de las empresas cooperativas, y en su extensión a la ESS, plantea cuestionarse el grado de legitimación que tiene en las economías nacionales. Se entienden las economías nacionales como sistemas económicos de libre mercado, que disponen de una organización política para dar impulso y estímulo a las formas asociativas relacionadas con la ESS. Este cuestionamiento es central para la investigación doctoral que se presenta.

Las políticas públicas que fomentan la ESS pueden derivarse de procesos de reconocimiento y legitimación. Esta dualidad es planteada en la investigación doctoral con el objetivo de identificar las funciones del Estado al respecto.

Así bien, la estructura de la investigación se orienta a identificar; (i) los actores nacionales e internacionales que reconocen las formas jurídicas de la ESS, y (ii) la evolución de los espacios de legitimación y concertación entre los actores para garantizar la coherencia con los principios de autonomía e independencia de las empresas cooperativas, relacionados con el derecho a la libertad de asociación y de creación de empresa en los regímenes políticos democráticos contemporáneos.

El análisis de las políticas públicas implica tener instrumentos y modelos de análisis. El trabajo recoge el Ciclo de la Política Pública –y sus críticas- para conocer sus alcances en el análisis. Es útil la comprensión del concepto de política pública y su dimensión científica para plantear una metodología de análisis, orientada al discurso y en la construcción de argumentos por los actores de la política pública para diseñar y formular procesos, instrumentos y herramientas de fomento.

Los argumentos sobre la validez del concepto de la ESS están presentes en diferentes trabajos y líneas estratégicas de organizaciones nacionales e internacionales, con la consecuencia del aumento de la investigación durante estos últimos años. Por este motivo, se dedicará un espacio inicial a la revisión de la literatura existente, contextualizado al ámbito geográfico, buscando identificar el aporte que proporciona esta Tesis Doctoral.

La conceptualización de la temática exige un grado de especialización y focalización, que en el caso se dirige al análisis de las relaciones entre el Estado y la ESS. Se ha seleccionado la República de Colombia como contexto de análisis por una serie de motivos relevantes, en concreto debido a su contexto político y ambiental definido que por más de cincuenta años de conflicto interno, por su situación geopolítica como país representativo de una región de América Latina y el Caribe, por su dimensión socioeconómica y cultural condicionada por su contexto político y ambiental, donde los recursos naturales son elementos relevantes para el equilibrio macroeconómico del país. Además porque si existe la certeza de que las políticas públicas nunca han sido concertadas ni consultadas con el cooperativismo aunque el Estado siempre se ha apoyado en las formas cooperativas para tener acceso directo a la comunidad (Dávila, 2006, p. 167), es necesario caracterizar el proceso de

construcción de la política pública que legitima las empresas cooperativas como agentes de desarrollo de la ESS.

Por tanto, Colombia ofrece elementos interesantes para el análisis. Para detallar las características diferenciadoras propias de Colombia, es necesario el estudio breve de otras dos economías importantes de la región, como son la República de Argentina y la República Federativa del Brasil. El propósito del estudio es identificar las diferencias sustanciales entre los países, es focalizar el análisis y orientarlo en la dirección correcta, generando mayores elementos de reflexión y argumentación científica.

La validez y el reconocimiento de la propuesta que plantea la ESS, necesita de la definición del proceso para estructurar el análisis de las relaciones entre el Estado y la ESS, así como la identificación de espacios conceptuales y argumentos comunes a la acción social del Estado. Para ello se dedicará un capítulo sobre la definición de los conceptos vertebradores de la Tesis Doctoral; Economía Social y Solidaria, legitimidad y políticas públicas. La investigación empírica se anclará desde sus definiciones teóricas, realizadas en la segunda parte del trabajo. El trabajo empírico será orientado al análisis de la evolución histórica durante cien años de formulación de políticas públicas de fomento y promoción de la ESS en Colombia.

Así bien, el trabajo de investigación doctoral está organizado en nueve capítulos, que pueden ser diferenciados en tres bloques.

El primer bloque se compone de la estructura epistemológica de la investigación y comprende del primer al tercer capítulo. El primer capítulo tiene el objetivo de introducir la estructura de la investigación, junto con el análisis de la literatura y los aportes del trabajo al campo científico correspondiente, la introducción presenta también la metodología. El segundo capítulo se dedica a definir el enfoque epistemológico estableciendo la síntesis entre tres enfoques. El tercer capítulo define y construye el marco de referencia teórico, a través de la conceptualización de los elementos centrales de la investigación.

El segundo bloque se orienta a identificar referentes externos e internos para el análisis. Está compuesto por el capítulo cuarto que realiza un breve estudio de dos realidades nacionales que son referentes en la región y sirven de análisis cruzado para el análisis de Colombia. El capítulo quinto presenta los elementos necesarios para iniciar el análisis de Colombia.

El tercer bloque condensa el análisis de la formulación de las políticas públicas desde 1913 y la evolución de las formas de la Economía Solidaria colombiana. El sexto capítulo trata la formulación durante el siglo XX. El capítulo séptimo se dedica a los primeros 14 años de siglo XXI, incluyendo también la planificación nacional hasta 2018, con los aportes oportunos sobre los Diálogos de la Habana entre el Gobierno y las FARC-EP. Así bien, en los capítulos sexto y séptimo se realiza el análisis de la centuria desde la propuesta de fases diseñada específicamente. El capítulo octavo expone los elementos que han sido relevantes como hallazgos y que definen la trayectoria de las políticas públicas. El capítulo noveno expone las conclusiones.

Capitulo 1. Introducción

La caridad es humillante porque se ejerce verticalmente y desde arriba; la solidaridad es horizontal e implica respeto mutuo.

Eduardo Germán María Hughes Galeano
(13 de Septiembre, 1940 – 13 de Abril, 2015)

1.1. Contextualización de la pregunta de investigación doctoral

La idea de enfocar la investigación doctoral en las relaciones entre el Estado y la ESS en la República de Colombia tiene motivaciones académicas y profesionales. Las motivaciones académicas se basan en reconocer, desde el análisis científico, cuáles son los efectos de la coherencia en el discurso de desarrollo económico sostenible cuando se basa en el fomento de modelos empresariales relacionados con la economía social y solidaria, y cómo se diseñan y formulan adecuadas políticas públicas para el fomento, promoción y fortalecimiento de éstas.

El estudio y análisis del contexto latinoamericano está motivado por la necesidad de reconocer las dificultades existentes en las políticas públicas en Estados con alta fragilidad institucional, que realizan políticas para reducir la pobreza y la exclusión social. En el caso concreto de la República de Colombia, se evidencia en mayor medida, caracterizado por la presencia durante más de cincuenta años del conflicto armado y por el modelo de crecimiento económico neoliberal que busca la focalización del gasto público desde parámetros de eficiencia y eficacia.

Analizar las políticas públicas de fomento de la ESS, implica dar validez empírica y hermenéutica a la heurística positiva interdisciplinaria, que pretende contribuir al conocimiento aplicado de las Ciencias Sociales, en concreto al conocimiento de la ESS.

Las motivaciones profesionales se orientan a dos caminos. El primero es proponer a los hacedores de políticas públicas una reflexión acorde con la identidad de la ESS como movimiento social, desde procesos de ordenación de recursos que tiene el objetivo de fomentar eficientemente el rol de la ESS en el desarrollo social. También,

implica indagar sobre las Organizaciones de la Economía Social y Solidaria (OESS) que conforman un fenómeno económico caracterizado por tener dinámicas específicas que deben ser consideradas directa o indirectamente en las políticas públicas.

La tesis doctoral necesita desarrollar una estructura metodológica para analizar las políticas públicas de fomento y fortalecimiento de la democracia económica a través de la constitución de las organizaciones de ESS.

Se analizará el caso de la República de Colombia, ya que posee diversas características coyunturales y estructurales, que conforman un estilo de diseño y formulación de políticas públicas características de un *Estado Social emergente*, con avances en los derechos sociales, pero con derechos económicos concentrados en diversas elites del país, que dificultan su desarrollo hacia una verdadera democracia (Acemoglu & Robinson, 2006).

Se considera relevante poner el foco de atención en la formulación de políticas públicas para la empresa cooperativa, por estar considerada la forma organizativa que ha dinamizado históricamente a la conformación de la ESS. Las empresas cooperativas son las organizaciones de la ESS que tienen presencia histórica formal en Colombia desde el año 1931.

Es necesario focalizarse en el diseño y formulación de políticas públicas, ya que éstas son esenciales para el cumplimiento por parte del Estado de sus funciones, siendo *un canal por el que se dan las interacciones entre el Estado y la Sociedad* (Torres Melo & Santander, 2013).

Por parte de las Naciones Unidas existe un consenso en recomendar a los Estados miembros que realicen medidas dirigidas a fomentar y fortalecer el Movimiento Cooperativo, también en estos últimos años a la ESS. Diferentes actores internacionales reconocen en la ESS, y en concreto en las empresas cooperativas, determinadas habilidades y competencias que favorecen y promueven el desarrollo social y económico de los países, que legitiman su función socioeconómica, los Informes del Secretario General de Naciones Unidas, las Recomendaciones n. 127 de 1966 y n. 193 de 2002, realizadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

1.2. Interés de las organizaciones internacionales y nacionales por la Economía Social y Solidaria

¿Por qué analizar las políticas públicas dirigidas al fomento y promoción de la Economía Social y Solidaria? Desde diferentes organizaciones internacionales existe un elevado interés por la ESS, donde se identifican las cooperativas como parte integrante de la ESS. Esto se debe a que se identifica a la ESS como garantía de estilos de desarrollo con alto grado de impacto e innovación social, tanto en la construcción de procesos para la formulación, como en la implementación de políticas públicas.

La OIT desde el 2010 organiza encuentros anuales de la Academia sobre la Economía Social y Solidaria² con el propósito de contribuir a la comprensión del concepto, discutir su relevancia en el desarrollo alternativo y buscar cómo relacionarlo al trabajo decente, así como crear una comunidad de prácticas sobre ESS.

También el proyecto “Potencialidades y Límites de la Economía Social y Solidaria³ (2012-2016)”, del Instituto de Investigación para el Desarrollo Social de las Naciones Unidas (UNRISD), plantea el rol de los movimientos sociales en los procesos e interacciones de la ESS para el desarrollo sostenible, en relación con los desafíos de la Agenda Post-2015, aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015.

Así mismo, la creación en mayo del 2013 del grupo de trabajo interinstitucional sobre ESS de Naciones Unidas ha planteado su preocupación sobre el proceso de elaboración de la Agenda de Desarrollo Post-2015 y el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible prestando atención insuficiente al papel de la ESS (TFSEE – Task Force for Social and Solidarity Economy, 2014, p. iv). La propuesta del grupo está centrada en el rol y el potencial de ESS;

“(...) Es importante que reconozcan –los gobiernos- no solo el potencial de la ESS sino también que las organizaciones e iniciativas implicadas en ella con frecuencia operan en ambientes políticos y legales desfavorables y en condiciones de competencia desigual con respecto a las empresas privadas. Las tendencias asociadas con la solidaridad y la cooperación al nivel de las organizaciones de ESS tienen que ir acompañadas de una solidaridad y redistribución propiciada por el Estado mediante políticas sociales, fiscales, de crédito, de inversión, de contratación pública, industriales y de formación, entre otras, a diferentes niveles de gobierno (ibídem, p. vii).

² <http://socialeconomy.itcilo.org/>

³ <http://www.unrisd.org/sse>

Más concreto, sobre el rol de las agencias de las Naciones Unidas es necesario dedicar atención ya que la generación de argumentos sobre la ESS ha sido importante. En específico, es necesario poner atención a los Informes del Secretario General y las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas dirigidas a las empresas cooperativas.

El año 2012 fue proclamado el Año Internacional de las Cooperativas por la Asamblea General de las Naciones Unidas. El Año Internacional se orientó a celebrar la importancia de las cooperativas en el desarrollo social, invitando a todos los países a diseñar acciones a favor de las cooperativas. Con anterioridad, la OIT estableció la formulación de directrices y recomendaciones sobre las empresas cooperativas a través de la Recomendación n. 193 de 2002.

Con la celebración del Año Internacional de las Cooperativas, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha querido estimular que los gobiernos y las organizaciones internacionales competentes prestasen atención a los resultados producidos por las cooperativas, junto con otros organismos nacionales e internacionales. De igual manera, la Asamblea General de las Naciones Unidas consideró que para alcanzar los objetivos de las diferentes cumbres internacionales se debían aprovechar y desarrollar plenamente las posibilidades que tienen las cooperativas en la consecución de los Objetivos del Milenio, por facilitar la participación de personas excluidas social y económicamente.

En concreto, en la Resolución n. 64/136 de 2010, la Asamblea consideró la necesidad crear un entorno favorable para el desarrollo de las cooperativas, diseñando medidas apropiadas para favorecer la cooperación de gobiernos y el Movimiento Cooperativo, además de la concienciación de la opinión pública y la promoción de la investigación sobre las actividades de las cooperativas y su efecto socioeconómico global, tanto en el plano nacional como internacional, promoviendo políticas públicas nacionales.

Se justifica la atención en las políticas públicas, ya que el Estado como institución formaliza las reglas del juego a través de textos jurídicos y administrativos (Roth, 2002, pp. 17-18), lo que permite incentivar o limitar la creación de organizaciones y redes de organizaciones que sirven de enlace entre las EESS y el entorno donde desarrollan su acción, y por consiguiente dar respuesta a las recomendaciones de las Naciones Unidas.

En la actualidad, Colombia tiene diferentes elementos que ponen de manifiesto el interés por el diseño y la formulación de políticas públicas dirigidas a la ESS. En concreto, los siguientes elementos dinamizan social y económicamente la construcción de políticas públicas:

- inicio de nuevos diálogos de paz por parte del gobierno y las FARC-EP,
- la crisis de las cooperativas de trabajo asociado,
- la intervención y liquidación de la mayor cooperativa de segundo grado que provee a servicios de salud en Colombia,
- la anterior ejecución del plan nacional de desarrollo (2010-2014) y el plan nacional de desarrollo (2014-2018) que se fomenta la asociatividad solidaria,
- la transformación en 2011 del organismo público encargado de diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas para la Economía Solidaria en el país.

De igual manera, los acontecimientos en la dimensión internacional, han sido relevantes para analizar el diseño y formulación de políticas públicas en Colombia, siendo:

- la firma de tratados de libre comercio con diversos países,
- el inicio de las negociaciones de la Alianza del Pacífico, (EEUU, México, Colombia, Perú y Chile),
- la realización de la Cumbre de las Américas en Cartagena de Indias (2014), junto diversos eventos internacionales importantes para el cooperativismo internacional que vieron su sede de realización también en Colombia,
- la nueva Agenda Post-2015 de las Naciones Unidas, con los objetivos de desarrollo sostenible.

Diferentes investigaciones realizadas sobre el impacto de la ESS y las cooperativas concuerdan con las implicaciones de éstas en el desarrollo del territorio desde el fomento de instituciones socioeconómicas que tienen impacto local a través de la transformación social (Coque, 2005; Dávila, 2006; Tomas Carpi J. A., 2008; Chaves & Pérez de Uralde, 2013). Por tanto, los objetivos de la investigación doctoral se relacionan a los intereses nacionales e internacionales sobre las implicaciones de la ESS en el desarrollo socioeconómico, considerando las políticas públicas que han sido dinamizadoras de los procesos de su fomento y fortalecimiento durante el tiempo. En el caso de Colombia, el desempeño de la ESS está relacionado

fuertemente con la presencia de grandes cooperativas de ahorro y crédito en todo el territorio nacional, *el sector cooperativo está presente en 617 municipios del país, (...) 56% de los mismos* (Arango et al., 2005, p. 46). De igual manera las cooperativas de trabajo asociado han tenido un crecimiento continuo desde el año 2000 hasta el 2010, pasando de 373 CTA a 4.307 y el número de trabajadores asociados pasó de 29.797 a 610.526, según datos de CONFECOOP del 2011 (Castillo, et al., 2011, p. 287).

En especial modo cabe resaltar cómo la ESS está reconocida por la Constitución Política de Colombia de 1991. Además las organizaciones de la ESS (OESS) han sido promovidas por planes y programas de distintos gobiernos. La Constitución de la República de Colombia de 1991, resalta la función del Estado para *garantizar, proteger, promover y fortalecer* la Economía Solidaria en los artículos, 38, 58 y 333, consagrando la Economía Solidaria, de la siguiente forma:

(i) "*Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad...*" (Título II, Capítulo I, artículo 38).

(ii) "*El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad*" (Artículo 58, párrafo 3).

(iii) "*...la empresa como base del desarrollo tiene una función social que implica obligaciones, el Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial...*" (Artículo 333, párrafo 3).

De igual manera, la Ley n. 454 de 1998 estableció un marco institucional para las organizaciones solidarias, conformado por: la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativa con actividad de ahorro y crédito (FOGACOOOP) y el Fondo de Fomento de la Economía Solidaria (FONES), así como el Consejo Nacional de la Economía Solidaria (CONES) y orientada al control y la supervisión, la Superintendencia Nacional de la Economía Solidaria (SUPERSOLIDARIA) (DNP, 2010a, p. 18).

Los instrumentos normativos de la ESS establecen un consenso en torno al carácter de servicio comunitario y la satisfacción de necesidades de sus asociados que tienen las organizaciones solidarias. Las características definidas para el ejercicio de una actividad socioeconómica asociativa, ya que la Ley n. 454 de 1998 establece que el vínculo asociativo es elemento determinante de los principios y fines contemplados en la ley (art. 6.2).

La necesidad que emerge desde un análisis previo de institucionalidad para el fomento de la ESS, se dirige a la intervención del Estado en sus *funciones tradicionales*

(Musgrave R. A., 1959), estableciendo si son adecuadas para garantizar la *governabilidad y la cohesión social del país* (Ortegon, 2008, p. 23), con la premisa de buscar mayor bienestar de los ciudadanos, a través del fomento de la ESS, como establece la normativa

La especificidad de la economía colombiana Colombia durante el siglo XX ha sido la influencia del conflicto armado interno. El conflicto armado ha estado determinado y dinamizado por movimientos guerrilleros, por grupos paramilitares, por el narcotráfico y también por el Estado en el ejercicio legítimo de la violencia. Las consecuencias del conflicto son muchas y diversas. La que ha tenido mayor incidencia ha sido la generación paraestatal del control del territorio por formas de economía criminal organizada, contraponiéndose a formas legales y legitimadas por la acción del Estado, esta consecuencia ha tenido efectos dramáticos; víctimas que han visto atacados sus Derechos Humanos Fundamentales, a través de la intimidación, secuestro, tortura, asesinato y despojo de sus tierras, generando un desplazamiento forzado dentro del país con la ruptura de las relaciones de solidaridad y confianza en las instituciones sociales y económicas del Estado.

1.3. Análisis y límites de la literatura producida sobre políticas públicas y Economía Social y Solidaria en Iberoamérica

América Latina se encuentra ante una nueva situación económica precedida por la implementación de relaciones Estado-sociedad basadas en el paradigma neoliberal. La nueva situación crean dinámicas que emergen desde los ajustes estructurales del último tercio del siglo pasado (Hintze, 2010, p.15). En términos generales, la situación se caracteriza por tener mayor estabilidad macroeconómica que en décadas anteriores, con un nuevo rol del Estado como actor generador de nuevas dinámicas económicas, entre ellas el impulso y fomento de las OESS y en específico las empresas cooperativas que ha tenido relaciones con el Estado desde el origen en el Siglo XX.

Sobre los trabajos históricos sobre el cooperativismo, destaca el trabajo del colombiano Carlos Uribe Garzón (1965 [2002]), un texto que ha formado más de tres generaciones de líderes y académicos cooperativistas en Colombia, y que se orienta a asentar las bases de la Doctrina Cooperativa en América Latina. Existen trabajos importantes con un enfoque descriptivo que se centran en las empresas cooperativas de América Latina, como son los trabajos de Benecke, Eschenburg y Frank (1976), Benecke y Eschenburg (1987), así como también trabajos significativos

anteriores realizados por agencias de las Naciones Unidas. La CEPAL realizó también un trabajo específico sobre los antecedentes y perspectivas del cooperativismo en América Latina y el Caribe (CEPAL, 1989), creando una panorámica de países analizados desde un enfoque descriptivo de políticas públicas y sus implicaciones en los diferentes países.

Las nuevas dinámicas de las políticas públicas han generado interés entre los investigadores dedicados a las empresas cooperativas, surgiendo de diferentes investigaciones desde inicio de siglo XX. Se pueden identificar trabajos que hacen referencia a la realidad cooperativa en su conjunto y la legislación dirigida a ésta (Sanz & Salinas, 2002). Así como trabajos descriptivos sobre las políticas públicas existentes sobre las cooperativas en el Mercosur y en los Estados asociados (Cracogna & De Lisio, 2007) e investigaciones especializadas sobre las cooperativas agropecuarias y de ahorro y crédito en el Mercosur (Martí, 2006).

De igual modo encontramos trabajos basados en la definición cuantitativa y cualitativa con dimensiones geopolíticas más amplias. Como son el trabajo con una dimensión internacional de la Economía Social en la Unión Europea (Monzón Campos & Chavés Ávila, 2012), y el análisis más específico del rol de las cooperativas en el mundo globalizado (Radrihan & Barría, 2007).

Para el Año Internacional de las Cooperativas (2012), la Organización Internacional del Trabajo para América Latina y el Caribe ha prestado atención al fenómeno cooperativo en el continente donde se recogen los diferentes estados del arte en la política pública dirigida a las cooperativas en América Latina (Mogrovejo, Mora, & Vanhuynegem, 2012).

La creación de observatorios para analizar la temáticas, han sido de ayuda para la agregación y acumulación de conocimiento de un contexto más amplio, como es el iberoamericano. En concreto, la Fundación Iberoamericana de la Economía Social (FUNDIBES) ha sido una de las instituciones que ha puesto atención al fenómeno desde las políticas públicas ofreciendo una visión y panorámica entre las dos orillas del océano Atlántico. En particular modo, destaca el volumen dedicado a conocer la situación de la Economía Social en toda Iberoamérica y su relación con otros agentes económicos (Pérez de Uralde J. M., 2006). Las investigaciones con un enfoque internacional ofrecen la visión iberoamericana sobre la Economía Social desde la producción de diversas investigaciones de carácter académico dando forma a los Anuarios de FUNDIBES (2009, 2010 y 2011). Así como otros textos relevantes de la

realidad de la Economía Social en el contexto iberoamericano (Pérez de Uralde J. M., 2006; Pérez de Uralde & Radrigán Rubio, 2006; Radrigán Rubio, 2008). Y sobre importancia de la Economía Social en la generación de empleo (Monzón Campos J. L., 2010).

De igual manera, los trabajos de comparación y la descripción de las políticas públicas nacionales sobre ESS se han desarrollado investigaciones sobre países latinoamericanos. Es el caso de los análisis realizados por Susana Hintze sobre Brasil y Venezuela (Hintze, 2010), desarrollando la línea de trabajo sobre las relaciones entre el Estado y la ESS y el ajuste estructural (Hintze, 2003). También existen trabajos específicos, sobre Venezuela (Díaz, 2006) y Ecuador (Lanas, 2014) que tienen un enfoque descriptivo. En el caso de Colombia con un enfoque descriptivo destacan, el trabajo inédito de Hernando Zabala sobre las relaciones entre el Estado y las Cooperativas (Zabala Salazar, 1997), también el texto de Quijano y Mardoqueo que analiza la historia de la doctrina colombiana en materia de cooperativas (Quijano Peñuela & Mardoqueo Reyes Grass, 2004). Centrándonos en la especificidad de Colombia y las cooperativas, el estudio sobre el impacto de las políticas públicas y la relevancia de las cooperativas en el país (Arango, Cardenas, Marulanda, & Paredes, 2004).

Desde un grado de mayor especificidad, dirigiendo al análisis de las dinámicas en el empleo y su relación con las cooperativas de trabajo asociado en América Latina, destacan los trabajos de Vuotto (2011) analizando el caso de Argentina, y en el caso específico de Colombia, el trabajo de Farné (2008) junto con los trabajos de la Escuela Sindical Colombiana durante los años del crecimiento del fenómeno de trabajo asociado en Colombia (Urrea, 2006).

De igual manera, con una visión en la Economía Social como actor de la cooperación al desarrollo y ofreciendo una perspectiva internacional se encuentra el trabajo coordinado por Chaves y Pérez de Uralde (2012), que tiene los objetivos de delimitar conceptualmente la Economía Social en los contextos internacionales estudiados y ofrecer un marco para analizar las políticas de fomento de la economía social (*ibidem*, p. 13).

En el caso de Colombia, las dinámicas sociopolíticas y económicas tienen una mayor complejidad. En gran parte por la presencia del conflicto armado desde los años cincuenta y la influencia del narcotráfico desde los años ochenta que han influido en la conformación de la clase política, así como el paramilitarismo y la

parapolítica durante los años noventa. Los cambios surgidos de las políticas macroeconómicas requieren de un análisis sobre las políticas públicas diseñadas y formuladas para fomentar la ESS. El análisis es necesario para pensar el futuro del país respecto a la ESS, sobre todo teniendo en cuenta los cambios institucionales que se han dado durante el siglo XX.

En Colombia se han realizado trabajos pioneros enfocados al análisis descriptivo de las políticas públicas para las cooperativas. Los trabajos editados por el Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP) sobre el proceso histórico de relaciones entre el Estado y el cooperativismo colombiano, la relevancia de los procesos de internacionalización para las empresas cooperativas y otras formas de la ESS, así como el diseño prospectivo de los escenarios para el cooperativismo en el país (Castillo, et al., 2011; Castillo, Dávila, Monsalve, Rodríguez, & Sánchez Álvarez, 2013; Obregón, Castillo, Rodríguez, & Sánchez Álvarez, 2014). También, se encuentra el trabajo de OIT donde se describe la situación sobre las cooperativas en Colombia (Bucheli, 2012). Existen otros trabajos que desde la década de los años ochenta y desde diferentes unidades de investigación han analizado las empresas cooperativas y la ESS como fenómeno emergente. Sobre los autores nos detendremos con más rigor, ya que serán considerados actores relevantes para influir en las políticas públicas de fomento.

En lo que respecta a la locución de la ESS, los trabajos que se han realizado desde el inicio del siglo XXI tienen origen en las reflexiones de la definición de la ESS en el continente. Al respecto podemos encontrar el trabajo seminal de Bastidas y Richer (2001) que plantean las definiciones en el contexto venezolano.

Una contribución importante para la ESS en Latinoamérica ha sido el volumen titulado “*La otra Economía*”, coordinado por David Cattani con la contribución de diferentes autores (Cattani, 2004). El volumen define y analiza los conceptos relacionados a la Economía Solidaria siendo ésta una alternativa a la economía capitalista. En específico, el volumen contiene un capítulo dirigido a las políticas públicas realizado por Kapron y Fialho (*ibidem*, pp. 345-351). El capítulo introduce la importancia de las políticas públicas para organizar la sociedad, planteando una pregunta pertinente para este trabajo; ¿cuáles son las formas de la política pública para la economía solidaria? (*ibidem*, p. 349) y que tendremos muy en cuenta en secciones posteriores.

Respecto a las Escuelas de pensamiento que existen en América Latina y que se han ido institucionalizando en torno al concepto de ESS, se destaca el discurso liderado por figuras como José Luis Coraggio, Luis Razeto y Aníbal Quijano entre otros.

Desde un ámbito más amplio dirigido al conocimiento de las políticas públicas de ESS, José Luis Coraggio (2012) coordinó un texto amplio donde participaron diez expertos y académicos internacionales, orientado a analizar las políticas públicas y el entramado de relaciones entre conocimiento y políticas públicas. El trabajo es una obra significativa por la contribución de los pensadores latinoamericanos y europeos que analizan el rol de la ESS desde las nuevas políticas de fomento diferenciándolas de políticas sociales y económicas, siendo para ello *necesario fundamentarlas en conocimientos empíricos sistematizados dentro de nuevo marco conceptual que corresponda al mandato constitucional* (*ibidem*, p. 217). La línea de trabajo de Coraggio plantea las políticas públicas de la región como políticas de los gobierno de turno, sin la posibilidad de ser consideradas políticas de Estado. En este caso, Coraggio entiende y carga de sentido transformador a la ESS desde la acción colectiva y considera que el cambio o transición a un nuevo régimen económico no está asegurado aunque se encuentren involucrados movimientos sociales (Coraggio J. L., 2013, p. 1).

En relación a los trabajos doctorales en línea con esta Tesis Doctoral, destacamos dos trabajos importantes por su afinidad con este trabajo doctoral. Por orden cronológico, el trabajo de investigación doctoral de Susana Hintze (2010) que analiza la ESS como alternativa al capitalismo desde un abordaje metodológico de procesos y análisis en Venezuela y Brasil. Las conclusiones del trabajo consideran que el desarrollo de la ESS depende de la calidad de las políticas que promuevan y la magnitud de los recursos que las sostengan, orientando la política a la construcción del orden social (Hintze, 2010, p. 182).

El segundo trabajo doctoral es el de María Eugenia Castela (2013), quien plantea el análisis de las políticas públicas para la ESS en Argentina y demuestra cómo las políticas vigentes entre 2003-2010 tenían una visión funcional considerando la eficacia de la ESS para crear empleo e ingresos para población excluida y vulnerable (Castela, 2013, p. 3). Las políticas argentinas durante el periodo analizado por Castela detallan el grado de instrumentalización por parte del Ministerio de Desarrollo Social para resolver problemas sociales de desempleo, pobreza y

exclusión de cooperativas y asociaciones desde la lógica del subsidio (*ibidem*, pp. 189-192).

Los anteriores trabajos examinados tienen una línea en común respecto al análisis de las políticas públicas. Concluyen que la ESS, y en particular modo las empresas cooperativas, son agentes socioeconómicos dependientes de la conformación de las políticas públicas.

Existen diferencias entre trabajos que tratan la ESS como un subsector de mercado, otros como un sistema o paradigma de nuevas relaciones conformando nuevos mercados. Pero en general el enfoque que se acepta está orientado a entender que las OESS son agentes que dinamizan el mercado generando nuevas condiciones en la organización de la demanda y maximización de la oferta en mercados específicos, convirtiéndose en agentes de regulación del mercado. Esto lleva a plantear diversas corrientes de pensamiento respecto a la ESS.

En lo referente a las políticas públicas, la mayoría de los trabajos siguen la misma metodología prescriptiva de la política pública, consideran los efectos positivos de las OESS en un entorno propicio, gracias a la existencia de políticas públicas idóneas. Desde los trabajos teóricos y empíricos, las conclusiones alcanzan el consenso de la necesidad de un espacio protegido para las OESS, que debe ser implementado o ejecutado desde la acción de Estado. Los trabajos tienen en la mayoría de los casos dos lógicas; positivista y normativa. Desde la lógica positivista buscan las relaciones de causalidad ante políticas públicas específicas dirigidas a fomentar la ESS. En cambio, la lógica normativa –más prescriptiva- identifican aquellas políticas públicas en diferentes países. En la mayoría de los trabajos, la política pública es entendida como leyes o decretos, siendo productos orientados desde la función de las OESS, y que serían aconsejables que se implementasen para estimular o desestimular las tendencias de las OESS, en tendencia con las recomendaciones de Naciones Unidas respecto al entorno favorable para las cooperativas.

Así bien, la totalidad de los trabajos se dirigen a generar un cuerpo de argumentaciones que refuerzan las recomendaciones de políticas públicas coherentes para orientar la OESS como fenómeno socioeconómico, es decir, se ofrecen una serie de medidas viables para que las OESS se desarrollen convenientemente.

Los trabajos que se han analizado, distinguen la ESS como un modelo de organización del mercado que debe ser reconocido por el Estado con la aplicación de

determinadas políticas públicas. Ahora bien, en el caso de la legitimación de la política pública podríamos pensar que la política pública dirigida a la ESS es ya de por sí un instrumento de legitimación o en cambio, la legitimación proviene de la participación en los espacios de diseño, formulación y toma de decisiones sobre las políticas públicas que se irán posteriormente a implementar.

Desde los análisis sobre políticas públicas y ESS se puede definir que la epistemología de las relaciones entre el Estado y la ESS están basadas en una relación unilateral, reconociendo la función del Estado como actor que garantiza y dinamiza la ESS, para que ésta pueda dinamizar el desarrollo del territorio donde dirige su actividad productiva, generando desarrollo social y económico.

Por tanto se entiende que para fomentar el desarrollo socioeconómico es necesario fomentar la ESS, siendo necesario construir políticas públicas de fomento de la ESS, lo que según los supuestos de este trabajo conllevaría el riesgo de instrumentalización de la ESS, evitando que su participación en las políticas públicas desde el rol de agente activo y dinámico que entra a formar parte de un sistema de políticas públicas

Desde la Teoría de los Sistemas Sociales de Niklas Luhmann (1990) se plantea que la complejidad del dinamismo de las relaciones es fundamental., haciéndonos pensar en el sesgo que se puede crear si se generan análisis sin la contextualización y caracterización de las políticas públicas. En lo referente a la temporalidad de los análisis, la Ciencia Económica desconectó con la Historia Económica después de *controversias entre métodos que dio inicio en el mundo de habla alemana en los últimos veinte años del siglo XX y que, para todos los fines y efectos, todavía continua en todo el mundo en todos los campo de la ciencia, aunque calladamente* (Bunge, 1999 [2007], p. 18). La ruptura con la metodología de análisis histórico ha generado una incapacidad de entender que la situación importa, es decir la historia importa ya que los eventos como situaciones pasadas tienen una incidencia en el presente y con mayor influencia en el futuro.

El mismo concepto de *path dependency* planteado para analizar el caso de la permanencia del sistema QWERTY en los teclados que utiliza North (1990 [2006], p. 122) recogiendo el trabajo de Paul David de 1985 con el título “*Clío y la economía de QWERTY*” y que muestra la importancia de la historia para los economistas, en relación a la dependencia del cambio institucional (Liebowitz & Margolis, 1999, p. 10), lo podemos transponer a cómo las decisiones en políticas públicas dependerán del

conocimiento de las decisiones tomadas en pasado. En este caso para el análisis de las políticas públicas es necesario comprender los asuntos y temáticas que tienen mayor influencia en el diseño, formulación y toma de decisiones de las políticas públicas dirigidas a la ESS. Por tanto, se considera que un nuevo aporte a la línea de investigación sobre políticas públicas y ESS debería centrarse en el análisis empírico sobre de construcción de legitimidad en la ESS desde las políticas públicas a lo largo del tiempo.

1.4. Estructura de la investigación. Objetivos, Hipótesis y Tesis

El propósito de la investigación doctoral es caracterizar las políticas públicas que se han realizado el gobierno y los agentes sociales de Colombia han formulado estando condicionadas por los diferentes cambios institucionales que se han realizado desde el origen de la ESS, que se reconoce y legitima en el mandato constitucional: *garantizar, proteger, promover y fortalecer* las organizaciones solidarias en el país, además de seguir las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo y las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La pregunta de investigación que sostiene la investigación doctoral es la siguiente:

¿Se ha garantizado la legitimidad de la Economía Social y Solidaria a través de la formulación de políticas públicas en Colombia?

La tesis principal que define la investigación es la siguiente;

la formulación de las políticas públicas para el fomento de la Economía Social y Solidaria ha garantizado su legitimación

La hipótesis general de la investigación doctoral persigue el siguiente objetivo:

Describir las políticas públicas institucionales dirigidas a las cooperativas en Colombia, con incidencia en el sistema de Economía Social y Solidaria

La hipótesis general está conformada en su estructura lógica de sustentación por dos hipótesis particulares con sus respectivos interrogantes y objetivos.

1. Primera hipótesis

- (i) El Estado ha reconocido a las cooperativas en la formulación de las políticas públicas.

Las políticas públicas están condicionadas por las recomendaciones que las organizaciones internacionales establecen para facilitar el fomento y desarrollo de las

cooperativas, por tanto **¿ cuál ha sido la incidencia de las recomendaciones de las Naciones Unidas y la OIT dirigidas a las cooperativas en las políticas públicas?**

El objetivo de la formulación de la hipótesis (H1) es:

identificar la incidencia de las recomendaciones de Naciones Unidas en las políticas públicas para el fomento cooperativo

2. Segunda hipótesis

- (i) El Estado ha legitimado la función de las cooperativas identificándolas como agentes de desarrollo socioeconómico.

El mandato constitucional de la República de Colombia prevé la protección, promoción y fortalecimiento de las organizaciones asociativas y solidarias, asimismo las recomendaciones de la OIT y las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas al respecto, identifican las cooperativas como entidades que pueden contribuir a la consecución del desarrollo socioeconómico, ya que facilitan la participación de personas que se encuentran en situaciones de exclusión social y económica. De igual forma, considerando el Estado como el actor que formaliza las reglas del juego a través de procesos para construir la política pública, es necesario responder: **¿qué implicaciones han tenido las relaciones entre el Estado y las cooperativas?**

El objetivo de la formulación de la hipótesis (H2) es:

Analizar la relación histórica entre el Estado y las cooperativas la incidencia e implicaciones en la legitimidad de la Economía Social y Solidaria como sistema económico.

A continuación se presenta gráficamente la estructura general de la tesis doctoral gráficamente.

TESIS:

La formulación de las políticas públicas para el fomento de la Economía Social y Solidaria ha garantizado su legitimación.

HIPOTESIS 1:

El Estado ha reconocido a las cooperativas en la formulación de las políticas públicas

HIPOTESIS 2:

El Estado ha legitimado la función de las cooperativas identificándolas como agentes de desarrollo socioeconómico

¿Cuál ha sido la incidencia de las recomendaciones de Naciones Unidas y OIT dirigidas a las cooperativas en las políticas pública nacionales?

¿Qué implicaciones han tenido las relaciones entre el Estado y las cooperativas?

OBJETIVO 1:

Identificar la incidencia de las recomendaciones de Naciones Unidas en las políticas públicas para el fomento cooperativo

OBJETIVO 2:

Analizar la relación histórica entre el Estado y las Cooperativas y la incidencia e implicaciones en la legitimidad de la Economía Social y Solidaria como sistema económico.

Objetivo General

Describir las políticas públicas institucionales dirigidas a las cooperativas en Colombia, con incidencia en el sistema de Economía Social y Solidaria

1.5. Metodología

El trabajo considera necesaria una metodología de análisis general y específica. La metodología general estará orientada a la búsqueda y elaboración de datos, tanto cuantitativos como cualitativos, así como la descripción de las experiencias de referencia en la región. La metodología específica está orientada al análisis de las políticas públicas y descripción de los cambios institucionales surgidos en Colombia, con una visión retrospectiva de amplio recorrido.

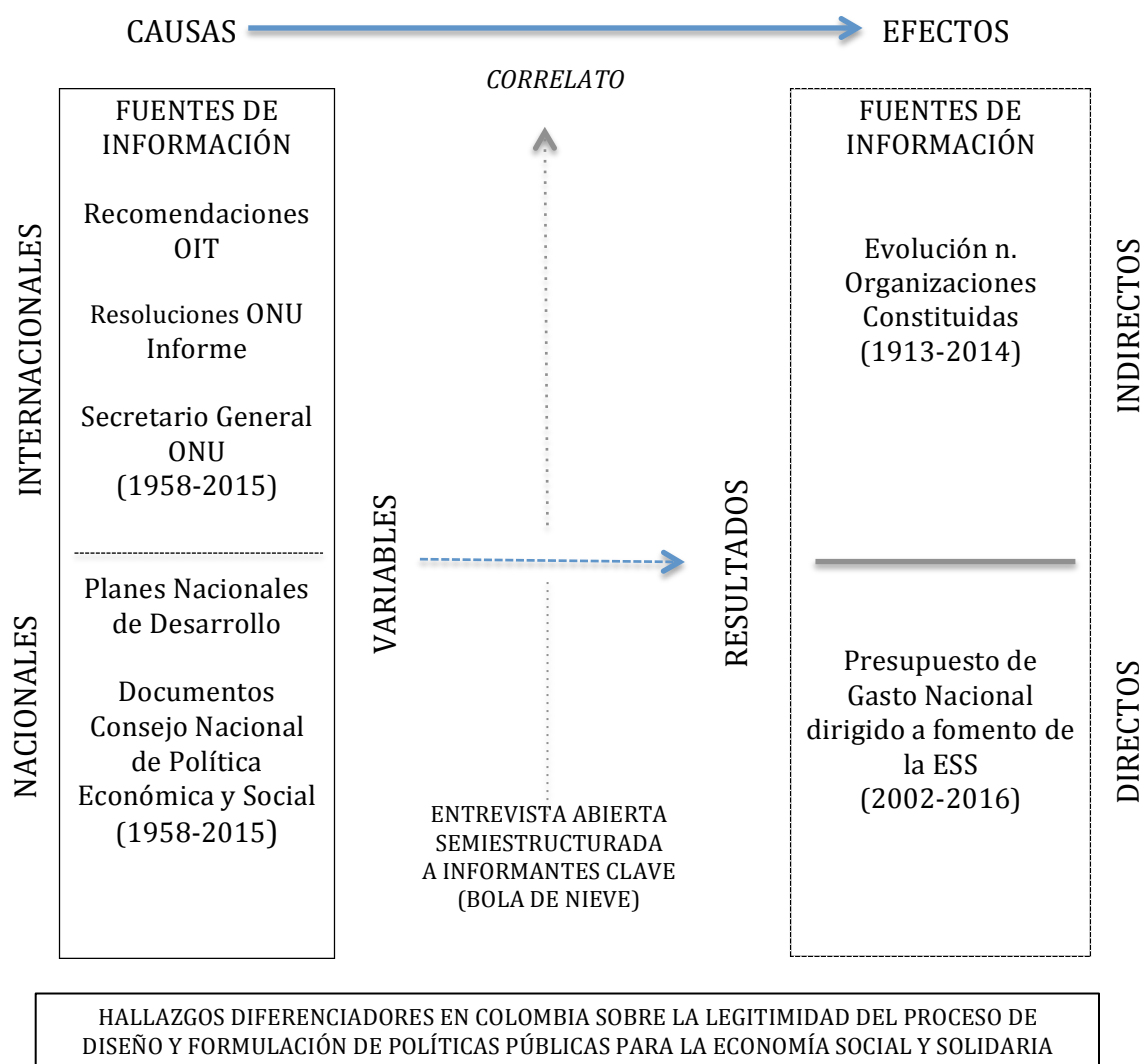
La metodología de investigación propuesta comprende las siguientes fases integradas en el proceso de investigación;

1. Revisión de fuentes secundarias.
2. Análisis de países y contextualización geopolítica.
3. Análisis de documentos de políticas públicas
4. Elaboración de bases de datos.
5. Aplicación de entrevistas abiertas semiestructuradas.
6. Triangulación de los hallazgos en forma de datos cualitativos y cuantitativos para construir el correlato entre causas y efectos.
7. Elaboración del informe final.

La siguiente representación (ilustración n.1, p. 50) expresa gráficamente la estructura de las fuentes de información de la investigación doctoral. Bajo el interés de encontrar hallazgos que diferencien la legitimación de las políticas públicas para la ESS, desde la relación que se puede encontrar entre causas y efectos. Para ello se construye el correlato orientado desde los elementos identificados en las fuentes directas (entrevistas realizadas a informantes clave) y basado en la triangulación de la información recopilada y elaborada.

Se realiza un ejercicio de triangulación entre las variables y los resultados entendidos como efectos directos (gasto nacional para fomento) y efectos indirectos (evolución en la constitución de información). La evolución en la constitución de las organizaciones es considerado efecto indirecto porque se reconoce que su evolución no corresponde totalmente a la inversión o gasto realizado por el Estado, también corresponde a otras dinámicas y otros actores, que su análisis excede los límites dados para la investigación doctoral, centrada en la influencia de la legitimación de la ESS por parte del Estado como actor que reconoce y legitima la validez de la ESS.

Ilustración 1. Representación gráfica estructura recopilación y elaboración de información.



Fuente: Elaboración propia

1.5.1. Metodología general. Entrevista y bases de datos.

Respecto a la metodología cualitativa, existe la necesidad de diseñar un instrumento válido y eficaz para realizar la indagación sobre las cuestiones centrales de la investigación. Por tanto, se considera la realización de entrevistas a personas con un amplio recorrido y conocimiento sobre las políticas públicas y la ESS en Colombia y a nivel internacional.

La técnica a utilizar es la “entrevista a informante clave”, para ello se diseña una entrevista abierta semiestructurada, con la características de estar focalizada al contexto temporal y espacial que caracteriza y experta a la persona entrevistadas. Se combina con la estrategia “bola de nieve” para identificar nuevos informantes que sean

reconocidos a nivel nacional e internacional, por su afinidad a la temática desde una visión de retrospectiva.

Las estrategias de la entrevista combinada con la metodología de recopilación de información a través de “bola de nieve”, implica una acumulación de información que debe ser más específica y refinada según la información recopilada y elaborada.

La entrevista abierta semiestructurada será utilizada dentro de la investigación como un instrumento para profundizar el conocimiento de los hallazgos encontrados en el análisis de los documentos de políticas públicas pertinentes sobre el fomento de la ESS en Colombia, y en específico sobre las formas cooperativas. Los aportes de las entrevistas serán utilizadas como aportes de contraste para enriquecer la realización del correlato entre causas y efectos de los documentos de políticas públicas durante los periodos históricos propuestos.

En específico, la estrategia consiste en identificar aquellas personas que poseen un conocimiento de la realidad de la ESS en Colombia y a nivel internacional que pueden guiar el proceso de investigación, proporcionando información relevante como fuente primaria. La entrevista abierta semiestructurada necesita de una matriz de referencia para guiar la aplicación, que este conformada por preguntas específicas y abiertas para representar la realidad y el contexto a estudiar. Por tanto, requiere de una preparación inicial para identificar la codificación de la terminología a utilizar para evitar interferencias

La entrevista abierta semiestructurada tiene un objetivo amplio, orientado a explorar en el contexto aquellos procesos y elementos que han determinado la trayectoria de las políticas públicas. Se estructura en los siguientes campos:

1. Participación: relativo al rol del sector cooperativo en la formulación de políticas, con el objetivo de identificar el grado de apertura del proceso de construcción de políticas públicas.
2. Rol del Estado: relacionado a la función del Estado en los últimos años, con el objetivo de identificar la relevancia para el entrevistado de la trayectoria de las políticas.
3. Dificultades y obstáculos: referente a las barreras que durante los últimos años se han planteado para el desarrollo de las cooperativas y la ESS, con el objetivo de dar relevancia al rol de las políticas públicas para resolver problemas inherentes a la ESS.

4. Agregación de intereses: referido a la existencia de espacios reconocidos por el entrevistado para generar discusión y consenso en torno a su diagnóstico sobre los puntos anteriores.
5. En relación a la estrategia de la entrevista: identificar otras personas calificadas para realizar la entrevista.

A continuación se detalla las preguntas de los campos que indaga la entrevista.

Tabla 1. Preguntas entrevista semiestructurada por campos de indagación

Campo	Pregunta
Participación	¿Cuáles son los elementos que considera que han sido más relevantes para el desarrollo de la Economía Solidaria desde las mismas organizaciones?
Rol del Estado	¿Qué decisiones gubernativas han fomentado y fortalecido la ESS, en los últimos 10 años?
Dificultades y obstáculos	¿Cuáles son las barreras que son necesarias eliminar para facilitar el fomento y crecimiento de las organizaciones solidarias?
Agregación de intereses	¿Cuáles son las redes u organizaciones que agregan el consenso y que son influyentes en las políticas públicas?
Otro informante clave	¿Qué personas me recomendaría para realizar esta misma entrevista?

Fuente: Elaboración propia

Las entrevista se ha aplicado a las siguientes personas, ordenadas por tipo de entidad. Considerando la técnica “bola de nieve”, las personas de nivel nacional han sido identificadas por otros sujetos. Para disminuir la complejidad de la realización de la entrevista se han acordado fechas y diseñados espacios específicos para realizar la entrevista.

Tabla 2. Listado de entrevistas a informantes clave

Área experiencia	Nombre y apellidos	Tipo entidad	Entidad	Cargo/Profesión	Fecha entrevista
Funcionario Público	Luis Eduardo Otero	Pública	UAEOS	Director ejecutivo (2011-2015)	26/11/13
Funcionario Público	Francisco de Paula Jaramillo	Pública	DANCOOP	Director ejecutivo (1982-1986)	16/7/14
Funcionario Público	Olga Lucia Londoño	Pública	Supersolidaria	Directora ejecutiva (2013-2015)	4/11/13
Funcionario Público	Natalia Ariza	Pública	MinTrabajo	Directora Formalización (2009-2013)	1/6/14
Funcionario Público	Ramiro Correa	Pública	MinTrabajo	Inspección CTA – formalización	15/11/13
Integración cooperativa	Clemencia Dupont	Privada	Confecoop	Presidenta ejecutiva (2004-2013)	7/11/13
Integración cooperativa	Carlos Acero	Privada	Ascoop	Presidente ejecutivo (2005- 2014)	28/11/13

Integración cooperativa	Francisco Azuero	Privada	Confecoop	Presidente ejecutivo (1999- 2004)	19/6/14
Integración cooperativa	Dario Castillo	Privada	Confecoop	Presidente ejecutivo (2014- 2015)	10/3/14
Investigación/consultoría	Hagen Henry	Privada	Un. Helsinki	Investigador/consultor OIT	6/12/13
Investigación/consultoría	Dante Cracogna	Privada	Un. Buenos Aires	Investigador/consultor OIT	4/11/13
Integración asociativa	Mario Bonilla	Privada	AgroSolidaria	Codirector	4/12/15
Investigación/consultoría	Belisario Guarín	Privada	Independ.	Abogado	3/11/14
Investigación/consultoría	Luis Emiro Valencia	Privada	Independ.	Economista	26/11/13
Investigación/consultoría	Carlos Pineda	Privada	Unicosol	Economista	7/07/15
Investigación consultoría	Hernando Zabala	Privada	Unicosol	Historiador	26/06/15
Investigación/consultoría	Miguel Fajardo	Privada	Unicosol	Sociólogo	10/11/13
Investigación/consultoría	Olga Lucia Arboleda	Privada	Unicosol	Historiadora	7/07/15
Investigación/consultoría	Raquel Oses	Privada	Unicosol	Trabajadora Social	7/07/15
Investigación /consultoría	Ricardo Dávila	Privada	Unicosol	Ingeniero Industrial	13/11/13

Fuente: Elaboración propia.

A su vez, la metodología cuantitativa se orienta a la creación de una base de datos propia desde la consulta de bases de datos específicas;

- Sistema de Información de Gestión Cooperativa (SIGCOOP, 2015).
- Bases de datos públicas de la Superintendencia de Economía Solidaria.
- Bases de datos del presupuesto de gasto institucional (Ministerio de Hacienda).

Las bases de datos serán consultadas con el objetivo de definir la evolución histórica del fomento de nuevas formas jurídicas de las organizaciones de la ESS en el territorio colombiano. En Colombia existen otras bases de datos que registran la actividad de las OESS, como son el Registro Único Económico y Social (RUES) de la Cámara de Comercio y el registro del Régimen Tributario Especial del Departamento Nacional de Impuestos y Aduanas (DIAN). Sobre estos dos registros se identificarán las dificultades observadas sobre la realidad socioeconómica de las OESS.

1.5.2. Metodología específica

En la investigación se utilizará una metodología específica dirigida al análisis de

las políticas pública colombianas. La diferenciación con la metodología general está justificada por el análisis de políticas públicas dirigidas a la ESS. Esta metodología es presentada con mayor rigurosidad en las conclusiones del capítulo tercero (apartado 3.5.1), a seguir de la presentación de la estructura del marco teórico de referencia sobre las políticas públicas., en concreto el desarrollo y análisis del Ciclo de las Políticas Públicas.

En estos párrafos cabe anticipar que las metodología específica estará acompañada de la identificación de las características compartidas con Argentina y Brasil. El objetivo es enriquecer la argumentación en la elaboración de conclusiones respecto al análisis de Colombia. Sobre la metodología de análisis específico para las políticas públicas se discutirá en el capítulo tercer, en la sección específica sobre el Ciclo de Políticas Públicas.

Respecto a la elección de documentos de políticas públicas (planes, programas, proyecto, estudios, informes y legislación) será realizada con base a las condiciones institucionales de Colombia, definida en el capítulo quinto (apartado 5.8).

1.5.3 Fuentes de información y herramientas metodológicas.

Las fuentes de información para el trabajo serán de dos tipos: secundarias y primarias. Entre las secundarias se encuentran los recursos bibliográficos y literatura existente sobre el objeto de estudio, así como las bases de datos elaboradas por terceros. Las fuentes primarias están compuestas por la elaboración de información de bases de datos obtenidas de las entidades públicas de control y supervisión y las entrevistas dirigidas a los informantes clave. Así mismo, se entiende como fuentes primarias la elaboración de análisis e interpretaciones de documentos de políticas públicas.

Las herramientas que serán utilizadas en la investigación pertenecen a las dos metodologías que se han propuesto anteriormente; cuantitativa y cualitativa. En el caso de la metodología cuantitativa se realizará la recogida de datos estadísticos necesarios para realizar un análisis de la secuencia temporal de la importancia de la ESS, en específico el número de las OESS.

Centrarse en el número de OESS se debe al objeto de análisis: el fomento y promoción de la ESS, entendiéndose como el aumento de nuevas organizaciones.

En el caso de la metodología cualitativa, se realizará un análisis interpretativo de los documentos de políticas públicas y revisión de bibliografía, también se realizaran entrevistas a figuras relevantes de los sectores anteriormente identificados.

1.5.4. Plan de trabajo.

El plan de trabajo está justificado por los cuatro objetivos del periodo de investigación, que se orientan a manejar recursos y elaborar conclusiones. Los objetivos son los siguientes:

- a) manejar bibliografía general y específica sobre el contexto y el objeto de investigación,
- b) estandarizar la información estadística sobre las formas jurídicas de la economía solidaria colombiana,
- c) realizar investigación cualitativa sobre el objeto de investigación
- d) elaborar y definir las conclusiones de los resultados obtenidos del marco teórico de referencia.

Las fases de investigación realizadas ha sido las siguientes:

- Fase 1 (octubre 2011- diciembre 2012) - *formación y documentación general y específica*: se realizó formación específica sobre el contexto de la economía solidaria colombiana (Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá) y de las políticas públicas (Universidad de los Andes, Bogotá) en relación con el objeto de investigación gracias a la beca de investigación doctoral del MAEC-AECID.
- Fase 2 (enero 2013- junio 2015) – *diseño y recogida de datos*: identificación de los espacios de negociación y discusión sobre políticas públicas para el sector, identificación de las figuras relevantes, diseño y realización de las entrevistas correspondientes.
- Fase 3 (julio 2015 – enero 2016) - *elaboración, análisis de resultados y redacción documento final*: elaboración de la información obtenida a través de los instrumentos de análisis cuantitativo y cualitativo.

1.6. Reflexiones finales a la introducción

Sobre la estructura de la tesis doctoral y la metodología hay que destacar diferentes necesidades que emergen. La primera es adoptar un enfoque que provea reglas de inferencia desde enfoques específicos de investigación, proporcionando al trabajo un cuerpo teórico de referencia compuesto por conceptos y proposiciones del enfoque. La segunda necesidad es la definición conceptual en profundidad de las locuciones existentes en torno a la ESS desde la Ciencias Económicas, con el propósito de poner mayor claridad en las diferentes conceptualizaciones geográficas que se han creado en torno a la ESS. De igual manera, existe la necesidad de

especificar en lo referente al concepto de “legitimidad”, además de poner atención a cómo se ha generado consenso en las Ciencias Políticas.

Por tanto, el próximo los próximos dos capítulos plantean la estructuración del enfoque de investigación y las definiciones de los objetos de investigación; Economía Social y Solidaria, Legitimación y Políticas Públicas.

Capitulo 2. Enfoques de investigación de referencia

Las cosas tienen vida propia, todo es cuestión de despertarle el ánimo.

Cien años de soledad

Gabriel García Márquez
(6 de Marzo, 1927 - 17 de Abril, 2014)

2.1. Introducción

Este segundo capítulo pretende definir cuál o cuáles son los enfoques facilitadores del análisis y la construcción del correlato entre causas y efectos de las políticas públicas para la ESS. A la hora de intentar definir y explicar cualquier realidad es necesario determinar un enfoque de análisis. Un enfoque teórico tiene por objetivo plantear los límites de análisis de la realidad, a través del énfasis en aspectos determinados. Por lo tanto, elegir un enfoque de análisis para la investigación será útil para tener mayor capacidad de síntesis y argumentación, pero también podrá oscurecer otros aspectos tal vez importantes.

En el momento de analizar un fenómeno socioeconómico, como la ESS, es importante definir aquellos enfoques que permiten delinear el proceso metodológico de investigación. Por el momento es necesario considerar la ESS como una única categoría de análisis, que conjuga la Economía Social y la Economía Solidaria.

2.2. Enfoque epistemológico para la Economía Social y Solidaria

La actual coyuntura socioeconómica, definida por la crisis financiera mundial del 2007-2009 y la crisis de la zona euro 2009-2013, ha generado impactos en la macroeconomía produciendo un “*nuevo consenso*”. Según plantea Blanchard, Dell’Arricia y Mauro, citados por Bárcena y Prado (2015, p. 33), una coyuntura como la actual genera un punto de ruptura en la ciencia.

Considerando la ruptura en la ciencia -en el sentido de Kuhn (1996)-, nos hace pensar en plantear nuevos contenidos desde las Ciencias Sociales, para considerar la construcción de nuevas políticas económicas derivadas del nuevo consenso. Para

alcanzar este propósito es necesario definir el enfoque, entendido como el instrumento para navegar en la interpretación neutral de las relaciones causales que existen en la ESS. Así bien, el intento de describir y analizar una realidad específica pasa por determinar un enfoque teórico desde el cual se realizaran los análisis pertinentes. Este trabajo necesita dotarse del enfoque específico para realizar el análisis de la ESS y las políticas públicas para su fomento.

Entendemos el enfoque como una forma de ver un problema que nos planteará las preguntas de investigación anteriormente expuestas. El enfoque nos dará la posibilidad de construir una serie de preposiciones que se conjugan dentro del proceso argumentativo, aplicando de reglas de inferencia para llegar a conclusiones específicas y generales.

El enfoque está compuesto por teorías y modelos. En particular modo, las teorías las podemos definir como las estructuras que da vida a la dimensión epistemológica de la realidad, es decir, la teoría es capaz de concentrar el conocimiento sobre la realidad socioeconómica. En palabras de Popper; *“Las teorías son redes que lanzamos para apresar aquello que llamamos “el mundo”: para racionalizarlo, explicarlo y dominarlo. Y tratamos de que la malla sea cada vez más fina”* (Popper, 1991, p. 57). En la acción de atrapar la realidad para explicarla racionalmente, se hacen necesarios los modelos, que nos ayudan a simplificar la realidad estudiada, planteada desde una teoría general o específica sobre el asunto en cuestión. Un modelo para Popper es *“(…) un conjunto de objetos, relaciones, operaciones o funciones que satisfacen todos los axiomas excepto uno, aquel cuya independencia se quiere demostrar: para este único axioma – por lo tanto, para la teoría en conjunto – el modelo constituye un contraejemplo”* (ibídem, p. 292).

Por tanto, el enfoque de análisis orientará la investigación dando la posibilidad de focalizarse en aspectos con mayor relevancia, desde la coherencia interna.

2.3. Síntesis de enfoques de referencia

Los diferentes enfoques existentes pertenecen a escuelas o corrientes de pensamiento que proporcionan instrumentos con alta capacidad heurística, siendo, la escuela empírica-analítica, la escuela crítica y hermenéutica.

Según Losada y Casas (2008) la escuela empírica-analítica no es compatible con varios planeamientos centrales de la escuela hermenéutica. La escuela empírica-analítica *ha iniciado a admitir que el conocimiento de los fenómenos sociales está condicionado por el conjunto de significados sociales que determinan la identidad de cada actor social y de cada una de sus acciones* (ibídem, p. 63).

Una corriente de la escuela empírica-analítica es el funcionalismo ortodoxo (representado por E. Durkheim, T. Parson H. Spencer y R. Merton) que encarna “(...) *un intento de conectar acción intencional y análisis institucional, por aplicación del teorema de que los valores morales en los que descansa la solidaridad social también aparecen como elementos motivadores de la personalidad*” (Giddens, 1976[2007], p. 189). Giddens expone la evolución del funcionalismo, donde la producción de la sociedad es considerada como un resultado de las destrezas constituyentes activas de sus miembros, pero *utiliza recursos y depende de condiciones de las que ellos no tienen conciencia o perciben sólo de manera difusa (idem)*.

Encontramos mayor afinidad en la escuela hermenéutica y crítica, para las que el conjunto de significados sociales caracterizan los actores. Un componente similar entre la escuela hermenéutica, crítica y empírica-analítica es que consideran al ser humano como un sujeto libre, con límites determinados por la virtud de sus hábitos, demostrando así una conducta predecible, que puede ser registrada empíricamente.

Las escuelas hermenéutica y crítica se caracterizan por sus raciocinios deductivo-nomológicos (Losada & Casas, 2008, p. 64), centrándose en el análisis y estudio de los hechos históricos, a los que atribuyen conexiones entre factores y el hecho, desde la creencia tácita de que la conexión se puede dar y es demostrable.

Para seguir adentrándose en el marco de la investigación, se analizan los diferentes enfoques que están dentro de las escuelas propuestas.

El enfoque necesario para la investigación tiene que estar caracterizado por dirigirse al estudio de las instituciones, la centralidad o relevancia del contexto sociopolítico, análisis de las dimensión y el contexto histórico, evolución y participación de los agentes en un contexto político donde la relevancia de los movimientos sociales y el conflicto es inherente a la transformación y evolución socioeconómica.

A continuación se presentan aquellos enfoques que recogen las anteriores características, junto con la formulación de sus reglas de inferencia⁴. Los enfoques elegidos son los siguientes marxista, estructural-funcionalista y neoinstitucional.

⁴ Por reglas de inferencia entendemos las conclusiones a partir de proposiciones cuantitativas o cualitativas, siendo estas deductivas o inductivas. Las reglas de inferencias deductivas se plantea desde el raciocinio que lleva una conclusión de una proposición previa. Las reglas de inferencia inductivas se plantean desde las observaciones y datos existentes que generan una conclusión en forma de proposición.

2.3.1. Enfoque Marxista

El enfoque marxista fue el precursor de la escuela de pensamiento crítico y puede considerarse como un enfoque estructuralista, otorgando importancia a las estructuras socioeconómicas, sobre todo a las fuerzas y relaciones en la producción.

El interés en el enfoque marxista se limita a la capacidad que tiene para relacionar la formación de conocimiento como epistemología social: *construyendo saber como Ciencia Social*. En lo que concierne a la Ciencia Económica es importante considerar que la doctrina marxista se ha convertido en una camisa de fuerza, Baudrillard (1980) realizaba un advertencia importante, como nos recuerda Sanz de Santamaría:

“Materialismo histórico, dialéctico, modo de producción, fuerza de trabajo: la teoría marxista se ha propuesto desbaratar con estas nociones la universalidad abstracta de los conceptos del pensamiento burgués (...) que, a su vez, está a punto de ser universalizados mediante un imperialismo “crítico” tan feroz como aquel” (Sanz de Santamaría, 1991, pp. 14-15).

Ante elementos del enfoque que pueden caer en un código dominante, alejándose de su capacidad analítica, nos concentraremos en aquellos elementos que se relacionan con esta Tesis Doctoral. Una de las características más peculiares del enfoque marxista y de sus teóricos ha sido su focalización en la acción y las funciones del Estado, como aparato que contiene y reproduce las condiciones favorables del Capitalismo.

Los problemas que los investigadores marxistas suelen tratar son los referidos a los efectos políticos de la globalización económica, el porqué de la dominación imperialista y sus consecuencias en las estructuras socioeconómicas, las acciones y funciones de los movimientos sociales ante procesos liderados por la doctrina neoliberal, también sobre las relaciones de poder y lenguaje, en procesos de dominación desde perspectivas ecológicas y feministas.

Ante los anteriores problemas de referencia, se parte de una serie de presuposiciones sobre el ser humano, siendo éste un sujeto en continuo conflicto ya que no es capaz de ser sujeto activo de la estructura económica, la cual condiciona la estructura social, siendo el Estado un agente coercitivo de la acción social.

Para un investigador marxista las reglas de inferencia están relacionadas a cómo interpretar y explicar los fenómenos de dominación y poder, así como su impacto y evoluciones en la sociedad, tengan estos un carácter cultural, ambiental, social, económico o político (Losada & Casas, 2008).

La metodología marxista está basada en el materialismo histórico y dialéctico, orientándose a explicar los fenómenos desde la interpretación de los procesos históricos. Las ventajas que plantea el enfoque marxista están determinadas por su carácter macro-analítico con una visión compleja de la realidad, teniendo en cuenta la ideología y los intereses en la dimensión económica discursiva.

2.3.2 Enfoque Estructural- funcionalista

El enfoque estructural-funcionalista se construye desde la fusión de los enfoques estructural y funcionalista. El enfoque estructuralista fue introducido por Herbert Spencer (1820-1903) en las Ciencias Sociales. Está dirigido a describir los fenómenos sociales desde una análisis biológico. Los autores estructuralistas han buscado la comprensión de la realidad a partir de las estructuras que componen el sistema social y político. A mediados del Siglo XX, fue influenciado por el enfoque funcionalista de trabajos de Robert Merton y Talcott Parsons (Losada & Casas, 2008, p. 222).

El enfoque funcionalista dirigido al análisis de las instituciones, fue influenciado desde la Ciencias Naturales entendiendo las instituciones como órganos vivos. Los investigadores relacionados con este enfoque se orientaban a buscar las funciones de un sistema de gobierno para que actuase de forma correcta, caracterizándose por poseer unas estructuras específicas para alcanzar sus objetivos. Émile Durkheim y Augusto Comte fueron los que dieron vida a enfoque funcionalista en las Ciencias Sociales, pero serian Robert Merton y Talcott Parsons quienes, como sociólogos, distinguirían conceptos como “función”, “disfunción”, “función manifiesta y latente”, entre otros. Desde la Ciencia Política se incorporó como elemento central para crear nuevos enfoques como el sistémico y el estructural-funcionalista.

El enfoque estructural-funcionalista ha sido escogido por su alta capacidad de síntesis y focalización. Se ha considerado el enfoque propuesto por David Easton en *The political system* (1953), también en *A Framework for Political Analysis* (1965), donde responde a preguntas del tipo *¿cómo logran persistir los sistemas políticos en un mundo donde coexisten la estabilidad y el cambio?*. Easton plantea que los procesos vitales de los sistemas políticos son funciones fundamentales sin las cuales el sistema político no podría perdurar. Considerando que el sistema político es como un ser viviente con diversas estructuras que tienen funciones específicas.

Ante esta perspectiva de interacciones entre estructuras del sistema hemos considerado más oportuno utilizar el enfoque Estructural-funcionalista por su

carácter analítico como sistema de los fenómenos políticos, aunque sin obviar los planteamientos del enfoque sistémico propuesto por Easton.

Argumentada nuestra elección, pasamos a analizar las propuestas metodológicas que nos propone el enfoque estructural-funcionalista.

La primer versión del Estructuralismo-funcionalista es presentada por Gabriel A. Almond en 1960, *The politics of de developing areas* fue editado junto a James Coleman, apareciendo posteriormente otra versión del autor compartida con Bingham Powell, Jr., en *Comparative systems: A development approach* (1966). En esta sede nos centramos en la propuesta de Almond (1960). Se consideran cinco conceptos para nosotros relevantes en la investigación: sistema, estructura, función, proceso y políticas.

El concepto de sistema está relacionado al sistema político, siendo definido como *el conjunto de instituciones y agencias que se ocupan de formular e implementar las metas colecticas de la sociedad o de grupos dentro de la misma* (Losada y Casas 2008, p. 244).

Las estructuras son los cuerpos legislativos, ejecutivos o burocráticos (Almond y Verba, 1992, p. 181), siendo organizaciones desde donde se realizan las actividades políticas y están definidas por titulares de derechos (como son monarcas, legisladores y funcionarios). Los principios de gobierno, decisiones o imposiciones de decisiones públicas y específicas son parte del proceso que están conectadas al proceso político (input) o al proceso administrativo (output) (*idem*).

Almond y Verba entienden por proceso político “(...) *la corriente de demandas que va de la sociedad al sistema político y la conversión de dichas demandas en principios gubernativos de autoridad*” (1992, p. 181). Almond y Verba indican cuales son las estructuras incluidas en el proceso político; *los partidos, los grupos de interés y los medios de comunicación*. El tipo de problemas que se responden desde el Enfoque estructural-funcionalista se orientan desde preguntas del tipo; *¿cómo desarrolla cada sistema político las funciones sistémicas? ¿cómo se cumple el proceso de políticas públicas? ¿cuáles son las estructuras? ¿cómo se caracteriza la cultura política de un sistema político?... etc.* (Losada & Casas, 2008, p. 248).

En relación a la última pregunta, desde el estructural-funcionalismo propuesto por Almond y Verba (1992), se entiende el carácter nacional y la socialización política. El término cultura se dirige a descubrir las relaciones entre actitudes políticas y no políticas y sus modelos de desarrollo, refiriéndose a las orientaciones o posturas relativas al sistema político y sus diferentes elementos en relación. El concepto “cultura política” se utiliza porque brinda la posibilidad de utilizar el marco

conceptual y los enfoques de Antropología, Sociología y Psicología, enriqueciendo el pensamiento de la Ciencia Política (*ibídem*, p. 179). Para nuestro trabajo el concepto de “cultura política” extiende la frontera y la capacidad de reflexión sobre la acción de la ESS, formulando argumentaciones más amplias ya que se tendrían en cuenta *la particular distribución entre los miembros de las pautas de orientación hacia los objetos políticos* (*ibídem*, p. 180), como parte del análisis.

Las reglas de inferencia del enfoque Estructural-funcionalista están relacionadas a la búsqueda de relaciones coherentes en el sistema político. Relaciones que permitan funcionar correctamente las estructuras del sistema desde las funciones asignadas por el proceso de política pública.

La estructura es entendida como la institución, sea como entidad o como conjunto de normas y valores. Éste es un elemento que encontramos también en el enfoque Institucionalista y con mayor énfasis en el Neoinstitucionalismo, que define la institución como las reglas de juego en una sociedad (North, 1990 [2006], p. 3).

Las ventajas que nos proporciona el enfoque Estructural-funcionalista es su capacidad de organizar una amplia variedad de datos desde la conceptualización del mundo político, focalizada a las relaciones entendidas éstas como interacciones en el procesos de la política sistémica. Las desventajas, nos advierten Losadas y Casas (2008, p. 250), es su grado de subjetivismo en la descripción de las funciones, y el grado de normatividad de las funciones que se deben cumplir. Se debe a que la metodología del enfoque se dirige a emitir juicios sobre qué tan bien o mal está funcionando el sistema de políticas públicas.

2.3.3. Enfoque Neo-institucionalista

En la Teoría Social contemporánea se puede apreciar una preocupación por las instituciones a partir del trabajo de James G. March y Johan P. Olsen (1989[1997]), que revisita conceptos del Institucionalismo, caracterizado por tener un enfoque jurídico-institucional. Según March y Olsen los elementos *estaban caracterizados por un contextualismo, reduccionismo, utilitarismo, funcionalismo e instrumentalismo* (Losada & Casas, 2008, p. 178). En concreto, el Institucionalismo se crea como una reacción a los enfoques conductistas y estructuralistas que se daban en las Ciencias Sociales (Goodin, 1996). La preocupación se enfoca principalmente a definir cuál es el impacto de las instituciones en los resultados, socioeconómicos y políticos. De acuerdo con Goodin (*ibídem*, pp. 19-20) el enfoque plantea los siguientes puntos:

1. los agentes individuales y los grupos persiguen sus proyectos en un contexto limitado colectivamente,
2. estos límites toman la forma de instituciones, patrones organizados de normas y roles socialmente construidos, y conductas socialmente prescritas, los cuales son creados y recreados continuamente,
3. dichos límites son en algunos aspectos ventajosos para individuos y grupos en la persecución de sus proyectos particulares,
4. los mismos factores contextuales que limitan las acciones de los individuos y los grupos también moldean sus deseos, preferencias y motivos,
5. esos límites, normalmente tienen raíces históricas, residuos de acciones y decisiones pasadas,
6. los límites preservan, representan, e imparten diferentes recursos de poder a diferentes individuos y grupos,
7. las acciones individuales y grupales, contextualmente limitadas y socialmente moldeadas, son el motor que conduce la vida social.

El Neoinstitucionalismo busca entender al sujeto como un actor que se encuentra entre la capacidad de agencia y los límites de las estructuras, determinado fundamentalmente por corrientes liberales y comunitaristas y ampliando el rango de análisis del Institucionalismo, que había dirigido su mirada únicamente a las instituciones como estructuras, olvidando los actores en la tensión entre agencia y estructura.

La Ciencia Económica contribuye al análisis de los fenómenos políticos analizando las instituciones. Es el caso de los trabajos realizados por Ronald Coase (1960), Oliver Williamson (1989) y Douglass Cecil North (1990 [2006]). Sus trabajos se dedican a demostrar cómo el funcionamiento del mercado libre depende de los arreglos institucionales, y el rol de las instituciones en la disminución de los costos de transacción ya que disminuyen las asimetrías informativas, haciendo que los comportamiento de los agentes sean predecibles.

La influencia en la Ciencia Política del Neoinstitucionalismo se orienta a explicar la decisiones individuales desde la elección racional, condicionadas por los límites del marco institucional. La Ciencia Económica, orientada desde el Neoinstitucionalismo, considera que las instituciones juegan un rol importante para facilitar o dificultar las acciones de los agentes. Los trabajos más significativos del

Neoinstitucionalismo aplicado a la Ciencia Política son los trabajos de Ostrom (1990), Knight (1992), Pzeworsky (1995) y Elster (1999), entre otros.

Existen al menos siete versiones del Neoinstitucionalismo como son, el normativo, desde la teoría de la elección racional, histórico, empírico, internacional, social, de redes, constructivista y cognitivo (Peters, 1999[2003], p. 17), nos centraremos en realizar una síntesis en los aportes para la Ciencia Económica y la Ciencia Política.

En el caso del Neoinstitucionalismo económico la preocupación se dirige a las reglas y los sistemas de gobierno que administran las relaciones económicas, centrándose en estudiar como emergen y cambian las economías.

North (1990 [2006]) ha sido uno de los autores que ha buscado dar respuesta a las relaciones entre cambio institucional y el desempeño económico. A partir de una visión más amplia, el Neoinstitucionalismo económico ha querido responder preguntas desde la Teoría de la Firma. Ronald Coase (1945) identificó que los intercambios podían llevarse dentro de la firma o fuera de ésta, a través de mecanismos jerárquicos para reducir los costos de producción, en los cuales se incluyen los costos de transacción como son los costos de negociación. La Teoría de los Costos de Transacción fue usada también por Oliver Williamson (1989), considerando que los costos de transacción aumentan si los individuos con racionalidad limitada deben interactuar en contextos con complejidad informativa (lo que aumenta los costos) siendo la forma factible para que aparezcan comportamientos oportunistas.

La Teoría de la Firma se centra en los agentes que ante situaciones de altos costos de transacción se ven privilegiados por el intercambio en condiciones fuera del mercado, y un circunstancias determinadas por un contexto organizacional que estimule los controles en diferentes momentos del intercambio, lo que ayudaría a monitorear el proceso de intercambio y asegurar que el contrato se cumpla. La corriente neoinstitucionalista consideran que a la base se encuentra la elección racional, produciendo el dilema de producción de equilibrios estables con individuos autointeresados.

La obra de North (1990 [2006]) renueva el interés en la historia económica para explicar el cambio económico e institucional, influyendo tanto en los economistas como en los politólogos. North considera las instituciones como reglas de juego, siendo restricciones o límites creados por los seres humanos para estructurar la interacción entre los individuos, desde el diseño de estructuras de incentivos. Desde

esta visión cognitiva, North (1990 [2006]) adopta también perspectivas normativas, históricas y de elección racional, así se puede considerar de su definición de reglas de juego e instituciones:

“Institutions are the rules the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence the structure incentives in human Exchange, whether political, social, or economic. Institutional change shapes the way societies evolve through time and hence is the key to understanding historical change” (North, 1990 [2006], p. 3)

Para North las reglas básicas del juego determinan el funcionamiento de cualquier sistema económico. Muchas de las reglas de funcionamiento se hacen específicas a través de los derechos de propiedad que determinan quién debe tener el derecho a usar o recibir ingresos de unos recursos. Ante las reglas e incentivos, que sustituyen a valores y normas, los individuos intentarán maximizar su utilidad cayendo en la tragedia de los comunes. Por tanto, las instituciones deben dar respuesta a los problemas del equilibrio perverso determinado por individuos egoístas. De esta forma se vincula a la necesidad de encontrar un gobierno que propicie equilibrios más justos y no se caiga en la tragedia de los comunes propuestas por Garrett Hardin (1968).

A su vez, el interés de la Ciencia Política por el Neoinstitucionalismo como enfoque está orientado por la necesidad de crear la arquitectura de gobierno político.

Una contribución importante para estimular el interés en las cuestiones de organización del sistema político, fue *La Teoría de la Justicia* de John Rawls, que ofreció durante los años setenta un estímulo al interés por las instituciones políticas que deberían orientarse a una sociedad justa.

Desde las teorías neomarxistas en los años ochenta se inicio a poner el interés en las instituciones. Por ejemplo, autores como Therborn (1978), Wrigth (1978) analizaron la conformación de las clases desde las instituciones, también desde estudios históricos comparativos como son los de Evans *et al.* (1979) y Hall (1986).

Las preguntas del Neoinstitucionalismo, en la Ciencia Política, están orientadas a analizar las funciones de las instituciones políticas y cómo generan el proceso político de cambio. Uno de los elementos importantes que define el Neoinstitucionalismo en la Ciencia Política es la presencia de instituciones políticas formales e informales.

Las instituciones formales son consideradas como las soluciones contractuales a problemas de cooperación que tienen forma de contratos positivos e incentivan el respeto de los acuerdos. En cambio, las instituciones informales son aquellas que

resuelven problemas de coordinación desde el marco de las convenciones sociales y el conocimiento común, parámetros culturales, sanción social, etc... (Losada & Casas, 2008, p. 184). El conjunto de instituciones formales e informales hacen que nos planteemos quienes son los actores legítimos. Es una pregunta que se resuelve desde el análisis de las instituciones generadas alrededor de la legitimidad de las normas y reglas, que deben generar estabilidad –institucional- ante los resultados obtenidos. En palabras de Elinor Ostrom:

“It is also important to recognize that rules need not be written. Nor do they need to result from formal legal procedures. Institutional rules are often self-consciously crafted by individuals to change the structure of repetitive situations that they themselves face in an attempt to improve the outcomes that they achieve” (Ostrom E. , 2005, p. 18)

Los aportes de North sobre el cambio institucional en Ciencia Política se introducen desde el análisis de las instituciones con perspectiva histórica y económica. Es una cuestión difícil plantear el cambio de las instituciones desde una perspectiva histórica y económica, pero como nos plantea Goodin (1996) las formas de cambio en las instituciones se debe a tres vías: (i) el accidente o la casualidad, (ii) la evolución y (iii) el diseño intencional.

Entender y analizar el cambio institucional es un reto importante para el Neoinstitucionalismo (político o económico) ya que dependerá de los arreglos institucionales que se definen para garantizar la gobernabilidad a través del liderazgo de los entramados institucionales o conjunto de reglas y normas.

La multitud de aproximaciones desde el Neoinstitucionalismo han dado diferentes metodológicas de investigación. En sede se considera que el Neoinstitucionalismo plantea una epistemología desde la explicación de los procesos políticos donde los actores y sus características están en relación con el contexto. Los aportes de Ostrom (2005) se basan en la necesidad de entender las variables del contexto, siendo esencial la consideración del beneficio social y los comportamientos cooperativos desde las normas sociales para el desarrollo de políticas públicas, además el análisis del rol de los legisladores y el gobierno para resolver los problemas en todos los niveles, con el objetivo de alcanzar mayor valor público.

2.3.4. Elementos de síntesis entre los enfoques

El breve análisis de los enfoques anteriores produce un amalgama de elementos a considerar en la investigación. En la siguiente tabla se han identificado aquellos elementos más relevantes y que caracterizan los enfoques analizados.

La elección de un enfoque u otro ante una investigación, ofrece la posibilidad de poner mayor atención y poner en mayor relieve los fenómenos relacionados con la ESS y legitimación en las políticas públicas. Por tanto, se plantea el uso de los tres enfoques por tener compatibilidades, generando una articulación para comprender con mayor claridad los elementos que caracterizaran las políticas públicas dirigidas a fomentar y promocionar la ESS.

De lo anterior se extraen tres orientaciones a tener en cuenta durante la investigación. La primera orientación se basa en el enfoque marxista, identificando la ESS como fenómeno socioeconómico durante el proceso histórico de evolución. La segunda orientación se extrae del enfoque estructural-funcionalista, por el cual la investigación se orienta a identificar el sistema de política pública desde el análisis e las estructuras del Estado y las funciones que desarrollan en la construcción de las políticas públicas. En fin, las orientaciones desde el enfoque neoinstitucional, por el cual se busca caracterizar el proceso de evolución de los arreglos institucionales y las variables y elementos que han producido el cambio institucional.

Considerando los diversos enfoques que caracterizan y orientan la investigación doctoral, se definen las siguientes características del análisis histórico-descriptivo de la realidad objeto de la investigación; la primera orientación basada en el enfoque marxista, identifica la ESS como un fenómeno socioeconómico con una evolución histórica específica. La segunda orientación proviene del enfoque estructural-funcionalista, por el cual la investigación se orienta a identificar la estructura del Estado y las funciones que se desarrollan en la construcción de la política pública a nivel nacional. En fin, el enfoque neoinstitucional orienta la caracterización del proceso de evolución de los arreglos institucionales y las variables y elementos que han producido el cambio institucional, entendido éste como las implicaciones organizativas en la estructuras y funciones del Estado en relación al fomento de la Economía Social y Solidaria desde el análisis de la evolución de las empresas cooperativas.

La metodología utilizada estará basada en el método hipotético-deductivo desde el cual se aplican reglas de inferencia de los enfoques propuestos, a saber: marxista, estructural-funcionalista y neoinstitucionalista. Se utiliza el análisis dialéctico para analizar los documentos de la Organización de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo y los documentos de políticas públicas de Colombia desde

la década de los años '60, caracterizando el método hermenéutico de estudio y análisis de los documentos de políticas públicas nacionales.

A continuación se exponen una tabla resumida de los elementos y aspectos relevantes de los tres enfoques analizados, considerando sus ventajas y desventajas para la propuesta de investigación.

Tabla 3. Elementos relevantes de los enfoques analizados

	Enfoque		
	Enfoque Marxista	Estructural- funcionalista	Enfoque Neoinstitucionalista
Fenómenos estudiados	Estudia los problemas referidos a los efectos la globalización, la dominación imperialista en las estructuras socioeconómicas, el rol de los movimientos sociales, las relaciones de poder y lenguaje desde procesos de dominación.	Desde el análisis del sistema se orienta a estudiar el funcionamiento de las estructuras, definiendo estructuras y funciones, lo que definirá la cultura política.	Se centra en las relaciones de causalidad entre la capacidad de los individuos y los límites de las estructuras.
Reglas de inferencia	Se basan en identificar, explicar y definir el impacto de los fenómenos y su evolución en la sociedad.	Se buscan relaciones coherentes en el sistema político, para que se de un funcionamiento entre estructuras desde las funciones asignadas por el proceso de política pública.	Busca entender como se generan arreglos institucionales ante decisiones racionales para generar desempeño económico, y éstos arreglos producen cambio institucional
Metodología	Se caracteriza por utilizar el materialismo histórico y dialéctico, orientándose a explicar los fenómenos desde la interpretación de los procesos históricos.	Desarrolla una metodología que se nutre de varias disciplinas, siendo necesarias para analizar la sociedad como un sistema complejo. La metodología se orienta a emitir juicios sobre el funcionamiento del sistema de políticas públicas.	La metodología usada por el enfoque se basa fundamentalmente en el análisis comparado de realidades que alcanzan arreglos desde el cambio institucional. La metodología de análisis puede ser variada dependiendo la disciplina.
Ventajas	Por su carácter macro-analítico, ofrece la posibilidad de analizar realidades complejas, teniendo en cuenta la ideología y los intereses en la dimensión económica discursiva.	Alta capacidad para organizar una amplia variedad de datos desde una conceptualización de las relaciones en los sistemas políticos	Desde la disciplina económica proporciona un análisis sobre los incentivos, basados en las normas y los valores. Desde la disciplina política ofrece un análisis de la arquitectura de los gobiernos en torno a cuestiones específicas.
Desventajas	Existe el riesgo de caer en un código dominante, alejándose de su capacidad analítica global.	El grado de subjetivismo en la descripción de las funciones desde la interpretación normativa.	Al orientarse procesos de cambio desde la presencia de instituciones formales e informales, lo que implica un análisis exhaustivo de la legitimación de las normas y valores.
Propuesta para la investigación	Orientarse a la identificación de la reproducción económica de la ESS como fenómeno socioeconómico, profundizando en la propuesta ético-filosófica de su discurso y comprobando la coherencia durante la historia.	Orientarse a identificar los elementos culturales que conforman el sistema de política pública, así como las funciones de las diferentes estructuras que participan en el procesos de construcción de la política.	Orientarse a los cambios institucionales que se han dado en la historia para alcanzar arreglos institucionales, así como los elementos y variables que han ocasionado el cambio institucional.

Fuente: Elaboración propia

2.4. Una heurística comprometida

Las posiciones filosóficas de los enfoques interfieren en la observación de la realidad estudiada, para evitar incongruencias entre la teoría y la práctica se ha considerado seguir enfoques evitando que la producción de conocimiento produzca “*las controversias filosóficas en las ciencias sociales*” (Bunge, 1997 [2007], p. 17). Se considera, al igual que Bunge, que de las incoherencias se destacan diferentes contradicciones que pueden ser iluminadoras, constructivas y eruditas (*ibídem*, p. 18). Las contradicciones del método científico hacen que la ciencia no sea neutral y nos plantea diferentes cuestiones sobre la complementariedad de los enfoques para entender el fenómeno socioeconómico de la ESS. Estas inquietudes se resuelven, según Bunge (1997 [2007] p. 18), desde la práctica. Bunge nos recuerda como Albert Einstein advirtió que para encontrar lo que la ciencia es en realidad deberíamos observar a los científicos trabajando. En este caso ponemos atención a los métodos de trabajo que han surgido en América Latina, resaltando el compromiso social de los investigadores desde la aplicación de la Investigación-Acción Participativa (IAP), con la confluencia de un conjunto de escuelas de investigación social (Alberich, 2008, p. 139).

Entender cómo las interferencias o contradicciones pueden aparecer para dificultar el conocimiento de las políticas públicas en Colombia puede servir como elemento de reflexión dentro de la complejidad de los sistemas de política. Para limitar el riesgo en el ejercicio de parcialidad como investigador social, se toma como referencia la ética-práctica de la escuela de la Investigación-Acción-Participante, teniendo como objetivo la interpretación de la realidad en el análisis de las causas propias desde la crítica y el análisis razonado del diseño y formulación de las políticas públicas dirigidas a las cooperativas, y por su generalidad a la ESS en Colombia.

La IAP propuesta por Orlando Fals Borda, Víctor D. Bonilla, Gonzalo Castillo y Augusto Libreros (1972), a través de la sistematización de experiencias de trabajo en varias regiones de Colombia, tuvo como base la crítica de científicos sociales de diversas disciplinas. También autores en otros países como Aníbal Quijano en Perú y Fernando Henrique Cardoso en Brasil, apoyaron los trabajos de la sociología de la ciencia y de la cultura realizados por Karl Mannheim y Robert Merton. En un primer momento Kurt Lewin delimita la investigación-acción a un proceso continuo en espiral porque analiza los hechos y conceptualizaban los problemas, se planifican y

ejecutan las acciones pertinentes y se pasa a un nuevo proceso de conceptualización (Moreno & Espadas, 2007)

En la IAP confluyen epistemologías europeas y nuevas epistemologías que nacen de la inquietud y el pensamiento científico determinadas por diferentes corrientes de trabajo. Estas corrientes hacen que la IAP sea una combinación de escuelas orientadas a conformar un método de investigación y acción para obtener resultados en situaciones y problemas colectivos. La IAP se contrapone a la línea epistemológica que considera que las Ciencias Sociales deben generar conocimiento externo y objetivo, sin caer en la ideología siendo una ciencia sin contradicciones filosóficas (Bunge, 1997 [2007]). Podemos leer de Popper y Kuhn que la ciencia social siempre tendrá un interés de poder, con dinámicas internas o externas, pero siempre para imponer la interpretación de la realidad, disfrazándose de ciencias exactas que identifican relaciones causales naturales o universales.

La IAP como filosofía de investigación ofrece respuestas a las preguntas sobre el conflicto, sobre las luchas políticas donde los movimientos sociales se han desarrollado, perfeccionado en los resultados y los impactos en la sociedad. La IAP ha planteado un esquema metodológico de trabajo para producir conocimiento crítico, reflexivo, colectivo, participado y emancipador, dando protagonismo a los actores (Moreno y Espadas, 2002 en Alberich, 2008, p.140).

Entrando en profundidad y en lo específico en la propuesta de la IAP. La definición que nos plantea Alberich es contundente,

“La IAP es una metodología porque ordena/organiza un conjunto de técnicas y las orienta en un cierto sentido democratizados. Que esta democratización se de a nivel solo micro (...) o se plantee preguntas a nivel macro (...) dependerá del nivel epistemológico (para qué/ para quién se realiza la investigación)” (Alberich, 2008, p. 140).

Así bien, la IAP como metodología depende de nuestro nivel epistemológico, es decir hasta dónde queremos llegar con la investigación y a quién nos dirigimos una vez obtenidos nuestras conclusiones o resultados de la investigación.

La IAP, como investigación militante –así definida por los autores Fals, Bonilla, Castillo y Libreros- ha permitido, y sigue permitiendo, a los científicos sociales dar respuestas a las exigencias históricas desde un compromiso político, derivado en el momento del neo-colonialismo.

Precisamente la IAP va más allá de ser una metodología de investigación social, es una corriente de la escuela de pensamiento crítico adaptado a la situación de

América Latina. En el caso de Colombia, el grupo de investigadores sociales anteriormente citados dan aportes importantes. Esta escuela ofrece aportes metodológicos a la teoría crítica, siendo coherentes con el proceso de investigación propuesto para su aplicación como ruta de trabajo ante el fenómeno que queremos estudiar en Colombia.

En América Latina, la corriente de la IAP pone en discusión el rol del investigador social como agente de cambio social y como líder de gobierno y acción política. La investigación sobre las políticas públicas y ESS en Colombia nos exige un rol activo, reconociéndonos en la posibilidad de identificar la ESS como movimiento social, aumentando el compromiso con la investigación.

La IAP, desde Colombia, nos plantea una historia de luchas políticas y reconocimiento de los movimientos sociales desde la diversidad, en palabras de Fals Borda (2001, pp. 10-11):

“(...) los movimientos sociales, políticos, culturales y de toda índole que han seguido activos o latentes desde los años setenta, a pesar del garrote recibido. Por allí quedan aún las brasas, en espera de vientos que les abaniquen. Y ésta parece ser una coyuntura excelente para levantar cabeza y armar alborotos bien concebidos. Y, por supuesto, también nos referimos a los nuevos dirigentes que han avanzado desde la rutina anterior”.

Analizar la realidad latinoamericana desde la ciencias sociales se puede afirmar que nos encontramos más que delante de una escuela o metodologías de investigación, ante hombres y mujeres vinculados por metodologías que se orientan al cambio social, la participación popular, los movimientos campesinos y urbanos, la acción crítica de la ciencia desde la cultura popular, contraponiéndose a las dinámicas y culturas elitistas de partidos políticos decimonónicos, nos encontramos ante movimientos sociales alternativos que dinamizan y construyen medios de comunicación alternativos orientados a la información, formación y educación de la ciudadanía buscando el cambios social, siendo una praxis social que tiene su correspondencia con praxis económicas alternativas.

Las relaciones entre teoría y práctica están invertidas en la IAP. Desde la transformación de la realidad social se fortalecen los conocimientos que llevaran a la comprensión de la realidad. La práctica está basada en el dialogo de saberes, es decir en el reconocimiento de la práctica social cotidiana de las comunidades que generan saberes endógenos, lo que forma otras cosmovisiones del territorio. Para Fals Borda, la IAP se convertiría en un expresión para recalcar que el conocimiento se adquiere y

se aplica con el consentimiento de los miembros de la comunidad (Castaño, 2008, p. 90).

La metodología planteada por Fals Borda crea una revolución en las Ciencias Sociales, implicando también al actor-investigador, que ya no es un actor pasivo, sino todo lo contrario, tiene que estar dispuesto a entrar en el terreno de las luchas sociales y políticas, para obtener la posibilidad de consolidar el conocimiento propio y genuino.

Los investigadores de ciencias sociales han llegado a consensos sobre el valor de la IAP, siendo un referente teórico y empírico para analizar e interpretar los fenómenos socioeconómicos. La investigación que estamos planteando sobre la ESS y las políticas públicas debe considerar la metodología de la IAP, sobre todo para crear -desde el rigor científico- reflexiones nuevas y complementarias sobre las dinámicas de la ESS en Colombia.

Desde las anteriores argumentaciones, se considera que es necesario plantear un criterio de responsabilidad científica, desde la observación participante. Este criterio debe estar orientado al diálogo de saberes en el contexto de estudio. El rol del investigador debe estar caracterizado por el rigor científico y el compromiso por la realidad y con el contexto de estudio. Se considera que con el compromiso garantice una mayor calidad en la investigación, orientada a obtener un resultado útil.

Capítulo 3. Marco teórico de referencia

“Las sentencias morales generalmente admitidas se forman, como toda máxima general, por la experiencia y la inducción (...) la inducción siempre ha sido considerada como una operación de la razón, y por eso se dice con mucha propiedad que de la razón proceden todas esas sentencias generales e ideas“

(Smith A. , 1759[2004], p. 123)

3.1. Introducción

El anterior capítulo se han planteado los enfoques que serán utilizados para profundizar y construir el correlato de las relaciones causales entre los elementos hallados. En este tercer capítulo se pretende responder a cuáles son los conceptos de referencia de la Tesis Doctoral. La pregunta de investigación: *¿se ha garantizado la legitimidad de la Economía Social y Solidaria a través de la formulación de políticas públicas en Colombia?* requiere aportar elementos que orienten el análisis de la realidad colombiana en relación a la ESS y su legitimidad en las políticas públicas.

En las próximas líneas nos proponemos definir aquellos con similitudes o diferencias que pueden condicionar el análisis de los conceptos centrales. La metodología del capítulo se basa en la revisión de la literatura sobre los conceptos de ESS en América Latina, legitimidad y análisis de las políticas públicas. El capítulo está organizado en tres secciones con una conclusión final.

3.2. Concepto de la Economía Social y Solidaria

En lo que respecta a la Economía Social y a la Economía Solidaria, se considera que son dos locuciones que tienen puntos en común, sea por las organizaciones que las componen, debido a la definición relacionada a la autogestión y la propiedad colectiva que se definida como alternativa en la Economía de Mercado determinado por el capital.

En las próximas líneas se presentan las características de cada una y se contribuye al debate sobre la conceptualización de la ESS como termino propio (Pérez-Mendiguren, Etxezarreta Etxarri, & Guridi Aldanondo, 2009; Hintze, 2010; Guerra,

2013; Pérez-Mendiguren & Etxezarreta Etxarri, 2015), diferenciándolas de otras locuciones que pueden crear interpretaciones sesgadas del fenómeno en estudio, como por ejemplo, organizaciones sin ánimo de lucro y tercer sector, entre otras.

El concepto de Economía Social, como veremos a continuación, tiene una larga tradición en la literatura, con mayor referencia en Europa desde los trabajos de CIRIEC-Internacional (Monzón Campos & Chavés Ávila, 2012) que han conseguido construir un consenso en torno al término, a pesar de los diversos contextos geográficos y sociales.

Actualmente, en América Latina existen evidencias de las conexiones entre el concepto de Economía Social y Economía Solidaria, reuniendo en su cuerpo teórico las ideas que emergen desde América Latina y Europa (Pérez-Mendiguren & Etxezarreta, 2015, p. 3). El concepto de ESS enriquece con nuevos elementos el debate conceptual de la Economía Social. Los trabajos realizados por José Luis Coraggio (2007b; 2011; 2012; 2013) y Jean Louis Laville (1994; 2004; 2012; 2013) consideran la reciente generalización de la locución ESS como un concepto que reúne elementos de las expresiones de la Economía Social y la Economía Solidaria, y comporten valores y principios con el cooperativismo pero que invita a profundizar en su análisis (Pérez de Mendiguren, 2014, p. 9).

Existen locuciones que se pueden identificar con la ESS, como son *economía popular asociativa, economía popular solidaria, socialismo autogestionario, racionalidad de la vida, socioeconomía solidaria*. Las locuciones afines a la Economía Social y Economía Solidaria tienen diferentes acepciones, tanto es así que en diferentes ocasiones es común identificarlo con un gran tercer sector de la economía que no se corresponde a la economía pública o la economía capitalista, o incluso siendo denominado en el lenguaje común y científico como “*economías alternativas*”.

En el caso del reconocimiento como economía alternativa se hace referencia a una economía donde las formas empresariales están menos estructuradas y no son reguladas por el Estado (Hintze, 2010, p. 31), englobando un conjunto de *actividades que surgen de la sociedad civil, con racionalidad anticapitalista* (Guerra, 2013, p. 46). A menudo, las prácticas de la ESS son reconocidas como un tercer sector, tercer sistema o sector social⁵, creemos que se debe a la necesidad de reducir la importancia, convirtiéndose en un sistema complementario en relación al público y al capitalista.

⁵ Nótese la diferencia con el concepto de Tercer Sector, cuando se hace referencia a tercer sector o tercer sistema se identifica un tercero frente al sector público y sector empresarial capitalista, diferente a la conceptualización de Tercer Sector sin Ánimo de Lucro

Lo que hace que desde una lógica de complemento de la acción del Estado de Bienestar y de los efectos no deseados de la Economía de Bienestar, así por su condición de organizaciones sin ánimo de lucro, vienen a ser consideradas como parte del Tercer Sector, junto con organizaciones de voluntariado y organizaciones no gubernamentales de desarrollo.

La crisis del Estado del Bienestar ha dado pie a la legitimación de otras formas diferentes a las propuestas por la economía pública y capitalista, creando nuevas formas para organizar y orientar los recursos y la provisión de bienes públicos a la comunidad. El caso de la especificidad del Tercer Sector, propone un enfoque de análisis económico que considera la acción del Estado de Bienestar y los fallos de la organización eficiente y eficaz de los recursos para responder a las necesidades sociales, que deberán estar garantizados por el Estado. Desde esta realidad se plantearon nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil, emergiendo la investigación sobre el rol de la “Sociedad Civil Organizada”, dirigida a las organizaciones sin ánimo de lucro, como componente importante y muy dinámico en todo el mundo. Además de atender a importantes necesidades del ser humano que constituye un importante fuerza económica en auge con una notable contribución a la vida social (Salamon L. M., Anheier, List, Toepler, & Sokolowski, 2001, p. 56) y a la producción de bienes públicos y comunes.

Los bienes públicos que caracterizan el Estado de Bienestar han iniciado a ser proporcionados por el Tercer Sector. Las organizaciones del Tercer Sector son entidades sin ánimo de lucro que se caracterizan por ser privadas no gubernamentales, autogobernadas, creadas voluntariamente y limitan la distribución de sus excedentes (Salamon & Anheier, 1997).

En el caso de Colombia el fenómeno ha sido identificado con las aportaciones de Rodrigo Villar en los trabajos de Salamon & Anheier *et al.* (Villar, List, & Salamon, 1999) y en un segundo momento ampliando el trabajo con el esbozo de las tendencias históricas de las diferentes organizaciones del Tercer Sector (Villar, 2001). El trabajo de Rodrigo Villar trata las relaciones entre el Estado y el Tercer Sector, con la premisa de que en la dinámica histórica de la organizaciones del Tercer Sector no existe un vacío institucional y político, sino más bien el desinterés por parte del Estado que se relaciona con (i) los procesos de estructurales de oportunidad, (ii) las limitaciones de los diversos arreglos institucionales, (iii) los procesos de formación y

transformación del Estado y (iv) las cambiantes definiciones sobre la responsabilidad pública y privada respecto a lo social (*ibídem*, p. 19).

La conceptualización del Tercer Sector desde los años ochenta ha producido una variedad de estudios axiológicos sobre la realidad emergente, justificando la reformulación del concepto de la Sociedad Civil del siglo XIX, asociado a partidos políticos, sindicatos y gremios empresariales. Las teorías de la acción han considerado la Sociedad Civil Global como formas organizadas e interconectadas generando nuevas formas de producción alternativa a la provisión de bienes y servicios del Estado y del Mercado, con alta incidencia a través de la innovación social. Estos elementos se comparten con la ESS, con la diferencia sustancial que existe un grado diferente de complementariedad estructural con la función del Estado y la economía capitalista, sea para realizar sus acciones que para corregir sus inacciones, respectivamente.

En el volumen editado por FUNDIBES sobre “*La Economía Social en Iberoamérica. Un acercamiento a su realidad – Vol. 2*” se plantea la diferenciación entre las dos locuciones, ya que se identifican *en varios casos problemas de definición de la realidad que representa y en tantos otros se contraponen directamente, a veces rivalizando, con el término y el concepto de Economía Solidaria* (Pérez de Uralde & Radrigán Rubio, 2006, p. 10).

Es necesario precisar que las diferencias conceptuales entre la Economía Social y la Economía Solidaria se deben más a su base práctica y organizativa en economías de mercado. En la Economía Social se da una separación entre los agentes de mercado, es decir, la asociatividad de los productores y consumidores tiene límites bien definidos. En la Economía Solidaria, los productores y los consumidores forman parte de un mismo grupo que producen bienes y servicios colectivamente dirigidos a terceros y también a personas de su propio grupo, generando empleo y renta desde la autogestión de las decisiones de emprendimientos asociativos solidarios.

La Economía Social puede ser considerada por aquellas empresas que operan en el mercado, intercambian bienes y servicios, tienen gestión democrática y se centran en la ayuda mutua y el interés público. Históricamente se define en Francia en la primera mitad del siglo XX. En cambio, por Economía Solidaria se entienden las prácticas solidarias en la producción, distribución y consumo como alternativa al modelo de Economía Capitalista. El concepto aflora en Iberoamérica en la década de los años ‘80, haciendo referencia a las cooperativas como empresas asociativas donde se ejerce la solidaridad y la mutualidad entre sujetos.

Desde finales del siglo XX se han generado espacios relevantes para la caracterización y delimitación de los conceptos en Iberoamérica, como es la *Revista Otra Economía*. En su primer volumen en 2007 contó con aportes de Boaventura de Souza Santos y César Rodríguez, Paul Singer, Luis Razeto y Pablo Guerra. Se introducen las temáticas específicas de la ESS desde la perspectiva contrahegemónica del capitalismo, fundamentada en las nuevas prácticas que se basan en los principios de igualdad, solidaridad y respecto a la naturaleza.

Las políticas públicas de fomento y promoción de la Economía Social se dirigen a producir bienes y servicios, mejorando la calidad de vida de los sujetos desde la búsqueda del interés común (Vuotto, 2007). De otra forma, la Economía Solidaria se caracteriza por demandar políticas públicas dirigidas a fomentar la reciprocidad entre los sujetos, aumentando su capacidad conjunta y asociativa para producir una oferta agregada o disminuir los costos de la demanda en un mercado hegemónicamente capitalista.

Hay que evidenciar que a la par de las locuciones “Economía Social” y “Economía Solidaria” emergen también locuciones que conceptualizan la misma realidad desde enfoques estos son “Economía Popular” y “Economía Popular Solidaria”, entre otras. En la mayor parte de las conceptualizaciones dependen de las dinámicas propias de las economías nacionales y su adaptación a las políticas macroeconómicas neoliberales. Desde un acercamiento a las formas jurídicas, afloran las empresas cooperativas, siendo formas autogestionadas, participativas y democráticas que son reconocidas en los diversos países como agentes de la Economía Social y la Economía Solidaria, dando vida a la ESS, como un concepto incluyente y plural.

3.2.1 Aproximación al concepto de Economía Social desde las cooperativas

El término Economía Social aparece por primera vez en 1830, gracias al economista liberal Charles Dunoyer en su *Tratado de economía social*, que fue seguido por una corriente de economistas sociales en el continente europeo (Monzón, 1989).

El pensamiento socialista desarrollado por Robert Owen y por los anticapitalistas ricardianos quienes (...) ejercerá[n] un notable influjo en el cooperativismo, estableciéndose un claro maridaje entre el mismo y el asociacionismo reivindicativo de los trabajadores (...) con un mismo objetivo: el de emancipación de las clases trabajadoras (Monzón J. L., 2009, p. 6). Décadas después, Leon Walras intentó articular la ciencia económica subdividiéndola en tres disciplinas: (i) economía pura, ocupada del estudio de las relaciones entre las cosas, (ii) la economía aplicada, preocupada por el análisis del

estudio de la relación entre personas y cosas (*Études d'économie politique appliquée*, 1898), y (iii) la economía social, fundada en el principio de justicia debe ocuparse del análisis de las relaciones entre las personas (*Études d'économie sociale*, 1896 en Screpanti y Zamagni [1989, p. 243]).

Desde la primera aparición oficialmente reconocida de una forma cooperativa de consumo en 1844 (Rochdale, Inglaterra), las cooperativas han aumentado su reconocimiento económico y social durante el siglo pasado, legalizando la forma cooperativa y su legitimación desde los gobiernos nacionales, con el apoyo y refuerzo desde la mitad del siglo XX por la Asamblea de las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo.

Aunque Walras fue un seguidor de las cooperativas consideró que “...cumplen su gran papel económico que es no suprimir el capital sino hacer que el mundo sea menos capitalista, y también un papel moral, no menos considerable, que consiste en introducir la democracia en el mecanismo de la producción” (Walras, 1989, citado en Chaves, Monzón y Sajardo, 2003, p. 46). Los principios internacionales de las cooperativas, son definidos como pautas mediante las cuales las cooperativas ponen en practica los valores de auto-ayuda, auto-responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad, siendo los siguientes⁶:

1. Adhesión voluntaria y abierta
2. Gestión democrática por parte de los socios
3. Participación económica de los socios
4. Autonomía e independencia
5. Educación, formación e información
6. Cooperación entre cooperativas
7. Interés por la comunidad

Considerando estos primeros elementos, se podría considerar la empresa cooperativa como la propulsora del concepto de la Economía Social, siendo adoptado por países europeos y países de otros continentes, como pueden ser Canadá y Argentina.

La Economía Social en Europa. Construcción desde la gestión democrática

Monzón (1987) introduce los elementos para identificar la Economía Social como movimiento. Para ello considera la Carta de la Economía Social, firmada en París el 22 de Mayo de 1982, donde se diversos organismos que conforman la Economía Social

⁶ Ver anexo para detalle “Carta de Principios y Valores Cooperativos”.

(cooperativas, mutuas y asociaciones). Los criterios que formarían el concepto de Economía Social,

(...) serían todas aquellas organizaciones no pertenecientes al sector público, con un funcionamiento y gestión democrática e igualdad de derechos y deberes de los socios, practican un régimen especial de propiedad y distribución de ganancias, empleando los excedentes de ejercicio para el crecimiento de la entidad y la mejora de los servicios a los socios y a la sociedad (Monzón J. L., 1987, p. 22).

Pocos años después se encuentra una primera aproximación en España al concepto de Economía Social. Se encuentra en Barea (1990) y Barea y Monzón (1995), quienes definen la Economía Social;

(...) como el conjunto de empresas privadas que actúan en el mercado con la finalidad de producir bienes y servicios, asegurar o financiar y en las que la distribución del beneficio y la toma de decisiones no están ligadas directamente con el capital aportado por cada socio. El peso en la toma de decisiones es igual para todos los socios y no depende del capital aportado por cada uno de ellos. La Economía Social también incluye a aquellos agentes económicos cuya función principal es producir servicios no destinados a la venta para determinados grupos de hogares y cuya financiación se realiza a través de contribuciones voluntarias efectuadas por las familias como consumidores” (Barea & Monzón, 1995, p. 142)

En lo que atañe a las definiciones y la clasificación del conjunto de agentes se puede considerar el movimiento cooperativo dentro de la Economía Social. Al igual que otros agentes, los cuales se configuran en dos categorías de mercado y de no mercado Barea (1991) en Chaves, Monzón y Sajardo (2003, pp. 7-12).

Se considera la Economía Social -de amplio espectro- como institución relevante de un específico sistema económico que junto al sector público y al sector de las empresas capitalista puede actuar;

“(...) como mecanismo de respuesta de diferentes grupos humanos a los problemas y necesidades, de carácter social y económico (...) y frente a los que la iniciativa pública y la iniciativa privada lucrativa se habían eximido de responsabilidad o habían sido incapaces de darles respuesta satisfactoria” (Chaves, 1996, p. 13).

La cooperativa se muestra como un arquetipo de organización que tiene las condiciones y principios necesarios para proponerse como un sistema válido, que fomenta la democracia económica en situaciones donde la iniciativa privada lucrativa y la iniciativa pública no consiguen alcanzar resultados de equilibrio plural.

Cuando se plantea el concepto de Economía Social nos referimos a aquel conjunto de organizaciones microeconómicas caracterizadas por unos rasgos comunes marcados por un “ética social” que se consolida en Francia durante los años setenta, con la unión de movimientos cooperativos, mutualistas y asociativos y la aprobación de la *Carta de la Economía Social*. Este documento concibe la Economía Social como “el

conjunto de entidades no pertenecientes al sector público que, con funcionamiento y gestión democráticos e igualdad de derechos y deberes de los socios, practican un régimen especial de propiedad y distribución de las ganancias, empleando los excedentes de ejercicio para el crecimiento de la entidad y la mejora de los servicios a los socios y a la sociedad” (Chaves & Monzón, 2003, p. 187)

La anterior definición sería recogida por el *Conseil Wallon de l’Economie Sociale* para distinguir las organizaciones integradas en la Economía Social con los principios siguientes: (i) finalidad de servicio a sus miembros o a la colectividad antes que de lucro, (ii) autonomía de gestión, (iii) procesos de decisión democráticos y (iv) primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en el reparto de las rentas (*ibídem*, p. 188). Como podemos ver los principios reconocidos están inspirados en las empresas cooperativas.

Será la Comisión Científica del CIRIEC-España quien propondrá incluir en la definición a las fundaciones y las asociaciones, buscando la representación de las organizaciones privadas que responden a las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios que se caracterizan por la toma de decisiones democráticas desde la participación social sin considerar el interés económico, y por lo tanto sin ánimo de lucro, que eran consideradas por el concepto de Tercer Sector (Gui, 1991; Gui, 1998; Defourny & Monzón, 1992a), Organizaciones sin Ánimo de Lucro (Ben-Ner & Putterman; Salamon L. M., Anheier, List, Toepler, & Sokolowski, 1999) y de reciente el concepto de Emprendimiento Social (Borzaga & Deforny, 2001; Borzaga & Spear, 2004) .

Más recientemente, en la Unión Europea, cerca de 240 investigadores y profesores universitarios sobre la materia subscribieron una carta dirigida a los Comisarios Europeos para apoyar a las empresas sociales y cooperativas. La carta titulada “De las palabras a la acción” dirigida a la Comisión Europea, recogía la esencia de la Economía Social europea. En relación a las formas de organización de la Economía Social, como cooperativas, mutualidades, fundaciones y empresas sociales, la carta expresa:

“(…) Estas organizaciones, que surgen de la tradición europea de una sociedad civil vibrante, desempeñan múltiples funciones y muy importantes (...) en la producción de bienes y la prestación de servicios a nivel local, nacional y europeo” (Carta “De las palabras a la acción, 2010).

En el caso concreto europeo, los ámbitos de trabajo para el fomento y la promoción de la Economía Social han aumentado desde inicios de siglo XXI, con la

adopción del Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea en 2003, la Comunicación sobre la promoción de las cooperativas en 2004, la resolución del 19 de febrero de 2009 del Parlamento Europeo sobre la Economía Social y el Dictamen del Consejo Económico y Social n. 1454/2009, entre otros.

En fin, el trabajo realizado por el legislador español, sigue la Recomendación del Parlamento Europeo del 19 de febrero de 2009, define la Economía Social en la ley n. 5 de 2011. La Ley n. 5 de 2011 otorga una definición a la Economía Social delimitándola de otros conceptos como Tercer Sector y sector no lucrativo. El legislador español define la Economía Social como *“el conjunto de las actividades económicas y empresariales, que en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que de conformidad con los principios (...) persiguen bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos”* (art. 2). Esta definición aunque plantea diversas críticas sobre su identificación como conjunto de actividades y no como sujeto de actividad empresarial, en coherencia con el concepto de modelo de empresa propia (Fajardo García, 2012), reconoce la capacidad de generar sistema en torno a diversos modelos de hacer empresa que se legitimarían por seguir los principios orientadores (art. 4), siendo (i) la primacía de las personas y del fin social sobre el capital, (ii) la aplicación de los resultados obtenidos de la actividad económica al fin social objeto de la entidad, (iii) la promoción de la solidaridad interna y con la sociedad para favorecer el desarrollo local, la igualdad de oportunidades, la cohesión social, entre otros y (iv) la independencia respecto a los poderes públicos.

Respecto a las entidades reconocidas en el preámbulo de la Ley n. 5 de 2011 se establece que el marco histórico del concepto de Economía Social está estructurado en las cooperativas y las formas asociativas y mutualistas del Siglo XVIII, así como su evolución durante el Siglo XIX y XX en toda Europa. Éstas son reconocidas por su naturaleza junto con las fundaciones, sociedades laborales, empresas de inserción, los centros especiales de empleo, las cofradías de pescadores, las sociedades agrarias de transformación y otras entidades singulares (art. 5)⁷.

⁷ La ley establece un reconocimiento por derecho a las anteriores organizaciones como entidades de la Economía Social, pero deja también abierto el reconocimiento a otros conjuntos de organizaciones que por su naturaleza económica y empresarial respondan a los principios anteriores. Siendo reconocidas por el Ministerio de Trabajo e Inmigración para ser inscritas en el “Catálogo de entidades de economía social” previo informe del Consejo para el Fomento de la Economía Social (art. 6). Por tanto el ente legitimador las entidades de la Economía Social para su reconocimiento estará compuesto por las entidades del art. 5 y los representantes de la Administración del Estado, junto con las organizaciones sindicales más representativas y cinco personas de reconocido prestigio en la Economía Social, designadas por el Ministerio de Trabajo e Inmigración.

El reconocimiento por parte de los legisladores, como es el caso de España, se debe a la importancia del fenómeno socioeconómico y su impacto en la economía europea. Es así que un ámbito de trabajo que se ha planteado ha sido la política pública, trascendiendo del análisis de la Economía Social como instituciones del mercado, y profundizando el diseño y formulación de la política pública desde las organizaciones sociales, la sociedad civil y la promoción de los derechos de la ciudadanía, desde una lógica de co-construcción de la política pública, siendo un *indicador de la democratización del Estado* (Vaillancourt, 2009).

La Economía Social en América Latina. Formas de la Economía popular e informal

El concepto de Economía Social es también usado en América Latina, teniendo una connotación mayor como sector centrado en el trabajo, desde la concepción de alternativa socioeconómica (Coraggio J. L., 2002 y 2003, p. 11). La conceptualización desde esta visión de la Economía Social tiene fuerte relevancia el diálogo social considerando las cooperativas de trabajo y autogestión centrales en la Economía Social.

En el tema que nos atañe, diferentes autores latinoamericanos plantean el análisis desde el desarrollo de cadenas y redes económicas entre cooperativas, fortaleciendo cooperativas de trabajadores en áreas estratégicas a través de políticas públicas (Vuotto, 2011, p. 28 y 35), otros autores plantean la Economía Social desde una perspectiva contrahegemónica (García, et al., 2010), desde una conceptualización más afín a la Economía Popular, definida desde una perspectiva crítica a la economía capitalista. Se conciben unidades económicas organizadas por los sectores populares, dando forma a pequeñas empresas locales, tecnología artesanal o semi-industrial, mercados de maquinaria de segunda mano, etc.... (Tiriba, 2001).

La Economía Popular también tiene diferentes corrientes de pensamiento que nacen desde las diferencias geográficas y evoluciones socioeconómicas. La corriente planteada por Orlando Núñez desde Nicaragua para quien la Economía Popular tiene una identidad compuesta por los pobres, obreros y asalariados rurales y urbanos, por productores-trabajadores que pueden estar asociados a cooperativas formales o participar en redes informales de trabajo y producción. El elemento interesante que identifica Núñez en el análisis de la Economía Popular es la fuerza de la identidad como pertenencia a un proyecto de desarrollo nacional, alternativo al capitalismo (Núñez, 1995).

Otra corriente desde el análisis de la Economía Informal es la planteada por Luis Razeto desde Chile. Se considera la Economía Informal desde las organizaciones económicas populares, identificando que se generan procesos de solidaridad progresiva ante la dimensión de la economía global. Razeto identifica diferentes actividades dentro de la conceptualización de la Economía Informal, como son las soluciones asistenciales desde sistemas de beneficencia pública o privada orientada a pobreza extrema, las actividades ilegales que están al margen de la normas sociales (prostitución, micronarcotráfico, microdelincuencia...), actividades comerciales individuales (comercio ambulante, servicios domésticos, guardacoches...) y microempresas familiares que dinamizan la economía del barrio, y en fin organizaciones económicas populares que consisten en organizaciones de pequeños grupos de productores o consumidores que buscar asociativa y solidariamente la forma de encarar los diferentes problemas económicos (Razeto, 1989; Razeto, 1991; Razeto, 1993a).

La tercera corriente que ha generado escuela en América Latina respecto al análisis de la Economía Popular es la planteada por José Luis Coraggio (1995). Coraggio plantea el concepto de Economía Popular desde una visión de la economía que va más allá de la visión dicotómica, entre formal o informal. Sino más bien en sistema económico con tres actores, donde la construcción de nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad serán promovidas por las prácticas y valores populares (Coraggio J. L., 1995, pp. 160-162).

Para aproximarse a estas tres corrientes, desde los años noventa se han generado en Iberoamérica una amplia discusión generando aproximaciones a la conceptualización de la Economía Solidaria, siendo necesario poner mayor luz sobre el proceso que ha dado origen y sus implicaciones en la construcción de la realidad social y económica.

3.2.2. Aproximación al concepto de Economía Solidaria desde las cooperativas

El concepto de Economía Solidaria está más presente en el contexto latinoamericano, aunque también es usado en el contexto europeo para definir un modelo económico de relaciones fuertes de solidaridad inter-subjetiva con base en la socioeconomía (Demoustier, 2001; Laville, 1994 y 2004). Es el caso de la Emilia Romagna (Italia) que desde el año 2014 ha reconocido la *Economia Solidale* con la promulgación de la Ley Regional n. 19 del 23 de julio, considerando la Economía Solidaria como un

(...) modelo social, económico y cultura dirigido desde principios de ética y justicia, de equidad y cohesión social, de solidaridad y centralidad de las personas, de tutela del patrimonio natural y el vínculo con el territorio y como instrumento fundamental para afrontar las situaciones de crisis económica, ambiental y de desempleo (art. 1 de la Ley Regional n. 19 del 23 de julio de 2014).

El concepto de Economía Solidaria latinoamericano tiene su origen en la Economía de la Solidaridad y la Economía Popular como escuela de pensamiento (Razeto, Klenner, Ramírez, & Urmeneta, 1991) asentadas más en Perú y en Chile, aunque en los últimos años se ha extendido como escuela de pensamiento a otros países para explicar la “Economía Informal”.

El significado de la Economía Popular estaría centrado en identificar “otra economía” que es alternativa al capitalismo en los países de América Latina y el Caribe. El enfoque se centra en la consideración que ante un modelo de acumulación de capital, la Economía Popular representa antiguas relaciones sociales de producción desde una óptica pre-capitalista (Tiriba, 2001). Por tanto, la Economía Solidaria vista desde los principios de la Economía Popular se centra en el factor trabajo en economías que no se caracterizan por la inversión de capital (Razeto, 1991), sino más bien es el factor principal para generar bienes y servicios desde unidades que se caracterizan por ser “economía familiar informal” o unidades domésticas (Coraggio J. L., 1999), presentes como alternativas de generación de ingresos en economías neoliberales que se orienta a grandes inversiones en el continente. Así bien, se puede definir la Economía Popular como el “conjunto de actividades económicas y prácticas sociales desarrolladas por los sectores populares con miras a garantizar, a través de la utilización de su propia fuerza de trabajo y de los recursos disponibles, la satisfacción de las necesidades básicas, tanto materiales como inmateriales” (Sarria & Tiriba, 2004, p. 173)

Como se puede apreciar las corrientes en el continente latinoamericano e incluso en Centroamérica y el Caribe, son variadas y multifacéticas. Se pueden reconocer autores como Orlando Núñez que nos propone la “economía popular asociativa”, Paul Singer con la propuesta en Brasil del “socialismo autogestionario”, en Costa Rica, Franz Hinkelammert con la economía de la “racionalidad de la vida”, y Pablo Guerra desde Uruguay con una propuesta de “Socioeconomía solidaria”. Junto con las visiones y propuestas de José Luis Coraggio y Luis Razeto y las conexiones entre las dos realizadas por Luis Eduardo Gaiger con la propuesta de “economía popular solidaria”.

En todos los conceptos existe una conexión que podemos dilucidar desde la Filosofía de Liberación planteada por Enrique Dussel y la perspectiva post-colonialista planteada por Aníbal Quijano, y los planteamientos de descolonización de Boaventura de Souza Santos (2010), tendiendo todos ellos un común la corriente emancipadora generadas desde el estructuralismo latinoamericano de los años cincuenta con Raúl Prebisch y la Teoría de la Dependencia.

En relación a las políticas públicas para la Economía Solidaria, el trabajo dirigido por Coraggio (2012) ha planteado nuevas ideas para la comprensión de la relación específica entre conocimiento y políticas públicas de la ESS, como propuesta de un sistema económico social y solidario que *revierta las tendencias de la economía de mercado desde el cuestionamiento de progreso propio de la Modernidad* (Coraggio J. L., 2012, p. 218). Por tanto las denominaciones y conceptualizaciones de “Economía Social” y “Economía Solidaria” han generado un debate académico importante, intentando acotar diferentes dimensiones de la ESS.

Dicho lo anterior, podemos comprender la complejidad del objeto de investigación en el cual nos sumergimos. Así es necesario precisar cuales son los anclajes de la formulación teórica y empírica en la cual estamos por embarcarnos.

3.2.3. Síntesis en torno a la Economía Social y Solidaria

Hemos visto que la literatura sobre la ESS –en las dos orillas del Atlántico- ha sido prolija y fecunda, con frutos para la vertebración de conceptos y corrientes. La dificultad de conceptualización de las diferencias de la Economía Social fue delimitada en sus *zonas institucionales fronterizas* (Chaves, 1997; 1999, p. 123), así como las de la Economía Solidaria. Actualmente, la identificación es más clara y aunque sigan existiendo zonas de dudoso límites, se puede delimitar el concepto de ESS.

La Economía Social y la Economía Solidaria conforman alternativas como realidad social y económica, aunque existe una complejidad de formas en los ordenamientos jurídicos que legitiman la existencia de la ESS. Tanto la Economía Social y la Economía Solidaria convergen en torno a la figura de las cooperativas, entendidas como formas alternativas de producción, distribución y consumo que garantizan derechos a la ciudadanía, desde la autogestión y la independencia.

De otra forma, desde un enfoque epistemológico se debe prestar atención a las dinámicas socioeconómicas que buscan y obtienen la transformación o cambio social, siendo un campo de trabajo científico basado en el *reconocimiento de la complejidad, el dinamismo y la multidimensionalidad de los problemas sociales que exige la*

introducción de métodos analíticos basados en la interdisciplinariedad y en una ontología holística (Chaves, 1999, p. 126). El objetivo, por tanto, es generar una heurística positiva basada en la acción colectiva que sin lugar a dudas, plantea impactos en la dimensión cultural, ecológica y política.

Como demuestran los trabajos de diferentes autores que se han tenido en cuenta para definir la ESS, existe una visión compleja y variada debido a la diversidad de las relaciones económicas en los diferentes países. Las reflexiones del apartado facilitarán y nutrirán las conclusiones, ya que han planteado los elementos necesarios para el reconocimiento y la consiguiente legitimidad política de la ESS basada en la definición de su identidad de acción colectiva, teniendo como referencia las formas empresariales cooperativas como propuesta jurídica que es reconocida por los Estados. De esta forma, los elementos que sobresalen en este primer apartado se centran en la capacidad de la ESS para establecer nuevas dinámicas participativas en el sistema económico que se crea a partir de la organización y autogestión de la Sociedad Civil organizada. La convergencia en las empresas cooperativas hace que el foco de atención se dirija hacia estas formas jurídicas identificándolas como exponentes de la ESS.

3.2.4. Economía Social y Solidaria como movimiento social

Ante la globalización económica y financiera, las economías territoriales han evolucionado a través de continuos procesos de deslocalización productiva del tejido local. El desafío actual para cualquier territorio influenciado por la deslocalización, es generar nuevas formas de generación de ingresos y definir la utilización de capital físico ante procesos importantes y positivos de globalización socioeconómica.

La Ciencia Económica desde hace poco ha puesto atención en el capital humano como recurso importante de un territorio para generar e iniciar el proceso de conversión y transformación del sistema productivo. En cambio, otras ciencias sociales desde hace tiempo han considerado el capital humano en sus análisis como elemento central para aumentar el bienestar. De la literatura económica, en línea con la valoración del capital humano, sobresalen las formas de la ESS, sea por la dimensión de los diferentes enfoques como realidad estructural que por su enfoque metodológico (Chaves, 1997, p. 144).

La ESS como paradigma económico metodológico, se plantea como alternativa para la interpretación y organización del mercado, poniendo al centro la persona y el trabajo. La ESS propone nuevas dimensiones de los bienes (bienes comunes),

considerando la racionalidad junto con la relacionalidad, lo que legitima un nuevo marco institucional para las necesidades y preferencias de los individuos desde el comportamiento económico basado en la reciprocidad y la redistribución, propuestos por Polanyi (1944).

La propuesta de la ESS para hacer frente a la actual crisis económica pasa por generar mayor cohesión social en el territorio considerando los procesos de globalización de un modelo económico de grandes inversiones de capital físico y un aumento del consumo de bienes producidos en condiciones de ventajas competitivas por sistemas económicos con menores costes de producción.

En esta propuesta es central el capital humano frente al capital físico, para ello no solo considera la centralidad de la persona como individuo, sino también la Sociedad Civil, es decir individuos organizados, para dar respuestas a las necesidades y ofrecer respuestas. La ESS propone un modelo de participación de la Sociedad Civil que cambia el resultado de los sujetos implicados;

(...) su genuino modo de control y de decisión, basado en el principio democrático y la participación ciudadana, tiende a situar en la sociedad civil del propio territorio (frente a los detentadores del capital) las riendas del proceso económico, generando un mayor anclaje de las empresas y una mayor autonomía de los territorios para definir su propio modelo de desarrollo. (Monzón Campos, Antuñano Maruri, & Marco Serrano, 2010, p. 20)

Los elementos de control y decisión que propone la ESS son considerados factores estratégicos para promover el desarrollo económico endógeno ante la coyuntura actual. En el caso específico de América Latina, plantea una nueva coyuntura caracterizada por (Coraggio J. L., 2013, p. 2):

- la evolución favorable de los precios de las exportaciones,
- la captación de renta por el Estado y el diseño de nuevos programas sociales de transferencia a la población,
- la fuerza de los movimientos sociales desde el Foro Social Mundial de Porto Alegre del 2001.

El primer componente depende de la coyuntura externa y dependen gran medida de la demanda de recursos naturales a nivel internacional, siendo variable. En cambio, el diseño de nuevos programas sociales de transferencias a la población y la aparición de nuevos movimientos sociales a partir de 2001, pueden ser reconocidos como relevantes para la ESS en Iberoamérica.

En el caso de los nuevos programas sociales, hay que poner atención a la débil línea que existe entre la complementariedad y la instrumentalización por parte del Estado, para aplicar las transferencias condicionadas dirigidas a la población en condiciones de vulnerabilidad. Los movimientos sociales que nacen como crítica al sistema capitalista neoliberal, desde Foro Social Mundial de Porto Alegre del 2001⁸, es necesario precisar cual es la relación y motivación que existe por parte de la ESS como movimiento social.

Según Guerra (2010) es posible observar un alto dinamismo en la reflexión de la Economía Solidaria como movimiento social a través de un fuerte discurso ideológico, la construcción de un modelo de desarrollo, la reflexión del paradigma científico que recoge los fenómenos económicos alternativos (al capitalismo) y la definición de un sector económico específico donde converjan la experiencias de base solidaria.

La pregunta que hay que responder está relacionada a la identificación de la ESS como acción colectiva y movimientos sociales. Tanto la acción colectiva como la conceptualización de los movimientos sociales tienen una perfecta simbiosis en relación a su condición frente a la acción del Estado y la construcción de la política, como plantea Giddens en la definición de movimiento social como ,

“[el] intento colectivo de luchar por un interés común o de garantizar que se alcanza un objetivo compartido, mediante una acción colectiva que tiene lugar al margen de la esfera de las instituciones establecida” (Giddens, Sociología, 1989 [1991], p. 645).

La relación estrecha entre movimientos sociales y acción colectiva está basada fundamentalmente en la construcción de un objetivo común. Las corrientes de pensamiento y enfoques que han analizado la acción colectiva han centrado su atención en comprender por qué la gente actúa colectivamente, cuándo lo hace y cuáles son los frutos de la acción colectiva (Delgado Salazar, 2009, p. 21).

El origen del análisis de la acción colectiva para la conformación de los movimientos sociales ha tenido una dimensión dual. Las corrientes desde los análisis marxistas, que se centraban en la acción colectiva como revolución desde la lucha de clases, implicando un determinismo y voluntariedad revolucionaria en la historia. Esta visión de la acción colectiva, como exponente de la revolución, es recogida por James Davis (1962) para explicar que las revoluciones se dan cuando existe una

⁸ El I, II, III y V Foro Social Mundial se desarrollaron en Porto Alegre con una amplia participación de los movimientos sociales mundiales. Los primeros Foros Sociales llevaron a discusión temáticas en torno a la cuestión de posibilidades participativas en las estructuras sociales, políticas y económicas.

mejora de las condiciones de vida y conlleva una expectativa de la población. Es decir, si las condiciones reales se frenan, aumentaría la propensión a la revolución debido a la frustración de las expectativas (Giddens, 1989 [1991], p. 641). De otra forma, las teorías de la revolución no explicaban cómo se movilizan los grupos para producir el cambio revolucionario (*idem*), entrando en juego las teorías que se formulan desde la racionalidad económica del paradigma utilitarista.

En concreto, Marcur Olson (1965) trató de encuadrar la acción colectiva desde la teoría de la elección racional, considerando que los individuos no participan a menos que los beneficios esperados superen los costos de la participación. Pero sus teorías racionales no pudieron explicar cómo a finales de los años sesenta los movimientos sociales de la denominada Revolución del '68 se expandieron y dieron respuesta desde nuevas formas organizativas a la demanda de bienes sociales colectivos, dirigidos a la protección de la vida y del medioambiente, la mejora de las condiciones sociales de la mujer, defensa y promoción de derechos humanos, y sobre todo la solicitud de la conflictividad bélica que se daba a nivel internacional en plena Guerra Fría. Estas teorías tampoco explican como es posible que se den acciones colectivas y se conformen movimientos sociales en situaciones donde las expectativas y el progreso están siempre en crecimiento.

En 1978, Charles Tilly no conforme con las interpretaciones clásicas plantea un modelo secuencial de la acción colectiva (Giddens, Sociología, 1989 [1991], p. 642). Los planteamientos de Tilly se deben a la disconformidad con las corrientes clásicas de análisis de la acción colectiva. Disconformidad con la sociología marxista que no habían prestado interés en los procesos de movilización y en la estructura de oportunidades. También con la economía utilitarista porque no consideraron la dimensión social de los sujetos desde la organización social. Y en fin, las ideas de Max Weber que consideraba que no prestaba suficiente atención a aquellos grupos que no estaban vinculados al poder (Tilly, 1978).

El modelo secuencial de Tilly plantea que la acción colectiva se basa en la percepción de los intereses comunes compartidos, para conformar y organizar grupos, los cuales tienden a la movilización de recursos que son destinados a la acción colectiva (*ibidem*, p. 52-55). De esta forma se define la acción colectiva como “(...) una actuación conjunta de un cierto número de personas con el fin de alcanzar los intereses que comparten” (Giddens, 1989, p. 642).

Sobre la movilización de los recursos, otros autores (McCarthy & Zald, 1977) consideran que los movimientos sociales están guiados por la consecución de unos objetivos, utilizando recursos internos y sus relaciones con otros movimientos sociales. La eficacia en alcanzar los objetivos hará que las organizaciones sociales puedan alcanzar procesos de reconocimiento válidos, lo que desmontaría la teoría de los movimientos sociales como meras protestas espontáneas y desordenadas, *orientándose a generar una estructura organizativa de movilización y administración de recursos* (Delgado, 2009, p 24).

También desde el “análisis de marcos” o “procesos *enmarcadores*” (Snow & Benford, 1992) se busca establecer puentes entre las oportunidades políticas y las estructuras de movilización de recursos, poniendo énfasis en la capacidad de los movimientos sociales para *construir sus propios significados y conceptos compartidos para que los miembros construyan sus significados e interpreten la realidad*, dentro de un contexto amplio constituido por un acervo cultural que busca los significados para *establecer sus referentes de identificación colectiva* (Delgado, 2009, pp. 29-31), como pueden ser procesos de injusticia, desigualdad, ect...

De las teorías de los años ‘70 y ‘80, que se centran en las circunstancias de desigualdad histórica, serían aplicadas para explicar las revoluciones transformadoras de grupos de sujetos que buscan deliberada y conscientemente sus propios intereses (Skocpol, 1979 en Giddens, 1989, p. 644). Pero a la hora de explicar procesos de construcción social, tanto desde la identidad grupal como individual, disminuye su valor, ya que no explican aquellos movimientos que se basan en la acción colectiva que hacen que evolucione la sociedad, desde los cambios pequeños o parciales en determinados espacios, que ocasionarían una “*revolución silenciosa*”, definida como una *transformación profunda de las culturas organizacionales de muchos participantes y del nacimiento de nuevas microrelaciones de poder en el nivel más básico, tanto en la esfera económica como en la social* (Neamtan, 2003, p. 250), donde la ESS tiene en la actualidad un rol en la organización de los *procomunes sociales* motivados por el *interés colaborativo y el deseo profundo de conectar y compartir con los demás* (Rifkin, 2014 [2015], p. 32).

Los movimientos sociales que se desarrollan a partir de la década de los años ‘90, tienen su máxima visibilidad con los foros sociales de carácter mundial, como será el Foro Social Mundial de Porto Alegre de 2001. Los movimientos sociales necesitan de otros elementos de análisis ya que no se confrontan con un orden dual después de la

Caída del Muro de Berlín y el *fin de la historia* (Fukuyama, 1992), sino ahora más bien contra la hegemonía de la economía global y las políticas sociales y económicas de corte neoliberal.

El análisis de los movimientos sociales desde la visión revolucionaria y ruptura del orden establecido, pasa a un segundo lugar ante el análisis del nuevo orden socioeconómico. Los elementos proporcionados por las corrientes de análisis ofrecen una lectura de los nuevos movimientos sociales que no plantean la acción colectiva para transformar radicalmente el escenario político, económico o social, sino más bien, se orientan a crear identidad.

Alain Touraine considera que un rasgo característico de los movimientos sociales es su capacidad de construir una identidad que les da la posibilidad de actuar sobre sí mismos y sobre la sociedad, es decir producir su propia identidad y la identidad de la sociedad (Touraine, 1995). Alberto Melucci, discípulo de Touraine, define los movimientos sociales como la construcción de la acción social, siendo realizada por actores con acceso a bienes limitados. Sobre los actores se considera que se encuentran guiados por objetivos derivados de su posición social, las estructuras sociales y las relaciones que establecen respecto a las estructuras sociales (Melucci, 1995 y 1999).

El interrogante que nos ponemos sobre la ESS como movimiento social no es banal, ya que como hemos expuesto anteriormente, es necesario identificar las conexiones de la ESS con la acción colectiva en un mundo en continua evolución, donde la acción colectiva construye movimientos sociales y viceversa, en términos planteados por Tilly y Wood (2009 [2010], pp. 264-266). De esta forma si se podría entender como movimiento social un conjunto de organizaciones productivas que generan un sistema social, cultural, económico y político, siendo dinamizador de los mercados y de la acción del Estado. De esta manera es necesario considerar las relaciones de los movimientos sociales con la acción política.

Desde el constructivismo, autores como Alberto Melucci (1995) pusieron atención en el aspecto político de los movimientos sociales, considerando sus relaciones internas y externas para constituir la acción colectiva, trasladando la atención de las motivaciones de los actores a las relaciones sistémicas que se dan para conseguir los objetivos y aprovechar las oportunidades.

A la evolución de los trabajos de Tilly & Wood (2009 [2010]) sobre la estructura de oportunidad política en sus relaciones con la democracia y en procesos de

democratización, se sumaron otros investigadores que fortalecieron los trabajos sobre el estudio de las interacciones entre los movimientos sociales y la política institucionalizada. Delgado Salazar (2009) evidencia el concepto de oportunidad política definida por los autores, como aquel,

“(...) grado de apertura relativa del sistema política institucionalizado, el cual tiene que ver con los mecanismos de acceso reales al sistema político, el acceso al sistema de partidos y el grado de apertura de la comunidad política” (Delgado Salazar, 2009, ibídem, pp. 26-27)

Las dos lecturas dominantes (EEUU y Europa) han sido condicionadas por planteamientos que ven los movimientos sociales como formas que aparecen ante las oportunidades y las constricciones políticas del contexto socioeconómico. Pero la acción colectiva puede tener un mayor significado si se analiza desde la interacción social, lo que implicaría una mayor capacidad reflexiva e interpretativa de la acción colectiva.

Los nuevos movimientos sociales generados a partir de los años noventa en América Latina, como son los casos del Movimiento Sin Tierra fundado en 1985 en Curitiba, el levantamiento indígena de Ecuador del inicio de los años '90, la marcha por la dignidad y el territorio en Bolivia (1990), el levantamiento zapatista en Chiapas (1994), el Foro Social Mundial de Porto Alegre (2001), los “cacerolazos” durante el verano de 2001 en Argentina, al grito: “¡qué se vayan todos!” (Hoetmer, 2009, p. 86), son todos momentos de lucha y resistencia contra la globalización neoliberal, que agrupan y agregan bajo una identidad la movilización social en América Latina, dando nuevos significados sociales al mundo globalizado que tiene implicaciones en la capacidad de la acción colectiva, a través de procesos que construyen nuevos significados en la sociedad y articulan propuestas políticas como el caso de Brasil y Argentina, desde el inicio de siglo.

De los nuevos movimiento sociales, según Delgado (2009, p. 37), se pueden plantear diferentes elementos que caracterizan la acción colectiva en el siglo XXI, siendo los siguientes:

- se invoca a la solidaridad como capacidad de los miembros para definir el sentido del “nosotros”, llevando a compartir y construir la identidad colectiva como producto del proceso de atribución de significado y de las cambiantes situaciones que motiva la acción colectiva.
- La misma movilización de la ciudadanía se basa en el conflicto social en la medida que los actores perciben una condición problemática que configura un

marco de interpretación compartido, desde el que se justifica y legitima la acción colectiva.

- La acción colectiva se orienta a romper los límites del sistema en el que se produce. La capacidad del movimiento para provocar rupturas en el poder hace que se diferencien los movimientos de otros fenómenos que no tienen intención de producir cambios en el sistema de normas y de relaciones sociales.

En el caso de América Latina, las protestas sociales son diferentes a las europeas. Los movimientos sociales de los países europeos se centran en valores postmaterialistas, en cambio los movimientos sociales latinoamericanos se mueven en una lucha por las necesidades básicas y Derechos Humanos. Diversos autores han evidenciado como en América Latina, los movimientos sociales tienen una influencia desde sus referentes culturales siendo movimientos sociales que *cambian las concepciones y prácticas sociales de democracia, de autonomía, del cuerpo, de la naturaleza y del territorio* (Escobar, Álvarez, & Dagnino, 2001). Boaventura de Sousa Santos reconoce que el resultado de los movimientos sociales es la transformación del capitalismo y no la superación de éste, cuando aumenta el grado de socialización de la economía,

“La socialización de la economía vino del progresivo reconocimiento de la lucha de clases como instrumento, no de superación, sino de transformación del capitalismo. La regulación de la jornada laboral y de las condiciones de trabajo y salariales, la creación de seguros sociales obligatorios y de la seguridad social, el reconocimiento del derecho de huelga, de los sindicatos, de la negociación o de la contratación colectivas son algunos hitos en el largo camino histórico de la socialización de la economía. Camino en el que se fue reconociendo que la economía capitalista no sólo estaba constituida por el capital, el mercado y los factores de producción sino que también participaban de ella trabajadores, personas y clases con unas necesidades básicas, unos intereses legítimos y, en definitiva, con unos derechos ciudadanos” (Santos, 1999, p. 13).

Las anteriores líneas muestran el proceso de reconocimiento y legitimación de los intereses de la totalidad de actores en la economía capitalista, refiriéndose a la construcción de la acción colectiva y la identidad que tiende a la transformación socioeconómica, como es por ejemplo los derechos de ciudadanía desde la representación sindical, institucionalizada en la negociación colectiva.

En la actualidad estamos viviendo nuevas construcciones de imaginarios e identidades, que no se corresponden con la dimensión laboral de los individuos, sino más bien se corresponden a una heterogeneidad de intereses e identidades de los sujetos, en las cuales aún se tiene un larga tarea para reconducir a una estructuración

estable de categorías sociopolíticas, que no podrán ser explicadas con una categoría unitaria (Scott, 1990; Santos, 1995 [2001]).

En cambio, en estas últimas dos décadas el nacimiento de movimientos populares en América Latina están diferenciados por su base social que en comparación con los países centrales es bastante heterogénea (Santos, 1995 [2001], p. 177), sobre todo por la nueva composición de la clase media. Las nuevas subjetividades han conformado durante el inicio del siglo XXI nuevas ciudadanía y han dinamizado nuevos marcos de relaciones en de la sociedad civil en vez de la relación directa con el Estado, como sucedía con los movimientos sindicales o campesinos del siglo XX. Para Santos la novedad de los nuevos movimientos sociales está en la ampliación de la política más allá de las relaciones entre Estado y sociedad civil, fundando una nueva cultura política que tiene *una calidad de vida personal y colectiva basadas en la autonomía y en el autogobierno, en la descentralización y en la democracia participativa, en el cooperativismo y en la producción socialmente útil* (ibídem, p. 181).

Los cambios en la cultura política de América Latina han impulsado la refundación del Estado moderno capitalista colonial (Santos, 2014). Como son las apuestas en países como Ecuador y Bolivia con el reconociendo en sus Constituciones de nuevos modelos de relaciones del Estado y la economía desde el buen vivir (Sumak Kawsay).

La evolución de la acción social y la conformación de movimientos sociales con nuevas identidades están enmarcadas en las subjetividades emancipadoras de la ciudadanía transformadora que conforma la ESS. La ESS está compuesta por organizaciones económicas como son las cooperativas, siendo parte de movimientos sociales. Sin lugar a dudas, las potencialidades de las cooperativas para ser transformadoras de la realidad implicaría desde la teoría de la acción colectiva:

- i. la construcción de una identidad común, como sistema productivo autogestionado e independiente,
- ii. interactuar en la comunidad política, tanto directamente en la sociedad civil como con el Estado, dependiendo del origen como movimiento social.

Los anteriores elementos están condicionados por la relación con el actor principal, el Estado juega un rol de fomento y supervisión, teniendo una doble moralidad. Es decir, considerando sus posibilidades burocráticas deberá establecer un equilibrio entre aquellas políticas públicas que fomentan y aquellas que supervisan la ESS.

3.3. Conceptualización de la legitimidad

La historia reciente muestra que en las últimas décadas las relaciones entre el Estado y el Mercado han sufrido diferentes crisis, generadas por la alta burocratización, los desequilibrios fiscales del Estado, la competitividad por los recursos, el auto-interés de los agentes económicos, entre otros. Estas crisis han sido tipificadas como fallos del sistema Estado o Mercado, generando procesos de transformación a través de la co-participación de actores privados y el Estado en la producción de bienes públicos.

Según Tomas Carpi (1997) la transformación de las condiciones económicas han generado consecuencias como incertidumbre, insatisfacción y conflictos sociales. Elementos que ponen en entredicho las empresas privadas capitalistas y empresas públicas como únicas formas de organizar los recursos para alcanzar la eficiencia y la equidad. Es decir, hacen explícita la crisis de legitimidad de modelo definido entre el Estado y Mercado Capitalista.

En las siguientes líneas se argumentará sobre los mecanismos discursivos y prácticos de la legitimidad, así como las relaciones entre la teoría discursiva y la teoría práctica que fundamenta el impulso a la ESS por parte del Estado, y sus las relaciones con la Economía Capitalista.

Definir el concepto de legitimidad entraña una tarea ardua, por su carácter poliédrico relacionado a la dimensión moral, legal, social, política e incluso religiosa. El concepto de legitimidad ha sido importante para estructurar la dimensión social y económica del ser humano en comunidad. Desde Aristóteles en *Ética a Nicómaco*, la legitimidad se une a la moral de una comunidad. Aristóteles relacionó el análisis teórico y práctico de la moral desde el carácter de legitimidad. Thomas Hobbes en *El Leviathan (1651)* crea la escuela contractualista y amplía la reflexión a la obligación de las leyes, y la orientación del gobernante a realizar leyes observables para evitar revoluciones. Esta corriente fue retomada por Jean Jacques Rosseau en *El Contrato Social (1765)*, considerando el contrato social como principio de legitimidad del orden social para construir un orden basado en la igualdad, la libertad y la fraternidad. En *Crítica de la Razón Práctica (1781)*, Immanuel Kant dilucidaría el concepto de legitimidad desde la obligación moral (imperativo kantiano) desde principios válidos de las leyes de universalización.

La definición de legitimidad más corriente está relacionada con la legalidad y la autoridad, es decir con la capacidad de obedecer y hacer obedecer los *preceptos*

jurídicos positivos estatuidos según un procedimiento usual y formalmente correctos (Weber, 1922 [1964], p. 30), siendo un proceso por el cual un legislador está autorizado a promulgar la ley (Lyotard, 1987, p. 2) como norma codificada.

Así es recogido por el Diccionario de la Real Academia Española cuando define “*legitimidad*” como la cualidad de “*legítimo*”, es decir el sujeto que está relacionado al acto de “*legitimar*”, definiéndose en su segunda acepción como una implicación para: *probar o justificar la verdad de algo o la calidad de alguien o algo conforme a las leyes.*

Esta definición está orientada desde el poder de la ley, fundamentada desde las Ciencias Sociales, como la Sociología, la Política y la Filosofía del Derecho.

El concepto de legitimidad siempre ha estado presente en cualquier régimen político por la necesidad de dar validez del acción social y generar credibilidad del sujeto legítimo que debe tener la autoridad a la hora de establecer leyes tanto en su forma codificada como no codificada, es decir como condición, medio y fin.

Desde la Sociología, para la tradición weberiana, la legitimidad tiene una consideración basada en la capacidad de un actor con poder para obtener obediencia sin necesidad de recurrir a la coacción que supone la amenaza de la fuerza, de tal forma que un Estado es legítimo si existe un consenso entre los miembros de la comunidad política para aceptar su autoridad vigente (Weber, 1922).

La legitimidad desde la Ciencia Política está relacionada directamente al concepto de “*hegemonía*” como cualidad del Estado, y de “*legalidad*” referida a los actos legislativos (Bobbio *et al.* 1982), lo que implica la autoridad otorgada por parte del Estado a la comunidad política, que a su vez reconoce el Estado.

Para la Filosofía del Derecho, la legitimidad es concebida como un pilar sustancial para la construcción de la norma, la cual se analiza desde la ética y la moral de las acciones que serán codificadas dentro de un sistema normativo (Habermas, 1987), aumentando la credibilidad.

La OESS deben ser legitimadas como agentes del mercado y actores sociales frente al Estado. Para ello en las próximas líneas serán dedicadas a dilucidar aquellos elementos que pueden determinar la construcción de la validez, la autoridad y la credibilidad de la ESS frente a actores hegemónicos que deben reconocer su legitimidad y legalidad.

3.3.1. Legitimidad social, política y jurídica de la acción social

En 1922, Max Weber *insistió en que los derechos modernos racionalizados necesitan que la legalidad esté involucrada con la legitimidad, entendiendo por tal la obligatoriedad moral de los súbditos para acatar las normas promulgadas por autoridades estatales* (Vernengo, 1992, p. 267). La validez de un orden significaría la regularidad en el desarrollo de la acción social, determinada por la costumbre o por los intereses, siendo mandato y sentimiento del deber (Weber, 1922[1964], p. 25).

Según lo anterior el orden estaría relacionado a la legitimidad desde la razón. Weber reconociendo que no existe un orden único, lo define con dos categorías: como convención que podríamos traducir como sentido común, es decir cuando una conducta discordante puede tropezar con la reprobación general. Y como categoría de “derecho”, que se garantiza por la coacción y es ejercida por individuos que tienen la misión de la observancia de ese orden o pueden castigar su transgresión (*ibídem*, p. 27).

Para garantizar la legitimidad del orden este debe ser coherente en su dimensión íntima -aspecto puramente afectivo por ser sentimental-, debe tener lógica racional con arreglo a valores que generan deberes –morales, estéticos...- y desde un aspecto religioso, relacionada con la creencia y su observancia.

De igual manera Weber reconoce que la legitimidad de un orden puede estar determinado por las expectativas e intereses externos (*ídem*).

Weber conecta la definición de legitimidad a “dominación”. La dominación está caracterizada por la idea de la autoridad del derecho (*ibídem*, p. 170). Los tres tipos puros de dominación legítima que plantea Weber son los siguientes (*ibídem*, p. 172):

- a. de carácter racional: que descansa en la creencia en la legalidad de la autoridad (autoridad legal),
- b. de carácter tradicional: que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones (autoridad tradicional),
- c. de carácter carismático: que descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas (autoridad carismática).

De lo anterior, destacamos el tipo de dominación de carácter racional que fundamenta la autoridad legal, ya que nos orientamos, a parte de la legitimación económica, a buscar la legitimación del pensamiento jurídico y político en torno a la ESS.

Para entender el pensamiento jurídico y político, Vernengo nos recuerda que es necesario considerar un régimen político legal siempre que *haya sido producido o aplicado en la forma que la sociedad que lo padece, lo reconoce* (1992, p. 268). Es así que el reconocimiento, a través de la legalidad un régimen político puede ser legítimo en los criterios ideológicos que se fundamenta la comunidad política weberiana.

Weber (1922[1964], p. 661) define “comunidad política” como aquella cuya acción consiste en que los participantes se reservan la dominación a la organización de un “ámbito” y el ejercicio de la fuerza física en el orden positivo.

De aquí podemos aclarar que la validez, como característica de las normas se diferencia por los grados de operatividad, eficacia o vigencia. La validez consiste en la pertenencia de una norma válida al orden positivo del cual se trate, considerando los diferentes actos de *promulgación de una ley o su aplicación por un tribunal* (Vernengo, 1992, pp. 268-269), es decir el proceso legal. En cambio, la legitimidad es ejercida por la comunidad política desde acciones de autoridad (legal, tradicional o carismática) para alcanzar el orden diseñado.

En definitiva, la acción social plantea su legitimación desde la validez de una comunidad política, entendida como la actuación de la comunidad política. La pregunta que emerge se refiere a la conformación de la comunidad política legítima.

3.3.2. La legitimidad política como credibilidad del acto del Estado

Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (1982) definen en *Dizionario de Política* la voz de “legitimidad” dentro del concepto de Estado como contexto político. Para Bobbio *et al.* (1982) se puede considerar el acto de legitimar como el atributo del Estado, consistente en la existencia de una parte relevante de la población con un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario -salvo en casos marginales- recurrir a la fuerza.

El Estado, desde un punto de vista sociológico, tiene un proceso de legitimación basado en la comunidad política, el régimen, el gobierno y en el caso del Estado no sea independiente, al Estado hegemónico al que está subordinado. Bobbio *et al.* (*idem*) las definen como sigue:

- i. La comunidad política es el grupo social que es definido territorialmente donde se da una conformación desde términos de fidelidad y lealtad a la comunidad política y por ende al estado nacional. Por tanto existe una grado de identificación.

- ii. El régimen se plantea como el conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder, donde predominan los valores que dan vida a las instituciones. Bobbio *et al.* (1982) nos indican como la adhesión al régimen se realiza bajo los preceptos de legalidad, donde los gobernantes y su policía son aceptados en cuanto están legitimados por los aspectos generales del régimen.
- iii. El gobierno es el conjunto de funciones donde se concreta el ejercicio del poder político relacionado con el poder institucional en conformidad de las normas del régimen (...) que ejerza el poder de acuerdo con esas normas, de tal manera que se respeten determinados valores fundamentales de la vida política.

Bobbio *et al.* (1982) plantean el caso del Estado no independiente, incapaz de garantizar la seguridad de los ciudadanos – como puede ser un Estado conquistado-;

“(...) Un comunidad política que se haya en esas condiciones encuentra muchas dificultades para despertar la lealtad de los ciudadanos, porque no es un centro de decisiones autónomas. En consecuencia, su lealtad debe basarse completamente o en parte en la del sistema hegemónico o imperial del que forma parte (...)”.

En el caso de un Estado que pierde su legitimidad, se debe a la contradicción entre la estructura del Estado y sus fines, por lo que existirá una acción orientada “*a transformar los aspectos básicos de la vida política*” (Bobbio *et al.* 1982).

Otro elemento fundamental de la legitimidad del Estado, son las fuerzas que sostienen al gobierno y aquellas fuerzas que se oponen desde las reglas del juego, es decir las normas que definen las relaciones del régimen, dando la legítima expectativa a las fuerzas en oposición para transformar o modificar el gobierno.

Sobre la acción de transformación, Bobbio *et al.* (1982) reconocen dos actitudes: rebelión y revolución. En el caso de la rebelión se centra en la negación de la realidad social *sin determinar históricamente la propia negación y el propio rechazo (ídem)*, con la incapacidad de reconocer el movimiento histórico de la sociedad. La actividad revolucionaria, se lleva a cabo desde la negación determinada históricamente de la realidad social, desde un movimiento histórico que se orienta a las transformaciones de la sociedad. Las consecuencias o la estrategia desde la revolución e implica eliminar las instituciones políticas que impiden el desarrollo y crear nuevas instituciones capaces de *liberar las tendencias que han madurado en la sociedad hacia formas de convivencia más elevadas (ídem)*.

Cuando intentamos definir el rol del Estado y de los actores que se encuentran en la política públicas para el fomento de la ESS, es necesario precisar la credibilidad del consenso en torno al objeto de fomento.

En el caso del consenso hacia el Estado, Bobbio *et al.*, (1982) lo definen como un consenso forzado y manipulado, siendo la legitimación una necesidad. ES decir es necesario legitimar el Estado o el régimen político, sea este democrático o tiránico. Esta acepción del valor de la legitimidad está vinculada con el grado de consenso existente en las estructuras fundamentales.

Desde la reflexión del consenso sobre el Estado se incluye el concepto de valor, siendo elemento constitutivo del fenómeno, donde la legitimación del Estado se deberá a “(...) *que realice el valor de un consenso manifestado libremente por parte de una comunidad de hombres autónomos y conscientes, o sea en la media en que se acerque a la idea-limite de la eliminación del poder y de la ideología en las relaciones sociales*” (Bobbio, *et al.* 1982).

3.3.3. La legitimidad jurídica como validez del fin

Dos escuelas han sido determinantes para concretar la validez el Estado como legislador: el iuspositivismo y el iusnaturalismo. El iusnaturalismo considera que el derecho proviene de la razón, a su vez el iuspositivismo considera que el derecho nace de la voluntad.

El iusnaturalismo considera la naturaleza humana virtuosa, lo que hace que genere conflicto con las diferentes corrientes que han intentado dar una idea diversa de la naturaleza humana y que han basado la argumentación racional con los cambios históricos del ser humano, o de otra forma, con los episodios históricos que han modificado sustancialmente la naturaleza del ser humano.

En cambio, la positivación de los derechos es una estrategia que formula directamente el descubrimiento de nuevos derechos, limitado únicamente por la voluntad del legislador, que debe introducir en la Carta Magna el derecho recién descubierto. El iuspositivismo ha tenido una fuerza argumentativa considerable, por su sencillez y planteamientos coherentes, se ha orientado a validar la acción del Estado desde su legitimidad como actor legislador en una sociedad con instituciones políticas cada vez más dinámicas, condicionadas por la evolución de la Economía de Mercado.

Para analizar cómo se desarrolla la legitimidad del Estado es necesario considerar los aportes de Jürgen Habermas que hacen pensar en cómo reconsiderar la filosófica

práctica para obtener y crear consensos en torno a las normas, centrándonos en la capacidad de la sociedad para crear diálogo.

Para Habermas la legitimidad es la pretensión del orden político para ser reconocido como correcto y justo. Habermas plantea que solamente los ordenes políticos pueden tener o perder legitimidad. Es el Estado el que asume el rol fundamental para impedir que se de la desintegración social a través de la fuerza legítima. En este caso la legitimidad, para Habermas, está relacionada con la dominación política weberiana, donde un sistema o régimen político puede mantener la identidad social por vías normativas, sean por coerción o por proposición.

Habermas ve al Estado con la capacidad de controlar aquellas disfunciones del proceso económico desde la conformación del Estado Social de Derecho. El Estado Social de Derecho se legitima en su actuación, incluso *a posteriori*, gracias a un sistema de protección social cuya misión es disminuir el efecto de los riesgos que plantean tener posiciones débiles ante el mercado. También la actuación está legitimada desde una lógica de Estado previsor, generando un sistema que prevea y asegure las condiciones de vida, gracias a la generación de posibilidades y oportunidades.

Para Habermas las actuaciones del Estado Social de Derecho han sintetizado las condiciones necesarias para que el Estado sea legítimo desde nuevos fundamentos de la normatividad automatizada en el sistema jurídico. Lo cual no puede significar una desconexión completa de derecho y de la moral, o de la política (Habermas, 1987[1989], p. 21).

Bajo la consideración de las tradiciones de la doctrina clásica de la política de Aristóteles, se entiende que las políticas deben estar en relación con la ética y viceversa, siguiendo una praxis cognoscitiva. Desde la lógica positivista, Habermas considera que cuando se reconoce el derecho no se rompen las relaciones internas con la moral y la política, sino más bien las fortalece, entrelazándose política y moral (*ídem*).

La crítica a Thomas Hobbes y su propuesta de contrato social, facilita a Habermas esbozar la teoría donde elimina las connotaciones morales tanto del derecho positivo como del poder político. La propuesta del contrato social es la posibilidad de controlar la naturaleza humana que tiende al “*estado de guerra*”, lo que hace que la

relación entre derechos y deberes sean sometidos por principios morales, por lo que concepto de derecho –y legalidad- evoluciona,

“Con la idea de contrato social (...) el derecho positivo queda sometido a principios morales. Desde la perspectiva de una lógica evolutiva (...) resulta obvia la hipótesis de que en el tránsito a la modernidad es de nuevo un cambio de la conciencia moral el que marca la pauta a la evolución del derecho” (Habermas, 1987[1989], p. 30)

Dentro de la tradición contractualista, Immanuel Kant desarrolla la teoría de Thomas Hobbes, considerando los supuestos normativos. La diferencia que podemos encontrar entre Hobbes y Kant, desde nuestro análisis del derecho positivo, es el planteamiento en torno al poder político centrado en la acción del Estado.

Para Hobbes el derecho positivo es un medio de organización del poder político, sacrificando la incondicionalidad del derecho a su positividad, mientras que para la escuela kantiana el derecho natural -deducido por la razón práctica- la moral se disuelve con el derecho, quedándose rebajado a un modo deficiente de moral (Habermas, 1987[1989], pp. 30-31). De esta manera, el derecho positivo es moralidad, de esta forma el *imperativo categórico kantiano* es el principio general del derecho que subyace en toda legislación (*ídem*).

De lo anterior se puede plantear que las teorías abstractas del contrato social no se centraban en la moralidad del derecho individual, más bien en el individualismo y cómo éste podía modificar las instituciones básicas del derecho privado –propiedad y contrato-. De la misma forma que los derechos subjetivos de protección frente al Estado democrático estaban condicionados por la justicia de una economía de pequeños propietarios.

El resultado de las teorías del contrato social produjeron “(...) *la alta movilidad de la situación social, subestimando la presión adaptativa que ejerce el crecimiento capitalista y en general la modernización social*” (*ibídem*, p. 32).

De esta manera, el impacto en el capitalismo liberal fue relevante desprendiéndose “(...) *del sistema político y de las legitimaciones tradicionales, configurándose por primera vez un ámbito regido por las orientaciones de acción estratégica-utilitarista de los participantes en el mercado (...)*” (Innerarity, 1986, pp. 234-235). Lo que implicó cambiar la acción orientada por valores a una acción orientada por el interés, con el desplazamiento de la razón al interés individual.

El positivismo como pensamiento basado en la ciencia empírica ha frenado la racionalidad de las leyes fundamentadas en principios normativos, lo que ha implicado que en “ (...) *el Estado de Derecho se llaman leyes, sólo a las normas jurídicas*

dictadas por la asamblea legislativa y todas las normas dictadas por la asamblea legislativa” (H. Heller, Ges. Schriften, II, Leiden, 1971, 226, en Habermas, 1987 [1989], p. 33). Habermas detalla el problema de la migración de la moral al Derecho Positivo, ya que se puede imponer por vía de discurso sobre objetivos políticos, siempre y cuando se de un asentimiento general o no vaya en contra de las restricciones morales que se deben respetar en la norma,

“(...) en una aplicación de normas, que resulte sensible al contexto, la imparcialidad del juicio no queda ya asegurada porque nos preguntemos qué es lo que todos podrían querer, sino preguntándonos si se ha tenido adecuadamente en cuenta todos los aspectos relevantes de una situación dada. Antes de poder decidir qué normas, que a veces pueden colisionar entre sí y por tanto han de jerarquizarse a la luz de principios, han de aplicarse a un caso, hay aclarar si la descripción de la situación es adecuada, y completa en lo tocante a los intereses afectados” (Habermas, 1987[1989], p. 37).

La discusión de Habermas sobre la legitimidad desde la legalidad, plantea hasta qué punto el Estado Social de Derecho puede estar legitimado cuando crea normas imparciales desde la racionalidad procedimental. La importancia de la razón práctica kantiana contribuye a confundir dos significados diversos de la ley: el significado universal y el significado general. Habermas hace referencia directa a ello, *“la generalidad o universalidad semántica de la ley abstractamente general vino a sustituir a aquella generalidad procedimental que caracteriza a la ley producida democráticamente como expresión de “la voluntad unida del pueblo”* (entre comillas en el texto original) (Habermas, 1987[1989], p. 35).

Por tanto, el problema reside en no poder contar con la legitimidad de la norma por otro medio que no sea la legalidad. La fuerza legitimadora de la legalidad es una racionalidad autónoma, la cual está exenta de toda moralidad. En palabras de Habermas,

“(...) la fuente de legitimación no debe buscarse tampoco en una sola dirección. No ha de buscarse sólo en un lugar, sea el legislador político o la administración de justicia. Pues bajo las condiciones de una política ligada a las obligaciones del Estado Social, ni siquiera el legislador democrático más cuidadoso puede ligar a la justicia y a la administración mediante la forma semántica de la ley, pues no es posible prescindir del derecho regulatorio ligado al Estado Social” (ibídem, p. 38).

Norberto Bobbio, reconoció el fallo que puede tener el iuspositivismo, centrándose en el sujeto que cancela los derechos (Bobbio, 1993, p. 228). Así, la fuerza de los derechos naturales debe residir en una dimensión moral que se alarga hasta la extensión de la buena conciencia y buena voluntad de los seres humanos.

Bobbio *et al.* (1982) consideran que es necesario precisar la definición de legitimidad como una situación y un valor de convivencia social, aquí es donde

reside su validez social. El sentido de la palabra legitimación es dinámico, siendo una unidad abierta “(...) de la que se presupone un cumplimiento posible en un futuro indefinido y cuya realidad actual sólo un asomo” (Bobbio et al., 1982). Esto se debe a que en su dimensión histórica la legitimidad aparece como una promesa de una Sociedad Justa, donde el consenso “puede manifestarse libremente sin interferencia del poder y de la manipulación y sin mistificaciones ideológicas”, desapareciendo el poder en las relaciones sociales y de la ideología (Bobbio et al., 1982).

Es por ello que para aumentar su legitimidad debe encontrar consenso desde la convivencia social entre la comunidad política plural evitando la racionalidad autónoma que exime de moral a la norma. Por tanto el problema reside en cómo la norma se legitima en su dimensión práctica, cuando es una respuesta a cuestiones - aparentemente- técnicas y que se eximen de la discusión o del dialogo público, sobre todo porque se considera que la discusión pública podría dificultar el contexto intervencionista de la acción estatal.

La situación anterior hace que las actividades de política pública inicien una despolitización de la ciudadanía, lo que llevará a que “(...) en la medida que las cuestiones prácticas son eliminadas, las esfera pública pierde su función política” (Innerarity, 1986, pp. 240-241). Por tanto, ante la pérdida de identidad o despolitización de la política pública cómo se podría plantear la recuperación de la legitimidad de la política pública, sobre todo cuando consideramos las políticas públicas dirigidas a la ESS.

Desde la fundamentación de los Derechos Humanos, por parte del iusnaturalismo clásico, emerge un tipo de iusnaturalismo histórico o analógico que intenta responder los anteriores problemas de fundamentación del Derecho derivados de la contraposición entre el iusnaturalismo y el iuspositivismo. Beuchot (1999) nos plantea las ventajas del iusnaturalismo analógico con base a la universalidad diferenciada,

“(...) trata de no perder la advertencia de las condiciones particularizantes de la situación, de las circunstancias; trata de dar cuenta de las diferencias, de no lastimarlas en lo que sea posible. Con todo, nunca renuncia a universalizar. Guarda y preserva la suficiente universalidad como para señalar de manera clara qué cosas son moralmente admisibles y qué actos son intrínsecamente malos (ibídem p. 37).

Las ventajas del iusnaturalismo analógico son similares al iuspositivismo como método. Beuchot las relaciona con *la búsqueda de una instancia coercitiva que, mediante la positivación, haga cumplir los derechos (...)*⁹ (Beuchot, 1999, p. 39).

Considerando que el iuspositivismo resalta la voluntad y en el iusnaturalismo la razón, Beuchot hace referencia a la convergencia de las posiciones ideológicas moderadas, las cuales se centran en la legalidad desde la ética y la moral.

La discusión entre las ideologías del derecho, produce una síntesis que facilita la reflexión sobre la capacidad de legitimidad de la norma y lo que nos interesa en esta Tesis Doctoral: el proceso de construcción de la política pública.

La síntesis que propone Beuchot, de acuerdo con Bobbio (1991, pp. 79-80), se basa en *conjuntar en uno los aspectos más aprovechables del iuspositivismo y del iusnaturalismo* (Beuchot, 1999, p. 42), que converge en un iusnaturalismo analógico. Las características de éste son:

“Ciertamente es un iusnaturalismo, pero no incurre en las dificultades que se le atribuyen; en efecto, no ve como sistema cerrando la naturaleza humana, pues desde su analogicidad, procurará ser atento a las diferencias entre los hombres; ni tampoco quita la normatividad, pues aunque exige la ley justa, no privará de obediencia a la ley injusta más que en los casos extremos, cuando el desobedecer no sea peor que obedecer, ni se cegará ante el proceso de la historia, pues con la Prudencia y la epikeia tendrá que ser muy cuidadoso de la circunstancia histórica o situación correcta” (ibídem).

La propuesta sintética de Beuchot es pertinente para este trabajo, ya que desde el iusnaturalismo analógico podemos interpretar el derecho natural como un conjunto de principios y normas de tipo ético y moral, basándonos en un sentido de la moral directiva que incidirá en el procesos de legitimidad de la política pública, con – supuestamente- un resultado legítimo que determinará la sociedad.

⁹ Beuchot (1999) considera el análisis de dos aspectos del positivismo y naturalismo, es decir, como método y como ideología (*ibídem*, p. 40), para realizar una clasificación como categorías ideológicas; (i) *iuspositivismo extremo*, como aquel por el cual las leyes deben ser obedecidas en cuanto tales porque son justas, esto es, aunque se muestren injustas (obediencia activa), (ii) *iuspositivismo moderado*, donde las leyes deben ser obedecidas porque la legalidad, por sí misma, garantiza el valor del derecho en el orden y la paz (obediencia condicionada), (iii) *iusnaturalismo extremo*, las leyes deben ser obedecidas en la medida en que sean justas, además de válidas, y cuando no lo son se las puede desobedecer (desobediencia activa) e (iv) *iusnaturalismo moderado*, por el cual las leyes deben ser obedecidas aun cuando sean injustas, salvo en caso extremo (desobediencia condicionada u obediencia pasiva) (*idem*).

3.3.4. Los sistemas de política pública como procesos de legitimidad

En el análisis de la política pública y sus instrumentos debemos preguntarnos hasta qué punto generan valor en la sociedad contemporánea, o de otra forma cómo alcanzan su validez como procesos y sistemas de políticas públicas.

Para Luhmann (1990; 1997) los sistemas son cerrados sobre sí mismos, siendo autorreferentes y autopoieticos, ya que son capaces de crear estructuras y sus propios componentes, siendo una característica de los sistemas cuestionar la relación entre el todo y las partes para incluir una nueva diferenciación entre el sistema y el entorno (Rodríguez Bernal, 2010, p. 85).

El concepto de sistema en Luhmann y De Gregori tiene una serie de características:

“(...) se puede hablar de sistema cuando se tiene ante los ojos características que, si se suprimieran, pondrían en cuestión el carácter de objeto de dicho sistema. A veces, también se llama sistema al conjunto de dichas características. En el mismo sentido entonces: la afirmación “hay sistemas” sólo quiere decir que hay objetivos de investigación con tales características que justifican el empleo del concepto de sistema. Así como al contrario: el concepto de sistema nos sirve para abstraer hechos que son comparables entre sí, o hechos de carácter distinto bajo el aspecto igualdad/desigualdad” (Luhmann & De Georgi, 1993, pp. 27-28).

La perspectiva de Luhmann sobre el sistema político democrático, enfatiza la división del poder gracias al código binario gobierno/oposición, *el cual permite la reproducción de la comunicación política* (Eslava Rincón & Puente Burgos, 2003, p. 19). Luhmann desde los trabajos de David Easton en *The Political System* (1953[1968]) desarrolla los sistemas como entornos vivientes, considerando que los organismos internos del sistema tienen y desempeñan funciones, caracterizados por la visión interaccionista sistémica y compleja. La complejidad como teoría organizacional ve la decisión como el centro de la controversia de la racionalidad, donde la decisión para ser tomada debe descomponerse en decisiones, con el objetivo de aumentar el entendimiento y comprensión,

“(...) en las organizaciones sólo se puede conseguir una mayor profundidad en la comprensión de la realidad mediante el aumento del número de decisiones, ya que esto se debe dar a través de decisiones. Mejoría quiere decir crecimiento. Pero crecimiento significa a su vez, aumento de la complejidad, e intensificación de la selectividad en la asociación de los elementos” (Luhmann, 1997, p. 23 en Eslava y Puente, 2003, p. 29).

Para Luhmann las implicaciones de un sistema político decisional es la democratización y para ello necesita de una red de relaciones para que la decisión sea transformada en otras decisiones.

Así, el desarrollo burocrático en torno al arreglo institucional de la política pública, según Luhmann necesita que el sistema de democratización decisonal legalice las propuestas, para estar legitimado desde el proceso decisonal legal. En cambio, para Habermas la legitimidad es la capacidad del orden político de ser reconocido y apoyado desde los argumentos. La pretensión de la legitimidad está relacionada a la identidad social determinada por vía normativa.

A diferencia de Luhmann, Habermas simplifica el proceso de legitimación, el cual se realiza para formalizar la pretensión de las instituciones, siendo las adecuadas siempre y cuando promuevan y fomenten los valores constitutivos que fundamentan la identidad de la sociedad. Desde una posición crítica, Habermas plantea que la legalidad es *sólo* una forma derivada de la legitimidad.

Sobre lo anterior, Innerarity (1986, p. 249) observa que la sola técnica legal no puede garantizar un reconocimiento prologando si el sistema de autoridad no puede legitimarse, independiente de la forma legal que tenga el ejercicio de la autoridad.

El punto de controversia entre Habermas y Luhmann está en la idea de democracia y el rol de otros actores en los procesos decisonales técnicos. Luhmann considera improcedente la discusión pública de la pretensiones de validez, ya que las decisiones políticas requieren una planificación social no participativa y su complejidad exige un alto grado de autonomía del sistema administrativo (*ibidem*, pp. 249-250). Habermas, en cambio, considera que el fondo de la filosofía moderna se dirige a impedir la discusión racional en torno a discusiones públicas, generando una despolitización de la ciudadanía.

La despolitización se debe al acto de presentar las leyes como un progreso técnico que lleva consigo una reducción del número de actores vinculados a la formulación y toma de decisiones sobre la política pública. El contenido normativo de la política pública queda subsumido en un proceso de construcción técnica, lo que hace que la democracia –como sistema político- pierda su voluntad política y deje paso a la exigencia de un sistema autónomo conformado por tres dimensiones fundamentales: tecnológica, económica y administrativa.

La construcción técnica de las políticas públicas disminuye el conflicto gracias a un sistema social donde existe concentración de decisiones a través de la gestión de los problemas de control y la construcción de políticas publicas desde los procedimientos, pero lleva a anular las relaciones cognitivas entorno al resultado de la política pública. Esto implica el cuestionamiento mínimo sobre la legitimidad de la

norma respecto a la autonomía y libertad que deben estar a la base de un sistema democrático.

Nuestro objeto de estudio es el proceso de construcción de normas que pueden conformar un sistema de políticas públicas para legitimar los comportamientos socioeconómicos de los agentes, para ello es necesario considerar el rol de las normas jurídicas y las propiedades de las mismas. En otras palabras, debemos justificar y fundamentar la norma jurídica desde la semántica de las representaciones formales que establecen vínculos con actos jurídicos moralmente aceptables en la sociedad.

La legitimidad de la norma y de la política pública, pensadas desde el fundamento moral, supondrá orientarse al análisis que legitime la regla moral, promoviendo la consecuencia de la norma jurídica. Por tanto, desde la causalidad se plantea la pregunta dirigida a la capacidad que existe para deducir una norma jurídica de la norma moral. Para Habermas, la argumentación moral no es deductiva, sino que “(..) *está sujeta a cánones de racionalidad diferentes de tipo pragmático*” (ibídem, p. 277).

El análisis de legitimidad moral y jurídica se complican cuando se intenta aclarar las relaciones causales entre ellas. Para ello se hace necesario contextualizar la legitimidad desde una determinada cosmovisión o una *imagen del mundo con contenido* (Cortina, 1989, p. 62), orientando por la ética discursiva que,

“(..) ha de reconocer la falibilidad de todos los conocimientos morales, como reconoce Habermas, y afirmar con caracteres de universalidad y necesidad únicamente las implicaciones morales de los presupuestos pragmáticos de la argumentación; pero la idea de un juicio moral que no sólo se sabe siempre falible, sino que acepta como criterio de lo correcto lo que una comunidad real esté dispuesta a aceptar como tal, ¿respeto la idea de sujeto autónomo? (...) la razón crítica es razón jurídica (...) más queda la moral justificada que el derecho moralizado” (Cortina, 1989, pp. 80-81)

Ante, el procedimiento de la ética discursiva para identificar la legitimidad de la ESS, se plantea si ésta pertenece a una nueva o antigua cosmovisión de las relaciones socioeconómicas.

La capacidad de institucionalizar un diálogo en torno a la validez de la ESS, nace desde la invalidez cíclica del capitalismo. A continuación se plantea como la crisis de legitimidad del capitalismo crea nuevos discursos alternativos que llevan a reconocer las prácticas de la ESS.

3.3.5. La legitimidad pragmática de la Economía Social y Solidaria en el mercado

Según Karl Polanyi el Mercado es “(...) *un lugar de encuentro con fines de trueque o de compraventa. Si este modelo no existiese, aunque sólo fuese de forma local, la propensión al trueque dispondría únicamente para poder realizarse de un terreno insuficiente, de tal forma que no podría dar origen a los precios*” (Polanyi, 1944, p. 103). La apreciación de Polanyi sobre el mercado como lugar de encuentro, resalta su dependencia de las relaciones sociales, es decir de las normas morales. Implica que la sociedad organiza el mercado, y el mercado condiciona la sociedad en una relación dual auxiliar entre ambos. El Mercado, para Polanyi, es un espacio de relaciones económicas que se transforma ante las acciones de reglamentación y control por parte del Estado, quien determina las relaciones sociales desde un marco institucional definido por la autoridad (*ibidem*, p. 119).

El Mercado, como espacio de acción, encuentra en la eficiencia de ordenación de los factores productivos su razón axiología, praxis a su vez de la Economía de mercado. La Economía de mercado está basada en tres condiciones: *división del trabajo, crecimiento y acumulación, libertad de empresa*. Estas tres condiciones determinarían la acción de los agentes económicos en el mercado –como espacio-, sin considerar en ningún momento la idiosincrasia capitalista. Será a partir del siglo XVII que con los primeros orígenes de las revoluciones industriales y el advenimiento del Estado Nación se deja atrás el Estado Moderno, y se empieza a consolidar un cuarto pilar de la Economía de Mercado Capitalista.

El individualismo metodológico, hizo que los sistemas sociales se organizaran con base a comportamientos oportunistas y utilitaristas de los sujetos, favoreciendo la aparición de un cuarto principio para caracterizar el Mercado: la motivación a la ganancia (Bruni & Zamagni, 2004). La aparición de la *motivación a la ganancia* en los agentes económicos, identificada en la Riqueza de las Naciones (Smith, 1776), es el gran cambio que hace transitar definitivamente el Estado Moderno a una nueva época de conflictos económicos y sociales.

Así bien, el origen del capitalismo liberal estaría basado por las cuatro condiciones de la Economía de mercado, y el capitalismo competitivo a través de la eficiencia y la eficacia, legitimándose procedimentalmente, es decir, desde la capacidad de garantizar el máximo bienestar en el mayor número posible de individuo gracias a la racionalidad económica, lo que llamaría Habermas la *relación entre técnica y ciencia*

(Habermas, 1968[1984]). En el caso de darse ineficacia en la Economía de mercado capitalista, el Estado estaría legitimado para intervenir en la re-organización del mercado, haciendo evolucionar el capitalismo liberal a un capitalismo organizado o de regulación estatal (capitalismo avanzado o tardío). La intervención del Estado implicaría una disminución de la autonomía del sistema económico generando la crisis de legitimidad del sistema económico capitalista para organizar el Mercado – como espacio-.

La situación que observó Habermas en la crisis del capitalismo, durante la década de los '80, la consideró beneficiosa para el Neoconservadurismo. En palabras de Habermas, la ideología neoconservadora construyó una estrategia para;

“(...) vender su conocida política de devolución de los problemas del Estado al mercado, bajo la consigna de liberty and democracy , una política que (...) no tiene nada que ver con la democratización, que, antes bien, produce un alejamiento mayor entre Estado y la exigencia de legitimación del ámbito de lo público y que, por “libertad”, no entiende la autonomía del mundo vital, sino la libertad de movimientos de los inversores privados” (Habermas, 1988, pp. 214-215).

El inicio de la ideología neoconservadora generaría contradicciones que en un segundo momento se derivarían en cuatro tipos de crisis definidos por Habermas definiría como el “capitalismo tardío” (Habermas, 1975). La postmodernidad se caracteriza por las crisis del capitalismo avanzado que tiene diversas formas; económica, motivacional, de racionalidad y de legitimidad.

La crisis económica fue identificada por Marx, desde su crítica a la economía política burguesa a las contradicciones internas del sistema capitalista, que producía una brecha entre las diferencias que fomentan la concurrencia entre intereses opuestos. La crisis motivacional debida a las deficiencias de una sistema normativo que motiva la lealtad de la población a través de los actos de consumo, con la implicación que cuando la efectividad del consumo disminuye (aumento de bienestar) disminuye el grado de lealtad al sistema político que organiza el sistema económico, generando la disminución de la legitimación del “régimen político”. Esta última concepción de crisis motivacional necesita mayor detalle.

La crisis motivacional parte de la proposición que el sistema económico capitalista para mantener su hegemonía en la organización del mercado necesita de la acción del Estado, ya que cuando no alcanza los objetivos de bienestar, el Estado debe soportar el orden social. Según Habermas, cuando el Estado se convierte en soporte del orden social, realizando actividades administrativas, asistenciales y distributivas, inicia a alterar el capitalismo burgués corrigiendo la falta de propuestas *a necesidades*

concretas de determinados colectivos en situaciones y circunstancias inestables (Innerarity, 1986, p. 253). Por tanto, la relación entre Estado y sistema capitalista deja de ser cuestión de bienestar general, y se centra en aumentar el bienestar de colectivos específicos que alteran el sentido y los fines del Estado y de la sociedad capitalista. Es decir, la insostenibilidad de la desigualdad en determinados colectivos condiciona la acción del Estado Social.

El Estado una vez en relación con el sistema capitalista se convierte en fuerza dependiente del mismo. La situación de dependencia hace que la motivación racional del mercado capitalista se base en las ineficiencias y disfunciones del sistema, que a un cierto punto se convierte en poder de intercambio global,

“Con la intervención del Estado en las actividades económicas aparece una fuente de problemas consistente en que el Estado ha de cumplir aquellas funciones en orden a las cuales ha llevado a cabo su transformación sin transgredir las condiciones funcionales de una economía capitalista, es decir, sin salirse de esa relación de complemento que excluye al Estado del sistema económico, pero de cuya dinámica le hace al mismo tiempo depender. (...) el establecimiento de poder legítimo exige tomar en cuenta un desnivel de legitimación entre diversos ámbitos de intereses, que no puede existir dentro de una sistema de intercambio legitimado globalmente (...) de ese modo, el surgimiento de una “competencia general del Estado en lo relativo a las deficiencias” que trata de salvar las amenazas de legitimidad dominando las disfuncionalidades del sistema económico, crea a su vez el problema de la definición de las diferencias y de los criterios del éxito en su manipulación, los cuales se insertan en la esfera de los objetivos políticos que precisan legitimación” (Innerarity, 1986, p. 253).

La crisis de racionalidad se produce por las contradicciones de una sociedad de consumo. La sociedad capitalista demanda que el Estado intervenga mínimamente en asuntos económicos, pero el Estado se deslegitima al ser incapaz de resolver los fallos del mercado. La misma intervención del Estado en la economía puede ser la fuente de problemas, ya que el Estado debe cumplir con las funciones asignadas en la economía –regulación y supervisión-, para evitar la transgresión de las normas por agentes económicos. Por tanto, el Estado estaría llamado a complementar las acciones de los agentes económicos en el mercado. Siendo un agente más en la economía de mercado capitalista, legitimado para hacer funcionar la Economía de Mercado –capitalista-.

La crisis de legitimación está relacionada directamente a la crisis de racionalidad. El Estado deslegitima al Mercado como espacio eficiente de asignación de recursos, cuando interviene más allá de la esfera social, cultural y ambiental, haciendo suyas las responsabilidades que se deberían regular de forma natural desde la lógica del

paradigma del *homo oeconomicus* y la “mano invisible” de la economía liberal, ajena – aparentemente- al ámbito político.

La intervención del Estado es cada vez más discutida y comprometida, por actores sociales y agentes económicos que solicitan a las instituciones un fundamento racional de la acción pública. Es así cuando el Estado se convierte en un agente intervencionista, la libertad individual inicia a disminuir. Prescinde de las premisas económicas del orden de la propiedad y del mercado, introduce medidas centralizadoras para organizar las instituciones y la sociedad pierde su identidad plural, propendiendo a organizarse estructuralmente, donde el Estado debe mantener su legitimación sin limitar las premisas del sistema económico. Para ello debe mantener su rol de intervención en la economía para garantizar la legitimidad del capitalismo competitivo. La evolución de las relaciones entre la esfera pública y la esfera privada se readaptan ante el fracaso del intercambio de equivalentes. Específicamente, el Estado interviene en las condiciones de producción, garantizándose la propia legitimación como agente fundamental del sistema económico,

“(...) el Estado ya no se limita a asegurar las condiciones generales de la producción, sino que interviene en ellas, reaparece aquella exigencia de la una legitimación directa, propia de las sociedades precapitalistas, con el agravante de que ya no es posible resucitar el acervo de tradiciones que el desarrollo del capitalismo ha socavado” (Innerarity, 1986, pp. 254-255).

Considerando las reflexiones anteriores, el capitalismo –como sistema de organización de la Economía de Mercado- pierde legitimación ante la intervención del Estado, lo que implica una crítica directa a su capacidad para generar bienestar en la población.

Debido a la crisis de legitimidad de las relaciones entre economía capitalista y poder político, es evidente la deslegitimación de la economía capitalista. Orientada a generar una *importante alteración en lo que Habermas denomina capitalismo organizado o de regulación estatal* diferenciándose del *capitalismo liberal o competitivo* (Innerarity, 1986, p. 251). En cambio, la crisis de legitimidad del Estado se debe a que éste cede espacio a modelos de globalización económica, caracterizada por estrategias de deslocalización productiva, que junto con la incapacidad de las instituciones nacionales e internacionales para combatir la desigualdad y la inequidad, hace que se genere un *“malestar en la globalización”* (Stiglitz, 2002). El Estado cuando cede ante los requerimientos para que funcione el mercado global, somete la política nacional a

normativas y reformas jurídicas que son directamente impuestas desde negociaciones internacionales.

Actualmente, las sociedades democráticas están planteando cuestionamientos a la gestión y control de la economía globalizada, debido a la gran desigualdad que genera. Los cuestionamientos a la globalización económica se fundamentan en la alta diferenciación de las políticas públicas que promueven las rentas patrimoniales en contra de las rentas salariales, es decir las medidas que favorecen la acumulación del capital frente a la generación de rentas salariales (Picketty, 2013).

Entonces ¿qué sistema económico basado en la libertad, la división del trabajo y el generación de riqueza, principios constitucionales de la economía liberal, puede aflorar cuando la motivación a la ganancia pervierte el Estado y la Economía de Mercado?

Ante la deslegitimación del binomio Estado – Economía Capitalista, la Economía Social y Solidaria ofrece una nueva dimensión de las relaciones socioeconómicas basadas en la confianza y autoayuda entre los individuos, emergiendo cuando disminuye la validez del Estado y de la Economía Capitalista.

En *Democracia en América*, Alex de Tocqueville (1835[1945]) sostuvo que la capacidad del pueblo norteamericano para crear espontáneamente asociaciones, club, comunidades religiosas y otras organizaciones sociales, representa un ejemplo virtuoso del “*principio de auto-interés bien comprendido*” del cual depende el progreso de la sociedad. Según Tocqueville, la asociatividad y el sentido cívico manifestado por el pueblo norteamericano habría contribuido por un lado a la satisfacción de una necesidad de socialización que está en la naturaleza humana y por otro lado, la creación de la prosperidad económica (Sacco & Zamagni, 2006, p. 110).

John Stuart Mill, en *Principios de Economía Política*, resalta que “*el beneficio para la humanidad derivante de estar en grado de fiarse los unos de los otros, penetra en cada ámbito de la vida humana, aquel económico es el más pequeño, pero todavía inmedible*” (Stuart Mill, 1848).

Así bien, como señalaba Kenneth Arrow (1972, p. 357) “*virtualmente toda transacción económica posee un elemento de confianza (...) Se puede argumentar plausiblemente que gran parte del atraso económico en el mundo puede explicarse a partir de la falta de confianza mutua*” (Citado en Ostrom, 2003, p. 182).

Amartya Kumar Sen, en su obra *Democracy and Freedom* (1999), define el capital social desde su consistencia en la sociedad, el cual se substancia en la presencia de

niveles elevados de confianza y se correlaciona a una tasa de asociatividad, cooperación y la capacidad de compartir los valores que están a la base de las modernas democracias, tales sociedades se caracterizan por tasas de desarrollo superiores y mejores rendimientos respecto a otros contextos.

Francis Fukuyama puso atención, al final del siglo pasado, en el rol de la confianza para explicar los resultados económicos de las principales sociedades modernas. Fukuyama define la confianza como la expectativa emergente dentro de una comunidad de comportamientos regulares, honestos y cooperativos, basados en normas sociales ampliamente compartidas (Fukuyama, 1995). Según Francis Fukuyama los niveles elevados de confianza generalizada se traducen en ingentes reservas de capital social, que junto con otras formas de capital humano, representa un importante factor productivo.

En la última década el término “capital social” se ha utilizado como metáfora de ventaja para los individuos si se colocan en una posición estratégica dentro de una red de relaciones sociales (Burt, 1992), representando siempre cada vez más el objeto de análisis de investigaciones finalizadas a evidenciar la relevancia del tejido social. De hecho, Putnam Leonardi, & Nanetti (1993) cuando analizan el sur de Italia, plantean que el capital social consiste en aquellas características de las organizaciones sociales, como las redes, las normas y la confianza que facilitan la acción y la cooperación en beneficio de todos, desde las conexiones entre individuos y en las normas de reciprocidad y fiabilidad que se extrapolan de una participación cívica. Igualmente, Robert Putnam en el artículo *Bowling Alone* (1995), sostiene que el significativo declino de la participación cívica mostrada por la sociedad norteamericana desde los años '80, representa una de las amenazas más preocupantes para el crecimiento económico de los Estados Unidos.

Una definición que podemos extrapolar de capital social está relacionada con las normas y valores que promueven un comportamiento cooperativo entre individuos y grupos sociales. En palabras de Francis Fukuyama: *la confianza, las redes sociales, la sociedad civil no son capital social, pero nacen del capital social que es primariamente una obligación “simbólico-religiosa”* (Fukuyama, 1999). Esta definición concuerda con la propuesta por Robert Putnam *et al.* (1993), quien considera las formas de capital social como recursos morales generales de la comunidad, pueden ser distinguidos en tres componentes: confianza, normas y obligaciones morales, redes sociales de actividad de los ciudadanos.

Desde la definición de instituciones basada en Lin y Nugent (1995), North (1991), Greif (2004) y Acemoglu y Robinson (2012) que se centra en las relaciones con el Estado, consideramos que las OESS conforman un sistema económico amplio, fundamentado en valores de no rivalidad y cooperación por los recursos –no exclusividad-, siendo organizaciones que están determinadas por la acción social.

Existe un consenso en torno a la esfera pública y la participación individual que se engarzan en la Teoría de la Acción Colectiva, desde una visión expansionista del concepto de capital social (Ostrom, Ahn, & Olivares, 2003, pp. 155-233),

En las teorías de la acción colectiva de segunda generación, el capital social se ve como *un atributo de los individuos y de sus relaciones, que acrecienta su habilidad para resolver problemas de acción colectiva* (Ostrom, Ahn, & Olivares, 2003, p. 179). A diferencia de las primeras teorías de la acción colectiva, que consideraban que los individuos no podían lograr beneficios conjuntos cuando se los dejaba solos, justificando la intervención de una autoridad externa, para proveer de incentivos selectivos o a la privatización, en este escenario consideraba a los individuos como seres atomizados, egoístas y totalmente racionales (*ibidem*, p. 180).

Las teorías de segunda generación reconocen la existencia de múltiples tipos de individuos. Éstas cuestionan las primeras desde dos aspectos importantes (*idem*):

1. los problemas de acción colectiva están incrustados en redes, organizaciones u otras relaciones entre individuos preexistentes,
2. la suposición del egoísmo es universal, pero ha sido descartada por la investigación empírica.

Los aspectos planteados permiten reconocer la existencia de múltiples tipos de individuos que actúan desde diversas preferencias y deseos. En cambio, desde las teorías neoclásicas se ha caracterizado la racionalidad del individuo desde sus preferencias individuales, dejando de lado los deseos de los individuos como colectivo con expectativas mutuas. Es el caso de la confianza como parte integral de la reciprocidad para fundamentar las relaciones en el Mercado, siendo la ESS un ejemplo práctico de la generación de confianza y relaciones, volviendo al concepto original de Mercado según Polanyi.

Los ejemplos que se observan, desde el inicio del siglo XXI, afloran proponiendo nuevas relaciones económicas como son los grupos de compra solidarios, con el objetivo de acercar el consumidor al productor y viceversa, el Comercio Justo que tiene una gran trayectoria desde los años '60 y fundamenta su organización de redes

de cooperativas y asociaciones de productores y consumidores, que conforman instituciones inclusivas dentro del Mercado, las cuales son elementos de éxito de la economía nacional, entre otras experiencias.

Los anteriores ejemplos de ESS, verifican el diagnóstico de Acemoglu y Robinson (2012) sobre la existencia mayor de instituciones extractiva que aquellas consideradas inclusivas, haciendo que fallen los países. Las instituciones extractivas son aquellas reglas del juego que favorecen la transformación del valor añadido en una renta parasitaria. Las instituciones inclusivas, al contrario, son aquellas que tienden a facilitar la inclusión en el proceso productivo de todos los recursos, sobre todo el trabajo, asegurando el respeto de los derechos humanos fundamentales y la reducción de las desigualdades sociales. El declino de una Nación inicia en el momento en que estas instituciones extractivas prevalecen sobre las inclusivas, hasta sofocarlas (Zamagni, 2013, pp. 118-119).

La ESS puede ser identificada como aquellas organizaciones que fortalecen las instituciones económicas y políticas haciéndolas más incluyentes, en relación con la definición que dan Acemoglu y Robinson (2012),

“[organizaciones] que (...) posibilitan y fomentan la participación de la gran mayoría de las personas en actividades económicas que aprovechan mejor su talento y sus habilidades y permiten que cada individuo pueda elegir lo que desea (...) fomentan(do) la actividad económica, el aumento de la productividad y la prosperidad económica” (ibídem, p. 96).

Muchas experiencias de redes solidarias basadas en instituciones incluyentes tienen como objetivo hacer frente a casos de empobrecimiento creciente de la población –tanto rural como urbanas. Apareciendo ejemplos de organizaciones no formales que gestionan encuentros de trueque, bancos del tiempo, monedas sociales, cooperativas multiactivas, de consumo y producción en un nuevo contexto de economía de mercado que nada tiene que ver con los principios neoliberales del capitalismo financiero, pero que necesita de políticas públicas específicas.

Encontramos que la ESS está legitimada desde la acción social de individuos que no encuentran respuesta en la función del Estado, y menos aún en el sistema capitalista para organizar eficientemente el Mercado, aún menos en el rol que legitima al Estado Social como principal ante aquellos que agentes generan externalidades negativas en la sociedad.

Por tanto, ¿desde dónde se pueden analizar las políticas públicas para comprender como se fomenta y promociona la ESS por parte del Estado?. Esta pregunta da origen

a la próxima sección que estudia el concepto de política pública y cómo establecer los lineamientos para su análisis en concordancia con los objetivos de la investigación

3.4. Conceptualización de la política pública y los modelos para su análisis

En *La política*, Libro IV – capítulo I, Aristóteles considera que la política (*politeia*) es objeto de ciencia, y trata el porqué de la acción de la política orientada a una situación que existe y tiene un propósito de durar el mayor tiempo posible. De igual modo, considera que es necesario el conocimiento de las mejores políticas para la *polis*, así como su viabilidad. Para ello, Aristóteles resalta el rol del analista y estudioso de la política, quien deben poder ayudar a corregir o replantear las políticas existentes.

La definición que construye Aristóteles de *politeia* está relacionada a *politeuma*: un cuerpo de personas que disfrutan de plenos derechos cívicos bajo una *politeia*. Así, el significado de *politeia* para Aristóteles está compuesto por (i) el cuerpo de los ciudadanos, (ii) la constitución y (iii) toda estructura de la polis. De modo que la política, cualquiera que sea su régimen, se apoya en la existencia de la ciudadanía y en la forma de distribución de los oficios. Es decir, el tipo de *politeia* depende del número y calidad de los ciudadanos, reflejando la unidad (no sólo la suma) de los ciudadanos y la estructura de la sociedad, compuesta por gobernantes y gobernados.

La definición de política en Aristóteles es útil para determinar el campo de trabajo al que nos referiremos con el término de política pública. La política y las políticas públicas son diferentes, siendo construcciones conceptuales que se influyen recíprocamente e inciden en la estructura del poder socioeconómico.

Siguiendo a Lahera la política puede ser analizada como *la búsqueda para establecer políticas públicas sobre determinados temas, o influir en ellos* (Lahera, 2004, p. 7). En cambio, la política pública es entendida como la complejidad del Estado y los mecanismos de *gobierno* de coordinación y control que entran en juego en el cuerpo conceptual de la política, generando la gobernanza de las políticas.

Antes de entrar en definir los modelos de análisis de las políticas públicas se quiere ahondar con más detalle en la definición de política pública.

Hecló y Wildavsky (1974) desde la perspectiva de interacción personal, en los años setenta analizan las relaciones existentes dentro del Tesoro Británico con el objetivo de definir como se toman las decisiones de política pública. Mark Evans considera que son tres las relaciones causales que se desprenden del trabajo de Hecló y Wildavsky; 1) *la toma de decisiones de políticas públicas se caracteriza por una comunidad*

cerrada compuesta de élites privilegiadas, 2) los resultados de las políticas son el producto de la compleja interacción entre los actores de la élite y sus ambientes, y 3) el comportamiento de estos actores es el producto del ambiente de su red (Evans M. , 1998, p. 236).

La propuesta de Heclo y Wildavsky basada en una inicial comunidad de políticas públicas conforma el aparato de gobierno, y se deriva del enfoque sobre los actores de la élite que dominan la policía pública, siendo ésta el campo de acción del gobierno para lograr sus objetivos.

Una definición de política más administrativa y orientada a resultados es la que nos proponen Thoening y Meny (1992). Consideran la política pública como el resultado de una actividad realizada por la autoridad con poder público y una autoridad gubernamental. Esta definición se complementa con la propuesta por Dye (1992) que considera la política pública como aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer. Es decir, el foco de atención se dirige a la descripción y explicación de las causas y consecuencias de la actividad de gobierno (*ibídem*, p. 3).

Si recogemos la recomendación de Hogwood y Gunn (1984, p. 3), es necesario diferenciar entre la descripción y la prescripción de las políticas públicas, entendiendo la descripción dirigida a cómo las políticas son realizadas y la segunda sobre cómo deberían ser realizadas.

Roth (2003, p. 116) considera que la misión de la política pública es resolver problemas. Roth piensa a la política pública como *el conjunto de uno o varios objetivos colectivos que son dotados de medios y acciones por una institución u organización gubernamental, con el fin de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática* (*idem*).

Otros autores, como Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne plantean que toda política pública *apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental* (Subirats *et al.* 2008, p. 33). Ante esto se considera que no todos los problemas sociales son entendidos como cambios sociales, y por tanto recibirán diferente atención en la formulación de política pública. Los autores consideran que se debe a diversas causas, como; falta de articulación, no visibilidad de las consecuencias del problema, falta de voz o de representación política de los grupos afectados, no viabilidad de las alternativas de intervención pública, falta de consenso, entre otros.

Esta investigación doctoral se orienta a la descripción de las políticas públicas sobre el fomento y promoción de la ESS, entendido como proceso que busca resolver

los problemas existentes. Es decir, por el cual se deben elaborar e implementar la acción del estado orientados a objetivos específicos (Muller & Surel, 1998), entendiendo las políticas públicas como conjunto de decisiones de diversos actores y desde diversos niveles que se articulan y son coherentes para resolver un problema, también el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a problemas y por tanto la resolución de los problemas.

La intervención directa y de diferentes actores en la construcción de la política pública ha implicado que emerjan diferentes instrumentos, enfoques, modelos y teorías para su análisis.

Desde el estudio de la formación de las políticas públicas, el modelo de análisis denominado Ciclo de Políticas Públicas (Jones, 1970) (desde ahora CPP) ofrece una definición empírica relacionada con su operatividad desde una lógica circular. El CPP ha sido considerado como elemento de análisis heurístico para cualquier acción del gobierno considerada como política pública, con la característica principal de estar compuesto por acciones o fases que retroalimentan la política pública. Su diseño está basado en etapas lógicas de la política pública (Jones, 1970). Es una herramienta fácil para entender las dinámicas de la política pública considerando la identificación del problema, la formulación de la solución, la toma de decisión, la implementación y la evaluación.

Las críticas al CPP han estado dirigidas a su incapacidad para explicar lógicamente la relación entre la formulación y la evaluación (Sabatier, 1988). Otras críticas se han realizado considerando la incapacidad de la implementación para ser exacta, debido a que los agentes que implementan deben realizar un trabajo de interpretación del sentido y significado de los documentos diseñados y formulados desde su propio sistema de valores (Yanow, 1987). Fundamentalmente, las críticas se destacan por la alta capacidad interpretativa y heterogénea de las fases lógicas de CPP, siendo un elemento de ejecución de la administración pública y por tanto basado en la cultura de gestión del Estado.

Otras líneas de trabajo se centran en el juego entre actores sociales, políticos y económicos que generan las políticas públicas, como puede ser la teoría de las “*Coaliciones promotoras*” de Sabatier y Jenkins-Smith (1993) o el “*Enfoque de análisis desde las Redes de Política Pública*” de Klijn (1998). También se ha prestado atención a la capacidad de generar una cultura entorno a la participación en el CPP, como es el

enfoque planteado por el “*Marco de diseño político y construcción social*” de Ingram, Schneider y deLeon (2007).

Otros trabajos han profundizado el análisis desde la toma de decisiones que ya se plantearon Cohen, March y Olsen (1972) desde la lógica de la Teoría de la Racionalidad Limitada, con resultados interesantes en la construcción de enfoques sobre el proceso de las políticas públicas desde la determinación de la agenda política y la toma de decisiones. Es el caso del enfoque sistémico del “*Diagrama Múltiple Stream*” de Kingdon (1984a; 1984b) y los aportes de Zahariadis (1999) con la concepción de la política pública como transformación y elaboración de insumos en un contexto donde solución y problema están en el mismo sistema.

Desde el análisis de la construcción -entendida como diseño y formulación- de la política y sus efectos, han surgido diferentes teorías, destacando por su genuinidad y originalidad. Por ejemplo la “*Teoría del equilibrio interrumpido y la política de la atención*” de Baumgartner and Jones (1991), que considera que la formulación de la política pública está condicionada por situaciones o eventos que determinados actores (empresarios políticos) pueden aprovechar para definir y dirigir la realidad social y económica. Esta teoría engarza con la “*Coaliciones promotoras*” planteada por Sabatier y Jenkins-Smith. Desde la lógica de la innovación se han planteado también modelos que analizan cómo pueden ser replicadas aquellas políticas que tienen éxito en diferentes niveles de la administración pública desde su formulación e implementación, analizadas por los modelos de “*Innovación y difusión de la política pública*” de Berry y Berry (1999).

Los trabajos, anteriormente indicados, han tenido como referencia el concepto de política pública como procesos de solución de problemas y la acción colectiva, haciendo referencia a las interrelaciones entre actores, como elemento importante.

Podemos identificar un consenso en torno al concepto de política pública en referencia a las interacciones, alianzas y conflictos, en un marco institucional específico, entre los diferentes actores públicos, parapúblicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concertada (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, p. 35). La definición que los autores proponen incorpora un conjunto de actividades normativas y administrativas que tratan de mejorar o solventar problemas reales. La definición que los autores dan para la política pública es la siguiente:

“Un serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, público y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema política definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales). (Ibidem, p.38).

En definitiva, la definición de la política pública es la relación entre un amplio abanico de actores sociales y agentes económicos, que intentan condicionar la agenda política para determinar el diseño y formulación de la política pública orientada a resolver un problema o cambiar una situación problemática.

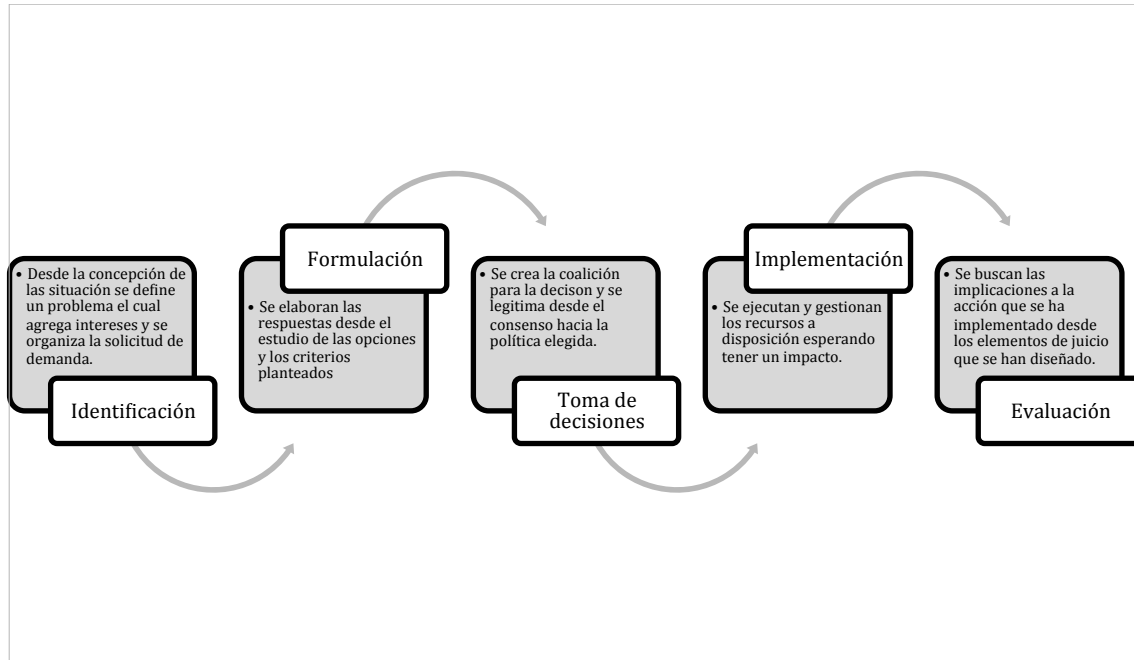
La lucha por la creación de significados y propuestas de nuevos imaginarios tiene su centro en la política, siendo una lucha continua de re-significación de la realidad, en otras palabras la misma política es una *batalla por el sentido común*. Por tanto, la política es una lucha ideológica entre argumentos y razones sobre la vida en comunidad. Esta lucha ideológica tiene su efecto concreto en la formulación de las políticas públicas.

3.4.1. Las políticas desde el Ciclo de las Políticas Públicas

El CPP es el modelo lógico secuencial que determina la actuación de la política pública buscando soluciones a los problemas existentes. Las críticas realizadas al CPP demuestran el grado de complejidad técnica que plantean las políticas públicas. Antes de realizar una propuesta propia para usar en el análisis, se considera necesario definir las fases del CPP y evidenciar aquellas problemáticas que se pueden dar en cada fase.

El CPP que tomamos en cuenta es el que fue propuesto por Jones (1970), y ha sido recogido por (Meny & Thoening, 1992, p. 106), por Roth (2002, p. 50) y por Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne (2008, p. 45). El ciclo secuencial está compuesto por cinco fases, como está representando en la siguiente ilustración.

Ilustración 2. Ciclo de las Políticas Públicas de Jones (1970)



Fuente: Elaboración propia a partir de Meny y Thoenig (1992), Roth (2002) y Subirats *et al.* (2008).

La propuesta de Jones (1970), implica una visión del conjunto de las políticas públicas considerando no solo la implementación, sino también todos aquellos elementos que condicionan el proceso. Jones plantea la complejidad como imposibilidad para considerar todas la realidades que pueden ser admitidas por el tomador de decisiones. Considera que de forma ideal el proceso no existe (*ibidem*, p. 10), aunque es relevante considerarlo como referencia para su análisis, sobre todo por la complejidad de las relaciones entre los actores, ofreciendo la posibilidad de identificar en qué momento o fase inciden o pretenden incidir.

Siguiendo el trabajo de Lasswell (1963, p. 93) sobre el proceso decisional en el cual se basa la propuesta de Jones (1970) se pueden considerar una serie de elementos relevantes que incluiremos en la explicación.

Las fases plantean una serie de resultados esperados:

- i. La identificación se orienta a la generación de una demanda de la acción pública y está ligada a la fase planteada por Lasswell como la fase donde se recoge información.
- ii. La formulación plantea una recomendación de política, haciendo que sobresalga una alternativa entre las demás, es decir, existe una promoción o fomento de las alternativas existentes, generando la prescripción de la política pública.

iii. La toma de decisiones implica la fase sucesiva a la prescripción donde la decisión debe ser “invocada” entre los agentes que toman la decisión para hacerla efectiva.

iv. La implementación realiza la ejecución de los procesos formulados buscando un impacto en el objeto de la política.

v. La evaluación analiza el efecto de la implementación y define el éxito o el fracaso de la política, redefiniendo la acción de reajuste o continuidad.

Lasswell (1963) planea una última fase para dar una dimensión de ciclo secuencial, la fase de la “terminación”, que Jones (1970) incluye en la evaluación. La “terminación” debería generar una reformulación de las prescripciones que comprometerían el diseño y formulación futuras.

Según Meny y Thoening, consideran que el CPP de Jones es flexible ya que una *fase no sigue necesariamente a la precedente, pudiendo superponerse, retroceder en su secuencia cronológica o, también, ciertas actividades funcionales, pueden no aparecer nunca a lo largo del proceso* (Meny & Thoening, 1992, p. 105).

La crítica de Roth (2002, p. 52) reside en la identificación de un proceso que privilegia la toma de decisiones de “arriba hacia abajo” (*top-down*), favoreciendo el punto de vista del legislador. Incluso para Subirats *et al.* consideran que la perspectiva cíclica no debe verse como un marco rígido, sino más bien como *una referencia que debe ser vista como un soporte a esa búsqueda de sentido en las decisiones tomadas en el marco de la política pública* (2008, p. 44).

Pasemos a identificar los elementos de cada fase de forma individual, a identificar los elementos que las caracterizan y como se produce el ejercicio de gobernanza del CPP.

3.4.1.1. Identificación de un problema

La fase plantea la identificación de problemas o cuestiones que llaman la atención del Gobierno y se consideran de prioridad “general” para que sean resueltos. La identificación de los problemas forma una Agenda de gobierno (*Agenda Setting*) donde no todos los problemas o reclamaciones tienen cabida (Torres-Melo & Santander, 2013, p. 76). El término *Agenda* se utiliza para identificar “*el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas* (Padioleau, 1982 en Roth, 2003, p. 118).

El proceso de formación o diseño de la Agenda es aquel por el cual ciertos *problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles*

asuntos de política pública (Elder & Cobb, 2003, p. 77). Así la *Agenda* se relaciona a las prioridades entre problemas, construyendo una jerarquía entre problemas. Se relaciona directamente a la comprensión de los problemas como construcciones sociales que representan la lucha de diversos actores sociales y políticos con la pretensión de definir e interpretar el problema. A esto se añaden los intereses de actores sobre la *Agenda* y como los medios de comunicación condicionan la atención sobre los problemas, generando una mayor atención de la ciudadanía. Sin lugar a dudas, la sociedad de la información ha hecho evolucionar la comprensión referente a la participación en la transformación de la política y de los procesos democráticos desde la *sociedad red*,

“La transformación de la política y de los procesos democráticos en la *sociedad red* es aún más profunda (...) como principales factores inductores de esta transformación, las consecuencias directas de las nuevas tecnologías de la información sobre el debate político y las estrategias de búsqueda del poder (Castells, 1997[2001], p. 342).

Considerando el aporte de Castells, la construcción del problema ya no es definido por aquellos actores que poseen y controlan los medios de comunicación generales, que determinan el espacio público según Habermas, sino que desde nuevas de participación en red se amplía y aumenta la participación de nuevos actores, como son la aparición de nuevos movimientos sociales ya no de masas, sino actores que posicionan en la *Agenda* los problemas de forma estratégica, a través de acciones colectivas sobre temas específicos, pero con una participación más amplia y plural.

3.4.1.2. Formulación de política

La fase se dirige a la construcción de propuestas que deben responder a las problemáticas introducidas en la *Agenda*. Para ello se realiza un estudio de soluciones y se adecuan los criterios dentro de los cuales se pretenden dar respuestas. El ejercicio analítico del problema y las opciones de política es central en la formulación, debiendo ser coherente con la jerarquía de valores y preferencias.

El actor central es el Gobierno que fija prioridades, metas, objetivos que deben ser alcanzados (Roth, 2003, p. 119). De igual manera el Gobierno establece la ruta o los productos que deben ser realizados (leyes, decretos, programas, ect...). En esta fase intervienen una mayor pluralidad de actores, dependiendo de los espacios para la participación que puede crea el Gobierno *ad hoc* o aquellos que han sido institucionalizados. Los actores que participan plantean intereses específicos en la formulación de la política pública, intentando influir en el proceso decisional desde la movilización de recursos materiales e ideológicos, lo que implica una *batalla por el*

sentido común produciendo en ocasiones políticas que pueden no ser las más coherentes con la identificación del problema.

La formulación de la política establece una negociación entre una amplia pluralidad de actores que deben demostrar sus cualidades dialécticas para generar argumentaciones a favor de sus propuestas, una vez que tienen espacios de participación, sean de diálogo, consulta, negociación, concertación o formulación directa.

Roth (2003, p. 120) nos hace caer en cuenta de la existencia de dos procesos intrínsecos a la formulación de política. Uno de primer orden, referido a la formulación de la solución. Y otro de segundo orden entroncado en el primero, dirigido a la legitimación de una solución, este proceso se entronca también con la siguiente fase: la toma de decisión. Es decir, con la capacidad de realizar una formalización de la toma de decisión, que en la mayoría de las ocasiones se realiza a través de un protocolo vinculante con la autoridad pertinente.

3.4.1.3. Toma de decisión

La toma de decisiones refleja la dificultad del proceso de las políticas públicas, ya que se deben elegir las propuestas para resolver el problema, construido entre actores que han debido conjugar el análisis racional y emocional del problema. En contextos democráticos, la población diferenciada por grupos y colectivos participa a través de la acción colectiva en la lucha por el poder conformando la comunidad política. Las sociedades contemporáneas tienen un grado de complejidad mayor, comparadas en el tiempo. Los diferentes cambios sociales ante cambios de época, han cuestionado el concepto Estado desde su validez como coordinador de las *“jerarquías enmarañadas, redes paralelas de poder u otras formas de independencia compleja entre niveles del gobierno o esferas funcionales diferentes* (Jessop, 199, p. 40 en Eslava Rincón & Puente Burgos, 2003, p. 1). El cuestionamiento del Estado se debe a que en las sociedades actuales el gobierno no es el único actor que modula, condiciona y define los procesos de cambio. De hecho el Estado burocrático se convierte en un actor más del juego de las políticas públicas., formando parte con sus interés de la comunidad política.

La toma de decisiones de política pública es una fase donde las luchas ideológicas y argumentativas forman parte del entramado para establecer el reconocimiento y la legitimidad de las alternativas, tanto que existe el riesgo de retroceso a la fase de

formulación, o en el caso límite, una nueva formación de *Agenda*, por cambio de gobierno.

3.4.1.4 Implementación

La capacidad de implementar la política pública es el desafío que se plantean los actores de la política pública. La fase consiste en llevar a cabo la decisión de política, que puede ser formalizada a través de diferentes instrumentos y organizaciones legales de la sociedad. En este caso, las instituciones formales e informales –como conjunto de reglas y normas- favorecen o dificultan la aplicación de las políticas públicas.

En ocasiones se piensa que una vez tomada la decisión en el centro del poder decisonal, lo esencial ya se ha hecho, la ejecución es un problema menor que debe ser realizado por la periferia (Thoening y Meny, 1992, p. 158). Este razonamiento en múltiples ocasiones es equivocado por tres criterios o creencias: (i) existe una jerarquía de la autoridad, (ii) existen diferencias entre el universo político y el administrativo y (iii) se considera la búsqueda de la eficiencia optimizando los recursos (*ibídem*, p. 159). La visión de una fase de implementación inmediata y sin “aparentes” problemas, considera que la implementación está sometida a relaciones entre actores homogéneos y alienados con las decisiones tomadas, así como en su formulación para alcanzar los resultados esperados desde el diseño de las políticas públicas.

En muchas ocasiones cabe preguntarse en qué medida las decisiones tomadas se transforman en realidad. Según Roth (2003, p. 121) en esta fase ocurre que el problema cambia de naturaleza y se desplaza a otros espacios, podríamos añadir que tanto por la intervención como por el inmovilismo o el tiempo transcurrido para implementar las decisiones. Roth, siguiendo a Meny y Thoenig (1992), define la fase de la implementación como *la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos* (Roth, 2003).

Sin lugar a dudas, es una fase donde se realizan las decisiones y será determinada por procesos de implementación “teledirigidos” desde modelos verticales sea desde “arriba hacia abajo” (*top-down*) o desde la búsqueda de la participación de actores diferentes y plurales, en modelos de participación de “abajo hacia arriba” (*bottom up*). Los dos estilos que pueden caracterizar a los modelos plantean dos formas diferentes de implementar la política.

El estilo *top-down*, corresponde a la idea tradicional del trabajo administrativo que se desarrolla desde arriba hacia abajo o desde el centro hacia la periferia (Roth, 2003, p. 122). Los modelos que se inspiran en el estilo *top-down* tienen los postulados de la primacía de la jerarquía de la autoridad, la distinción entre el universo político y el mundo administrativo y finalmente la búsqueda del principio de eficiencia, es decir la optimización de los recursos y los resultados. Estos modelos separan las fases como si fueran compartimentos estancos, y plantean que los problemas existentes son problemas de coordinación y de control (Thoenig, 1985 en Roth, 2003, p. 122).

El estilo de los modelos *bottom-up*, se basan en aspectos críticos del primer estilo, considerando las deficiencias que presentan los modelos bajo el estilo *top-down*. Los modelos bajo este estilo consideran los problemas que se dan en los niveles y a partir de ahí construyen la política pública, siendo un proceso ascendente. Según Roth (2003, p. 122) este estilo es preferido por “*personas que creen más bien en la espontaneidad, en la capacidad e aprendizaje, en la adaptación y en la concertación*”. Thoenig y Meny (1992, p. 167) consideran que la fórmula es más crítica que constructiva, y proponen abandonar la “*noble mentira de la ciencia administrativa*” que consiste en pensar que los que deciden controlan o pueden controlar a los ejecutores.

3.4.1.5 Evaluación

La fase se orienta a determinar los efectos de la implementación de la política pública. En la mayoría de los casos la evaluación se orienta a los efectos directos, dejando sin evaluar aquellos efectos indirectos o externalidades diferentes a las que se pretendían ocasionar, dependiendo de la magnitud del efecto de una política pública. La evaluación tiende a constituirse como una nueva disciplina en el ámbito del análisis de políticas públicas que se ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos (Majone, 1989). De igual manera, debe ser considerado como un proceso analítico que busca información sobre el resultado de la política, dando insumos o nuevas prescripciones –en términos de Hogwood & Gunn (1984)- a la futura planificación de la intervención pública en el largo y corto plazo.

No hay duda que el resultado de la evaluación es generar nuevos argumentos desde la valoración sistemática y objetiva para futuras políticas públicas, produciendo mayor valor social (Dunn, 1981[2008]). Incluso también para el actor público que aumenta su valor, legitimando su función como organizador y coordinador de las políticas públicas dentro de la comunidad política. Para Roth

(2002) la evaluación debe ser entendida como un instrumento o herramienta de gestión administrativa de los Estados. Al mismo tiempo, la aplicación de una correcta evaluación de las políticas públicas proporciona un análisis que facilita ver dónde el Estado y sus instituciones encuentran obstáculos en su pretensión de dirigir los destinos de la sociedad (*ibidem*, p. 211). De igual manera, consideramos que la evaluación de las políticas debe servir para guiar la intervención del gobierno y generar conocimiento sobre los procesos específicos, aumentando el valor de la dialéctica en el proceso continuo de construcción de las políticas públicas.

3.5. Conclusiones. Una propuesta metodológica para el análisis de las políticas públicas desde los argumentos.

Los anteriores párrafos han introducido los elementos que fundamentan la Tesis Doctoral. En primer lugar la propuesta de la ESS como convergencia de diferentes realidades ideológicas y geopolíticas que tienen en común las empresas cooperativas tanto como actores y agentes de cambio, considerados desde la acción colectiva de transformación y cambio dando vida a un fenómeno económico alternativo al mercado capitalista, y por otro lado siendo complementario a las actividades del Estado cuando debe intervenir ante las deficiencias del mercado capitalista.

Las diferentes corrientes y escuelas de pensamiento europeo y latinoamericano hacen pensar en las diferencias de los Estados y las democracias. En estas últimas décadas se dan convergencias de conceptos, debido a la convergencia de las economías y la aparición de nuevos movimientos sociales que desde la acción colectiva solicitan el ejercicio de los derechos de ciudadanía. La inmensa amplitud de movimientos colectivos que tienden a la autogestión del procomún colaborativo (Rifkin, 2014) y a la acción política hace que florezcan fenómenos económicos que encuentran en la forma empresarial cooperativa una forma de agregación de intereses e identidades colectivas.

Se ha podido comprobar como la legitimación del Estado está basada en el reconocimiento de las nuevas formas de instituciones económicas emergentes. De igual manera, las nuevas instituciones económicas que nacen de movimientos sociales deben encontrar su reconocimiento legal por parte del Estado, y su legitimidad en la creación o modificación de la normativa. La lucha por el reconocimiento y la validez legitimadora de la ESS no descansa únicamente en la legitimidad de carácter racional como planteó Weber, sino que se crean nuevos espacios de legitimidad que representan la realidad de convivencia socioeconómica,

que no pretenden ser reconocidos por imperativo de ley, sino por el imperativo de los hechos. Es por esto que el gobierno -como parte de la comunidad política- requiere una nueva estructuración en torno a la legitimidad formal y no procedimental, como se ha realizado con el capitalismo avanzado con el rol de un Estado intervencionista. Ante esta situación la legitimidad formal pasa por la búsqueda de espacios (diálogos) y argumentos (dialéctica) orientados al aumento de la legitimidad recíproca entre Estado y ESS.

Las nuevas propuestas que se encuentran dentro del concepto de ESS deben ser reconocidas por su validez y credibilidad como formas diferentes de alcanzar los objetivos que se habían prefijado el Estado y la economía capitalista, alcanzando la legitimidad política, a través de la formulación de las políticas públicas.

De igual manera, la legitimidad respecto a la acción del Estado frente a la ESS. El proceso de legitimación es realizado desde el reconocimiento de la forma jurídica por el Estado (legitimación jurídica) siendo el Estado el único actor que valida y legitima los procesos que afloran desde la acción colectiva (legitimación socioeconómica o pragmática) desde su validez de estructura y función económica para ser garantizada como actor social y agente económico.

Ahora bien, la pregunta que debemos responder es cómo analizar la legitimación de la ESS desde la actuación del Estado y del Mercado y si la legitimación es garantizada desde la formulación de la política pública.

Esto es necesario, ya que las experiencias solidarias que afloran ante la deslegitimación del capitalismo procedimental, se centran en el valor del intercambio proporcional entre sujetos, basándose en el capital social acumulado en redes y organizaciones que favorecen intercambios en una nueva forma de entender el mercado; un Mercado con carácter social y solidario que debe ser reconocido y fomentado por políticas públicas definidas por Estado.

3.5.1. Metodología específica de investigación de la Tesis Doctoral

Los actos de legitimación o deslegitimación a través de las relaciones entre Estado y ESS se dan continuamente, por ello el método de análisis propuesto debe estar dirigido a *descubrir las implicaciones principales de una concepción dialéctica* (Majone, 1989, p. 41).

La conceptualización de los elementos de las políticas públicas en su análisis implica tener en cuenta en la metodología de trabajo empírico que debe ser expresado con claridad la estructura social y económica de Colombia. En Colombia

resulta evidente que la estructuración y reestructuración en el tiempo de las entidades públicas de fomento y supervisión, tienen dificultad para mantener una continuidad de las políticas públicas de fomento o aplicación de la supervisión y vigilancia. Esta situación pareciera ser una constante en la estructura del Estado colombiano, ya que la estructura se ha construido de forma abstracta, en vez de estar construida desde una realidad empírica respecto de la conducta real de los agentes económicos y sociales (Weisner, 1998, p. 140).

La metodología considera que las implicaciones principales de legitimidad se encuentran en la capacidad de la dialéctica para argumentar y producir las evidencias en los documentos de formulación de las políticas públicas. Así bien, se reconoce que formulación es una fase clave que se produce como resultado de la legitimación entre los actores y el diagnóstico o identificación del problema, en una relación entre Estado y ESS. No hay duda que durante la fase de toma de decisiones e implementación se da la participación de otros actores que puede dinamizar distintamente el proceso de la política pública formulada, pero la metodología y el análisis se orienta desde una lógica de centralidad y *top down* de las políticas públicas con base a las relaciones entre Estado y ESS, poniendo el foco de atención en las empresas cooperativas .

Se ha argumentado anteriormente que las empresas cooperativas, como parte integrante de ESS, han tenido mayor reconocimiento como actor social y económico por diversas entidades internacionales, ahora la pregunta se dirige a interrogarse sobre qué grado de legitimidad se ha alcanzado como movimiento social y fenómeno económico de la ESS.

La reforma, reestructuración o creación de nuevas entidades para la gestión o implementación de las políticas públicas se nutre de argumentos y de la razón dialéctica para justificar la construcción de nuevos procesos operativos. Por tanto, otro elemento que hay que tener en cuenta a la hora de definir la metodología de análisis se refiere a dónde poner el foco de atención.

El trabajo de investigación considera el modelo del Ciclo de Políticas Públicas y se focalizará en la fase donde existe mayor compromiso con la legitimación de la política pública. En el caso concreto con las fases de formulación y la formalización de la toma de decisión, que son los momentos de mayor legitimación (Roth, 2003), tanto por la participación del mayor número de actores, como por la formalización de un protocolo de actuación, definiendo los procesos de la política pública. Así mismo

es donde se determina con mayor fuerza la legitimidad del Estado haciendo explícito el orden político, definido por Habermas (1987 [1989]).

De esta forma acogemos la definición de política pública planteada por Vaillancourt (2009, p. 283) haciendo referencia a la intervención del Estado o de las autoridades públicas a través de las formulación de políticas públicas (legislación, regulación, estructuras políticas, libros blancos, presupuestos y medidas fiscales).

En relación a la creación de argumentos y razón dialéctica, Majone (1989) propone dos modelos de discusión política; (i) el enfoque deliberativo, basado en la dialéctica entre grupos y/o individuos con composiciones diversas e incluso divergentes y (ii) el enfoque decisionista, basado en la elección unilateral calculada desde la visión de alternativas (pre)concebidas. En el caso del enfoque deliberativo o decisionista es necesario realizar el análisis de las implicaciones, desde la capacidad dialéctica que tienen los actores, lo que implica la clasificación de modelos de participación o intervención en el proceso de formulación considerando los actores. Chaves (2012) realiza una elaboración de los modelos propuestos por Vaillancourt (2009) planteándonos una síntesis explicativa;

Tabla 4. Modelos de co-construcción de políticas públicas.

Agentes intervinientes en el proceso político				
Modelos de procesos político	Actores internos	Actores externos con mayor poder	Actores externos institucionalizados (sindicatos)	Otros actores externos – tercer sector
Monoconstrucción	X			
Co-construcción neoliberal	X	X		
Co-construcción corporativista	X	X	X	
Co-construcción democrática	X	X	X	X

Fuente: Chaves, 2012, p. 180 basado en Vaillancourt, 2008.

Siguiendo la propuesta de Majone (1989), se plantea la necesidad de identificar el espacio donde se institucionaliza la discusión. Es determinante porque *la discusión puede producir resultados que están más allá de los métodos autoritarios o tecnocráticos de elaboración de políticas (ibidem, p. 36)*, convirtiéndose en espacios que irán a determinar el cambio en las políticas públicas. Es decir, si el espacio de discusión que generan los argumentos necesarios para formular nuevas políticas públicas está legitimado, el resultado de la discusión estará legitimado y deberá ser aceptado por los actores, desde la validez y el reconocimiento normativo procedimental. La

institucionalización de la discusión permite definir las normas a la que la discusión debe someterse, porque la política está hecha de palabras dentro de un proceso de debate y mutua persuasión entre actores. Así pues, se considera la deliberación como modelo que potencia la persuasión y pone al centro la discusión bilateral (Majone, 1989, p.35).

En el caso de Colombia, el proceso de argumentación está legitimado desde la validez de la normatividad dada, que se corresponde a la estructura creada para la planificación nacional. Así será necesario poner el foco de atención en la política de las políticas públicas, es decir; en los Planes Nacionales de Desarrollo y los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social a que surgen a la luz de los Planes Nacionales de Desarrollo. Este proceso será explicado con más detalle en el capítulo quinto.

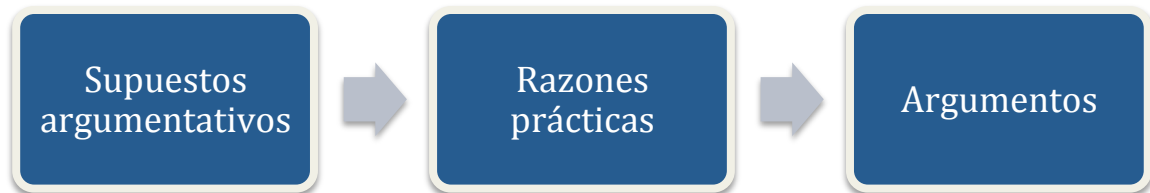
La metodología que planteamos se basa en la dualidad de los dos enfoques planteados por Majone (1989) anteriormente indicados, y la práctica en la construcción de la política pública que plantea Vaillancourt (2009) distinguiendo entre la co-construcción y la co-producción de políticas públicas. Donde la co-producción es relativa a la aplicación de la política pública (*ibídem*, p. 285) y la co-construcción haría referencia al diseño de la política pública entre diversos actores, haciendo hincapié en la participación democrática de la sociedad civil (*ibídem*, p. 289).

Para realizar el análisis de argumentos sobre la política se propone la estrategia analítica planteada por William Dunn (1981[2008]). Dunn enfatiza que la argumentación política es el vehículo para comunicar el resultado de los análisis y el factor principal en el cual se usa la información relevante. Indicando que aunque existen profesionales que manejan el Ciclo de la Política Pública, no se hace un buen empleo de la argumentación política, así como la construcción de axiomas y para ello propone una herramienta para desarrollar y evaluar los argumentos políticos. Se plantea la estructura de argumentos políticos como producto de un proceso discursivo, que a su vez tiene argumentos complejos y determinadas falencias. Enfatizando que la argumentación política es el vehículo para comunicar el resultado de los análisis y el factor principal que se usa en la información relevante.

La propuesta de análisis de las políticas públicas desde lo dialéctico implica la búsqueda e identificación de buenos argumentos. Podemos considerar que los planteamientos de Dunn (1981[2008]) consideran necesario que el argumento político debe ser producto de un proceso de la razón dialéctica, reconociendo que existen

modelos conceptuales útiles que identifican y examinan las condiciones que cambian. El modelo estructural argumentativo que nos plantea Dunn, está diseñado para investigar y diseñar estructuras y procesos del raciocinio práctico. El modelo estructural de Dunn, no está exento de conclusiones inciertas, debido a que la información puede ser no es confiable, lo que se debe a que no se cuenta con información primaria proveniente de medios directos para justificar su teoría.

Ilustración 3. Cadena lógica argumentativa en las políticas públicas.



Fuente: Elaboración propia a partir de Dunn (1981[2008]).

El análisis desde los argumentos es compatible con los modelos descritos por Vaillancourt ya que son modelos relacionales, que implica la discusión de posiciones y argumentación desde supuestos y razones prácticas, para la formulación de políticas públicas. Ante el enfoque de análisis en los argumentos, se plantea una complejidad debida a la evaluación de la argumentación de las políticas. Las situaciones que conllevan problemas que solicitan gran cantidad de información requieren establecer reglas y procesos para que la información pueda constituir buenas políticas desde la “naturaleza de la evidencia” (Majone, 1989, p. 45).

El riesgo sobre el análisis de políticas públicas y su acento en la argumentación en la formulación de políticas es diferenciar entre los enfoques que llamaremos decisionista-persuasivo y deliberativo-argumentativo, que confluirán en torno a las formas de co-construcción de la política pública. El enfoque deliberativo se centra en la capacidad de establecer reglas a la forma natural de la deliberación: la dialéctica. El enfoque contrapuesto al deliberativo es: el decisionismo. El enfoque decisionista para tomar decisiones basadas en elecciones racionales más eficientes se asienta en un número limitado de actores políticos que hacen elecciones calculadas teniendo en cuenta las alternativas (Shklar, 1964 en Majone, 1989, p. 46). El enfoque decisionista fue reconocido en los años setenta con una función específica en las políticas públicas cuando las decisiones estaban acotadas en su totalidad, incluyendo *elementos de investigación de operaciones y ciencias administrativas, microeconomía y teoría de las*

decisiones y un poco de las ciencias sociales y del comportamiento (Majone, 1989, p. 48) y tiene como meta la eficiencia económica a través del tecnicismo de profesionales del análisis público.

La metodología de análisis de los argumentos se centra en la crítica al decisionismo, identificando las limitaciones del mismo enfoque, desde los modelos planteados por Vaillancourt (2009). La existencia de un único tomador de decisiones se corresponde al modelo de monoconstrucción donde no hay diálogo con ningún actor durante el proceso de formulación de las políticas, reservando el monopolio al Estado y a sus actores internos (Chaves, 2012, p. 179), con la única estrategia de persuadir en la fase de toma de decisiones proyectando los futuros resultados.

La evolución de modelo de monoconstrucción al modelo de coproducción se basa en la evolución de la responsabilidad política de los actores públicos y privados para justificar la decisión ante la opinión pública o sociedad civil. El modelo de co-construcción democrática, es una clara evolución de la apertura de la participación de los actores, desde un enfoque de redes políticas (Rhodes, 1997) buscando coaliciones promotoras de políticas específicas (Sabatier P. , 1998), lo que implica en la formulación de políticas públicas una evolución del modelo decisionista al modelo deliberativo.

Sin desconocer la complejidad del CPP, es indispensable pensar la metodología desde la comprensión de los problemas que legitiman la formulación de la política. La metodología de análisis sobre el proceso argumentativo es compatible con los diversos hechos que pueden generar una “ventana política” (Kingdon J. , 1984) ya que condiciona la formación de agenda. De hecho, la definición del problema es el insumo central de la construcción de la política pública, y siendo un ejercicio de dialéctica con argumentos para justificar y soportar la demanda de política pública. Así bien, la generación de argumentos reside en comprender qué problemas realizan construcciones sociales que se plasman en la realidad (Aguilar, 2003, p. 31). Esto se ve con mayor intensidad en el diseño de la *Agenda*, donde se dan procesos de definición y significación social, siendo una fase que es antecedida por la elección y la ordenación de la agenda política.

Como hemos visto desde la acción colectiva, la participación en la definición del problema es el inicio de la construcción de la política pública, teniendo una evolución histórica entre el siglo XX y el siglo XXI, que va desde la posibilidad de mono-construcción hasta la co-construcción en el proceso político. Por tanto, la

metodología de análisis que planteamos ve importante el proceso construcción histórica de las políticas públicas para el fomento de la ESS

La metodología implica también un análisis de referentes similares, esto se debe a la necesidad de encontrar las diferencias y similitudes en el grado de legitimidad alcanzado en diferentes países. En el camino de profundizar sobre el contexto colombiano, el capítulo siguiente plantea el análisis de Argentina, Brasil. En primer lugar para identificar procesos similares o disimilares entre estos países, y en segundo lugar introducir la realidad colombiana desde una conceptualización geopolítica, desde las relaciones entre el Estado y la ESS en el siglo XX y XXI, además de profundizar con mayor espacio en la producción y aportes a la epistemología de la ESS por parte de los tres países en cuestión.

Capitulo 4. Referentes en Iberoamérica. Argentina y Brasil

*“El análisis de políticas es una actividad política
(politics) y social”*

(Bardarch, 1998, p. 13)

4.1. Introducción

Los anteriores capítulos se han orientado a conceptualizar, tanto los enfoques como las definiciones conceptuales necesarias para enmarcar la Tesis Doctoral. Este capítulo se centrará en responder dónde poner la atención del análisis sobre ESS y políticas públicas.

En Iberoamérica, el diseño de políticas públicas dirigidas a fomentar, promover y fortalecer la ESS ha tenido gran atención por parte de los poderes públicos en estos últimos años. Por consiguiente, se quiere identificar las diferencias y similitudes entre las políticas públicas y los arreglos institucionales que fomentan la ESS.

Como se dijo en capítulos anteriores, la convergencia de la ESS se da en la empresa cooperativa, tanto como empresa alternativa en el mercado como organización de emancipación y transformación social en contextos socioeconómicos donde el capitalismo es el paradigma hegemónico de ordenación del mercado. De igual manera, la Tesis Doctoral sobre políticas públicas de fomento de la ESS se considera a las empresas cooperativas como entidades promotoras de la ESS.

El análisis de las políticas públicas del total de las formas asociativas que pueden pertenecer a la ESS, excede los límites de este trabajo, y por racionalización de tiempo y energía se focaliza en las empresas cooperativas en Iberoamérica. Se considera que existen otras formas jurídicas que también darían forma a la ESS reconocidas formalmente, como son las asociaciones y mutuales. Así como aquellas organizaciones no formales que pertenecen a la cultura asociativa de los territorios. Pero a falta de un arquetipo de organización de la ESS perfectamente definido, se consideran las empresas cooperativas como el objeto representativo de la ESS, ya que presenta el fenotipo en el cual está basada la convergencia de la ESS.

El territorio geopolítico de análisis se centra en América del Sur, un subcontinente que es atravesado por tres grandes ríos, el la Plata, el Amazonas y el Orinoco, y está dividido geopolíticamente en tres regiones: amazónica, andina y platense. Si consideramos la evolución y el momento de los sectores cooperativos en estas regiones, los países que tienen mayor consolidación en el continente son Argentina, Brasil y Colombia (Coque, 2005, pp. 94-97). Los tres niveles de desarrollo del cooperativismo en Iberoamérica son: (i) consolidado pero con baja expansión actual; (ii) latente; (iii) involucionado. La clasificación que traemos a colación fue elaborada por Coque (*ídem*) y está basada en diversos autores y organizaciones internacionales de los años noventa, a saber, Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1998) y la Organización de Cooperativas de América (OCA; FAO; ACI, 1995)

Tabla 5. Niveles de desarrollo de las cooperativas en países latinoamericanos. Años '90

		Países	Sectores cooperativos
1	Consolidado pero con baja expansión actual	Argentina	Agropecuario, Crédito, Servicios Públicos.
		Brasil	Agropecuario, Crédito, Consumo, Servicios.
		Colombia	Agropecuario, Crédito, Servicios.
		Costa Rica	Servicios agrícolas, Producción agrícola
		Honduras	Agropecuario, Crédito, Servicios
2	Latente	Ecuador	Agropecuario, Crédito, Consumo
		México	Agropecuario, Crédito, Consumo
		Venezuela	Servicios, Transporte, Mixtas
3	Involucionado	Chile	Agropecuario, Crédito, Servicios públicos, Vivienda
		Perú	Agropecuario, Crédito, Servicios, Consumo

Fuente: Elaboración a partir de Coque (2005, p. 95).

Coque (*ibídem*, p. 94) identifica la dificultad que existe para obtener información cuantitativa sobre las cooperativas y la poca fiabilidad del número de cooperativas en la mayoría de los países. Uno de los factores que inciden en la conformación de información detallada es la existencia de cooperativas que no están registradas en los órganos pertinentes de supervisión.

La carencia de información durante los años noventa sigue presente actualmente (Chaves y Pérez de Uralde, 2012, p. 229), aunque países como Brasil y Argentina han formulado sistemas de información y registro para disponer de datos estadísticos sobre el fenómeno y sus implicaciones. En el caso de Colombia existe un sistema de información desde 1999, denominado SIGCOOP.

Se realizará una aproximación cualitativa a Argentina y Brasil con el objetivo de identificar: argumentos y evidencias (Tonon, 2011), que han caracterizado la historia de las cooperativas en los dos países.

La utilización de metodología cualitativa comparativa (Lijphart, 1971; Morlino, 2005) tiene la intención de realizar una aproximación holística a las dos realidades de nuestro objeto de estudio. El propósito es entender la realidad de este trabajo y cómo han ido conformándose significados dentro del contexto y los procesos de desarrollo.

Para ello recurrimos a la definición del método comparativo de las políticas públicas planteado por Sartori (1984, pp. 261-262), que tiene como objetivo la búsqueda de similitudes y disimilitudes, en nuestro caso en el análisis documental. Para ello se realizarán la búsqueda de parecidos desde el criterio de homogeneidad considerando las secciones anteriores sobre la definición de las propiedades y atributos de la Economía Social y Solidaria como movimiento social y fenómeno económico.

De igual modo para diferenciar unidades geopolíticas y procesos en un tiempo igual, es necesario diseñar un método para identificar la propiedades en un arco de tiempo específico. Las siguientes secciones se realiza el análisis de Argentina y Brasil desde la orientación de identificar dos dimensiones:

(i) desde una dimensión pragmática orientada a identificar las prácticas de la Economía Social y Solidaria desde la relación con el Estado durante el siglo XX y XXI, diferenciando la normativa de los procesos de evolución socioeconómica propios a cada país.

(ii) desde una dimensión teórica dirigida a identificar la evolución en el pensamiento y la investigación sobre el fenómeno económico y el movimiento social de la Economía Social y Solidaria que han influido en el diseño y formulación de políticas públicas en cada país.

Así bien, en la próximas líneas se introducen el contexto de Argentina y Brasil como realidades de referencia en América del Sur, donde las cooperativas son consideradas como empresas consolidadas de la Economía Social y Solidaria”.

4.2. La República Argentina

4.3.1. Historia de los comienzos de la Economía Social en Argentina

Para aproximarse a la realidad Argentina de la Economía Social y Solidaria hay que tener en cuenta la historia de las organizaciones sin ánimo de lucro desde la época colonial, cuando fueron fuertes la influencia de la Iglesia Católica y la influencia de organizaciones asistenciales relacionadas directamente al modelo asistencial español, como las casas de misericordia y congregaciones religiosas.

La época de la Independencia de la Corona española supuso una fuerte relevancia de la sociedad civil que tomo acciones de política, así como de prestación de servicios sociales, educativos y de salud pública (Campetella & González Bombal, 2000, p. 32). Durante el periodo de finales del siglo XIX fue desarrollado con mayor fuerza el asociacionismo, debido a la inmigración europea que se caracterizaba por una *matriz patrimonialista del Estado* (*idem*, p. 35). A partir del 1912, la asociatividad iniciaría a modificarse por los cambios en las relaciones del Estado-sociedad civil hasta 1945, que se instauraría el Peronismo orientado a la generación de un sistema nacional de seguridad social y asistencia médica, generando también una politización de la vida asociativa. Esta fase terminaría con el golpe de Estado de 1955 que derrocó al gobierno de Juan Perón, dando inicio a un periodo caracterizado por la conflictividad social e inestabilidad institucional hasta el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983) que sería caracterizada por la fuerte represión militar de la dictadura militar, dando finalizado el periodo con una base asociativa fuerte orientada a generar movimientos de Derechos Humanos y defensa de las víctimas de la represión militar.

Durante el periodo de 1973-1982 disminuyó a menos de la mitad el número de asociaciones, pero se dio un incremento en el número de socios (aumentando más de un 50%), lo que reflejo la tendencia general del cooperativismo a la concentración (CEPAL, 1989, p. 50).

Sobre la historia del cooperativismo en Argentina existen diferentes y exhaustivos trabajos que analizan su evolución y dinámicas en el siglo XX, referidos a los sectores económicos (Cracogna, 1977), desde el análisis de la doctrina orientados a formular los fundamentos históricos (Kaplan de Drimer & Drimer, 1975), estudios históricos que analizan el discurso y la labor de actores políticos al inicio del siglo XX para el fomento y la promoción cooperativa (Rodríguez Tarditi, 1970), así como trabajos importantes que analizan la relación del cooperativismo y movimientos políticos

como el peronismo en Argentina (Rivera, 1950) y su incidencia en el fomento de las cooperativas rurales (Mateo, 2012), trabajos orientados a la incidencia de las instituciones y las políticas públicas en el cooperativismo agrario argentino (Olivera, 2006), así como también trabajos recientes que recogen la historia de la Economía Social en Argentina en determinados periodos históricos relevantes (Mateo & Carreras Doallo, 2013) y trabajos más recientes que recopilan y ponen luz en los orígenes y la consolidación del cooperativismo en Argentina en el siglo XIX y XX (Plotinsky, 2015). De igual modo sucede con la Economía Social y el Cooperativismo agropecuario considerado como una determinante para alcanzar la competitividad y la equidad social, reconociendo a las cooperativas como un modelo de empresas de la Economía Social (Mateo & Rodríguez, 2015).

De los trabajos más recientes, tiene relevancia la publicación de las ponencias de las jornadas tituladas “*La Economía Social y Solidaria en la historia de América Latina y el Caribe. Cooperativismo, desarrollo comunitario y Estado*” (Mutuberria Lazarini & Plotinsky, 2015), que son punto de referencia para aproximarse a la realidad argentina. De igual forma es relevante la literatura producida sobre las políticas públicas existentes en Argentina, como país del Mercosur. El trabajo coordinado por Dante Cracogna y Claudia de Lisio (2007) como referencia para el análisis de la legislación y la política pública, entendiendo ésta como;

“(...) todas aquellas medidas que, -teniendo en cuenta la especial naturaleza de las empresas cooperativas y respetando su independencia y autonomía con relación al Estado-, se dirigen al fomento, la promoción, el registro y la fiscalización y/o supervisión de las entidades” (ibidem, p. 10).

Los autores no descartan que en la política se dan procesos de negociaciones entre los actores, pero reconocen que es un proceso que rara vez llega a conocerse (Cracogna y Claudia de Lisio, 2007, nota a pie de página n. 10).

En cambio, este trabajo doctoral pone acento en el proceso institucional. En las próximas líneas se realizará la aproximación e identificación de los elementos más relevantes argentinos, así como su impacto en los planteamientos de la institucionalidad y legitimación de la Economía Social en el siglo XXI en Argentina.

4.3.2. Origen del cooperativismo y de las mutuales como primeras formas de la Economía Social en Argentina

Existen similitudes en el proceso histórico de fomento cooperativo en América del Sur, aunque la génesis del cooperativismo en Argentina tiene unas características distintivas. En particular modo, el carácter autónomo de su aparición debido a las

necesidades de los individuos (CEPAL, 1989, p. 41), con diferencias frente a otros países donde las cooperativas fueron promovidas y fomentadas por el gobierno.

Existe el consenso en Argentina que las cooperativas surgieron por los movimientos migratorios provenientes de Europa, modificando las relaciones socioeconómicas solidarias de los pobladores originales. Siguiendo a Dante Cracogna (2014, p. 19) surgen a mitad del siglo XIX durante el periodo de la llamada “Organización Nacional”, pero sería durante la década siguientes a la primera Constitución Nacional (1853) que la corriente migratoria traería de sus países de origen las experiencias cooperativas, de esta forma nacería el cooperativismo argentino,

“(…) las colonias de inmigrantes que organizaron las cooperativas agrarias constituidas en centros de acopio de la producción, almacenes de provisión de los insumos para la agricultura y de abastecimiento de las mercaderías de consumo para las familias como así también en verdaderos epicentros de la vida social y cultural de sus respectivas comunidades. (ibídem, p. 20).

Así también lo plantea Schujman,

“El origen del cooperativismo en la República Argentina está estrechamente ligado a las corrientes migratorias que, provenientes de Europa, llegaron a nuestro país en el último tercio del siglo pasado y principios del presente, y que por su magnitud y acervo cultural incorporado, modificaron y condicionaron el desarrollo de la economía y la sociedad nativa” (Schujman, 1984, p. 125)

El primer antecedente de reconocimiento en la legislación surgió en 1889 con la reforma del Código del Comercio (CEPAL, 1989, p. 69), donde se formularon tres artículos para legalizar la existencia de las cooperativas creadas por la acción de inmigrantes europeos que se organizaron en formas asociativas. De las primeras cooperativas encontramos 56 fueron fundadas antes de 1890 (Mogrovejo, Mora, & Vanhuynegem, 2012, p. 47),

“La creación de la Sociedad Cooperativa de Producción y consumo de Buenos Aires en 1875 es una de las primeras expresiones del cooperativismo en Argentina. (...) En 1884 se creó la Sociedad Cooperativa de Almacenes con el objeto de abastecer comestibles y bebidas para abarcar otros sectores de la industria. En 1885, un grupo de colonos galeses fundó la compañía Mercantil del Chubut. (...) un grupo de franceses con tendencias socialistas constituyó la Cooperativa de Consumo en la Capital Federal. En 1887 socialistas alemanes fundaron una cooperativa de panadería. Ese mismo año nació el Banco Popular Argentino, establecido como cooperativa de crédito, y se creó la Sociedad Cooperativa Telefónica. En 1898 surgió la Cooperativa Obrera de Consumo para mejorar las condiciones de vida de la población” (ídem).

En 1926 se sanciona la ley sobre “Régimen de Sociedades Cooperativas - n. 11.388”, que fue precedida por una fase donde el diputado Juan B. Busto presentó el primer proyecto de ley en diferentes años, en 1915, 1921 y 1923. La ley n. 11.388 dio el pleno

reconocimiento a las cooperativas en Argentina. La ley recogía el espíritu del cooperativismo como una alternativa a la economía capitalista, siendo un instrumento válido para afianzar el movimiento solidario (CEPAL, 1989, p. 69). El senador Mario Bravo, expositor del informe de la Comisión de Códigos sobre la Ley de sociedades cooperativas, recogió las diferencias entre las empresas capitalistas y las cooperativas (Arella & Flores Aranda, 2007, pp. 7-8);

- a) Las compañías capitalistas se inician como empresas considerables y se anuncian como fuentes de enriquecimiento personal, mientras que las cooperativas tienen los comienzos más modestos y son organizaciones defensivas contra las empresas capitalistas;*
- b) En las empresas capitalistas los iniciadores y fundadores se aseguran por los estatutos situaciones especiales de recompensa y privilegio, y las cooperativas, en cambio, son fundadas por hombres que no buscan ni esperan de la sociedad ventaja alguna que no tengan los otros socios;*
- c) Las compañías capitalistas tienen un número de socios limitado por el valor considerable de cada acción, por la acumulación de acciones en pocas manos, por la limitación del monto mismo del capital. Las cooperativas están, o deben estar, abiertas a todo el que quiera asociarse; sus acciones son de un valor pequeño o moderado, su capital es ilimitado;*
- d) Las empresas capitalistas tienen una duración limitada. Las cooperativas deben subsistir sin término, como las necesidades que satisfacen;*
- e) Las empresas anónimas de lucro lo buscan para sus accionistas, operando principal o exclusivamente con no accionistas. Las cooperativas operan principal o exclusivamente con los socios, los cuales, más que ganancias, lo que buscan es hacer valer su capacidad económica;*
- f) En las sociedades anónimas, como en las demás empresas capitalistas, todo se subordina al valor de cambio. En las cooperativas, el criterio fundamental de la marcha de la sociedad es el valor de uso;*
- g) Las empresas anónimas capitalistas persiguen y pregonan las más altas ganancias, para distribuir las entre los socios en proporción al capital de cada uno. Las cooperativas sólo obtienen beneficios moderados que distribuyen entre los socios en proporción al uso que cada uno ha hecho de los servicios de la sociedad;*
- h) Las acciones de las sociedades capitalistas pueden subir o bajar de valor en proporciones considerables y se cotizan en la bolsa. Las acciones de las cooperativas, ni aun las de las mayores sociedades aparecen en el mercado de la especulación. No pueden subir de valor. Las cooperativas que se liquidan apenas dan pérdidas;*
- i) El ingreso en una compañía capitalista cuesta más a medida que se acumulan fondos de reserva. En las cooperativas, que no conceden derecho alguno individual sobre las reservas, el ingreso cuesta siempre lo mismo, como que nada se paga por las reservas.*

El documento basado en el análisis comparado entre otras legislaciones internacionales hizo de la primera ley cooperativa argentina un marco adecuado para estar en vigor un largo periodo de tiempo generando una serie de acontecimientos importantes en el movimiento solidario argentino (CEPAL, 1989, p. 69). La ley n. 11.388 estuvo en vigor hasta 1974, cuando se aprobó la nueva ley de Cooperativas n. 20.337.

Las cooperativas fueron el inicio del reconocimiento de la Economía Social, como bien tuvo en recoger el Decreto n. 721 de 2000, cuando fue transformado el Instituto

Nacional de Acción Cooperativa y Mutual (INACyM) en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES);

“Que el sector de la economía social, cimentado en los principios de solidaridad, ayuda mutua y equidad social, ha alcanzado un notable nivel de crecimiento que exige la presencia de una organismo del sector público cuya misión primordial sea la de contribuir a su desarrollo.

Que la economía social tiene como pilares fundamentales la acción de las cooperativas y mutuales, cuya promoción y desarrollo desde el Estado Nacional es dirigida por el Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual (...).”

Durante el siglo XX, las relaciones entre el Estado y cooperativas en Argentina ha estado condicionada por los diferentes gobiernos y las situaciones económicas del país, como veremos brevemente a continuación.

4.3.3. Relaciones entre Estado y Cooperativas durante el siglo XX en Argentina

Para dar forma a las relaciones entre el Estado y las cooperativas en la Argentina del siglo XX es necesario focalizarse en las modificaciones más relevantes durante el peronismo, la dictadura militar, la nueva legislación en la restauración de la democracia, y la presencia en las constituciones y el efecto de la crisis de los años '90.

Con el gobierno de Juan Domingo Perón (1946-1955) el cooperativismo, como forma de la Economía Social, tuvo un importante apoyo desde los discursos del presidente. Es evidente en el discurso de Juan Perón el 23 de febrero de 1950 ante los dirigentes de cooperativas agrarias de la provincia de Buenos Aires;

“(...) el cooperativismo, no puede ser una actividad confiada exclusivamente a la buena voluntad de unas pocas personas, pues con su buena voluntad no podrán abarcar ni dominar el inmenso panorama que el agro argentino representan. Sin la ayuda del gobierno de la provincia y sin el apoyo incondicional del gobierno federal, el cooperativismo agrario sería una institución siempre débil y siempre carente de la fuerza y del apoyo que necesita para desarrollarse integralmente. Y cuando el cooperativismo no es integral, deja de ser cooperativismo (Perón, 1950).

La pregunta surge automática, ¿qué entendía el presidente Juan Domingo Perón con un cooperativismo integral? Para responder a la cuestión es necesario leer detenidamente el discurso y apreciar el grado de instrumentalización de las cooperativas desde las acciones y planes del gobierno federal,

“(...) la cooperativa del tipo que se ha formado en la provincia de Buenos Aires es el ideal para poder realizar integralmente el programa que el gobierno se ha propuesto. Por eso, no solamente veo con simpatía la formación de estas cooperativas, sino que lo aprecio con alegría y felicito muy especialmente a todos los que están en esta tarea, al gobierno de la provincia y al señor ministro, quienes han interpretado el verdadero sentir de las cooperativas. Los cooperativismo aislados están destinados a desaparecer; solamente los cooperativismos (sic) integrales y apoyados por la acción estatal pueden subsistir. (...) Solamente haciendo intervenir en forma integral a todas las fuerzas que labran el ciclo

económico y a todas las actividades, es como se pueden asegurar su subsistencia (Perón, 1950).

El discurso de fomento la Economía Social en la Argentina peronista, tuvo una gran influencia desde el pensamiento socialista, siendo apoyado por sectores de la dirigencia liberal y del radicalismo, aunque los estudios y trabajos sobre las relaciones entre ambos no se ha detenido lo suficiente (Mateo & Carreras Doallo, 2013, p. 81). Es opinión de diversos autores que el discurso peronista no fue construido desde los contenidos, sino más bien desde los enunciados dirigidos a articular la palabra política con el sistema político, caracterizado por ser un promotor de la economía planificada con el apoyo del movimiento obrero y la pequeña burguesía nacional. Aunque las cooperativas no estuvieran vinculadas a políticas de desarrollo (Sigal y Veron, 1983 en Mateo & Carreras Doallo, 2013, p. 83).

Durante los años 70, Argentina tuvo una transformación neoliberal orientada al reordenamiento económico, social, cultural y político en relación con la dimensión internacional. Esta transformación fue interrumpida por la Dictadura Militar de 1976 – 1983, impidiendo el desarrollo industrial que vio *una transformación regresiva de la estructura social* (Deux & Vázquez, 2009, p. 92). La década de los '70 determinó el surgimiento de un movimiento social que a partir de los años '90 se orientaría a la defensa de los Derechos Humanos desde la *memoria, justicia y reparación*, con gran relevancia desde la restauración de la democracia con el gobierno de Raúl Alfonsín, en 1983.

La nueva ley de cooperativas, que sustituyó a la Ley n. 11.388 de 1926, fue planteada desde la necesidad de una adecuación normativa, ya que la ley de Sociedades Comerciales de 1972 afectaba indirectamente a las cooperativas (Cracogna, 2014, p. 25). De esta forma se realizó el proyecto y la redacción de la ley n. 20.337 de 1973, actualmente vigente. La ley n. 20.337 fue considerada una ley moderna y ágil, basada en la experiencia acumulada durante medio siglo de la primera ley cooperativa argentina, se estableció desde el análisis de las legislaciones de otros países latinoamericanos.

Además de las cooperativas, en Argentina existen un número considerable de mutuales y asociaciones civiles que conformarían la ESS del país. En el caso de las mutuales fueron reconocidas como asociaciones y controladas por la Inspección General de Justicia antes de 1945, año en el que se sancionó el decreto n. 24.499 que fue ratificada por la Ley n. 12.921 y creó un órgano de control y regulación, la Dirección Nacional de Mutualidades, sería sustituida en 1971 por el Instituto Nacional

de Acción Mutua (INAM), con funciones de promoción del mutualismo y de control y reconocimiento de las forma jurídica mutua.

Respecto al fomento de la acción mutua, en 1973 se sancionó la Ley Orgánica de Mutualidades n. 20.321 que definió las mutualidades como *asociaciones constituidas libremente, sin fines de lucro, por personas inspiradas en la solidaridad, con el objeto de brindarse ayuda recíproca frente a riesgos eventuales (...)*, de igual forma tenía el objetivo de proyectar la organización mutualista como acción comunitaria con una eficiencia operativa para resolver problemas fundamentales que interesaban al Estado, pero con un menor costo social (Campetella & González Bombal, 2000, p. 58).

La ley n. 20.337 determinó los nuevos canales para las relaciones entre cooperativismo y el Estado, en gran parte porque regula y fomenta la intercooperación. La relaciones entre Estado y las Cooperativas existieron desde que las primeras formas cooperativas se orientaban a las compras en común de insumos o la venta de lotes de producción de mayor volumen (Cracogna, 2014, p. 29). La ley n. 11.388 inicio el reconocimiento de la intercooperación, validando las *fusiones entre cooperativas y la autorización de asociación entre cooperativas para constituir una cooperativa de cooperativas y hacer operaciones en común (ibídem, p. 22)*. De esta forma fueron surgiendo nuevas cooperativas de grado superior para realizar actividades de representación, bajo formas federativas en varios sectores económicos, hasta su regulación en la ley de cooperativas n. 29.337 de 1973. La fuerza de la representación cooperativa tuvo efectos en la propuesta para la reforma de la ley n. 11.388, con el objetivo de adecuarla a los requerimientos de la Ley de Sociedades Comerciales del 1972. Fue la participación concertada de las cooperativas la que dio *(...) el impulso para que el gobierno resolviera proyectar una nueva ley de cooperativas con la participación de representantes del movimiento cooperativo en la comisión redactora” (ibídem, p. 25)* . La nueva ley produjo un cambio en la estructura piramidal del movimiento cooperativo argentino que se desarrollo en la década de los ‘60. La estructura estaba constituida por cooperativas primarias (asociadas en federaciones según sector económico o según clases de cooperativas), por dos confederaciones (sector agrario y otros sectores) y en la cúspide de la pirámide el Consejo Intercooperativo Argentino, como órgano de enlace de las dos confederaciones (*ibídem, p. 32*).

La ley de 1973, dio la posibilidad de fomentar en la década de los ‘80 nuevas federaciones, sobre todo cooperativas de servicios públicos que se organizaron en federaciones provinciales, dando lugar a una representación provincial y por tanto el

Consejo Intercooperativo dejó de funcionar. La integración desde la actividad representativa del movimiento cooperativo¹⁰ fue evolucionado desde los mecanismos que garantizó la Ley de Cooperativas de 1973.

La vuelta a la democracia en 1983, permitió dar expectativas al cooperativismo. Desde la campaña preelectoral se dio apoyo a las expresiones solidarias, siendo compartido también por la oposición en aquel entonces. Es así que en mediados del 1985 en un evento del 80º aniversario de una de las cooperativas más antiguas del país (El Hogar Obrero), el discurso del Presidente de la Nación Raúl Alfonsín calificó a las cooperativas como,

(...) “músculo infatigable” de la nación, consignó su “ética ejemplar”, su “voluntad de estar a la vanguardia de las innovaciones sociales”, considerando “a nuestra formidable comunidad cooperativa como un bien propio” el país (entre comillas en texto original). (CEPAL, 1989, p. 72).

Uno de los importantes avances e innovaciones en el fomento y educación cooperativa fue la Ley n. 23.427 de 1986¹¹ estableció el fondo para la Educación y Promoción Cooperativa con la finalidad de;

a) promover mediante los programas pertinentes la educación cooperativa en todos los niveles de enseñanza primaria, secundaria y terciaria; b) promover la creación y desarrollo de cooperativas en todos los ciclos del quehacer económico, producción primaria y fabril, comercial, de servicios, vivienda, trabajo y consumo; c) asesorar a las personas e instituciones sobre los beneficios que otorga la forma cooperativa de asociarse; previstas en la Ley 20.337 o aquella que en el futuro la modifique o sustituya; d) promover la creación y funcionamiento de cooperativas que tengan por objeto elevar el nivel de vida de las comunidades aborígenes. (art. 1 de la Ley 23.427/1986)

La innovación en el Fomento y Educación Cooperativa radica en la centralización y programación de los recursos invertidos en educación y fomento cooperativo, el cálculo se basaba en el capital cooperativo al finalizar cada período anual. La Ley n. 23.427 de 1986 de fomento cooperativo formalizó e institucionalizó el art. 2 punto 8 de la ley n. 20.337 de 1973, el cual establece que las cooperativas fomentan la educación como característica de la entidad cooperativa, y de igual modo institucionaliza la

¹⁰ Actualmente, en Argentina existen diferentes agremiaciones de cooperativas, que defienden los intereses de las cooperativas. Las dos confederaciones existentes son la Confederación Intercooperativa Agropecuaria Cooperativa Limitada (CONINAGRO), representando las cooperativas agropecuarias y de otros sectores. Así mismo, la Confederación de Cooperativas de la República de Argentina (COOPERAR). Las dos confederaciones se han especializado en sus funciones, en el caso de CONINAGRO hace una defensa de representación y promueve las cooperativas de la Confederación, de distinto modo COOPERAR trabaja y dirige la defensa de la promoción cooperativa a la totalidad del movimiento cooperativo a nivel nacional. En el caso de las mutuales, en Argentina existen tres confederaciones para la defensa y relaciones con el Estado, siendo el Mutualismo Argentino Confederado (MAC), Confederación Nacional de Mutualidades (CONAM) y la Confederación Argentina de Mutuales (CAM).

¹¹ La Ley n. 23.427 sería modificada por el Decreto n.194/2000.

función del Instituto Nacional de Acción Cooperativa (actual INAES) en la función de promoción y desarrollo (art. 105 de la Ley n. 20.337 de 1973), así como generar una mayor eficiencia en las multas en el caso de infracciones a la ley de cooperativas (art. 101).

La década de los noventa, con la presidencia de Carlos Menem y la aplicación del modelo neoliberal en la economía, se desarrollarían reformas estructurales del Estado, con una específica privatización de las empresas públicas que pretendían generar ingresos. Así como una fuerte apertura económica y la desregulación de los mercados. La paridad entre el peso argentino y el dólar estadounidense (Ley de Convertibilidad) entre el 1991 y el 2001, dio un duro golpe a la competitividad de la producción nacional, acelerando la desindustrialización del tejido productivo argentino. La situación fue posible gracias a la venta de empresas públicas, seguida por endeudamiento externo, generando la crisis financiera de 1998-2001 debida a la imposibilidad de pagar la deuda. El Estado buscó una mayor competitividad de las empresas a través de la flexibilización del trabajo, favoreciendo la pérdida de poder adquisitivo de la masa laboral argentina y una precarización de los empleos. Junto con las medidas de reestructuración industrial que vieron el cierre y desaparición de un número elevado de empresas, producirían un fenómeno de relevancia internacional ante la recuperación de empresas por parte de los trabajadores, organizándose ante los efectos del modelo económico neoliberal, en los albores del nuevo milenio.

Es importante evidenciar el reconocimiento en las constituciones de Argentina respecto a temáticas afines a la ESS. En la Constitución de la Nación Argentina de 1853 -con última modificación en 1994-, en su art. 14 se reconoce el derechos de asociación con fines útiles, de igual modo el art. 75 en sus párrafos, 19 y 22 plantea la promoción del desarrollo humano y el progreso económico con justicia social. En el caso de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (1994) en su art. 41 fomenta la organización y desarrollo de cooperativas y mutuales otorgándole un tratamiento tributario acorde a su naturaleza. En fin, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996, el artículo 45 crea el Consejo Económico y Social y el artículo 48 hace referencia directa a las competencias de la ciudad en la *promoción del desarrollo de pequeñas y medianas empresas, los emprendimientos cooperativo, mutuales y otras formas de la economía social, poniendo a su disposición instancias de asesoramiento, contemplando la asistencia técnica y financiera.*

Durante el siglo XX, Argentina se caracteriza por una tradición de grandes cambios institucionales con implicaciones para los agentes de fomento cooperativo. La primera experiencia institucional se remonta a 1912 con la Sección de “Mutualidad y Cooperación” de la Dirección General de Economía Rural y estadística del Ministerio de Agricultura, y en 1923 con la primera ley de cooperativas se crea la primera oficina de promoción de cooperativas lecheras. En 1927 con la creación del Registro de Inspección, Fomento y Estadísticas se da un nuevo estímulo al fomento dentro de la Dirección General de Economía Rural y Estadísticas (del Ministerio de Agricultura), que evolucionaría en la Dirección de Cooperativas dentro del Ministerio de Industria y Comercio, convirtiéndose en la Dirección Nacional de Cooperativas dentro de la Secretaría de Estado de Comercio en 1958. Y casi diez años después (1967) otro cambio en la institucionalidad generaría el Servicio Nacional de Cooperativas, para convertirse después en el Departamento de Cooperativas dentro de la Subsecretaría de Promoción y Asistencia Social del Ministerio de Bienestar Social. A partir de 1971, en la dictadura militar del denominado *Estado burocrático autoritario (1966-1973)*, se crearía el Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC), siendo un organismo descentralizado dentro del Ministerio de Bienestar Social.

Con la restauración de la democracia a través de las elecciones y el gobierno del Frente Justicialista de Liberación, se promulga la ley n. 20.337 de 1973 y el INAC pasa a tener un Directorio con representación del movimiento cooperativo (at. 105 y ss.). En sustancia, la ley n. 20.337 reconoció al INAC, como órgano de fiscalización pública nacional que tenía la facultad de otorgar personería jurídica. Después de la dictadura militar de 1976-1983, el INAC se constituirá en la Secretaria de Acción Cooperativa (1984) siendo dependiente de la Presidencia de la Nación, para volver a ser INAC en 1989 pero bajo la dependencia del Ministerio de Economía. Será al final de la década de los años ‘90, que al fusionarse con el Instituto Nacional de Acción Mutual se convertirá en el Instituto de Acción Cooperativa y Mutual (INACyM) bajo las dependencias del Ministerio de Desarrollo Social (1996), para transformarse en el año 2000 en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) (Cracogna & De Lisio, 2007, p. 66).

4.3.4. El inicio del siglo XXI y la Economía Social en Argentina

Al inicio del siglo XXI la situación macroeconómica de Argentina era de profunda crisis, con altos niveles de desempleo, desigualdad y pobreza que planteaban un conflicto social en la sociedad. Con la llegada al poder de Néstor Kirchner el 25 de

Mayo de 2003 se vio el inicio de la recuperación del empleo y el nivel de ingresos con una nueva política cambiaria que facilitó la recuperación de la producción. Desde el año 2000 la incidencia de las políticas públicas en materia de cooperativismo fue altamente significativa. Desde el año 2003 se verían nuevas acciones de fomento cooperativo como política de Estado y que guiaría los pasos del posterior gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (Chaves & Pérez de Uralde, 2012, p. 56).

Las consecuencias del fin del modelo de convertibilidad al inicio del siglo XXI, junto con la nuevas protestas populares y la represión hicieron evidente una crisis de gobernabilidad que llevó a la renuncia del Gobierno de la Alianza (Coraggio J. L., 2013, p. 4). Asimismo, se crea una nueva institucionalidad para el fomento del Cooperativismo y la Economía Social con el del Instituto Nacional de Asociativismo y de Economía Social (INAES) a través del decreto n. 721 del 1 de septiembre de 2000, sustituyendo al Instituto Nacional de Cooperativas y Mutuales (INACyM).

El Ministerio de Desarrollo Social a través del INAES articula las estrategias de inclusión social, desde las experiencias de empresas recuperadas siendo las nuevas políticas de inclusión social (Castelao, 2013). En 2003, el gobierno de Néstor Kirchner dio continuidad al plan de transferencias condicionadas, “Derecho Familiar de Inclusión social” denominándolo “Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social – Manos a la Obra”, con el objetivo de promover la inclusión social a través de proyectos socio-productivos, constitución de fondos solidarios, fortalecimiento de cooperativas, mutuales y otros espacios asociativos y organizaciones de la sociedad civil, capacitación de equipos técnicos y asistencia técnica y capacitación a los beneficiarios (Chaves & Pérez de Uralde, 2012, p. 42).

Para el siglo XXI, Argentina se dotó de una nueva institucionalidad pública para el fomento y promoción de la Economía Social (entendida como cooperativismo y mutualismo). Esta institucionalidad pública caracterizada por los objetivos y funciones del INAES definidos por el Decreto n. 721 de 2000, estableciendo su descentralización y la organización en órganos locales competentes (OLC) presentes en las 23 provincias. Los OLC tienen competencias para desarrollar las políticas de promoción y fiscalización de las cooperativas, junto con la participación del movimiento cooperativo y mutual territorial, siendo instancia representativa de la Economía Social en el territorio.

En 2010 el INAES tenía información estadística de 9.392.713 cooperativistas, con un total de 12.760 cooperativas, que generaban en un total de 265.054 empleos directos

(Mogrovejo, Mora, & Vanhuynegem, 2012, p. 106). Estos datos han evolucionado positivamente hasta el 2015, en la consulta del INAES, la Secretaría de Registro Nacional de Cooperativas y Mutuales, realiza apoyo técnico a un total de 30.938 cooperativas y 5.027 mutuales vigentes actualmente¹². Además se realizan funciones de la supervisión en materias de fiscalización y control y se realiza el diseño de los programas de fomento cooperativo y mutual desde otras dos Secretarías (Secretaría de Contralor y Secretaría de Desarrollo y Promoción) que conforman la estructura central del INAES.

La estructura central del INAES se compone del Consejo Federal Cooperativa y Mutual, conformado por la presidencia del INAES y los representantes de los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El Consejo Federal *planifica, coordina y acuerda las políticas de estado sobre la economía social para la acción conjunta de la Nación, Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (Cracogna & De Lisio, 2007, pp. 67-68), generando de esta forma una red pública de políticas para la Economía Social en Argentina. En la actualidad, el INAES ha generado acciones dirigidas al fortalecimiento y desarrollo del cooperativismo y el mutualismo a través del proyecto dirigido a incentivar el “consumo solidario” con la creación de un portal de web¹³ que fomenta el consumo de productos producidos por cooperativas con información y difusión. De otra forma desde la promoción de la Economía Solidaria se ha planteado la propuesta y discusión federal del proyecto de Ley Federal de Economía Solidaria¹⁴, a través del Instituto para la promoción de la Economía Solidaria (IPES), que analizaremos en el próximo apartado.

4.3.5. La corriente argentina de la Economía Social y su influencia en las políticas públicas

Como se ha dicho, el siglo XXI argentino respecto a la Economía Social inicia con la transformación de la INACyM en el INAES, el Decreto de transformación plantea en las consideraciones que

“(...) el sector de la economía social, cimentado en los principios de solidaridad, ayuda mutual y equidad social, ha alcanzado un notable nivel de crecimiento (...) la economía social tiene como pilares fundamentales la acción de las cooperativas y mutuales, (...) se considera necesario con el objetivo de satisfacer las necesidades emergentes de disco sector

¹² Fuente: consulta en la pagina oficial del INAES: www.inaes.gob.ar en fecha 27 de septiembre de 2015.

¹³ <http://www.consumosolidario.com.ar>

¹⁴ La discusión sobre el proyecto de Ley Federal de Economía Social y Solidaria se encuentra dinamizado a través de foros territoriales y con la centralización de información para su difusión en la siguiente pagina web: <http://www.leyeconomiasocialysolidaria.info>

reformular la conformación y estructura de dicho Instituto (...) (Decreto n. 721 de 2000).

La inclusión del concepto de Economía Social como “sector” conformado por cooperativas y mutuales en las políticas públicas es evidente. El rol de las cooperativas, por ejemplo, a la salida de la crisis en Argentina plantea una nueva institucionalidad que tenga impacto a nivel federal, es decir en las 23 provincias argentinas. Como hemos visto en los párrafos anteriores la evolución y transformaciones de la institucionalidad públicas de fomento y supervisión del cooperativismo y el mutualismo argentino ha sido constante en las relaciones Estado-Cooperativas durante el siglo XX.

El auge de las empresas recuperadas y la conformación de cooperativas de trabajo desde el inicio del siglo XXI caracterizará las políticas públicas de Argentina hasta la fecha. Las políticas para fomentar y promover las empresas recuperadas se han orientado a facilitar el acceso a los medios de producción, mejorando la capacitación orientada a procesos productivos y de comercialización en las empresas recuperadas, poniendo el foco en los criterios y parámetros de sostenibilidad financiera (Deux & Vázquez, 2009, pp. 101-102). Aunque se han propuestos otras formas de apoyo, como indican los anteriores autores, entre las que destacan (*idem*):

1. *favorecer y fortalecer la asociatividad entre experiencias, permitiendo formular estrategias conjuntas de encadenamientos productivos, acceso a financiamiento, compras conjuntas de insumos y medios de producción, entre otras.*
2. *Promover el abastecimiento a sectores estatales y a segmentos de mercado no atendidos por las empresas capitalistas.*
3. *Estimular la articulación entre la producción y el consumo local, potenciando las capacidades socioproductivas del territorio y estableciendo mecanismos para el reconocimiento y la atención de las necesidades de la región.*
4. *Apoyar la generación y continuidad de fuentes de trabajo a través de estas y otras experiencias centradas en el desarrollo y la realización de las capacidades de trabajo.*

Las políticas públicas en Argentina dirigidas al fomento de la ESS han sido ideadas desde el *partido de gobierno o sus funcionarios, intentando (a) representar y dar respuesta a los deseos inmediatos de los sectores populares, (b) resolver problemas de gobernabilidad, (c) consolidar o mantener una masa de maniobra electoral.* (Coraggio J. L., 2013, p. 3). Siguiendo a Coraggio, el gobierno en Argentina desde el 2003 generó una *evolución reflexiva* en la política social, orientándose al fomento de la economía social, entendida como promoción de emprendimientos de trabajo asociado autogestionado. Así es que desde el 2003, se ha ido institucionalizando una política

pública enfocada a los sectores pobres que presentaban y presentan problemas de empleabilidad e inclusión en el mercado (Coraggio, 2013; Castelao, 2015).

De forma contraria, Mirta Vuotto considera que las políticas relativas al cooperativismo de trabajo están orientadas por objetivos de los gobiernos, haciendo que participen diferentes actores e instituciones (Vuotto, 2011, p. 32). El interés del gobierno nacional inicio en 2003,

“El interés del gobierno nacional por implementar políticas sociales activas basadas en la inclusión social se expresó desde el año 2003 a través del Ministerio de Desarrollo Social (...) quien estableció como eje prioritario de sus políticas el desarrollo de herramientas de promoción y generación de trabajo, a través de la puesta en marcha o fortalecimiento de emprendimientos socio-productivos, pre-cooperativos, mutualistas y cooperativos” (Vuotto, 2011, p. 35)

Los programas más significativos que se han soportando en la Economía Social argentina han sido el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” y el programa de “Ingreso Social con Trabajo”.

Considerado los anteriores análisis se puede identificar posiciones discordantes en la formulación de las políticas públicas. De un lado se encuentran los planteamientos sobre la imposibilidad del gobierno para implementar programas masivos, convocándose a los agentes de las políticas desde un *estilo populista -donde los funcionarios representan el brazo tecno-ejecutor del líder, que mantiene la iniciativa- y sin posibilidad de participación democrática en el diseño de las políticas* (Coraggio J. L., 2013, p. 3). En cambio, el proceso de descentralización del INAES es identificado como un interés de fortalecer la Economía Social desde una nueva lógica territorial, que involucre diferentes interlocutores desde el “Compromiso por la Economía Social Solidaria” en la ejecución de sus políticas, impulsando comisiones temáticas en convenio con organizaciones de segundo y tercer grado (Vuotto, 2011, p. 41).

En los más de cien años de políticas públicas en Argentina, y las últimas décadas democráticas, se ha consolidado el reconocimiento legal de las cooperativas, aunque se identifica que existe la necesidad de eliminar las discriminaciones que existen en la leyes regulatorias y en la normativa tributaria (Basañes, 2007, p. 60). Ante esta situación, se ha dado un proceso de consulta pública con la propuesta de una nueva Ley Federal de la Economía Solidaria. El trabajo ha realizado desde el Instituto de Promoción de la Economía Solidaria (IPES) con el apoyo del INAES.

El IPES lidera el proceso nacional de consulta y participación desde la ruta de trabajo a través de foros temáticos, regionales y la preparación de pre-foros. El IPES

fue creado en 2011, como asociación civil y con objetivos de fomento, promoción y fortalecimiento de la Economía Solidaria y sus aspectos específicos de (art. 4 del Estatuto del IPES). En definitiva, los objetivos del Estatuto del IPES se orienta a un:

“ (...) un modelo productivo, otra matriz de consumo, de relación entre la actividad empresarial con el todo social y con el medioambiente, un modelo de base solidaria, de responsabilidad total por las consecuencias de la actividad, de principios humanistas, inclusivo, participativo, democrático y ajustado a los objetivos, aspiraciones y necesidades del complejo entramado social. La entidad podrá realizar todas las actividades necesarias y/o convenientes para el mejor cumplimiento de su objetivo social”. (art. 4, letra n, del Estatuto del IPES).

La propuesta de una nueva ley de ESS, también Proyecto de Ley Federal de Cooperativas y Mutuales, busca la consolidación de un modelo que tenga como protagonistas a los cooperativistas y mutualistas como un factor clave para el desarrollo. El pre-proyecto de ley del año 2014 recita en su primer artículo que el objetivo de la ley es dotar a las cooperativas, mutuales y al sector cooperativo y mutual de un marco jurídico para su organización, funcionamiento y regulación.

El IPES ha organizado durante el año 2015 los foros provinciales para la discusión del proyecto de ley elaborado entre el INAES y el movimiento cooperativo y mutual. El proyecto de ley federal de la ESS recoge la normativa propuesta dictada por el Directorio del INAES en sus últimos 10 años de trabajo. El proyecto propone una serie de elementos que recogen la identidad de la ESS argentina.

Del análisis de los documentos de discusión para la elaboración de la propuesta de ley se pueden identificar los siguientes elementos de la identidad del modelo de ESS argentina:

- i. entidades especialmente protegidas con ventajas en las licitaciones públicas a aquellas entidades que generen inclusión social (INAES & IPES, 2015, p. 3).
- ii. cooperativas y empresas recuperadas con la ampliación de la Ley de Quiebras y la ampliación de la protección espacial a las cooperativas de trabajo (INAES & IPES, 2015, p. 4).
- iii. cooperativas de trabajo y su regulación antifraude así como la regulación laboral (*ídem*).
- iv. integración económica – representación político gremial: la propuesta plantea un nuevo concepto de “*entidad de segundo o ulterior grado*”, definiendo el concepto de “*grupo cooperativo y mutual*” para facilitar la *efectiva representatividad* (*ídem*, pp.4-5).

- v. educación y economía solidaria: una normativa para promover la educación solidaria a través de una Ley General de Educación, Educación cooperativa y mutual (*ibídem*, pp. 5-6).
- vi. salud solidaria: un modelo de integración económica del sistema cooperativa y mutual de salud junto con el Estado y Obras Sociales sindicales desde el principio de “seguridad social solidaria” oponiéndose al modelo de “beneficio privado con fin de lucro” (*ibídem*, p. 6).
- vii. cooperativas y mutuales de vivienda: se plantea la discusión sobre la definición y diferencias de formas organizativas como “entidad promotora” para el servicio de promoción de la vivienda de los asociados, a través de la creación de nuevos instrumentos financieros y de garantías hipotecarias (*ibídem*, p.7).
- viii. construcción y obra pública: la propuesta pretenden terminar con las dificultades que discriminan la participación de las cooperativas y mutuales para acceder a las licitaciones públicas ya que no se consideran “entidades comerciales” (*ídem*).

Los anteriores puntos ha sido la base de discusión de los foros, para enriquecer el proyecto de ley propuesto por el INAES y las organizaciones representantes de las cooperativas y mutuales. De igual manera el proyecto introduce una reflexión importante que se relacionaba con el proyecto político-económico de Cristina F. De Kirchner dirigido al monopolio en la prestación de servicios públicos por parte de las empresas cooperativas. Esto implica la exclusión del concepto “monopolio”,

(...) en relación a cooperativas y mutuales, y las consecuentes limitaciones en su participación en servicios públicos estableciendo la libertad para brindar todos los servicios en cualquier instancia, con las condiciones necesarias para garantizar la libre asociación y la democracia interna. (INAES & IPES, 2015, p. 8)

Los materiales para la discusión en los diversos foros sobre el tema, se centran en asuntos específicos, como; comunicaciones y radiodifusión, gestión del agua, energía, consumo cooperativo y mutual, cooperativismo agrario en diferentes campos aumentando el valor agregado de la agricultura, reforzar la agricultura familiar, impulsar corredores productivos de diversificación productiva, impulsar un grupos cooperativos lácteos, cárnicos y vitivinícolas que se orienten a consolidar y fortalecer los sistemas productivos alimentarios cooperativos. De igual forma se abordan sectores de servicios, como el turismo solidario, el seguro mutual y cooperativo, la financiación solidaria.

4.3.6. Aportes desde la investigación sobre Economía Social y Cooperativas en Argentina

La investigación sobre Economía Social en Argentina no ha tenido toda la fuerza y difusión considerando las potencialidades, problemáticas y necesidades de la Economía Social del siglo XX. Según autores esto se ha debido a que las cooperativas han sido consideradas como *un hecho secundario dada su limitada significación en la actividad económica y posición subordinada dentro del modelo de desarrollo* (Levin & Verbeke, 2002, p. 25). A partir del inicio del siglo XXI, el interés cambia debido sustancialmente al carácter que tomaron las empresas recuperadas en torno al Movimiento Cooperativo Nacional y el Movimiento Piquetero.

La investigación sobre cooperativas y ESS en Argentina tiene como referentes diversas revistas especializadas con el fin de difundir la investigación científica. Sobresalen tres revistas de carácter científico nacional, a saber, (i) Documentos del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo (CESOT), publicación de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires; (ii) Cuadernos de Economía Social, del Instituto Argentino de Investigaciones de Economía Social, adscrito al CIRIEC y publicados por el Centro Cultural de la Cooperación “Floreal Gorini”; (iii) Revista Idelcoop, publicada por el Instituto de la Cooperación. Asimismo, la casa editorial INTERCOOP, con forma jurídica de cooperativa de consumo tiene el objetivo de:

“(...) promover el estudio y difusión de la doctrina cooperativa por medio de publicaciones impresas, digitales o audio-visuales. Está integrada por Confederaciones y Federaciones de Cooperativas, así como Cooperativas de Primer Grado, una verdadera entidad de integración en el terreno cultural”¹⁵.

En un artículo de Andrea Levin y Griselda Verbeke (2002), publicado en la revista monográfica de CIRIEC-España sobre el “Cooperativismo en Iberoamérica”, se realiza una revisión de la producción entre los años 1995-2000 de las revistas especializadas sobre el cooperativismo argentino, con el objetivo de identificar el alcance y la relevancia de los temas, la frecuencia de su tratamiento y en la disciplina y metodología de encuadre. Las conclusiones negativas de la investigación de las autoras se debe al punto de vista de desarrollo e interés de los investigadores sobre el tema de cooperativismo y economía social,

“La revisión de la producción en materia de investigación publicada en revistas especializadas sobre el cooperativismo argentino durante los últimos cinco años permite

¹⁵ Consulta realizada en la página web de la entidad en: <http://intercoop.coop/> el 27 de septiembre de 2015.

constatar el escaso interés en el tema, puesto en evidencia por la posición marginal que ocupa el cooperativismo y la escasa trascendencia social de las “historias exitosas”. De esto resulta la dificultad de recuperar el proyecto cooperativo como un elemento válido del proyecto de sociedad” (Levin & Verbeke, 2002, p. 34).

De la muestra de artículos analizados por las autoras se llega a la síntesis conclusiva que en el siglo XX, el movimiento cooperativo argentino no tuvo el sustento y apoyo de la investigación, *no teniendo una correspondencia entre lo que los investigadores hacen y el sector necesita (ídem)*. El contexto cambiante de la sociedad y la economía argentina no se ha visto nutrido por los resultados de la investigación en Economía Social, siendo escasa la incidencia en las políticas y estrategias para el movimiento cooperativo (*ibídem*, p. 35).

A continuación se pretende aportar a la visión del artículo anteriormente considerado con el análisis de finales del siglo XX (Levin & Verbeke, 2002) ampliando la perspectiva a la primera década del siglo XXI, ya que como hemos podido comprobar en esta última década la realidad de la ESS en Argentina ha evolucionado con nuevas tendencias.

Para realizar una análisis de las tendencias de la investigación se seguirá la metodología utilizada por el trabajo de Levin y Verbeke (2002). Para ello se han seleccionado diversos textos de las áreas científicas que se ocupan directamente del estudio del fenómeno socioeconómico que estamos analizando¹⁶. Por tanto, para la área científica de la jurisprudencia se han considerado los trabajos realizados en la última década de Dante Cracogna (2007, 2014) . En el caso de la ciencia sociológica se han considerado los trabajos de Mirta Vuotto (2007, 2011 y 2014) en el área científica de historia se han considerado los trabajos de Daniel Elías Plotisky (2015), así como los trabajos en el área económica los trabajos de Susana Hintze (2003, 2010), y José Luis Coraggio (2011, 2012 y 2013).

De los anteriores referentes académicos en Argentina, se puede destacar dos fuertes centros de investigación, la Universidad de Buenos Aires con el Centro de Estudios de Sociología del Trabajo¹⁷ bajo el liderazgo de Mirta Vuotto, y la

¹⁶ Los autores que se han considerado no son todos los que se dedican al análisis y estudio de la Economía Social y Solidaria en Argentina. Se reconoce que existen centros de investigación y docencia que agregan investigadores argentinos, es el ejemplo de la Universidad de la Plata (http://www.econo.unlp.edu.ar/estudios_cooperativos) que esta dentro de la red RULESCOOP. Se ha intentado recuperar los proyectos financiados por la entidad nacional de investigación (CONICET) en la basas de datos (http://www.conicet.gov.ar/new_scp/advancedsearch.php) con la imposibilidad de acceso a la base de datos.

¹⁷ Consultada en la pagina del Centro, en: <http://www.econ.uba.ar/cesot/documentos.htm> el 27 de septiembre de 2015.

Universidad Nacional General Sarmiento con el Instituto Conurbano bajo la dirección de Gustavo Kohan, desde el cual se ofrece el Máster en Economía Social dirigido por José Luis Coraggio.

Los trabajos realizados en este década han analizado el fenómeno de la ESS desde la amalgama del conocimiento con obras de reflexión específicas. Es el caso del trabajo de Cracogna y De Lisio (2007) que se orienta a analizar las políticas públicas en los países del Mercosur. De igual manera trabajos recientes de Plotinsky (2015) y Plotinsky y Mutuberría (2015) recogen las intervenciones y trabajos de historiadores latinoamericanos sobre el estado global de los estudios históricos sobre ESS. Asimismo los trabajos realizados por Mirta Vuotto desde el Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, se orientan a precisar la conceptualización de las Economía Social (Vuotto, 2014) y muestran el significado que distintos autores asignan al concepto, limitando las ambigüedades. Por otro lado, es relevante el análisis de las cooperativas de trabajo (Vuotto, 2011) y sobre la co-construcción de políticas públicas (Vuotto, 2007), que recoge el conjunto de textos de las presentaciones realizadas en el Coloquio y Programa de Formación “La co-construcción de políticas sociales” que se realizó en 2006 en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

El trabajo de la Universidad Nacional General Sarmiento en torno al Máster en Economía Social del Instituto del Conurbano ha generado un equipo de investigadores-docentes que desde el 1997 apoyan diferentes iniciativas. En 2001 se diseñó el Máster de Economía Social, con vocación latinoamericana y con el impulso de los procesos de Foro Social Mundial de Porto Alegre. El Máster se planteó desde un enfoque alternativo a la economía neoliberal y con el objetivo de desarrollar un nuevo campo académico y profesional multidisciplinario que analizase las nuevas formas de organización económica desde el proceso emergente de *La Otra Economía*.

Dos componentes del grupo que hemos tenido en cuenta para el análisis de las agendas de investigación han sido Susana Hintze y José Luis Coraggio. En los trabajos de Hintze destacan el volumen compilado bajo el tema “Truque y Economía Solidaria” (Hintze, 2003), con el objetivo de analizar el fenómeno que se dio en la sociedad argentina durante los años de la crisis, como intercambio económico entre las clases populares. El libro presenta los resultados de la Jornada Nacional sobre las relaciones entre la práctica del trueque y la Economía Solidaria. El volumen sistematiza y reflexiona sobre el trueque en Argentina. Asimismo, Hintze (2007) ha

planteado el análisis de las políticas sociales argentinas en relación a la ESS junto con las nuevas formas asociativas y de trabajo autogestionado que surgieron en los años de la crisis, asumiéndose como Economía Solidaria: emprendimientos comunitarios, emprendimientos asociativos mercantiles y no mercantiles con apoyo público y/o de organizaciones de la sociedad civil, redes de trueque; empresas en quiebra recuperadas por los trabajadores, organizándose en formas de propiedad colectiva, valores de solidaridad y cooperación (Hintze, 2009, p. 2).

Otro volumen importante de inicio del siglo XXI fue el libro titulado “Empresas sociales y economía social. Una aproximación a sus rasgos fundamentales” (Abramovich, Cassano, Sabaté, Hintze, Montequín, & Vázquez, 2003). El volumen ofreció un análisis de emprendimientos productivos de las organizaciones populares, las estrategias socioeconómicas de las unidades domésticas y las políticas sociales alternativas enmarcadas en la Economía Social, constituyéndose uno de los ejes de investigación y docencia del Instituto del Conurbano. Desde la nueva gerencia pública, el sector público junto con las organizaciones de la sociedad civil ha realizado propuestas de promoción de empresas sociales para el desarrollo de actividades productivas con o sin fines de lucro, cuyo fin social es la inserción laboral de sectores desocupados o con desventajas especiales. El volumen planteo un marco teórico desde el análisis de las empresas sociales de el Área Metropolitana de Buenos Aires, para el impulso de un proyecto de ley sobre Economía Social y empresas sociales (*idem*).

El trabajo realizado por José Luis Coraggio durante la primera década del siglo XXI nace del análisis de la economía del trabajo y desarrollo local. Coraggio plantea una línea de investigación basada en la superación del individualismo metodológico desde el análisis de nuevas racionalidades que están emergiendo en Argentina, con base al conjunto de colectivos que se articulan en torno a la Economía Popular, desde las unidades domésticas hasta las extensiones asociativas (Coraggio J. L., 1999).

El trabajo de recopilación de los textos elaborados entre 1987 y 2003 tienen la intención de relacionar la complejidad del desarrollo local con la ESS, aunque pone atención en la pretensión de idealizar la sociedad civil emergente, pretende evitar al Estado y la política (Coraggio J. L., 2004, p. 68). La visión de Coraggio de la ESS es desde la consideración como un movimiento que construye otro sistema económico sustituto del sistema económico capitalista, a través de la aplicación de relaciones de redistribución, solidaridad y reciprocidad y el predominio de un bien común

legítimamente establecido (Coraggio J. L., 2005). El nuevo sistema implica redefinir las relaciones entre economía y sociedad, es decir entre lo político y la práctica política. De esta forma se plantea el rol de los actores para fomentar la economía social (Coraggio J. L., 2007a): el rol del Estado, las universidades, las organizaciones de la sociedad civil como interlocutores de nuevas experiencias que buscan la inclusión social, la participación de la ciudadanía y el desarrollo local. Dentro de una lógica de desconexión del modelo neoliberal en un mundo policéntrico (Amin, 1988).

A partir de la teoría de la desconexión, Coraggio plantea la crítica que fundamenta la ESS como un modelo contrahegemónico en la periferia de Occidente (Coraggio J. L., 2007b) siendo necesario redefinir el ámbito económico. El volumen desde el marco de las transformaciones derivadas de procesos socioeconómicos globales vividos en los años a caballo entre el siglo XX y siglo XXI, introduce los aportes latinoamericanos de “La Otra Economía”, siendo una economía que se basa en la racionalidad diferente a la economía capitalista, asumiendo nombres diversos (economía solidaria, de la solidaridad, social y solidaria, popular, del trabajo, de la vida) según las perspectivas de los autores. El trabajo, organizado por Coraggio, presenta las propuestas brasileñas de Paul Singer de *economía solidaria* como un modo de producción y distribución alternativo al capitalismo, basándose en las cooperativas de producción como prototipo ideal. La propuesta de Luis Inazio Gaiger de los *emprendimientos solidarios populares* desde un enfoque reactivo a los modos de producción capitalista, siendo experiencias diferenciadas pero no alternativas. La propuesta nicaragüense de Orlando Núñez dentro del denominado *Proyecto de economía popular, asociativa y autogestionario*, que se centra en el conflicto entre el trabajo y el capital y que desde la corriente socialista plantea lineamientos para la “Otra Economía” que se enriquece de la relación productor-trabajador para satisfacer las necesidades integrales desde el valor de uso y no de cambio. La propuestas del chileno y decano de la Economía Solidaria en América Latina, Luis Razeto Migliaro y su propuesta de la *economía de la solidaridad* basada en los modos de producción para recuperar valores de cooperación y solidaridad, dando vida a una racionalidad no sólo instrumental que se caracteriza por el “Factor C”, que hace referencia a palabras como compañerismo, comunidad, cooperación, colaboración, comunión, coordinación y otras (Razeto Migliaro, sf). Razeto plantea el “Factor C” como,

“(…) la formación de un grupo, asociación o comunidad, que actúa cooperativa y cordialmente, proporciona un conjunto de beneficios a cada integrante y un mejor rendimiento y eficiencia a la unidad económica como un todo, debido a una serie de

economías de escala, economías de asociación y externalidades, implicadas en la acción comunal y comunitaria” (Razeto Migliaro, 1993).

Junto con las visiones anteriores también la visión de Aníbal Quijano que desde Perú elabora la “*nueva teoría crítica del poder*”, basada en la perspectiva colonial para plantear la consolidación de un *sector de economía alternativa*.

El trabajo con una visión multidisciplinaria recoge las contribuciones y los fundamentos del pensamiento latinoamericano para un programa de investigación denominado “La Otra Economía”, que hace referencia preferentemente a la ESS como una economía alternativa a la economía de producción capitalista.

Los elementos anteriores se encuentran también en la publicación que intenta unir las visiones latinoamericanas y europeas sobre las bases conceptuales de la economía alternativa frente a la economía sustantiva y formal, con las voces de Alain Caillé, Jean-Louis Laville, Cyrielle Ferraton (Coraggio J. L., 2009). Las ideas europeas basadas en la idea de una economía alternativa convergen en redes internacionales como es la *Réseau Intercontinental de Promotion de L'Economie Sociale Solidaire* (RIPESS¹⁸).

Los siguientes trabajos coordinados por Coraggio introducen en la propuesta de la ESS, es decir la forma sustancial de los emprendimientos socioeconómicos asociativos (Coraggio & Sabaté, 2010). Se sigue la estela del trabajo de Gaiger (2009) que tiene un carácter multifuncional y demuestra de forma tangible que las formas de emprendimiento de la ESS *son estructuralmente superiores a la gestión capitalista, en el desarrollo económico y en la creación de bienestar social, ya que disponen de ventajas comparativas emanadas de su forma social de producción específica* (Gaiger, 2009, p. 237). Coraggio retomando los trabajos sobre emprendimientos de la economía social en Argentina, considera que no introducen los elementos de sostenibilidad a nivel micro y meso en la relación con la acumulación del capital, *sino más bien por la reproducción ampliada de la vida de todos* en relación a la racionalidad reproductiva (Coraggio J. L., 2006, pp. 50-51).

Desde 2001, la Economía Social está incluida dentro de los lineamientos de la políticas sociales del gobierno, con acciones de promoción de emprendimientos

¹⁸ La RIPESS es una red intercontinental que vincula las redes de economía social y solidaria de todas las regiones del planeta. Como red de redes, está compuesta de redes intercontinentales (RIPESS-LAC, RIPESS-EU, RIPESS-NA, RAESS y ASEC) que a su vez reúnen redes nacionales y redes sectoriales. La RIPESS cree en la importancia de la globalización de la solidaridad con el fin de construir y de reforzar una economía que coloque a la gente y al mundo en el centro. De Lima (1997) a Quebec (2001), de Dakar (2005) a Luxemburgo (2009) y Manila (2013), RIPESS organiza foros mundiales cada cuatro años con el fin de crear un nexo para el aprendizaje, el intercambio de información y la colaboración. Fuente: <http://www.ripess.org>

productivos asociativos a través de la mediación de la sociedad civil y de las entidades del Estado (a nivel nacional y local). Los programas de transferencia monetarias son la respuesta a la población empobrecida de un país desmantelado al final del siglo XX y que genero la pauperización de los hogares, generando altos índices de desempleo. Un ejemplo es el Programa Manos a la Obra, que se centra en la canalización de los subsidios desde la adquisición de medios de trabajo, a través de las empresas recuperadas y cooperativas de trabajo. Esta situación ofrece a la academia un trabajo de retroalimentación en la acción programática del Estado, centrándose en la capacidad de la Economía Social para crear una nueva categoría social de emprendedores asociativos. (Coraggio & Sabaté, 2010).

La agenda de investigación planteada por la Universidad Nacional General Sarmiento tiene una fuerte incidencia en el soporte del proyecto político-económico orientado a disminuir la pobreza sin generar grandes cambios institucionales. En esta línea el texto de 2011 titulado *“Economía Social y Solidaria. El trabajo antes que el capital”* es el trabajo central para entender la propuesta de José Luis Coraggio, ante las externalidades del neoliberalismo en Argentina y en el mundo globalizado,

“Treinta años de neoliberalismo han hecho evidente el carácter estructural de la cuestión social propia del capitalismo: la exclusión masiva del empleo, la erosión de los salarios y de los derechos sociales, la concentración ampliada de la riqueza, la liberación de un mercado globalizado feroz (...) La nueva cuestión social tiene bases materiales que agregan a la exclusión y la pobreza estructural un conjunto de contradicciones que los movimientos sociales, dentro o fuera del Foro Social Mundial han venido marcando. Encararla requiera una respuesta desde la política (Coraggio J. L., 2011, p. 35)

El texto recoge la importancia de la política pública, como programa político para un programa socialista del siglo XXI considerando la economía social,

“En la larga transición que tenemos por delante llamamos Economía Social a las prácticas que van construyendo segmentos crecientemente organizados por trabajadores asociados que siguen esa lógica reproductiva sobre la base material de la economía popular, que es hoy parte subordinada de la economía capitalista. Se trata de organizar un subsistema orgánico de economía social-mente consciente de los lazos intersubjetivos, intercomunitarios en diversas escalas y de las relaciones sociales y con la naturaleza que se van institucionalizando, que entre en tensión con la economía del capital y la economía pública junto con las cuales constituye una contradictoria economía mixta. (...) no nos cabe duda de que es un camino necesario para otra sociedad más igualitaria, más justa, donde personas y comunidades tengan más libertad a la vez que resultas sus necesidades. (Coraggio J. L., 2011, pp. 247-248)

Sobre el tema de políticas públicas diferentes voces latinoamericanas han sido recogidas en el Seminario organizado por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) de Ecuador (Coraggio J. L., 2012). El seminario recogió las propuestas y

evidencias de las políticas públicas para encuadrar la importancia del diseño y formulación de los instrumentos para fomentar, promover y fortalecer la ESS desde el conocimiento bilateral entre el Estado y la ESS, facilitado por los programas de investigación en el contexto francés y europeo (Laville J. L., 2012, p. 51);

“Lo que es llamativo (...) es la fuerte interacción entre investigación y políticas públicas. La investigación en la ESS puede iniciarse gracias a una nueva configuración política, y los aportes de la investigación en este campo fueron integrados en el diseño de nuevas políticas públicas de ESS tanto a nivel local como regional. Además, dichas políticas públicas han inducido al reagrupamiento entre actores tradicionales de la ESS y actores de una economía solidaria más reciente. El conjunto del proceso coloca el acento sobre la construcción progresiva de conocimientos y de acciones a través de la interdependencia de tres polos: los representantes de los poderes políticos, los actores y los investigadores.”

Esta tesis ha sido demostrada por el trabajo doctoral de Teresa Savall (2015), donde se demuestra que se ha dado un cambio político en relación a la Economía Social en Europa debido a;

“(...) los factores externos, vinculados a los problemas generados por la situación de crisis y a las reacciones sociales, políticas y científicas que ello ha suscitado; la fortaleza y resistencia que ha demostrado la Economía Social frente a la situación de crisis; y la representación estructurada que presenta la Economía Social, con acceso a los canales de participación institucionales y con una opción política trabajada, viable y con respaldo empírico” (Savall, 2015).

Aunque el cambio político real se debe a las debilidades conceptuales y el escaso conocimiento armonizado entre diferentes conceptos como es Tercer Sector y Empresas Sociales. De igual manera Savall (2015) identifica que el concepto de Economía Social se reconoce por parte de los actores políticos con las políticas de empleo e inclusión laboral.

Las condiciones presentes en Europea se demuestra también en las políticas de Argentina, desde el diseño de políticas institucionales que se *dirigen a la formulación e implementación de estrategias sociales y políticas de inserción o reinserción de sectores excluidos al mismo régimen económico que los excluyo* (Coraggio J. L., 2013, p. 16).

En cambio, Bolivia, Venezuela y Ecuador plantean la centralidad del fomento de la ESS para producir los cambios en el régimen capitalista de acumulación (*ídem*). En fin, la propuesta de ESS liderada por Coraggio en Argentina y con irradiaciones en todo el continente latinoamericano se puede sintetizar bajo un sistema solidario con diferentes niveles de acción (Coraggio J. L., 2014):

- I. nivel microeconómico centrado en los emprendimientos familiares y cooperativas,

2. nivel meso-económico dirigido a promocionar la conformación de redes y asociaciones para expandir la solidaridad a nivel territorial,
3. nivel sistémico orientado a transformar macroestructuras que *sientan las bases para otro sistema económico*.

El análisis de la trayectoria de las investigaciones y trabajos académicos realizados por José Luis Coraggio ha aportado elementos para entender el impacto de la generación de conocimiento en el diseño y formulación de políticas públicas actualmente en Argentina. Se ha podido identificar como la agenda de investigación se ha desarrollado reforzando la formación de políticas públicas, a través del análisis de las dinámicas internas de autogestión y formación de organizaciones de la Economía Social argentina, desde la conformación de emprendimientos reconocidos por las políticas públicas y legitimado por los resultados económicos desde la inclusión productiva y recuperación de tejido productivo nacional.

4.3. La República Federativa del Brasil

4.3.1 Aspectos generales de la Economía Solidaria en Brasil

La Economía Solidaria en Brasil ha tenido un fuerte empuje desde el año 2002, cuando el Partido de los Trabajadores ganó las elecciones con el candidato Luiz Inácio Lula Da Silva. A partir de este cambio político se inicio una colaboración importante entre el movimiento de la Economía Solidaria brasileña y el Estado, dando forma a relaciones Estado-Economía Solidaria bastante proficuas.

El rol de la Secretaria de la Economía Solidaria (SENAES) se ha orientado al fomento y promoción de la Economía Solidaria, con la participación del Foro Brasileño de Economía Solidaria (FBES¹⁹) que fue creado a la luz del Foro Social Mundial del 2001 de Porto Alegre donde se constituyó el grupo de trabajo “Economía Popular Solidaria y Autogestión”, aglutinando cerca de 1500 personas que trabajaron en políticas públicas desde la perspectiva económica y social.

El FBES se expandió en todo el país con más de 160 Foros municipales, microregionales y estatales, consiguiendo organizar a más de tres mil emprendimientos de ESS, quinientas entidades de asesoría, doce gobiernos estatales y doscientos municipios dentro de la “Red de Gestores en Economía Solidaria”. Sin lugar a dudas, la realización del Foro Social Mundial en Porto Alegre cambio el

¹⁹ <http://www.fbes.org.br>

panorama brasileño siendo un precedente para la inclusión en la agenda del Partido de los Trabajadores la temática sobre la economía solidaria (Singer, 2009, p. 57).

El termino de Economía Social en Brasil no es utilizado ya que no existe un consenso sobre los que es la Economía Social y qué entidades la constituyen (Serva & Andión, 2006, p. 59). Esto se debe a que la realidad es bastante dinámica ya sea por los actores con diversas perspectivas para su fomento, por la realidad fuertemente territorial y por el mismo Estado que ejerce desde inicios de este siglo una fuerte actividad de fomento y fortalecimiento de la Economía Solidaria como modelo de autogestión que ha ganado el apoyo entre funcionarios públicos (Singer, 2009, p. 55).

El cooperativismo y la Economía Solidaria en Brasil deben ser entendidos como un resultado de un proceso discontinuo, fundados en la pluralidad de prácticas sociales localizadas históricamente en procesos de colonización. Desde un análisis de las políticas públicas, las dinámicas de la globalización económica en Brasil han generado cambios del mundo laboral, con altas tasas de desempleo que ha visto la alternativa de la Economía Solidaria desde inicios del siglo XXI (Peixoto, 2010, pp. 109-139).

4.3.2. Origen del cooperativismo como primera forma de la Economía Solidaria en Brasil

En lo referente a los orígenes del cooperativismo es de destacar su relación del movimiento cooperativo con las reducciones guaraníes del Paraguay en los siglos XVII y XVIII, organizadas en propiedades familiares (abambaé) dando pie a la organización comunitaria de la propiedad (tupambaé) (CEPAL, 1989, p. 101), siendo las primeras experiencias cooperativas en funcionamiento en las misiones jesuíticas guaraníes en el siglo XVII, también conocidas como la “República de los Guaraníes” (Salgado, 2005, pp. 42-44).

El origen del cooperativismo brasileño en el siglo XIX está relacionado a la proclamación de la República a finales de 1889, con el fomento la libertad de asociación y de la organización de la sociedad. Brasil al inicio del siglo XX era eminentemente rural, pero algunos autores consideran que las cooperativas tuvieron mayor incidencia en el medio urbano por (i) la gran influencia de la cultura europea en la sociedad brasileña del siglo XIX, (ii) la estructura económica rígida del país basada en el sector agropecuario, con una estructura de tenencia de la tierra altamente concentrada, y por (iii) el espíritu de autonomía e independencia de los

propietarios rurales de los grandes propietarios que pudieron causar un patrón de comportamiento en los asalariados y minifundistas (CEPAL, 1989, p. 102).

El cooperativismo urbano respondía necesidades de estratos medios conformados por ciudadanos atentos a las dinámicas sociopolíticas del país,

“(...) hasta 1960 las primeras cooperativas surgieron y se expandieron más en el contexto urbano, en que las condiciones económicas y sociales ya permitían una sociedad más diversificada. La presencia de algunos estratos sociales medios significativos, formados por empleados públicos, militares, profesionales libres y obreros urbanos vinculados a movimientos políticos-sindicales, propiciaron las condiciones para que sugiera un cooperativismo orientado hacia las necesidades de los estratos medios y obreros urbanos, estos últimos, antes del 1930 con un alto nivel de concientización político-social, e influidos por liderazgos anarcosindicalistas que en el aquel entonces habían desencadenado por todo el país, en las regiones de mayor urbanización e industrialización, varias huelgas generales, como las de 1903, 1906, 1917 y 1929” (CEPAL, 1989, p. 103)

El extenso espacio geográfico de Brasil siempre ha sido para la administración pública una dificultad geográfica para establecer un desarrollo homogéneo, con problemas relacionados al desarrollo y fomento inicial del cooperativismo. Teniendo en cuenta esta dificultad, en las próximas líneas nos concentraremos en el Estado de Rio Grande do Sul, por la importancia del Foro Social Mundial de 2001 y, por la presencia de la Universidade do Vale do rio Dos Sinos (UNISINOS) como punto de referencia en investigación y docencia.

Los inicios del Movimiento Cooperativo, en Rio Grande do Sul, datan del 1892 ante la primera inmigración italiana. La primera cooperativa promovida por Vicente Monteggia fue de origen agropecuario (Società Cooperativa della Convenzioni Agricoli Industriali) con las siguientes finalidades: *“(...) proteger los intereses individuales de sus miembros, prestar socorros a los socios, contribuir con la unión de todos para el bienestar común, promover y recuperar la construcción de caminos, y facilitar el transporte de los productos de la actividad y de los trabajos coloniales” (CEPAL, 1989, p. 103).*

La inmigración alemana de la región traería también otros modelos de cooperativas, en específico dirigidas al crédito rural. Fue en 1902 que se creó la primera cooperativa de crédito rural por iniciativa del jesuita Theodoro Amstadt,

“[la iniciativa] tuvo una promisorio continuación, ya que se fundaron después muchas otras, llegando en la década de 1960 a 63 las cajas rurales en todas la principal regiones de colonización alemán e italiana del estado do Rio Grande do Sul. En síntesis podemos decir que el inicio del movimiento cooperativa en Brasil está ligado a la tradición colonial y su actividad económico agropecuaria. En el caso concreto de Rio do Grande do Sul es significativa la relación existente como demuestra el proceso histórico de inicio del siglo XX (CEPAL, 1989).

Así bien, la colonización tuvo un efecto de arrastre de tradiciones representadas en los modelos de empresas cooperativas que emergieron en Europa.

4.3.3 Relaciones entre Estado y las Cooperativas durante el siglo XX en Brasil

Desde los años treinta del siglo pasado, el Estado brasileño ha sido determinante en el fomento de las cooperativas. La primera ley de cooperativas en Brasil data del 1932, y en una primera fase de fomento se puede identificar la complementariedad del Estado con las cooperativa. Como señala Schneider,

“(...) El Estado había definido entonces las cooperativas como una forma de enfrentar las dificultades económica heredadas de la Primera Guerra Mundial y de la Gran Depresión que siguió a la crisis de 1929-1930. En este periodo varias gobiernos provinciales, en especial en el nordeste, a través de las Secretarías de la Agricultura o de Industria y Comercio, fomentaron la fundación y el desarrollo de cooperativas agropecuarias, de crédito y de consumo. Sin embargo, tales iniciativas muchas veces descuidaron el carácter democrático y autónomo de las organizaciones cooperativas, y adoptaron una modalidad con frecuencia demasiado paternalista e intervencionista en el fomento de las organizaciones cooperativas” (...) (CEPAL, 1989, p. 116)

Las siguientes décadas del siglo XX, durante el régimen militar (1964-1985) las cooperativas agropecuarias de grano serían el instrumento de exportación del Gobierno, prestando atención a las cooperativas a través de asistencia técnica para su fortalecimiento productivo, pero haciéndolas dependientes de organismos financieros y de la asistencia técnica del gobierno. El Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Agricultura fomentaron la cooperativas de trabajo para asalariados en la última década del régimen militar para subsanar las altas tasas de desempleo y defender los derechos básicos de los trabajadores (*ibidem*, p. 117).

Las Economía Solidaria en Brasil durante la mitad del siglo XX se caracteriza por su diseminación por el territorio, con baja capacidad para integrarse alrededor de movimientos sociales debido al régimen militar que llegó al poder en 1964. Al inicio de la década de los años '70, la resistencia al régimen militar dio forma a movimiento sociales, orientado en la mayor parte por la Teoría de la Liberación, se articularon en las zonas pobladas por personas que quedaron al margen de la economía durante la década de los '70. Los movimientos sociales emergieron a partir del 1985, solicitando diversas reformas entre ellas la reforma agraria (Singer, 2009, pp. 55-56).

Las reformas plateadas por el Consenso de Washington crearon una nueva coyuntura socioeconómica en los años '80 generando la exclusión del mercado de diferentes colectivos. Ante el nuevo escenario las víctimas de las reformas

neoliberales se empezaron a organizar y generar propuestas de movilización. Es el ejemplo del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra que inició a organizarse en cooperativas para trabajar la tierra. En los años '90 el Estado permaneció *como observador* respecto a los movimientos campesinos (*ibídem*, p. 56).

El primer gobierno que prestó atención a los movimientos sociales fue el gobierno estatal de Olívio Duttra en Rio Grande do Sul (1999-2002). También gobiernos municipales, la alcaldesa Marta Suplicy de Sao Paulo en 2001 organizó las cooperativas de trabajo a través de un programa de renta mínima; “Programa Oportunidad Solidaria” (*ibídem*, p. 74).

Los programas sociales definidos por gobiernos brasileños –federales y municipales- fueron realizados desde la co-construcción entre movimientos sociales y el Estado. Los esfuerzos de diálogo se orientaron desde la conceptualización de la *economía solidaria de trabajo* (Singer, 2002), entendida como una perspectiva enraizada en un proyecto de *otra economía con una nueva hegemonía*, con un nuevo modo de producción. La articulación con los movimientos sociales tuvo en cuenta las transformaciones de las relaciones de producción, desde la lógica del cooperativismo y la autogestión. Estas transformaciones implicaron; (i) *el desarrollo socio-productivo desde la innovación*, (ii) *la producción y organización del trabajo basada en la cooperación productiva*, (iii) *poner énfasis en los proyectos alternativos de sociabilidad autónoma en diferentes ambientes* (Cunca, 2009, p. 72).

Así por tanto, el crecimiento de la Economía Solidaria en Brasil se debió al contexto institucional *preparado por los movimientos sociales del pueblo trabajador* (Singer, 2009, p. 69). Los movimientos sociales de trabajadores se incorporaron a la Economía Solidaria sin abandonar sus luchas específicas. La lucha de clase en Brasil fue un detonante para que el Gobierno pusiera atención a los movimientos sociales teniendo mayor énfasis en la formulación de políticas públicas para la Economía Solidaria.

4.3.4. El inicio del siglo XXI y la Economía Solidaria en Brasil

Para el SENAES, la Economía Solidaria tiene las siguientes particularidades: (i) es una forma diferente de producir, vender, comprar e intercambiar, (ii) representa una innovadora alternativa de generación de trabajo e ingreso favoreciendo la inclusión social, (iii) son diversas prácticas económicas y sociales organizadas bajo formas de cooperativas, asociaciones, clubes de trueque, empresas autogestionarias, redes de

cooperación, entre otras, realizando actividades de producción de bienes, prestación de servicios, finanzas solidarias, comercio justo, ect... (Hintze, 2010, p. 123).

Por tanto, se entiende la Economía Solidaria como un conjunto de actividades económicas que se caracterizan por la cooperación entre individuos, la autogestión en los procesos de trabajo, por su dimensión económica dirigida por criterios de eficiencia y eficacia, por el ejercicio de la solidaridad que comparte con otros movimientos sociales y populares de carácter emancipador, dando lugar a una *economía popular solidaria* (Gaiger, 2012). El concepto de Economía Popular Solidaria – propio de Brasil- recoge dos realidades los movimientos sociales brasileños que han aflorado al final del siglo pasado; la Economía Popular y la Economía Solidaria.

Por Economía Popular nos referimos a las actividades económicas y prácticas sociales que son desarrolladas por colectivos populares (Sarria & Tiribia, 2009, p. 173) refiriéndose a colectivos populares a colectivos con escasos recursos que conforman la Economía Informal en una Economía de Mercado Capitalista. Es por tanto que la Economía Popular es un concepto de resistencia que re-significa las prácticas de Economía Informal, ofreciéndose como un elemento para resistir a la exclusión política, cultural y social del mundo popular y su precaria economía (Nyssens, 1998).

A continuación detallaremos con mayor exactitud los conceptos puestos en discusión y las controversias definidas con la aparición de formas económicas alternativas al capitalismo en Brasil.

Los datos cuantitativos registrados en Brasil sobre cooperativas son los siguientes: 6.652 cooperativas, 9.016.527 cooperativistas, 298.182 empleos directos. De total de cooperativas, 1.024 son cooperativas de trabajo, con 217.127 cooperativistas asociados y 3.879 empleos. En 2007, se realizó el primer mapeo de los registros del SENAES dentro del marco del Sistema de Información de la Economía Solidaria existen 21.559 emprendimientos de Economía Solidaria en 2.933 municipios, representando el 53% de los municipios de Brasil (Singer, 2014, p. 91).

Es necesario precisar que el fomento específico de las cooperativas en Brasil está bajo la dirección del Departamento de Cooperativismo y Asociativismo del Ministerio de Agricultura (DENACOOOP²⁰) y existe un organismo de representación gremial denominada Organización de Cooperativas de Brasil (OCB) (Mogrovejo,

²⁰ Consultada en <http://www.agricultura.gov.br/cooperativismo-associativismo/o-denacoop>, el 27 de Octubre de 2015.

Mora, & Vanhuynegem, 2012, p. 93), que tienen competencias específicas en el fomento y asistencia técnica para las cooperativas.

4.3.5. La corriente brasileña de la Economía Solidaria y Economía Popular Solidaria y su influencia en las políticas públicas

La política del Estado incidió en el desarrollo cooperativo desde los años treinta hasta los ochenta del siglo pasado (Schneider, 1978, pp. 178-183). La Economía Solidaria aumentó el interés en el campo académico sobre todo en instituciones que ya se ocupaban del cooperativismo y el asociacionismo en el país (Gaiger, 2012, p. 61). De igual manera, los avances que se han realizado en los emprendimientos económicos solidarios han sido apoyados por las políticas públicas y por la academia, llevando a transformar el rostro de la Economía Solidaria en el país (Gaiger, 2012, p. 73).

En Brasil desde el 2001 se han desarrollado diferentes espacios institucionales de diálogo en torno a la Economía Solidaria; el Fórum Brasileño de Economía Solidaria (FBES), el Consejo Nacional de Economía Solidaria (CNES y las Conferencias Nacionales de Economía Solidaria. Estos espacios de discusión y negociación para la política pública del país que junto al SENAES diseñan las directrices para los planes nacionales de Economía solidaria.

Un hecho relevante de la atención del Estado hacia la Economía Solidaria es la publicación una sección específica para la Economía Solidaria y las políticas pública en el *Boletín de Mercado de Trabajo* del Instituto de Investigación en Economía Aplicada (IPEA). Desde las función pública se entiende la Economía Solidaria como un emprendimiento y se considera como,

(...) una forma de organización socioeconómica de trabajadores y de trabajadoras a partir de prácticas de autogestión, de cooperación y de solidaridad en las actividades de producción, de comercialización y de consumo, organizadas en los llamados emprendimientos económicos solidarios (EES). En Brasil, estos EES, a su vez, se consolidan en formas de cooperativas, asociaciones de productores, grupos informales, redes de cooperación solidaria, entre otras formas de organización” (Fernandes da Silva & Pereira, 2015, p. 91).

La locución “Economía Solidaria” fue adoptado por consenso en Brasil, después de la investigación de carácter positivista y normativa, que dio visibilidad y reconocimiento a las prácticas de emprendimiento basadas en iniciativas comunitarias, de solidaridad de clase que emergían con el apoyo de organizaciones no gubernamentales, iglesia y sindicatos. El proceso de consenso en torno a la

Economía Solidaria originó el concepto de “emprendimiento económico solidario”, entendido como,

“Un conjunto de prácticas basadas en principios de cooperación y autogestión, un movimiento social comprometido con un proyecto de transformación social y, por fin, un sector constitutivo de la esfera pública y de la actuación del Estado” (Gaiger, 2012, p. 57).

A cerca de las amplias definiciones que encontramos en otras instituciones no gubernamentales y no académicas, es de destacar la definición del FBES,

“ (...) que la economía solidaria representa prácticas basadas en valores de relaciones de colaboración solidaria, inspiradas en valores culturales que colocan al ser humano como sujeto y finalidad de la actividad económica. Busca la unidad entre producción y reproducción, otra calidad de vida y de consumo que requiere la solidaridad entre ciudadanos del centro y la periferia del sistema mundial. Entiende que la eficiencia no puede limitarse a los beneficios materiales de un emprendimiento, sino que debe entenderse como eficiencia social en función de la calidad e vida de sus miembros, y de todo el ecosistema. Constituye un instrumento de combate a la exclusión social, en tanto presenta una alternativa viable de generación de trabajo e ingreso” – Carta de Principios, 2013 del FBES- (Hintze, 2010, p. 129).

La anterior Carta de Principios considera que la Economía Solidaria no se dirige a mitigar las problemáticas sociales de la globalización neoliberal y no es el “tercer sector” que sustituye a las obligaciones del Estado, sino más bien es un nuevo actor que emerge de la cooperación entre los trabajadores, como sujeto histórico (*idem*).

La definición de Economía Solidaria queda clara en la carta enviada al Ministro de Trabajo y Protección social (Miguel Rossetto) por parte del FBES, el 26 de octubre de 2015, sobre la defensa de una política nacional de Economía Solidaria²¹. La carta toma en consideración la propuesta de reforma del SENAES a partir de la Reforma Ministerial anunciada el 02 de Octubre de 2015 por la presidenta Dilma Rouseff. El FBES solicita en la misiva que el SENAES no su agilidad y capacidad de administración. La reforma fue interpretada como una decisión contraria al fortalecimiento de la Economía Solidaria en Brasil, que limitaría el diálogo entre SENAES y el Movimiento de la Economía Solidaria. La misiva define la Economía Solidaria como un movimiento compuesto por diversas formas organizativas que actúa en diferentes ámbitos:

“(…) es un movimiento que articula millares de cooperativas de agricultura familiar, de reciclaje, iniciativas agroecológicas, bancos comunitarios, fondos rotativos, ferias y centrales de comercio justo y solidario, sistemas de certificación participativos de productos orgánicos, empresas recuperadas por trabajadores, grupos de mujeres, de quilombos, indígenas, ribereños, exdetenidos, usuarios de salud mental, grupos de

²¹ Fuente: http://www.fbes.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=8745&Itemid=62 . Consultada el 27 de octubre de 2015.

consumo responsable, emprendimientos colectivos de artesanos, confección, alimentación, turismo, cultura, comunicación, metalúrgica, construcción civil, educación y tantos otros campos de la actividad humana” (FBES, 2015) -Traducción propia-

La misiva estaba orientada a defender y reconocer el trabajo realizado por las políticas públicas, exigiendo la continuidad del SENAES y definiendo prioridades fundamentales en el momento actual en torno al reconocimiento de la Economía Solidaria en las políticas sectoriales a través de la articulación, en el proceso del desarrollo sostenible de los territorios y la demanda de política pública ante la necesidad de fortalecer el Consejo Nacional de Economía Solidaria para crear e implementar el Plan Nacional de Economía Solidaria.

4.3.6. Aportes desde la investigación sobre Economía Solidaria en Brasil

La producción científica sobre la Economía Social en Brasil y en específico sobre las cooperativas en 2006 era relativamente reciente (Serva & Andi3n, 2006, p. 51). En esta d3cada han aparecido nueva l3neas y perspectivas de an3lisis a la realidad, as3 como la consolidaci3n de centros de investigaci3n que han creado programas de investigaci3n para consensuar relaciones pr3cticas con teor3a, creando una relaci3n directa con la evaluaci3n de las pol3ticas p3blicas del gobierno federal. As3 mismo la investigaci3n consolidada en estos a3os ha contribuido al reconocimiento y desarrollo de la Econom3a Solidaria (Gaiger, 2012, p. 55).

La investigaci3n en Brasil desde los a3os '70 ha tenido un peso espec3fico la figura cooperativa (Serva y Andion, 2006, p. 52). En el a3o 2002, con el advenimiento del Partido de los Trabajadores se inicia a dar una fuerte atenci3n a la Econom3a Solidaria. Con la puesta en marcha del SENAES y la creaci3n de un Departamento de Estudios y Divulgaci3n dentro del SENAES, empieza a tener importancia la producci3n de conocimiento sobre la realidad de la Econom3a Solidaria (Gaiger, 2012, p. 65).

Las l3neas de investigaci3n del SENAES son las siguientes: (i) tipolog3a de la Econom3a Solidaria y autogesti3n, (ii) caracterizaci3n de pol3ticas municipales y estatales de Econom3a Solidaria, (iii) programas y acciones de apoyo a la Econom3a Solidaria en el gobierno federal, (iv) estudios sobre el marco jur3dico de la autogesti3n y de la Econom3a Solidaria, (v) la nueva ley de quiebras y los emprendimientos autogestionarios, (vi) an3lisis del mapeo de la Econom3a Solidaria en Brasil, (vii) identificaci3n de las demandas y potencialidades de las comunidades remanentes de los quilombos y, (viii) ampliaci3n, tratamiento, an3lisis y disseminaci3n de los datos del segundo *mapeo nacional* (Gaiger, 2012, pp. 65-66).

Existe 25 grupos de investigación reconocidos por el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico de Brasil (CNPq), relacionados con la “Economía Solidaria” y cinco grupos directamente relacionados con las empresas cooperativas.

De los treinta grupos relacionados directamente a la Economía Solidaria y cooperativas, dos tienen más de 15 años de investigación reconocida. El primero que se presenta es el grupo de “*Economia solidária e cooperativismo popular*”²² de la Universidad de São Carlos (UFSCAR), el grupo es liderado por Ana Lucia Cortegoso y Ioshiaqui Shimbo. El área predominante del grupo es económica y las líneas de investigación están relacionadas mayoritariamente a la aplicación de la Economía Solidaria, como pueden ser: los emprendimientos solidarios, las finanzas solidarias, la inclusión social de personas vulnerables, así como la planificación en la Economía Solidaria y los procesos de incubación. El grupo forma parte de la red de investigación denominado “Comité Académico de procesos cooperativos e iniciativas económicas asociativas”. La línea de investigación del grupo donde se concentran un mayor número de recursos humanos es la de “procesos de incubación en la economía solidaria”, con el objetivo siguiente,

*“Producir conocimiento, capacitar personas e intervenir en la relaciones a procesos de formación y consolidación de diferentes tipos de emprendimientos solidarios populares en diferentes cadenas productivas, bien como las incubadoras de emprendimientos en economía solidaria, como formas de generación de trabajo y renta y de emancipación para las poblaciones excluidas, teniendo en vista la mayor sostenibilidad de los procesos económicos, ambientales, sociales y políticos”*²³

El grupo se caracteriza por su focalización en el emprendimiento solidario y el rol de las incubadoras de Economía Solidaria, dedicadas a la inserción productiva de colectivos socialmente desfavorecidos. El grupo propone una definición de Economía Solidaria basada en la investigación aplicada,

“La Economía Solidaria surge (...) como alternativa de generación de trabajo y renta para aquellos que fueron excluidos del mercado capitalista. Sus emprendimientos se dan en las esferas de la producción, de la distribución, del consumo, del ahorro y del crédito y pueden tomar la forma de cooperativas, asociaciones, clubes de trueques, empresas autogestionarias fondos rotativos, etc.. (Cruz-Souza, Cortegoso, Zanin, & Shimbo, 2011, p. 78).

²² Descripción de la línea de investigación del grupo, en <http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/4689912599242657> en fecha del 15 de junio de 2015.

²³ Descripción de la línea de investigación del grupo, consultado en <http://dgp.cnpq.br/dgp/espelholinha/468991259924265782548> en fecha del 15 de junio de 2015.

También el trabajo del grupo ECOSOL²⁴ de la Universidad “do Vale do Rio dos Sinos” (UNISINOS) en el Estado Rio Grande do Sul es un punto de referencia en Brasil. Constituido en 1999, está integrado en el Programa de Postgrado en Ciencias Sociales, teniendo la Sociología como área de investigación predominante. En relación a las líneas de investigación el grupo se orienta por las siguientes líneas: (i) sociedad, economía y emancipación, y (ii) trabajo, cooperación y solidaridad. Actualmente el grupo está coordinado –según los datos actualizados por CNPq- por María Verissimo Veronese y Adriane Viera Ferrarini, con investigadores asociados como Luiz Inácio Gaiger, Jorge Renato de Souza, José Odelso Schneider y Patricia Kuyven, y profesores colaboradores como Charmain Levy, Jean-Louis Laville, José Luis Coraggio y Pedro Hespanha.

El grupo tiene dos líneas de investigación, la primera “*Sociedad, economía y emancipación*” tiene el siguiente objetivo:

“Investiga experiencias sociales basadas en la reciprocidad, profundizando sobre su sentido alternativo y emancipador. Privilegia experiencias asociativas y cooperativas, sistemas de intercooperación y formas de emprendimiento colectivo. Destaca las intervenciones generadoras de conocimiento y de soluciones sostenibles por vía de la participación ciudadana y de la cooperación entre actores”²⁵.

De igual manera la línea de investigación “*Trabajo, cooperación y solidaridad*”, caracterizada por la palabras clave: emancipación social, alternativas económicas, trabajo, autogestión, economía solidarias y cooperativas, con el objetivo:

“Estudiar las alternativas de trabajo y de su desarrollo generadas sobre el pilar de la cooperación y de la solidaridad, en sus dimensiones económicas, psicosociales y culturales. Analizar principalmente las características sociales e institucionales de las organizaciones productivas basadas en asociación y en la cooperación de los trabajadores, bien como los procesos objetivos y subjetivos que son dinamizados y son virtudes sistemáticas de las que están dotados”²⁶.

En definitiva, la investigación y los aportes a las políticas públicas han mostrado avances significativos sobre Economía Solidaria y Cooperativas, aumentando el número de grupos de investigación los grupos que trabajan líneas generales sobre la Economía Solidaria y Cooperativas es de reducido tamaño en comparación con la totalidad de grupos de investigación presentes en la grandes áreas.

²⁴ Descripción de la línea de investigación del grupo <http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/9426605391435249>, en fecha del 15de junio de 2015.

²⁵ Descripción de la línea de investigación del grupo, consultado en <http://dgp.cnpq.br/dgp/espelholinha/942660539143524951997>

²⁶ De la consulta de la ficha del CNPq en <http://dgp.cnpq.br/dgp/espelholinha/942660539143524951996> en fecha del 15de junio de 2015.

4.4. Conclusiones

Los dos países que han sido analizados comparten similares trayectorias que han visto en el siglo XXI un empuje a la Economía Social y Solidaria. Las experiencias cooperativas que se dieron durante el inicio del siglo XX se debieron a la influencia por inmigrantes que se establecían en territorios donde las necesidades empujaban a la cooperación social y económica.

En el caso de la República de Argentina la primeras experiencias tenían un carácter de autonomía e independencia del Estado que determinó su evolución durante el siglo XX, hasta los años '70 donde son condicionadas por las reformas neoliberales del país, para volver a resurgir como movimiento sociopolítico en la crisis del 2000-2001. El cambio de gobierno, y la necesidad de dar respuestas a la situación económica y social crítica, las políticas económicas y sociales se apoyan en el movimiento cooperativo para dinamizar el mercado de trabajo y generar políticas de empleo y emprendimiento colectivo. La entrada en el siglo XXI de la Economía Social, se realiza de la mano del gobierno, con una política y orientación bien precisa generando diferentes centros de pensamiento que consideran la Economía Social dentro de un nuevo programa político socialista del siglo XXI.

De igual manera, el caso de la República Federativa del Brasil, tiene sus inicios a finales del siglo XIX debido a la relevancia de la inmigración italiana en el Estado de Rio Grande do Sul. Al igual del caso argentino, el cambio de gobierno al inicio del siglo XX intensifica las relaciones entre el Estado y la Economía Solidaria, estableciendo nuevas políticas orientadas a su fortalecimiento y fomento dentro de la Economía Popular Solidaria.

La gran diferencia con Argentina, es la masiva participación de la sociedad civil (nacional e internacional) en las propuestas de la Economía Solidaria, gracias al empuje de la celebración en 2001 del Foro Mundial Social en Porto Alegre, que sirvió para hacer converger intereses y emociones en la búsqueda de un nuevo paradigma socioeconómico. Esta coyuntura social, junto con la coyuntura económica que vivió Brasil desde el inicio del siglo XXI, hizo que surgieran nuevas relaciones haciendo que el gobierno invierta en investigación sobre la Economía Solidaria, lo que produce la aparición de un número considerable de grupos de investigación, desde diferentes enfoques y disciplinas. La situación de la Economía Solidaria en Brasil goza de un entramado de actores orientados a dinamizar la economía desde las nuevas formas de emprendimiento popular solidario.

Una particularidad entre los dos países se identifica en el modelo institucional de las entidades nacionales de fomento (INAES y SENAES). Estas mantienen un diálogo permanente con las OESS, así como el incentivo y apoyo a las organizaciones que agregan las organizaciones, produciendo dinámicas de participación en la formulación de políticas públicas desde el núcleo de la política pública para la Economía Social y Solidaria.

**Capítulo 5. Elementos conceptuales, legales y cuantitativos
de la Economía Solidaria en la República de Colombia**

“La sociedad humana (...) se nos presenta como una inmensa máquina cuyos ordenados armoniosos movimientos producen innumerables efectos agradables (...) la virtud (...) es el fino acabado del engranaje social (...) el vicio, (...) hace trepidar y rechinar, necesariamente ofende. Esta explicación, pues, del origen del principio aprobatorio o reprobatorio, en cuanto lo deriva de un respeto al orden social, se entronca con aquel principio que concede belleza a la utilidad (...).

(Smith, Teoría de los sentimientos morales, 1759[2004], p. 117)

5.1. Introducción

El siguiente capítulo presenta los elementos fundamentales sobre Colombia para una mayor comprensión del análisis empírico. La comprensión de la realidad colombiana sobre la ESS implica tener una perspectiva histórica, tanto desde la construcción del Estado, como de la dimensión socioeconómica del país. Así es como consideran los tres reconocidos maestros a la hora de comprender el Movimiento Cooperativo colombiano,

“[Existe] la necesidad de acudir a las fuentes históricas en el proceso de formación de la doctrina cooperativa entendida como el conjunto de las doctrinas que confieren a la cooperación un papel de importancia variable en la solución de los problemas económicos y sociales”. (De Paula Jaramillo, Serrano Uribe, & Uribe Garzón, 2005, p. 14)

En específico, si miramos la historia económica de Colombia, ésta se distancia en muchas dimensiones de los estereotipos latinoamericanos, aunque algunas teorías modernas del desarrollo comparativo enfatizan la similitud en las trayectorias de las sociedades latinoamericanas (Robinson & Urrutia, 2007, p. 639).

Los elementos que se presentan están relacionados al inicio de la ESS en Colombia, considerando brevemente los aportes de los estudios sobre la época precolombina, la colonización y los inicios de la República en Colombia, con el objetivo de contextualizar el siglo XX y XXI, que serán objeto de análisis. A la vez, se consideran los aportes de la escuela colombiana en la conceptualización de la ESS y cómo han sido relevantes para la construcción de política pública. A diferencia del análisis de Argentina y Brasil, con el caso de Colombia se profundizará el análisis

estadístico con el objetivo de construir la evolución cuantitativa de las OESS en el tiempo.

5.2. Inicios de la Economía Solidaria

Como hemos visto en Argentina y Brasil, la empresa cooperativa se la relaciona con en el origen de la Economía Solidaria, al igual que en Colombia. En Colombia, las prácticas cooperativas entre la población se remontan a la época precolombina. Nos dice Uribe Garzón (1993), haciendo referencia a textos de Aldo Cardona (1974),

“No debió existir propiedad inmueble, pues todas las culturas precolombinas carecían de ella. Ahora bien, aplicado el principio de la comunicabilidad de las instituciones, es más probable el desconocimiento de la propiedad inmueble que su presencia”.

Esto es común en toda América Latina, donde el régimen de comunidad ancestral correspondería a modos de producción colectiva, donde ningún individuo poseía las tierras, teniendo solamente un valor de uso (CEPAL, 1989, p. 27).

Durante la colonización, se dio la creación de instituciones coloniales en torno a las instituciones indígenas ancestrales que poblaban el territorio (taironas, zenúes, emberas, chibchas, caribes, quechuas, arhuacos, muiscas, agustinianos, entre otros) que tenían como cotidianidad la cooperación en el uso de recursos naturales (bosques, lagos, ríos...), impulsando la cooperación entre grupos familiares para realizar trabajos comunitarios. Actualmente, algunos pueblos y comunidades campesinas conservan las instituciones socioeconómicas solidarias, como son *el convite*²⁷, *la minga*²⁸, *la mano prestada*²⁹, *la faeba y el waki*³⁰, entre otras formas de trabajo colectivo y gestión de recursos compartidos. Estas prácticas de cooperación social, que tienen como centro el trabajo, están difundidas en toda América Latina y darían origen a formas cooperativas muy heterogéneas en los países del continente (CEPAL,

²⁷ El *convite* es una de las practicas culturales indígena que se orienta a organizar la cooperación en el trabajo de un grupo dirigido a beneficiar a una persona del grupo, ej. la construcción de la vivienda de una persona. La persona beneficiada se encarga de la organización de la comida y la bebida, siendo abundante para tomar durante la realización de los trabajos. Es de particular significado la producción de la “chicha” (bebida fermentada de maíz).

²⁸ La *minga* o *minka* es la organización ancestral de los pueblos indígenas andinos, se basa en la organización del trabajo colectivo para la construcción de bienes públicos (carreteras, escuelas, salas comunales...), de igual manera es una forma de organización de los trabajos en el medio rural donde participa un amplio número de personas que conforman la comunidad. Para mayor información sobre la minga en la región andina se aconseja profundizar en la pagina web de la Organización Nacional Indígena de Colombia –ONIC- (<http://cms.onic.org.co>)

²⁹ La *mano prestada* es otra forma de organización del trabajo en el medio rural. Consiste en el intercambio de tiempo de trabajo entre los miembros del grupo, en épocas de siembra o cosecha. Se organiza el trabajo desde la retribución de la mano de obra con aquel que presta la mano de obra.

³⁰ La *faeba* y el *waki* son variantes de la mano prestada haciéndola más compleja. La *faeba* consiste en el intercambio de fuerza trabajo considerando el tiempo (medio o día entero) en una actividad específica, previamente concertado entre los miembros del grupo, de tal forma que el intercambio es de tiempo incluyendo así la asimetría del esfuerzo. El *waki* implica la utilización de insumos comunes en la producción agropecuaria (ej. semillas), previo acuerdo de especialización. La práctica ha sido desarrollada en la zona cafetera y consiste sustancialmente en compartir el riesgo de la cosecha, donde existen diferentes aportes en la función de producción (ej. trabajo y tierra).

1989, p. 27). En el caso colombiano, tribus como los Chibchas, los Tayronas, los Zenúes y los Agustinos tendrían una organización más avanzada considerando la propiedad individual de las tierras y la cooperación económica debido a la organización institucional sedentaria, conformado actividades productivas agrícolas que producían excedentes y permitieron estructurar las explotaciones comunitarias hacia procesos de cooperación más avanzados.

En el caso de los chibchas, los cronistas de la colonización narran sobre la organización en la Sabana de Bogotá,

“(…) la unidad socio-cultural mínima de organización por encima de la familia parece haber sido lo que los españoles llamaron parcialidad y los indios llamaron uta, un término mencionado en los documentos de archivo pero no en los relatos de los cronistas. La uta debió ser a la vez una unidad territorial y de parentesco, con énfasis matrilineal para su pertenencia a ella y residencia preferencialmente local, en la localidad del tío materno. Cada uta tenía un jefe, también llamado uta. Las agrupaciones de varias utas estaban sujetas a una autoridad más alta a quien los españoles llamaron capitán. Las comunidades estaban compuestas por varias capitanías (dominios de los capitanes) que usualmente estaban bajo la jurisdicción de un solo cacique, cabeza o jefe político, judicial, económico y ceremonial”. (Villamarín & Villamarín, 1981, pp. 91-92)

También es del mismo parecer Correa Rubio sobre la estructura política y la externalidad positiva que creaban en la cultura del Altiplano Cundiboyacense,

“Esa vía avicular también seguía la transmisión de los cargos políticos y religiosos pero, contrario a las afirmaciones sobre la centralización política argumentada por los hispanos, los cacicazgos entretrejan una extensa red de intercambio social que articulaba distintos y distantes cacicazgos por todo el altiplano, pues la exogamia obligaba el intercambio matrimonial, de manera que las denominadas “capitanías” se beneficiaban del intercambio social, económico y cultural” (Correa Rubio, 2005, p. 202)

Según Tovar (1974) la organización de los Chibchas implicaría una organización de la tributación para el sostenimiento de los caciques, incidiendo en la evolución de la cooperación social y económica. De hecho, el historiador Vicente Restrepo (en Uribe Garzón, 1993) basándose en las obras del cronista franciscano Frau Pedro Simón afirma la existencia de la propiedad individual que formaba parte de los rituales,

“La propiedad individual de las tierras existía entre los chibchas y los bienes raíces se transmitían por herencia a las mujeres y a los hijos del difunto. Como los objetos de lujo, esmeraldas, tunjos, y joyas de oro y cobre eran propios de la persona, las enterraban con ellos y así esta parte de la riqueza, a la vez particular y pública, dejaba de acumularse y cada generación se veía precisada a renovarla” (Restrepo en Uribe Garzón, 1993).

Los textos que analizan las relaciones cooperativas o de propiedad solidaria en la época precolombina se basan en las crónicas de la Conquista de las Indias, pero es el

caso de pensar cómo evolucionarían las formas de cooperación económica y social ante la presencia de dinámicas coloniales. Fray Bartolomé de las Casas recogió algunos hechos en su “*Brevísima relación de la destrucción de las Indias*” escrita en 1552, en la parte que se hace referencia al Nuevo Reino de Granada, de las Casas describe:

“Dicen en la dicha probanza los testigos, que estando todo aquel reino de paz e sirviendo a los españoles, dándoles de comer de sus trabajos los indios continuamente y haciéndoles labranzas y haciendas e trayéndoles mucho oro y piedras preciosas, esmeraldas y cuanto tenían y podían, repartidos los pueblos y señores y gentes dellos por los españoles (...) y puestos todos en la tiranía y servidumbre acostumbrada (...) viniendo a servir mucha cantidad de gente a los españoles y estando sirviendo con la humildad e simplicidad que suelen, seguros, vino el capitán una noche a la ciudad donde los indios servían, y mandó que a todos aquellos indios los metiesen a espada, estando de ellos durmiendo y dellos cenando y descansando de los trabajos del día. Esto hizo porque le pareció que era bien hacer aquel estrago para entrañar su temor en todas las gentes de aquella tierra” (De las Casas, 1552).

Ante los hechos descritos por Fray Bartolomé De las Casas sería obvio pensar en la evolución de los comportamientos de cooperación social en el territorio, siendo modificado por un agente externo. En el caso de los Chibchas serían modificadas sus estructuras de intercambio y producción económica, como es el caso de los centros de mercado de Turmeque y Sorocotá (en el Departamento de Boyacá) donde los Muisca³¹ intercambiaban los resultados de las labores artesanales, como el tejido de mantas, la manufactura de la cerámica y la delicada orfebrería que, junto con la explotación de minas de sal y de esmeralda, promovían un activo intercambio que incluía gentes extranjeras con quienes se trocaba en mercados regionales para obtener aquello que no conseguían en sus territorios (Langebaek, 1987) .

Con el proceso de conquista y colonización del continente se dio inicio al mercantilismo que fortaleció las relaciones entre las Colonias y la Metrópoli favoreciendo el desarrollo de las elites de la Metrópoli, en cambio la situación de la población en las colonias no sería de gran desarrollo,

“La masa general de los Granadinos y Venezolanos estuvo sumida en las más profunda ignorancia cerca de tres siglos, ó en todo el tiempo que los Españoles dominaron estos países. Los Indios, los esclavos, los labradores y artesanos, es decir los cuatro quintos de la población, no aprendían á leer porque eran raras las escuelas primarias, que solo se encontraban en algunas villas y ciudades populosas” (Restrepo, 1827, pp. 79-80).

El subdesarrollo en el que estaba sumergida Nueva Granada se debía a la función de control del Tribunal de la Inquisición en la entrada y difusión de libros capaces de

³¹ Nombre dado a los pobladores del Altiplano Cundiboyacense por los conquistadores españoles. El Altiplano comprenden casi la totalidad de los departamentos de Cundinamarca y Boyacá. El término sería una traducción de hombre (*muxca* en lengua chibcha) (ver nota pág. 59 de El Carnero de Juan Rodríguez Freyle).

ilustrar a los pueblos (Restrepo, 1827, p. 88). El trabajo de José Manuel Restrepo, todavía condicionado por los hechos de la Independencia, resulta relevante para entender la dimensión socioeconómica de Colombia antes de la Independencia.

Durante la época de la colonia se crean las Cajas de Comunidad o Cajas de Censo, los Pósitos de tradición castellana y los Montepíos, entidades que tenían el objetivo de prestar servicios de ahorro y préstamo a través de fondos comunes que incluían enseñanza, cuidado, seguridad pública, caminos, regadío, crédito y el fomento de la agricultura en el caso de las Cajas de Censo que se dan en toda la Colonia (Lamas, 1957, p. 298). También haciendo referencia a las actuales cooperativas de ahorro y crédito se constituirían los Montes de Piedad del siglo XVIII. En la época de la Independencia (1810-1819), caracterizada por guerras internas entre los defensores de la emancipación de la Metrópoli, aparecieron sociedades de auxilio mutuo como primeros orígenes de las mutuales que se emergerían como modelo de prestación de servicios a población pauperizada durante el siglo XIX, así mismo las Sociedades de Artesanos, que actuaban en defensa de los gremios según el historiador Restrepo (citado por Uribe Garzón, 1993).

Ya entrado el siglo XX, desde la visión socialista liberal, el General Rafael Uribe Uribe plantea la concepción del trabajo cooperativo como una fase superior del trabajo asalariado (Castillo, et al., 2011, p. 44). En concreto el discurso de 1904 y publicado en 1911 por el diario “El Liberal” hace referencia a la propiedad y la evolución del trabajo asalariado hacia un trabajo cooperativo,

"(...) Creemos que la intangibilidad de la propiedad es uno de los principios tutelares de la civilización, pues que constituye el amparo de la vida de familia y es como la coraza de la libertad personal, garantía, independencia y fuente de energía humana; pero creemos también que si el salario moderno señala un evidente progreso sobre la esclavitud antigua, quizás no es el último peldaño de la evolución, porque en lugar de la producción de tipo monárquico y paternalista, vendrá un día la de tipo cooperativo, más eficaz y justa por cuanto entrega a los obreros mismos, esto es a los que ejecutan el trabajo y crean el producto, la parte proporcional que les corresponde"
(en Uribe Garzón, 1993. Negrilla propia)

En 1916 se presenta el primer proyecto cooperativo por el Ministerio de Agricultura durante gobierno de José Vicente Costa, Ministerio que era dirigido por Benjamín Herrera (Castillo, et al., 2011, p. 44). Este es el primer tentativo de fomento de las empresas cooperativas, orientado a las cooperativas agrarias.

La década de los años '20 fraguó el origen del cooperativismo en Colombia, gracias al liderazgo individual en específicos departamentos. Resalta la figura de Adán

Puerto en el departamento de Boyacá y Santander, quien difundió las ideas cooperativas a través del Boletín Diocesano de la ciudad de Tunja (Uribe Garzón, 1993). También, la figura de Francisco Luis Jiménez, quien sería precursor del cooperativismo en Medellín, junto a Juan María Agudelo crearían las bases para la primera ley de cooperativas del país.

A partir de la mitad de la segunda década del siglo XX se inicia el proceso de las primeras políticas públicas dirigido a diseñar la primera ley de cooperativas, con los objetivos de reconocer las cooperativas que habían sido fomentadas por el movimiento sindical en Antioquia y el Valle. Un momento importante se da durante el Congreso Obrero celebrado el año 1925, que dio origen a la Confederación Obrera y creó un sección de cooperativas que tendría efecto en el fomento de cooperativas de producción y consumo. Esta actividad dio como resultado la promoción de cooperativas por líderes sindicales (Zabala Salazar H. , 2004, p. 8), durante la década de los años '20 –antes de la primera ley de cooperativas-. Durante la década de 1920 se crearían cooperativas de trabajadores y productores³² en la zona bananera de Santa Marta, que fueron liquidadas por el Gobierno después de la masacre del 6 de diciembre de 1928, al igual que otras cooperativas de espíritu socialista creadas por el movimiento obrero socialista (Arango Jaramillo, 2005, p. 335).

5.3. Relaciones entre Estado y las Cooperativas en el siglo XX

Existen trabajos que han clasificado las fases del cooperativismo colombiano para contextualizar la evolución del mismo. Rodrigo Parra realizó el trabajo hasta 1984 clasificando las fases por momentos clave de la historia económica y social de Colombia (CEPAL, 1989, pp. 137-178). El trabajo de Zabala (1997), sobre las relaciones de las cooperativas con el Estado ha planteado fases que clasificaban diversos periodos referidos a las tendencias del Movimiento Cooperativo (Fajardo, 2003; Valderrama Jaramillo, 2008). La clasificación por fases también ha sido realizada más recientemente en otros trabajos, como en Castillo *et al.* (2011, pp. 51-55) donde se identifican las etapas de evolución del cooperativismo, el trabajo de Sánchez Álvarez (2015) que hace referencia a las fases del conflicto interno y el fomento cooperativo y solidario, y en fin el trabajo de Pardo Martínez y Huertas de Mora (2015) que interpreta los periodos del cooperativismo retomando el trabajo de Serrano Uribe, Pardo Martínez y Jaramillo González (2006) sobre el estado del arte de la economía

³² Cooperativa de Trabajadores Bananeros de Ciénaga y Cooperativa de Productores Colombianos de Banano, respectivamente.

solidaria en Colombia. Los siete trabajos coinciden en diferenciar las fases de construcción del movimiento cooperativo desde los hechos y dinámicas sociopolíticas con impacto en la dimensión económica cooperativa, y proponen periodos de tiempo que se corresponden a las fases según los enfoques utilizados.

Hernando Zabala (1997), quien ha trabajado el análisis histórico de las cooperativas en Colombia, plantea la dificultad de la interpretación políticas desde la relación entre el Estado y la Economía de la Cooperación. El elemento central que identifica Zabala es la debilidad administrativa y política del organismo centralizador de las estrategias gubernamentales y la atomización coyuntural *del control y la promulgación de disposiciones legales en diversidad de agencias estatales*, haciendo referencia explícita al Departamento Nacional de Cooperativas (DANCOOP).

Consideramos que es necesario identificar cómo la debilidad administrativa y política, identificada por Zabala, ha podido ser condicionada por una política pública general desde la planeación nacional. De igual manera, se hace necesario entender cuáles han sido las confluencias y desavenencias entre el movimiento de la Economía Solidaria y su acción como fenómeno económico fomentado por el Estado en el siglo XX e inicios del siglo XXI. Así bien, en estas próximas líneas se quiere realizar una propuesta que enriquezca las fases o etapas de evolución de la Economía Solidaria en Colombia desde una lógica de relaciones entre el Estado y la Economía Solidaria que han planteado los autores anteriormente citados.

A continuación, para especificar en un plano cronológico las relaciones entre el Estado y el Cooperativismo se introduce la fase previa a la planificación nacional y sus hechos más relevantes para las cooperativas. Las consideraciones realizadas por Sánchez Álvarez (2015, p. 70) toman las etapas del “Preámbulo (1919-1929)” y de “Promoción (1930-1958)” de Castillo *et al.* (2011) que se caracterizan por las acciones de la Iglesia, el Movimiento Sindical y el Estado como promotores del cooperativismo en Colombia. Estos actores fomentaron las cooperativas desde el socialismo liberal durante la fase Preámbulo y se reconocen oficialmente en la etapa de Promoción con la promulgación de la primera ley de cooperativas (Ley n. 134 de 1931), la creación de la Superintendencia Nacional de Cooperativas (Decreto n. 1339 de 1932) como entidad de promoción, fomento y control de las empresas cooperativas. Durante este periodo del año 1919 a 1958, la situación sociopolítica de Colombia estaba caracterizada por tres situaciones económicas relevantes; (i) el despegue del sector cafetero, (ii) los primeros experimentos de intervención estatal y (iii) un malestar tanto en las zonas

urbanas como rurales que caracterizarán el inicio de siglo hasta 1929 (Bejarano Ávila, 2007, p. 195).

La primera fase que consideramos como pre-planificación hasta finales de la década de los '50 se dan diferentes cambios estructurales en Colombia, además de una crisis mundial. En el caso de Colombia, la crisis mundial se agudiza con la crisis cafetera y junto a amplias medidas económicas ortodoxas basadas en políticas arancelarias, caracterizando la tercera y cuarta década del siglo XX. Asimismo, esta etapa se caracteriza por el impulso externo para la creación de propuestas de cooperativas de ahorro y crédito y cooperativas de consumo, caracterizándose por el fomento de cooperativas en población con bajos recursos económicos y con carencias sociales (Pérez, 2000, pp. 36-38). También, fase se caracteriza por las primeras leyes dirigidas a las cooperativas. Anteriormente se ha identificado la Ley n. 134 de 1931 y el Decreto 1339 de 1932, pero existen otras dos leyes que tiene como propósito ordenar el modelo empresarial cooperativo desde una clara intervención del Estado, son la Ley n. 61 de 1936 que da competencias a los municipios para establecer el número de cooperativas de consumo *que sean necesarias para atender a las necesidades de los habitantes de los barrios obreros* (art. 1º, párrafo 5). La anterior ley establece una serie de disposiciones para la construcción de la vivienda en aquellos municipios mineros, pero incluye la necesidad de abastecimiento de alimentos, identificando las cooperativas de consumo (autorizadas por el municipio) como instrumentos para resolver las necesidades de los habitantes.

De igual manera, y al final de fase pre-planificación, la Ley n. 19 de 1958 fomenta el sistema cooperativo de producción, de distribución y de consumo (art. 23, apartado g). Además es una ley orientada a la reforma administrativa para asegurar la coordinación y la continuidad de la acción del Estado como dirección económica y de planificación. Se crea el departamento administrativo de planeación y servicios técnicos (art. 3) y se le dan funciones específicas de análisis, preparación, programación, coordinación interministerial, prescripción y prospección de las inversiones públicas, entre otras. La nota interesante de la Ley n. 19 de 1958, se encuentra en el apartado de descentralización y tutela administrativa que plantea la acción de fomento del gobierno, *desde los sistemas que juzgue más aconsejables*, para incentivar la cooperación de los vecinos de cada municipio organizando cooperativas

de producción, de distribución y consumo, entre diferentes acciones³³. El Gobierno para dar cumplimiento a lo anterior se plantean: suministrar asistencia técnica para la promoción de la cooperación comunal, establecer subvenciones para los establecimientos y organizaciones, dictar medidas necesarias para dar efectividad a las disposiciones legales para los propietarios de fincas, autorizar a los concejos municipales para eximir del impuesto predial el valor de nuevas viviendas populares, organizar cursos e instituciones para la preparación del personal encargado de promover la formación de las juntas de acción comunal a que se refiere el artículo anterior (art. 24 de la Ley).

En esta primera fase se distingue la acción del Estado en la organización o planificación económica para fomentar cooperativas y otras organizaciones comunitarias, con el fin de promover el desarrollo del territorio. Se distinguen los primeros connatos del fomento cooperativo por parte del Estado para resolver problemas o fallos del mercados. Desde la década de los años '30 hasta finales de la década de los '50 el cooperativismo fue incrementando, pasando de cuatro cooperativas con 1.807 miembros en el año 1933, hasta cerca de 450.000 en 759 cooperativas a inicios de los años '70 (CEPAL, 1989).

En relación a la integración cooperativa en la primera mitad del siglo XX, Uribe Garzón (1965 [2002], p. 360) destaca la creación de la Unión de Cooperativas de Colombia (UNICOOP) en 1948. También se destaca la Liga Nacional de Cooperativas Limitada (LINALCO) creada en 1951, la Asociación Colombiana de Cooperativas en 1953 y la Alianza Cooperativa Colombia en 1954, aunque como dice Uribe Garzón, “*La vida de estas organizaciones fue breve y en el caso de la UNICOOP fue irregular (...) (ídem).*”

A partir de 1959 en Colombia se inicia formalmente la planificación nacional por parte del Gobierno con la constitución de las instituciones de planificación. En los próximos dos capítulos se detallaran y se analizaran las dinámicas de la planificación nacional en el fomento directo e indirecto de las cooperativas.

³³ Las acciones que plantea el artículo 23 de la Ley n. 19 de 1958 son: aumentar y mejorar los establecimientos de enseñanza y los restaurantes escolares; aumentar y mejorar los establecimientos de enseñanza y los restaurantes escolares; administrar equitativamente las aguas cuyo uso pertenezca a varios riberanos (...); mejorar los sistemas de explotación agrícola, construir y mantener carreteras, puentes y caminos vecinales; organizar cooperativas de producción, de distribución y de consumo; organizar bolsas de trabajo; y fomentar la difusión del deporte y de espectáculos de recreación y cultura.

5.4. Grupos de investigación sobre cooperativas y Economía Solidaria

En Colombia la referencia nacional para los estándares de calidad en la investigación es el Sistema Nacional de Ciencia e Investigación. El Sistema Nacional está organizado por el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e innovación (COLCIENCIAS) creado en 1968 y transformado recientemente por la Ley n. 1286 de 2009 (COLCIENCIAS, 2014). Así bien, se pone atención a la reorganización y clasificación de los grupos de investigación realizada con la última convocatoria (n. 693 de 2014), desde estándares y criterios internacionales, reconociendo la investigación de los grupos.

La convocatoria tuvo 5.898 grupos solicitantes, de los cuales 3.898 fueron reconocidos como Grupos de Investigación, Desarrollo Tecnológico o de Innovación. Los grupos distribuidos por categorías después de un proceso de revisión y auditoria se distribuyeron como sigue: *Grupos AI: 260, Grupos A: 356, Grupos B: 716, Grupos C: 1.403 y Grupos D: 1.040.* (COLCIENCIAS, 2015b, pp. 1-2). Es necesario precisar que la metodología de medición estuvo centrada en la comparación del área de conocimiento (*ídem*). El número de profesionales de investigación (PDI) que tuvieron los criterios para certificarse y avalarse se distribuyen como sigue: *Senior: 971, Asociado: 2.851, Junior: 4.103* (COLCIENCIAS, 2015a, p. 1).

A través de la interrogación de la bases de datos SCIENTI de Colciencias³⁴, se ha definido el número de PDI que se han orientado y se orientan a la Economía Solidaria y Cooperativas, con la titularidad o participación en productos de investigación y con la participación en proyectos de investigación. Ante esta consulta se han obtenido el número total de 14 PDI, ampliando la búsqueda de investigadores que declaran que tiene productos relativos a “cooperativas” y “economía solidaria” se alcanza a un total de 41 y 43 respectivamente. De igual modo quienes participan en proyectos sobre “economía solidaria” son un total de 66 y 64 PDI sobre “cooperativas”.

Con el propósito de conocer los campos científicos de los PDI se ha consultado la base de datos con interrogaciones específicas, discriminando las áreas de actuación

³⁴ Metodología de consulta bases de datos SCIENTI en <http://scienti.colciencias.gov.co:8083/ciencia-war/>: Patrón de búsqueda avanzada de investigadores con los siguientes parámetros; i. Opción “Producto”, se ha realizado la búsqueda con los criterios: (economía AND solidaria), (cooperativas) y [(economía AND solidaria)OR(cooperativas)] ii. “Proyecto”: igual criterios que en el campo “Producto” y iii. “Áreas de actuación”: los criterios han sido (Economía y Negocios), (Derecho), (Sociología), (Historia y antropología), (Ciencias Políticas), (Psicología) y (Geografía social y económica). Fecha última consulta bases de datos: 21 de noviembre, 2015. Posible error cualitativo: la base de datos SCIENTI se basa en la actualización de las hojas de vida de los investigadores con un formato específico.

desde la diferencia entre productos y proyectos en economía solidaria y cooperativas. En la siguiente tabla se encuentran tabulados las áreas de conocimiento cubiertas por los PDI que han realizado productos y proyectos relacionados con la Economía Solidaria y las Cooperativas.

Tabla 6. Campos científicos de estudio sobre la Economía Solidaria y cooperativas en Colombia.

Áreas de Actuación	Productos finalizados		Proyectos en curso	
	(economía AND solidaria)	(cooperativas)	(economía AND solidaria)	(cooperativas)
Economía y Negocios	12	16	27	25
Derecho	2	3	1	10
Sociología	1	1	1	1
Historia y antropología	12	11	15	12
Ciencias Políticas	2	2	4	4
Psicología	2	2	2	0
Geografía social y económica	12	11	16	12
Totales	43	41	66	64

Fuente: Elaboración propia a partir de consulta de base de datos de COLCIENCIAS (2015)

De la anterior tabla podemos identificar que la mayor concentración de PDI es en el área de conocimiento de “Economía y Negocios”, seguida de “Geografía social y económica” e “Historia y antropología”. Existen áreas que son pertinentes para la investigación que estamos realizando como es en el área de conocimiento de la “Ciencia Política”. De la literatura revisada en análisis de políticas públicas para la ESS en Colombia se encuentra realizado en la mayor parte por PDI relacionados al área de conocimiento de la “Economía y Negocios”.

En el análisis de la conformación del tejido académico en Colombia, nos hemos orientado a identificar el espacio de agregación de proyectos y actividades de investigación y formación sobre Economía Solidaria y Cooperativas. Para realizar este ejercicio de búsqueda hemos puesto atención en los grupos de investigación existentes en la base de datos SCIENTI y aquellos grupos que han sido evaluados en el Convenio n. 693 de 2014. En la siguiente tabla se han identificado los grupos de investigación que tiene como objetivo la investigación, docencia y extensión de temáticas generales y específicas de la Economía Solidaria y el Cooperativismo en el país.

Tabla 7. Grupos de investigación en Colombia sobre Economía Solidaria.

Año de creación	Nombre de Grupo	PDI líder del Grupo	Estado actual de Clasificación	Número PDI activos
1994	Unidad de Estudios Solidarios (UNES)	Marietta Bucheli Gómez	Grupo sin clasificación	12
1995	ECOSOL	Olga Lucia Arboleda Álvarez	Categoría C en Convocatoria 693 de 2014	14
2000	Organizaciones de economía solidaria	Myriam Carrillo Bautista	Grupo sin clasificación	5
2003	Grupo interdisciplinario de economía social y solidaria –GIESSEC-	Pedro Torres Osorio	Grupo sin clasificación	4
2005	Arte solidario	Luz Patricia Pardo Martínez	Categoría D en Convocatoria 693 de 2014	4
2006	INDESCO	Jarrison Martínez Collazos	Grupo sin clasificación	3
2007	Ágora Solidaria	Carlos Augusto Castro Castro	Grupo sin clasificación	7
2007	Grupo lasallista de economía solidaria	Alicia Milena Torres Cárdenas	Categoría D en Convocatoria 693 de 2014	8
2010	Grupo de investigación en economía solidaria (GIES)	Pator Emilio Pérez Villa	Grupo sin clasificación	7
2010	GIPC	Micaela Piedad Ramírez De Guerrero	Grupo sin clasificación	4

Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta de ScienTI³⁵

De la anterior tabla se puede observar el número total de PDI activos (n. 68) identificados anteriormente como investigadores con productos sobre Economía Solidaria y Cooperativas. En una interpretación cuantitativa podemos decir que la mayoría de los PDI que han realizado y publicado productos se encuentran en los grupos de investigación identificados. Debemos considerar que los PDI identificados en SCIENTI con productos o con una participación en proyectos de investigación (tesis de grado, de maestría, etc..), se encontraron un total de 44 PDI fuera de los grupos anteriormente identificados.

³⁵ La consulta se realizó en la base de ScienTI, en el siguiente vínculo: <http://scienti.colciencias.gov.co:8083/ciencia-war/> en fecha 01 de octubre de 2015.

Del análisis de los diez grupos de investigación que se encuentran en SCIENTI, sobresalen algunas conclusiones sobre el estado de los recursos humanos dedicados a la investigación directa en Economía Solidaria y Cooperativas. La primera conclusión que se destaca es el bajo reconocimiento de los grupos dentro de la Convocatoria n. 693 de 2014 que tenía el objetivo de identificar los grupos de investigación a través de la verificación del cumplimiento de los criterios exigidos en la definición de “grupo”.

El modelo de medición para ser clasificado como grupo estaba basado en el análisis de las trayectorias de los investigadores, que debían ser registradas en forma de *curriculum vitae* en la plataforma ScienTI y tener requisitos formales como grupo; mínimo dos integrantes, uno o más años de existencia, aval por una institución registrada en la plataforma, tener al menos un proyecto de investigación y los requisitos de producción propia de mínimo de un producto por año declarado (COLCIENCIAS, 2014, p. 24). Una vez obtenidos los anteriores requisitos los grupos de investigación fueron medidos considerando la trayectoria investigadora y académica de sus miembros, obteniendo una clasificación por categorías, a saber; A1, A, B, C y D (*ibidem*, pp. 71-71).

De los diez grupos de investigación en Economía Solidaria y Cooperativas, solamente tres grupos fueron clasificados, siendo; el grupo ECOSOL en categoría C, el grupo Arte Solidario y el Grupo Lasallista de Economía Solidaria en categoría D. Siguiendo las pautas de la Convocatoria n. 693 de 2014 se puede decir que los PDI clasificados, han sido un total de 26 PDI de 68 que integran los diez grupos de investigación.

Cabe preguntarse por qué los demás grupos no han clasificado en categorías de la Convocatoria. La respuesta reside en dos variables, la primera variable objetiva relativa a que los grupos no alcanzan los niveles exigidos, y la segunda variable subjetiva: el grado de complejidad de la Convocatoria junto con la escasez de recursos dedicados para gestionar las pautas y procedimientos de la convocatoria.

En la consulta a ScienTI se ha podido encontrar otros grupos con agendas de investigación y productores indirectamente relacionados con la ESS. Estos grupos de investigación e PDI están relacionados con agendas de investigación relativas a procesos del mercado laboral, al desarrollo rural, al desarrollo social, innovación social, políticas públicas, derechos humanos, responsabilidad social, emprendimiento social y Economía Popular, entre otros.

De igual manera existen otros centros o instituciones de investigación y educación que realizan investigación, educación y extensión sobre la ESS en el país. Son los casos del Centro de Investigación y Educación Cooperativas (CIEC), como entidad de la Cooperativa de Profesores de la Universidad Nacional de Colombia. También se destaca la “Escuela de Economía Solidaria”, siendo una entidad de Corporación Universitaria UNIMINUTO y adscrita al Centro de Pensamiento de la Corporación Universitaria. Estas dos realidades son entidades acreditadas por la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias para realizar los cursos básicos en Economía Solidaria dirigido a todos los nuevos asociados que quieran asociarse a cooperativas en el país, siendo una exigencia legal.

En el caso de la “Escuela de Economía Solidaria”, cuenta con en la actualidad con 11 docentes y PDI que realizan tres diplomados sobre la gestión socioempresarial solidaria y la aplicación de instrumentos a las Economía Solidaria (ej. finanzas solidarias), un curso básico de cooperativismo y de economía solidaria y un curso especializado para el fortalecimiento de las organizaciones. De igual manera la escuela ofrece tres asignaturas permanentes a sus estudiantes (Oses, 2015). Las acciones de investigación del grupo están orientadas a la experiencia práctica y conocimiento aplicado que caracterizan la proyección social de la Corporación Universitaria, teniendo una fuerte incidencia en población vulnerable de Bogotá. La característica de esta realidad está centrada en el desarrollo comunitario y la economía social y solidaria es un instrumento viable para la organización de las propuestas lideradas desde la orientación socio-comunitaria de la Corporación UNIMINUTO.

En segundo lugar, el CIEC está reconocido como una institución auxiliar del cooperativismo colombiano desde el 2011, creada por la “Cooperativa de Profesores de la Universidad Nacional” en 1977. El propósito del CIEC es la generación de conocimientos sobre la ESS a través de su portafolio de servicios (educación, formación y extensión). Las actividades centrales que realiza y ofrece en Colombia a las cooperativas van desde la organización de cursos, encuentros y eventos hasta la asesoría y asistencia técnica a cooperativas y otras organizaciones (Silva, 2015). De igual modo realiza publicaciones en diferentes líneas de investigación, que dependen de la organización y dirección estratégica del CIEC. En fin, cuenta con recursos humanos (n. 11) que realizan investigación, formación y extensión en el territorio nacional.

De igual modo existen otras organizaciones que realizan formación y educación solidaria en el territorio, en el caso específico las diferentes organizaciones del sector (ASCOOP, Confescoop-Antioquia, etc.). La función de estas organizaciones fundamentalmente es ofrecer servicios de formación, educación y asistencia técnica-legal a las cooperativas. En algunos ejemplos pueden contar con revistas de difusión de noticias y artículos relativos a la economía social y solidaria, siendo un medio de multiplicación y canalización de mensajes del Movimiento Cooperativo nacional.

5.5. Aportes a la conceptualización de la Economía Solidaria y su influencia en las políticas públicas

Para entender la corriente colombiana sobre la Economía Solidaria y el cooperativismo es necesario identificar la influencia de autores colombianos en las políticas públicas y en el sector cooperativo y de la Economía Solidaria. De esta forma podemos identificar la influencia en un primer periodo de Adán Puerto, precursor del cooperativismo en el departamento de Boyacá desde la publicación de artículos en el Boletín Diocesano de Tunja y el semanal “El Vigía” durante los años ‘20 del siglo XX (Uribe Garzón, 1993). A seguir la importancia de Francisco Luís Jiménez en el departamento de Antioquía a partir de los años ‘30 y hasta finales del siglo. El rol fundamental de los colombianos Antonio García Nossa y Orlando Fals Borda como consultores internacionales en el UNRISD y para diferentes gobiernos nacionales sobre temas de cooperativas agropecuarias como es el caso de García Nossa durante los años ‘60 y ‘70. El trabajo híbrido de Francisco de Paula Jaramillo, Rymel Serrano Uribe y Carlos Uribe Garzón conjugando el rol de dirigentes e investigadores durante los años ‘80 y ‘90, también el trabajo de Carlos Julio Pineda como director ejecutivo de la OCA en los años ‘90. Y a partir de mediados de los años ‘90 la labor de los grupos de investigación ECOSOL y UNES.

Anteriormente hemos definido la importancia de Adán Puerto como pionero del cooperativismo, a continuación detallaremos aquellos pioneros que siguieron y siguen su estela desde la aplicación del pensamiento-acción del cooperativismo y de la Economía Solidaria. Entre ellos se encuentra Francisco Luís Jiménez, abogado antioqueño, presidente de Organización de Cooperativas de América (OCA) entre 1966-1974 (Zabala, 2009). Francisco Luís Jiménez se graduaría de derecho en 1930 con una tesis sobre las cooperativas que sirvió de documento base para la primera ley cooperativa en Colombia (Arango, 2005, p. 133).

Entre la década los años '40 y '70 tuvieron relevancia los trabajos de García Nossa sobre el régimen cooperativo y su relevancia en la economía latinoamericana (García Nossa, 1946). Asimismo, el impacto de las cooperativas agropecuarias en varios países de América Latina con una serie de publicaciones relevantes para entender el fomento del cooperativismo agropecuario en América Latina (García Nossa, 1976a; 1976b; 1976c). También los trabajos puntuales de Orlando Fals Borda pero de gran importancia para entender la instrumentalización de las cooperativas por parte del Estado en el fomento del desarrollo rural con población campesina (Fals Borda, 1971a; 1971b).

A partir de finales de la década de los años '70 aparecen autores destacados y actores de primera fila en el construcción de la identidad solidaria, realizando una labor de orientación del cooperativismo y la economía solidaria. Nos referimos a Francisco de Paula Jaramillo, Rymel Serrano y Carlos Uribe Garzón, entre otros. Prestaremos mayor atención a los anteriores tres, sobre todo por su relevancia y reconocimiento entre la comunidad académica y la órganos directivos de la Economía Solidaria y Cooperativas colombianas.

Rymel Serrano Uribe fue Superintendente Nacional de Cooperativas, presidente y gerente de UCONAL, y actuó como alto funcionario del programa cooperativo para comunidades agrícolas de las Naciones Unidas, participando en los proyectos de fortalecimiento del DANCOOP en los años '70 y '80 (Proyecto OIT/PNUD/COL 76/016 y OIT/PNUD/COL 84/010) entre otros. De igual manera su actividad de publicación relativa a las cooperativas con trabajos como "Doctrina y Ley", "Participación Participativa" (Serrano Uribe, 1994) y obras conjuntas como "Estado del Arte del Sector Solidario en Colombia" (Serrano Uribe, Pardo Martínez, & Jaramillo Morales, 2006).

A su vez, Francisco De Paula Jaramillo se desempeño como gerente de La Equidad Seguros y la Escuela de Administración Cooperativa, Director ejecutivo de la Organización de las Cooperativas de las Américas (OCA), consejero de la presidencia para el desarrollo social y director del DANCOOP en el gobierno del presidente Belisario Betancur, desempeñándose también como consultor de las Naciones Unidas en el Programa nacional de microempresas de Guatemala. En la publicación "Quince afirmaciones cooperativas", presenta de forma sintética las evidencias para alcanzar el éxito en la gestión cooperativa desde la motivación de una racionalidad económica alternativa (De Paula Jaramillo, 2008).

El más prolijo de los tres, en producción escrita, se puede considerar a Carlos Uribe Garzón, destacándose textos como “Bases del Cooperativismo” (1965 [2002]) que ha sido actualizado y revisado por el autor en cinco ediciones, enriqueciendo la obra en cada edición. También destacar “Historia del movimiento cooperativo” (Uribe Garzón, 1993) y “Crisis Ideológica del Cooperativismo” (Uribe Garzón, 1998) donde se plantea las reflexiones en torno al verdadero propósito de las empresas cooperativas y su impacto social así como la dirección que deben tener desde la coherencia y congruencias de los principios y valores cooperativos. Uribe Garzón fue un exponente del cooperativismo, participó en diferentes consejos de administración de cooperativas y de agremiaciones, como director ejecutivo de ASCOOP, y fue miembro del comité de trabajo del Instituto Interamericano de Financiamiento Cooperativo y Secretario General de la Asamblea Constitutiva de la OCA.

Rymel Serrano Uribe y Carlos Uribe Garzón, junto con Henry Serrano Uribe, en 1958 fundaron el INDESCO (Instituto de Economía Social y Cooperativismo³⁶) con el objetivo de formar líderes cooperativistas. Actualmente INDESCO, a pesar de no estar clasificado en el sistema de Colciencias, coordina la Revista “Cooperativismo y Desarrollo”, siendo un punto de referencia académico a nivel nacional e internacional. A nivel nacional tiene una red de investigadores que dentro del halo institucional de la Universidad Cooperativa de Colombia realizan investigaciones con implicaciones locales en diferentes temáticas importantes para el desarrollo y el crecimiento de la Economía Solidaria en Colombia.

De los trabajos conjuntos entre ellos y con otros autores, cabe destacar “Luces y sobras en el cooperativismo colombiano” (Díaz García, Uribe Garzón, De Paula Jaramillo, & Köhler, 2000) en el cual se presentan orientaciones para superar la crisis de identidad que se vivió en la década de los noventa en Colombia, y “Conversatorio sobre la utopía cooperativa” (De Paula Jaramillo, Serrano Uribe, & Uribe Garzón, 2005) donde se discute sobre la doctrina cooperativa y su relación en la conformación de ideología, teoría y ciencia en el mundo y en Colombia. La obra de los autores destaca por la producción de artículos y ensayos, así como actas de conferencias y seminarios. De igual manera destacar su labor en la guía y orientación de las cooperativas en el país formando parte de consejos directivos de cooperativas y asociaciones cooperativas y como orientadores de las cooperativas del país, un

³⁶ INDESCO se convertiría en 1983 en la Universidad Cooperativa y sería reconocido por el Ministerio de Educación Nacional en 2002 mediante la resolución n. 1850 dando vida a la Universidad Cooperativa de Colombia. Actualmente INDESCO es un grupo de investigación de la Universidad Cooperativa de Colombia conformado por tres investigadores activos.

ejemplo es la carta que invita a reflexionar la decisión de la Asamblea de la Cooperativa Coomeva para realizar su actividad financiera a través de un banco comercial controlado por el Grupo Empresarial Coomeva en 2010 , sosteniendo lo siguiente,

“(...) no nos mueve en estos planteamientos otra finalidad que la defensa de la identidad cooperativa, y la confianza que tantos colombianos han depositado en las entidades constitutivas del sector. Carecemos de cualquier forma de poder, pero sí contamos con la autoridad que nos da una vida al servicio de la idea cooperativa” (Uribe Garzón, Serrano Uribe, & De Paula Jaramillo, 2010, p. 4).

En la relación a la investigación hay que señalar que en la última década que el Departamento Administrativo Nacional de Economía Solidaria (DANSOCIAL), transformado en Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidaria (UAEOS) en 2011, ha iniciado la financiación de investigaciones para profundización sobre las temáticas actuales, además de continuar con su labor de publicación de material divulgativo y de difusión para la formación y divulgación de las múltiples organizaciones solidarias.

Al igual, el Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP) con una línea de investigación sobre economía solidaria y cooperativismo, produciendo publicaciones relevantes para el contexto nacional e internacional (Castillo, et al., 2011; Castillo, Dávila, Monsalve, Rodríguez, & Sánchez Álvarez, 2013; Obregón, Castillo, Rodríguez, & Sánchez Álvarez, 2014; Rodríguez, Sánchez Álvarez, Rodríguez, & Álvarez, 2015).

También es necesario hacer mención a otros autores con roles en la dirección de cooperativas y una acción como investigadores. Traemos a colación el trabajo de Carlos Julio Pineda ya que recoge la figura y ejemplo en el doble rol de académico y dirigente. En el caso de Carlos Julio Pineda tiene una amplia producción de literatura sobre la conceptualización de las empresas de la economía solidaria (Pineda, 1999) y sobre el cooperativismo mundial (Pineda, Pardo, & Pardo, 1994) y sobre la organización cooperativa (Pineda, 1996). De igual manera la participación en documentos de análisis de sectores cooperativos específicos con el rol del Director ejecutivo de OCA, es el caso del informe FAO/OCA/ACI titulado *“Las cooperativas agrosilvopecuarias en América Latina”* (FAO/OCA/ACI, 1994).

Como hemos visto anteriormente la existencia de diferentes grupos de investigación reconocidos por la entidad nacional COLCIENCIAS, y la existencia de centros de investigación y docencia sobre la Economía Solidaria y Cooperativas (CIEC y Escuela de Economía Solidaria de la Corporación UNIMINUTO) hace que se

den diferentes contextos para la conformación de corrientes colombiana de Economía Solidaria. En las próximas líneas se expone el trabajo de dos grupos de investigación decanos en temas de Economía Solidaria y Cooperativas en Colombia, a saber, la Unidad de Estudios Solidarios de la Pontificia Universidad Javeriana (UNES) y el Grupo de Economía Solidaria de la Fundación Universitaria Luis Amigo (ECOSOL).

La UNES se inicia en el Comité de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas en 1977 y comienza a tomar forma como línea de trabajo al interior de la Unidad de Estudios Rurales (UER) a lo largo de los años '80, siendo parte del Departamento de Investigación y posteriormente del Programa de Investigación (Dávila, 2011, p. 28). El trabajo de investigación-docencia-extensión realizado por el grupo de investigadores y docentes es emblemático del momento de desarrollo y crecimiento de la Economía Solidaria en el país. Los diferentes proyectos de cooperación con entidades internacionales y nacionales, el fomento y fortalecimiento de redes nacionales e internacionales (UNICOSOL, UNIRCOOP, RULESCOOP, entre otras) hacen de la UNES un punto de referencia para el estudio e investigación de la Economía Solidaria en el país y en la región.

El trabajo del grupo de investigación se centra en el análisis y acompañamiento del desarrollo de las organizaciones de la Economía Solidaria en el departamento de Santander y otros departamentos considerados “territorios solidarios”, que presentan experiencias exitosas en la cooperación, la solidaridad y el asociacionismo empresarial y social.

Los casos analizados por Ricardo Dávila y el grupo de investigadores de la UNES se refieren fundamentalmente a cooperativas de primer grado, con carácter multiactivo y local con especialización en servicios financieros con impacto en el desarrollo local gracias a la capacidad de organizar a diferentes actores locales. El éxito de las experiencias y casos analizados por la UNES conjugan tres elementos indispensables para el éxito del desarrollo solidario; empresa, asociación y comunidad.

A su vez, el Grupo de Economía Solidaria de la Fundación Universitaria “Luis Amigó” (ECOSOL) desarrolla desde 1995 líneas de investigación importantes en la reflexión ideológica y práctica sobre la Economía Solidaria en Colombia. La preocupación del grupo ECOSOL por dar una dimensión teórica a la economía solidaria en el país está planteada por Hernando Zabala de forma clara, “[D]urante muchos años ha sido el centro de nuestras preocupaciones intelectuales, el acercamiento a una

aproximación teórica del modelo económico y social que pudiera ser alternativo para el pueblo colombiano” (Zabala Salazar H. , 1998, p. 97).

ECOSOL ha tenido como referente primario a pensadores del Cono Sur del Continente, entre ellos, el destacado chileno Luis Razeto, de quien han recogido sus propuestas y se han identificado para la construcción de un modelo alternativo desde el empirismo de la realidad local y nacional. La propuesta de la “economía de la solidaridad” de Luis Razeto, es para ECOSOL una de las propuestas que desde los años sesenta ha puesto en valor el pensamiento y la generación de un paradigma explicativo desde la pluralidad de la diversidad, para Zabala la diversidad de propuestas existentes que explican o etiquetan “*lo alternativo*” han tenido una *elaboración teórica deficiente*” (Zabala Salazar H. , 1998, p. 100).

Así bien, ECOSOL es un punto de referencia por ser un actor relevante que desde una perspectiva territorial ha orientado su rol de investigación hacia las necesidades de un territorio bien definido, tanto desde el contexto geográfico como de identidad cultural. El Eje Cafetero y en concreto el Departamento de Antioquia, la Economía Solidaria ha sido formulada desde la identidad de las prácticas económicas desde la cultura antioqueña (Arboleda Álvarez, 2000). ECOSOL por tanto ha buscado dar una respuesta integral desde la base de la unidad, la integración y los acuerdos entre tejidos sociales, buscando claridad en los conceptos y en las prácticas solidarias (Zabala Salazar H. , 1998, p. 100). ECOSOL puede ser considerado un grupo de pensamiento de relevancia teórica, que junto con la UNES, posee un grado de empirismo siendo centros de pensamiento consolidados como referencia para contextualizar las fases históricas y su análisis en el próximo capítulo.

5.6. Reconocimiento de la Economía Solidaria como sistema socioeconómico

En los albores del siglo XXI el legislador colombiano quiso dar mayor importancia y reconocer a través de la ley de Economía Solidaria. En 1998 se promulga la Ley n. 454, considerando las organizaciones cooperativas, mutuales y fondos de empleados como cuerpo de la Economía Solidaria colombiana, pero no se excluyen otras organizaciones que se reflejen en los principios que define la ley. Existen por tanto otras formas asociativas que se inspiran en el art. 6 de la Ley n. 454 de 1998 que están reconocidas indirectamente y junto con cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales conformarían el Sistema de Economía Solidaria.

En Colombia pueden distinguirse dos clases de entidades solidarias; (i) aquellas que orientan su acción hacia el mejoramiento social, local o de convivencia de sus miembros sin abarcar actividades de orden económico o de prestación de servicios permanentes a sus asociados, y (ii) aquellas que a través de una empresa asociativa prestan servicios permanentes a sus asociados (Pineda, 1999, p. 59). Las primeras son consideradas organizaciones solidarias de desarrollo, incluyendo a fundaciones, corporaciones, asociaciones, grupos de voluntariado y organismos comunales. En cambio, las segundas se definen como organizaciones solidarias que incluyen a cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales.

Esta clasificación intenta ser una primera aproximación para definir las relaciones Estado-Economía Solidaria y determinar las políticas públicas, así como focalizar el diseño y formulación de programas y proyectos específicos para el fomento de un Sistema de Economía Solidaria planteado por la Ley,

Artículo 2º.- Definición. Para efectos de la presente Ley denomínese ECONOMÍA SOLIDARIA al sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía.

5.6.1 Reconocimiento normativo actual de las organizaciones solidarias

Para contextualizar las formas jurídicas de la Economía Solidaria a continuación se explican y presentan los marcos normativos sintéticamente. En primer lugar presentamos las organizaciones solidarias y en segundo lugar se definen aquellas más relevantes que han sido clasificadas como organizaciones solidarias de desarrollo.

Las cooperativas son consideradas organizaciones asociativas y solidarias, rigiéndose por la Ley n. 79 de 1988 y la Ley n. 454 de 1998, así como sus decretos reglamentarios y demás normas aplicables a su condición de empresa privada. Se pueden asociar a las cooperativas personas naturales mayores de catorce años o incluso menores de catorce años siempre a través de un representante legal, también personas jurídicas cooperativas y otras organizaciones reconocidas por el derecho privado sin ánimo de lucro dando vida a organizaciones de segundo nivel desde la integración cooperativa o solidaria. Asimismo se pueden asociar personas jurídicas de derecho público, dando vida a administraciones públicas cooperativas. Las

cooperativas deben contar con mínimo de veinte personas para su constitución y en el caso de cooperativas agropecuarias de diez.

Las precooperativas son entendidas como formas cooperativas especiales que pueden ser constituidas con un mínimo de cinco asociados, siendo el número de asociados variable e ilimitado al igual que su patrimonio. Las precooperativas siguen las mismas normas de las cooperativas pero con facilidades en su gestión y control. Para ello el Estatuto de la precooperativa debe contener el objeto social, el régimen de asociación, las formas simplificadas de administración y vigilancia, el régimen económico y financiero, el procedimiento para la reforma de los estatutos y el proceso para su conversión en cooperativa. Las precooperativas pueden estar promovidas por una persona jurídica pública o privada con el propósito de fomentar la asociación de personas y apoyar el proceso evolutivo de éstas hacia entidades cooperativas, desarrollando actividades de promoción orientación y asistencia técnica, administrativa o financiera.

Las cooperativas en Colombia se dividen en razón del desarrollo de sus actividades: (i) cooperativa especializada, aquella que atiende una necesidad específica que corresponde a una sola rama de la actividad económica, social y cultural, (ii) cooperativa multiactiva, atienden varias necesidades mediante la realización de servicios para sus miembros desde una sola entidad jurídica, estos servicios pueden ser realizados por secciones independientes, (iii) cooperativas integrales, aquellas que en su desarrollo del objeto social, realizan dos o más actividades complementarias para la producción, distribución, consumo o prestación de servicios.

Los fondos de empleados son organizaciones solidarias que se caracterizan por ser de derecho privado, sin ánimo de lucro y están constituidas por trabajadores/as dependientes, trabajadores/as asociados/as o por personal funcionario público, que tienen el objetivo de aumentar su bienestar a través de servicios de ahorro y crédito. Los asociados a los fondos de empleados pueden ser las personas que presten servicios a las empresas que generan un vínculo común de asociación, independiente de la forma de vinculación. Los fondos se rigen por el Decreto n. 1481 de 1989, la Ley n. 1391 de 2010 y por correspondencia a la Ley n. 79 de 1988 y la Ley n. 454 de 1998 y las demás normas que se pueden aplicar por su condición de empresa privada sin ánimo de lucro y de la Economía Solidaria.

Las asociaciones mutuales están reconocidas como personas jurídicas de derecho privado, sin ánimo de lucro perteneciendo al sistema de la Economía Solidaria. Se constituyen libre y democráticamente por personas naturales con el objetivo de brindar ayuda recíproca para satisfacer sus necesidades mediante la prestación de servicios. Las asociaciones mutuales se rigen por el Decreto n. 1480 de 1989, la Ley n. 79 de 1988 y la Ley n. 454 de 1998, así como por las normas aplicables en su condición de organización sin ánimo de lucro y de la Economía Solidaria, y las pertinentes del área del sector económico en el cual están establecidas. Las asociaciones mutuales deben ser constituidas por un número mínimo de veinticinco personas, siendo el patrimonio y número de asociados variable e ilimitado. La asociación mutua tiene una duración indefinida y funcionan conforma a los principios de autonomía, adhesión voluntaria, participación democrática, solidaridad, ayuda mutua, integración y neutralidad política, religiosa, ideológica y racial. Los servicios que ofrecen las asociaciones mutuales a sus miembros van desde la asistencia médica, farmacéutica y funeraria, subsidios, ahorro, crédito, seguridad alimentaria, actividades culturales, educativas, deportivas y otras actividades relacionadas con la seguridad y protección social de los asociados, dirigiéndose a la promoción y mejora del bienestar de los asociados y de la comunidad.

Los tres tipos de organizaciones solidarias deben registrarse en el Registro Único Empresarial y Social (RUES), así como presentar informes de supervisión a la Superintendencia de la Economía Solidaria. También pueden solicitar la admisión al Régimen Tributario Especial como organizaciones sin ánimo de lucro. El objetivo del reconocimiento como organizaciones sin ánimo de lucro implica la tributación especial como es recogido en el artículo 19 del Estatuto Tributario –actualmente en proceso de reforma–.

5.6.2. Reconocimiento normativo de las organizaciones solidarias de desarrollo

Las organizaciones solidarias de desarrollo más comunes en Colombia son las asociaciones y las corporaciones, así como los grupos o asociaciones de voluntariado y las fundaciones.

Las asociaciones y las corporaciones surgen como un acuerdo de voluntades entre dos o más personas, que se vinculan mediante la utilización de recursos para la realización de un fin como grupo o de utilidad común. Se fueron reconocidas desde el art. 38 de la Constitución Política que [se] *garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad* (art. 38 de la

Constitución Política de Colombia). De igual manera el derecho de asociación está regulado por la Ley n. 22 de 1987, el Decreto n. 1318 de 1988, el artículo 633 del Código Civil, el Decreto n. 2150 de 1995, el Decreto n. 427 de 1996, el Decreto 1529 de 1990, y el Decreto Distrital 059 de 1991.

El art. 40 del Decreto n. 2150 de 1995 suprimió el acto de reconocimiento de personería jurídica de las organizaciones civiles, las corporaciones, las fundaciones, las juntas de acción comunal y demás entidades. Antes del Decreto existía el registro en los departamentos, a partir del Decreto n. 2150 de 1995 se establece que las entidades deben formar una persona distinta de sus miembros o fundadores individualmente considerados, a partir de su registro ante la Cámara de Comercio con jurisdicción en el domicilio principal de la persona jurídica que se constituye. Las corporaciones y asociaciones deben estar registradas en el RUES y solicitar el número de identificación fiscal a la DIAN para la tributación como organizaciones sin ánimo de lucro (Jaramillo Díaz, 2010, p. 19).

Los grupos de voluntariado o asociaciones de voluntariado se rigen por la Ley n. 720 de 2001 y decreto reglamentario n. 4290 de 2005, por la cual se reconoce, promueve y regula la acción voluntaria de los ciudadanos. El art. 9 de la Ley n. 720 de 2001 establece el Sistema Nacional de Voluntariado, definiéndose como el conjunto de instituciones, organizaciones, entidades y personas que realizan acciones de voluntariado en Colombia. Los grupos de voluntariado –de acuerdo con la normativa - se consideran organizaciones de voluntariado o entidades con acción voluntaria de orden nacional, aquellos organismos que hacen presencia constante en mínimo siete departamentos, estando inscritas las sedes en los consejos municipales y cuenten con cuatro mil voluntarios en todos sus registros.

Las fundaciones son reconocidas como organizaciones sin ánimo de lucro con un fin especial, por el cual las personas fundadoras destinan bienes específicos. Por tanto, no hay personas asociadas, sino más bien bienes asociados a una destinación específica o finalidad. Para Jaramillo Díaz (2010, pp.11-12), la ley menciona el concepto de beneficencia pública al referirse a las fundaciones, entendiendo que las personas jurídicas que surgen de la voluntad de la persona fundadora, es destinar recursos a la realización de un fin que tenga beneficio público, utilidad común o de interés social, *equiparándose así estos términos en función del bienestar general de la comunidad (ibidem, p. 11).*

Caracterizar normativamente un fenómeno económico y social como son las entidades sin ánimo de lucro resulta difícil ante la multitud de normas al respecto, así mismo el número de formas jurídicas hacen que la realidad sea compleja, por tener orígenes y finalidades distintas. De igual forma para una aproximación cuantitativa de las organizaciones sin ánimo de lucro es necesario recurrir a diferentes organismos. Pasamos a realizar una aproximación cuantitativa.

5.7. Creación de la muestra para el análisis cuantitativo

Para realizar una aproximación cuantitativa a todo el universo de la Economía Solidaria en Colombia, las estadísticas disponibles se puede encontrar en el registro de entidades sin ánimo de lucro y economía solidaria (ESALES) gestionado por la Cámara de Comercio junto con todos los registros de todas las entidades u organizaciones comerciales en el Registro Único Empresarial y Social (RUES).

El RUES ofrece datos de la inscripción de organizaciones que se han constituido como entidades sin ánimo de lucro y economía solidaria, así como de las reformas y nombramientos de la entidad deberá efectuarse únicamente ante la Cámara de Comercio correspondiente a la ciudad donde la persona jurídica tenga su domicilio principal. El registro ante las Cámaras de Comercio es obligatorio para las siguientes personas jurídicas sin ánimo de lucro (artículo 2º, decreto n. 427 de 1996 y artículos 40º a 45º y 143º a 148º del decreto n. 2150 de 1995):

1. Asociaciones, corporaciones, fundaciones e instituciones de utilidad común.
2. Entidades científicas, tecnológicas, culturales e investigativas.
3. De planes y programas de interés social.
4. Organizaciones populares de vivienda
5. Asociaciones de padres de familia
6. Asociaciones de instituciones educativas
7. Asociaciones sin ánimo de lucro o de economía solidaria formadas por padres de familia y educadores.
8. Asociaciones agropecuarias y campesinas nacionales y no nacionales; y asociaciones de segundo y tercer grado.
9. Corporaciones, asociaciones y fundaciones creadas para adelantar actividades en comunidades indígenas.
10. Asociaciones de copropietarios, coarrendatarios, arrendatarios de vivienda compartida y vecinos, diferentes a las de propiedad horizontal
11. Entidades ambientalistas.
12. Cooperativas, federaciones y confederaciones, instituciones auxiliares del cooperativismo y precooperativas.

13. Fondos de empleados
14. Asociaciones mutuales.
15. Empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas.
16. Las demás organizaciones civiles, corporaciones, fundaciones y entidades privadas sin ánimo de lucro no sujetas a excepción.

Las entidades sin ánimo de lucro se registraban en el Registro de Entidades sin Ánimo de Lucro creado por el Decreto n. 2150 de 1995, también las entidades de derecho privado sin ánimo de lucro con domicilio exterior pero con actividades permanentes en Colombia tenían el Registro de Entidades Extranjeras de Derecho Privado sin Ánimo de Lucro según el Decreto n.2893 de 2011. La Economía Solidaria a través de la Ley n. 454 de 1998, en su art. 63 establece el procedimiento de registro:

“Los actos de registro e inscripción de las entidades de la economía solidaria a que se refiere la presente Ley, serán realizados por la Superintendencia a la cual corresponda su supervisión. Para el registro de acto de constitución, será condición previa la presentación del certificado de acreditación sobre educación solidaria expedido por el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria”.

Este artículo fue reglamentado por el Decreto n. 1798 de 1998, y sería modificado por el art. 146 del Decreto n. 019 de 2012, creando del Registro Único Económico y Social (RUES).

El RUES, es por tanto el instrumento actual para el registro de información y racionalización de trámites establecido por el Decreto Ley 019 de 2012, estableciendo por el art. 166 el Registro Mercantil y el Registro Único de Proponentes deben incorporar el registro de Entidades sin Ánimo de Lucro y el registro de las organizaciones de Economía Solidaria.

5.7.1. Datos del Registro Único Empresarial y Social (RUES)

La serie de datos actualizados que se han podido recopilar del RUES están desde el 2012 hasta diciembre de 2015, y son actualmente publicados por UAEOS³⁷.

Tabla 8. ESALES con matrículas activas en el RUES. Periodo 2012-2015.

ORGANIZACIÓN JURIDICA	TOTAL			
	2012	2013	2014	2015
ASOCIACIONES AGROPECUARIAS Y CAMPESINAS	6.303	6.875	8.834	6.578
ASOCIACIONES MUTUALES	2.175	2.368	2.991	653
CORPORACIONES	45.820	52.775	72.314	23.079
ENTIDADES DE NATURALEZA COOPERATIVA	17.526	18.920	25.768	22.770

³⁷ Fuente: <http://www.orgsolidarias.gov.co/?q=planeación-y-control/planes-y-programas/rues/> . Fecha actualización: 15 de febrero 2016.

FONDO DE EMPLEADOS	934	1.040	1.998	1.409
FUNDACIONES	11.049	13.127	20.178	36.176
INSTITUCIONES AUXILIARES DEL COOPERATIVISMO	103	106	143	36
LAS DEMÁS ORGANIZACIONES CIVILES	54.596	60.749	82.230	82.182
TOTAL	138.506	155.960	214.456	172.883

Fuente: Datos RUES publicados por UAEOS. Fecha de actualización: Diciembre 2015.

De la anterior tabla cabe destacar el número elevado de: “Demás organizaciones civiles, corporaciones, fundaciones”. El apartado implica todas aquellas organizaciones consideradas por el Decreto n. 427 de 1996 y n. 2150 de 1995 que no son los grandes clasificados, siendo una tendencia en aumento en el arco del periodo 2012-2015. Lo que evidencia el gran avance del mundo asociativo de organizaciones civiles sin ánimo de lucro en Colombia.

De otra forma, el número de entidades de la Economía Solidaria que son reconocidas directamente por la Ley n. 454 de 1998 (cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales) es de un total de 24.832 entidades, un 14,3% del total de las entidades que tienen matrícula activa en el RUES en 2015.

Los datos del RUES ofrecen dificultades para entender el comportamiento de las políticas de fomento. En primer lugar, estos datos son una acumulación de registros realizados por las Cámaras de Comercio a nivel nacional. En segundo lugar, las dificultades de las organizaciones para solicitar su cancelación hace el porcentaje mayor se encuentre en las organizaciones civiles que pueden ser organizaciones con matrículas activas pero no renovadas. El Decreto n. 019 de 2012 estableció la obligación de la renovación en el primer trimestre del año (antes del 31 de marzo). Los datos proporcionados por el RUES con base a las renovaciones son los siguientes:

Tabla 9. ESALES con matrícula renovada. Periodo 2012-2015.

ORGANIZACIÓN JURIDICA	TOTAL			
	2012	2013	2014	2015
ASOCIACIONES AGROPECUARIAS Y CAMPESINAS	1.636	416	1.703	2.253
ASOCIACIONES MUTUALES	483	159	577	264
CORPORACIONES	9.570	4.055	14.989	10.137
ENTIDADES DE NATURALEZA COOPERATIVA	9.377	1.016	6.287	7.579
FONDO DE EMPLEADOS	367	84	931	887
FUNDACIONES	6.668	1.111	5.751	15.524
INSTITUCIONES AUXILIARES DEL	37	2	30	8

COOPERATIVISMO				
LAS DEMÁS ORGANIZACIONES CIVILES	31.211	4.052	18.081	32.091
TOTAL	59.349	10.895	48.349	68.743

Fuente: Datos RUES publicados por UAEOS. Fecha de actualización: Diciembre, 2015

Los datos ofrecidos por el RUES hacen visibles las diferencias entre entidades que renuevan y las entidades con matrícula activa, donde solo un 39,76% del total de las matrículas activas han sido renovadas en 2015. En el caso de las entidades de la Economía Solidaria reconocidas directamente por ley n. 454 de 1998 es un total de 8.730, que se corresponde al 12.69% del total de las entidades que han renovado matrícula.

Para otra aproximación cuantitativa recurrimos a los datos ofrecidos por el Ministerio de Hacienda y el Departamento de Impuestos y Aduanas (DIAN), obteniendo aquellas entidades que se acogen al Régimen Tributario Especial como entidades sin ánimo de lucro.

5.7.2. Datos del Departamento de Impuestos y Aduanas (DIAN)

El Departamento de Impuestos y Aduanas (DIAN) del Ministerio de Hacienda a través de la Comisión de Expertos para la Equidad y Competitividad Tributaria³⁸ (desde ahora denominada como La Comisión) ofrece en sus informes una serie de datos confiables. Los datos utilizados por La Comisión (2015) muestran un universo diverso a los recogidos por el RUES. El número de las entidades sin ánimo de lucro y de la Economía Solidaria en 2013, estaría compuesto como sigue;

Tabla 10. ESALES en el Régimen Tributario Especial. Diciembre, 2013.

TIPO ORGANIZACIÓN	TOTAL
ASOCIACIONES	21.990
CLUBES SOCIALES O DEPORTIVOS	1.383
CORPORACIONES	6.538
ENTIDADES DE NATURALEZA COOPERATIVA	7.620
FONDO DE EMPLEADOS	2.123
FUNDACIONES – ONG	14.447

³⁸ La Comisión fue creada por la Ley 1739 de 2014, siendo una comisión *ad honorem* dirigida a estudiar el sistema tributario y proponer reformas para hacerlo más equitativo y eficiente. La Comisión durante el 2005 ha realizado dos informes, que recogen los avances de las discusiones y reflexiones sobre las propuestas de reforma al régimen tributario. Entre las competencias de La Comisión se encuentra redefinir el Régimen Tributario Especial para aquellas organizaciones constituidas como entidades sin ánimo de lucro. Fuente : <https://comisionreformatributaria.wordpress.com>

EMPRESA ASOCIATIVA DE TRABAJO	200
CAJAS DE COMPENSACIÓN	41
OTRAS	591
TOTAL	54.933

Fuente: Elaboración propia a partir Informe de la Comisión de Expertos para la equidad y competitividad Tributaria (2015)

Aunque la clasificación proporcionada en el primer informe es diferente, las cifras hacen referencia a aquellas entidades que se acogen al Régimen Tributario Especial que reconoce a las organizaciones sin ánimo de lucro (Comisión de Expertos para la Equidad y Competitividad Tributaria, 2015, p. 4).

Los datos registrados en las dos bases de datos muestran discordancias evidentes en el número de organizaciones solidarias. En la siguiente tabla se han considerado aquellas organizaciones solidarias que conformarían el núcleo definido por la Ley 454 de 1998, en su artículo 6 párrafo segundo³⁹.

³⁹ (...) Tienen el carácter de organizaciones solidarias entre otras: cooperativas, los organismos de segundo y tercer grado que agrupen cooperativas u otras formas asociativas y solidarias de propiedad, las instituciones auxiliares de la Economía Solidaria, las empresas comunitarias, las empresas solidarias de salud, las precooperativas, los fondos de empleados, las asociaciones mutualistas, las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas, las empresas asociativas de trabajo y todas aquellas formas asociativas solidarias que cumplan con las características mencionadas en el presente capítulo.

Tabla II. Comparación RUES y RTE-DIAN. Año 2013.

TIPO ORGANIZACIÓN	RUES (2013)	DIAN (2013)
ASOCIACIONES ⁴⁰	9.242	21.990
CORPORACIONES	52.775	6.538
COOPERATIVAS E INSTITUCIONES AUXILIARES	19.026 ⁴¹	7.620
FONDOS DE EMPLEADOS	1.040	2.123
FUNDACIONES	13.127	14.447

Fuente: Elaboración propia

En la anterior tabla se puede observar la diferencia sustancial entre aquellas organizaciones solidarias que se registran en el RUES y aquellas que solicitan el Régimen Tributario Especial. La alta discordancia entre registros pueden tener diversos motivos, que planteamos para su discusión:

1. el Registro Único Empresarial y Social puede estar compuesto por aquellas organizaciones que están inactivas y no han solicitado la cancelación del RUES,
2. En el caso de las asociaciones, la DIAN recoge un mayor número de asociaciones, debido a que las asociaciones locales son únicamente registradas y autorizadas por las entidades locales.
3. En el caso de las corporaciones, al ser organizaciones que no obtienen utilidades no solicitarían el régimen tributario especial, y por otro lado, podría evidenciarse que el RUES tiene una alta cantidad de corporaciones inactivas.
4. El número diferente de las cooperativas y las instituciones auxiliares puede deberse a cooperativas que están inactivas o que no tienen excedentes para solicitar el régimen tributario especial.
5. En el caso de los fondos de empleados la diferencia es la menor de todas las organizaciones registradas, esta cifra implicaría que son fondos que están activos en el RUES al año siguiente de haber obtenido del Régimen Tributario Especial.
6. El número de fundaciones registradas en el RUES es mayor que aquellas en el régimen especial, considerando el origen y orientación de las fundaciones, podríamos encontrarnos un efecto similar a lo sucedido con las cooperativas, identificado en el punto número cuatro.

⁴⁰ Se compone por el número de asociaciones agropecuarias, mutuales y de otro estilo. Las asociaciones agropecuarias en el RUES son 6.875, y las asociaciones mutuales son 2.368.

⁴¹ El total está conformado por 106 instituciones auxiliares del cooperativismo y 18.920 cooperativas.

5.7.3. Datos Sistema de Información Cooperativa (SIGCOOP)

Colombia desde el 1999 posee un sistema de reporte de las organizaciones ante la Superintendencia de la Economía Solidaria. El Sistema de Información Cooperativa (SIGCOOP) debe registrar la información también los Fondos de Empleados y Asociaciones Mutuales.

El SIGCOOP entre 1999 y finales de 2014 estuvo gestionado por la Confederación Nacional de Cooperativas, como intermediario entre las organizaciones que reportaban y la Superintendencia de Economía Solidaria. A partir de 2015, las competencias para recopilación de datos y sobre la actividad financiera de las organizaciones solidarias ha pasado directamente a la Superintendencia de Economía solidaria, denominándose Sistema Integrado de Captura de la Superintendencia de Economía Solidaria (SICSES).

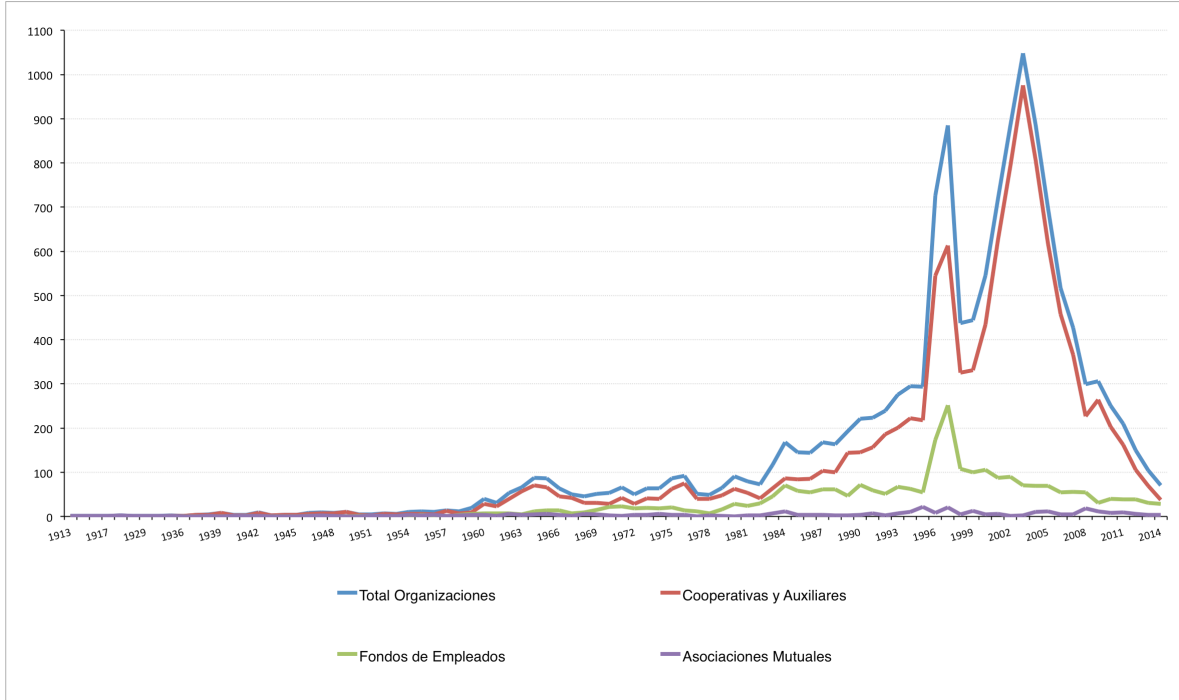
El SIGCOOP permite la captura y validación (individual e integral) de la información básica, financiera, estadística y operativa de cada una de las entidades a una fecha de corte determinada (Confecoop, 2015⁴²). Las cifras extraídas del SIGCOOP a fecha de 31 de julio de 2015 se presentan a continuación.

Es necesario considerar que las organizaciones de la Economía Solidaria que han generado informes en SIGCOOP entre 1999-2015, son un total de 13.909. Por tanto las cifras deben ser interpretadas como sigue: aquellos datos de constitución hasta 1999 se refieren a las organizaciones que se han mantenido desde el año 1913⁴³, siendo interpretado como acumulación del número de las OESS, lo que nos ofrece una panorámica de la implicaciones del impacto de las políticas públicas desde la sostenibilidad. En cambio, las cifras desde 1999 representan la evolución de las OESS y por consiguiente una mayor aproximación al impacto de las políticas públicas.

⁴² <http://confecoop.coop/index.php/productos/sigcoop>

⁴³ La fecha que informan de su constitución inicia desde el año 1913 hasta la fecha de registro final de la base de datos. Destacar que desde 1913 hasta 1931 las organizaciones constituidas son mayoritariamente asociaciones mutuales.

Gráfico 1. Organizaciones solidarias constituidas entre 1913-2014.



Fuente: Elaboración propia a partir de consulta de SIGCOOP de registros activos en SIGCOOP entre 1999-2015

Las organizaciones registradas en SIGCOOP que declaran el año de constitución antes de 1999 son un total de 6.341, por lo que podemos deducir que la existencia y actividad de 6.341 organizaciones de la Economía Solidaria colombiana irán evolucionando hasta 2015.

En los datos de SIGCOOP podemos conocer el año de último reporte (UR) realizado por las organización, este dato nos plantea que después del año de último reporte deja de existir o pasaría a ser inactiva. También SIGCOOP ofrece el año de constitución, lo que nos ayuda a calcular el saldo anual (SA);

$$SA_n = Norg_n - UR_{n-1}$$

Para el cálculo se han considerado las nuevas organizaciones creadas en el año, las declarantes en el año de constitución correspondiente y las organizaciones que reportan en el año. Para el cálculo del saldo interanual ($SIAN$) se ha considerado el saldo interanual del año anterior junto con la suma del saldo anual.

$$SIAN_n = SIAN_{n-1} + SA_n$$

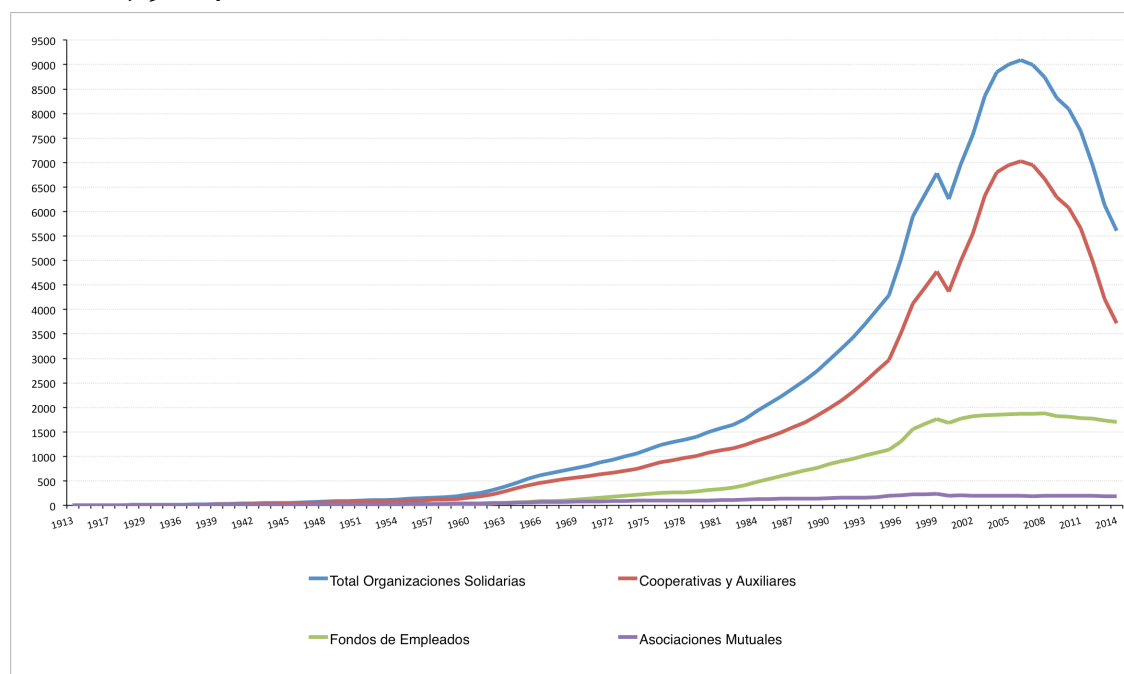
Tabla 12. Organizaciones solidarias en Colombia. Periodo 1999-2014.

AÑO (n)	ÚLTIMO REPORTE (UR)	NUEVAS ORG. (NOrg)	SALDO ANUAL (SA)	SALDO INTERANUAL (SIAN)
	n.d.	-	-	6.341
1999	1072	444	444	6.785
2000	5	545	-527	6.258
2001	292	719	714	6.972
2002	257	886	594	7.566
2003	401	1048	791	8.357
2004	535	887	486	8.843
2005	428	697	162	9.005
2006	523	517	89	9.094
2007	561	427	-96	8.998
2008	724	299	-262	8.736
2009	479	306	-418	8.318
2010	659	251	-228	8.090
2011	849	210	-449	7.641
2012	916	150	-699	6.942
2013	592	104	-812	6.130
2014	1212	70	-522	5.608

Fuente: Cálculos propios con base a consulta del SIGCOOP - 2015.

La evolución acumulativa está representada en la siguiente gráfica⁴⁴:

Gráfico 2. Evolución del número de organizaciones solidarias según forma jurídica. Periodo 1913-2014.

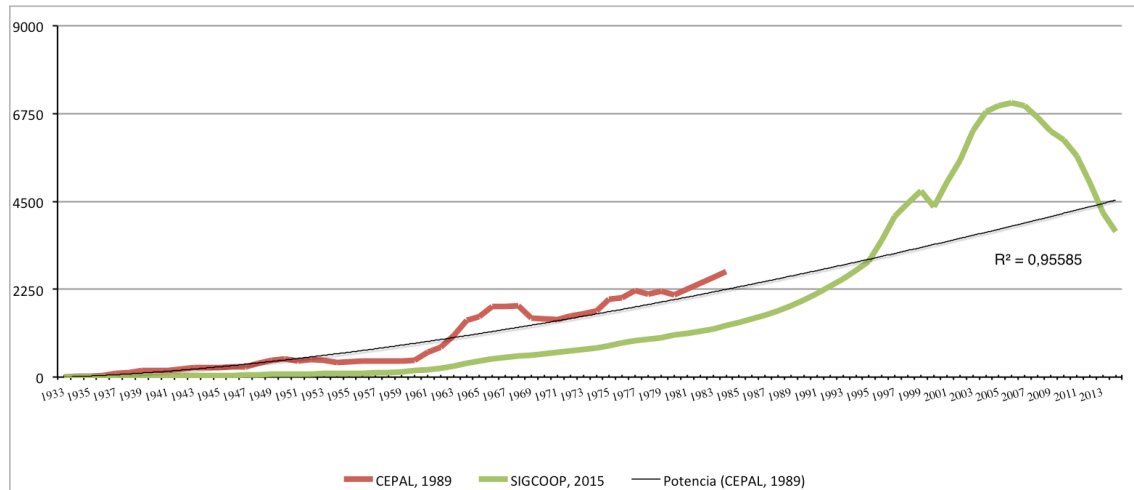


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SIGCOOP según registros activos en SIGCOOP entre 1999-2015

⁴⁴ La gráfica ha sido realizada con los datos consultados en el SIGCOOP, generando una acumulación hasta el año 1999 y a partir de este año realizando los saldos correspondientes a cada año, como fue calculado anteriormente.

Se han podido consultar diversos informes realizados por organismos internacionales sobre las cooperativas en el continente latinoamericano. En el caso de Colombia se presentan datos de diferentes fuentes revisadas que introducen nuevos datos en la evolución de las cooperativas de 1936 hasta 1984. Como podemos ver en el siguiente gráfico, la secuencia de datos obtenidos hasta 1984 de la CEPAL (1989).

Gráfico 3. Comparativa de la evolución del número de cooperativas. Período 1933-2014.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL (1989) y SIGCOOP (2015).

El gráfico anterior evidencia la tendencia de los datos obtenidos antes de 1985. Este gráfico será útil para el análisis en la fase correspondiente debido a las políticas públicas de fomento que se identifican en la fase de planeación a partir de 1959.

La diferencia que se aprecia entre las bases de datos se debe a la actualización de SIGCOOP desde 1999, por lo que podemos deducir que la diferencia del número de cooperativas se debe a aquellas que se registraron en SIGCOOP en 1999 y aquellas que desaparecieron o pasaron a la inactividad, siendo creadas entre los años 1933 y 1984.

Si consideramos las diferentes bases de datos expuestas hasta el momento, se puede ver altas diferencias en los registros. En específico, como podemos ver en la próxima tabla, las cifras obtenidos de la DIAN son cifras de organizaciones que solicitan la aplicación del Régimen Tributario Especial, por lo que son más fiables pero carecen de la progresión que ofrece el SIGCOOP, como hemos podido analizar en párrafos anteriores.

Tabla 13. Formas jurídicas de la Economía Solidaria en Colombia según registro. Año 2013.

AÑO 2013

	RUES (ACTIVAS)	DIAN	SIGCOOP
ASOCIACIONES CAMPESINAS	6.875	21.990	N.D
ASOCIACIONES MUTUALES	2.368		190
CORPORACIONES	52.775	6.538	N.D
COOPERATIVAS	18.920	7.620	4.211
INSTITUCIONES AUX. COOP	106		
FONDOS DE EMPLEADOS	1.040	2.123	1.729
FUNDACIONES	13.127	14.447	N.D
DEMÁS ORG.	60.749	18.720	N.D

Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos.

Los datos proporcionados por el RUES, son relativos a la acumulación de los registros. En el caso de las cooperativas, fondos de empleados y mutuales, se alcanza en 2013 un número de 22.328 registros de organizaciones solidarias, siendo un número considerablemente superior a las 5.537 organizaciones solidarias que el mismo año registraron sus datos en el SIGCOOP.

Ante la dificultad de armonización de bases de datos, debido en gran medida a la generación de reportes diferentes entre ellas, se considera la elección de una entre ellas. Las cifras demuestran la complejidad del universo de análisis, por sus diferentes controles y registros. Debido a este motivo se considera oportuno realizar el análisis de los datos proporcionados por SIGCOOP, por su fiabilidad y su cobertura temporal. Así bien, para el desarrollo del capítulo siguiente se tendrán en cuenta los datos del SIGCOOP.

Además la investigación se focalizará en las cooperativas como forma jurídica se debe porque son identificadas como las organizaciones que han dinamizado en Colombia la presencia histórica de la Economía Social y Solidaria, según los datos del SIGCOOP. Como se ha podido ver en los gráficos anteriores sobre las formas jurídicas de la Economía Solidaria en Colombia que han sido las elegidas para dar forma a la asociatividad productiva.

5.8. Instituciones de diseño y formulación. Plan Nacional de Desarrollo y Consejo Nacional de Planeación Económica y Social.

Actualmente existe la percepción que no hay políticas públicas para las cooperativas acordes con su identidad e idiosincrasia económica y social (Castillo, et al., 2011). Esto se debe sobre todo a que se percibe una incapacidad del Estado para armonizar y concentrar líneas de políticas públicas en torno a un modelo económico

diverso al modelo económico capitalista. La situación corresponde a la historia de relaciones entre el Estado y las cooperativas el siglo pasado las relaciones han sido más intensas. Desde la literatura revisada sobre las relaciones entre el Estado y el Movimiento Cooperativo en Colombia, destaca el trabajo realizado en 1989 por la CEPAL, donde el capítulo dedicado a Colombia se plantea la “*enorme importancia de la acción estatal en el desarrollo del movimiento y la fuerza relativa alcanzada por éste*” (CEPAL, 1989, p. 163).

Actualmente, las relaciones del Estado con otros actores económicos y sociales se establece desde las líneas del gobierno electo en el Plan Nacional de Desarrollo. La alta capacidad de planeación nacional de cada legislatura, por parte del Departamento de Planeación Nacional (DNP), está dirigida a establecer las líneas de desarrollo del país. En el proceso de planeación nacional, el DNP realiza una consulta al Consejo de Planeación Nacional y a otros actores locales realizando para coordinar los intereses de todos los actores en la fase de diseño y formulación de alternativas de planeación económica y social.

La planificación en Colombia ha estado determinada por elementos endógenos y exógenos que han redefinido las relaciones entre actores. La crisis económica vivida durante los años ‘80 en Colombia hizo que se impulsará un nuevo pacto social entre actores, basándose en principios de universalidad, eficiencia del Estado y solidaridad, estos principios fueron expresados en la Constitución Política de 1991. La Constitución Política de 1991 tuvo el principal objetivo de transformar la concepción del Estado, a través de un proceso de modernización y teniendo como referencia el rol predominante del mercado para la asignación de recursos.

La Constitución de 1991 recoge la doctrina cooperativa desde el año 1931 y reconoce el rol del Estado para el fomento, fortalecimiento y protección de la empresas de propiedad colectiva y solidaria (art. 333). En palabras de Ricardo Dávila;

“(...) gracias a los esfuerzos de unos pioneros que logra(ron) interesar al gobierno para impulsar este tipo de organizaciones con el fin de dar respuesta a los retos que estaba planteando la gran depresión de los años treinta entre los obreros de la incipiente industria colombiana” (Dávila, 2004b, p. 13)

En Colombia, el fomento cooperativo y de la Economía Solidaria tiene una larga tradición desde el siglo XX. Los líderes de la Economía Solidaria y del mundo académico han tenido un rol específico en la conceptualización durante el siglo XX y en los primeros tres lustros del siglo XXI, con un impacto todavía no analizado en las políticas públicas nacionales.

Es necesario precisar que en Colombia desde los años cuarenta del siglo XX, se da una fuerte tendencia a la planeación nacional, que lleva a considerar y limitar el diseño y formulación de las políticas públicas. Pasaremos a continuación a realizar la contextualización de la dimensión institucional que la planificación tiene en Colombia.

La planificación (o planeación) en Colombia inicia institucionalmente en 1958 cuando el presidente Alberto Lleras Camargo crea el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Estas dos instituciones se crean por la Ley n. 19 del año 1958 “Sobre reforma administrativa”, durante el Frente Nacional, siendo presidente Alberto Lleras Camargo. La Ley n. 19 de 1959 se orientaba a la reorganización de la administración pública asegurando una mejor coordinación y continuidad de la acción oficial, en relación (art. 1 Ley 19 de 1958):

- i. a los planes de desarrollo progresivo establecidos por la ley,
- ii. a la estabilidad y preparación técnica de los funcionarios y empleados,
- iii. al ordenamiento racional de los servicios públicos y la descentralización de aquellos que puedan funcionar más eficazmente bajo la dirección de las autoridades locales,
- iv. a la simplificación y economía en los trámites y procedimientos,
- v. a evitar la duplicidad de labores o funciones paralelas y
- vi. propiciar el ejercicio de un adecuado control administrativo.

La Ley n. 19 de 1958, no fue el primer instrumento para definir la planificación en Colombia, anteriormente existieron experiencias de planificación, como veremos en el capítulo próximo, durante la primera fase denominada “El Origen”.

Actualmente el DNP tiene sus aspectos legales en la Constitución Política de 1991, y en específico en su Título XII, Capítulo 2ª sobre los Planes de Desarrollo.

El art. 339 y ss. de la Constitución Política de 1991 estructuran el sistema de planificación de Colombia, bajo la creación de un Plan Nacional de Desarrollo (PND) que señalará *los propósitos y objetivos nacionales a largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno* (art. 339, Constitución Política de 1991).

El PND⁴⁵ puede ser definido como la “política de las políticas públicas” en Colombia. Considerando la altísima relevancia en la organización y delimitación del espacio público para definir las políticas, hace necesario conocer los actores que participan en el diseño del PND. El art. 341 de la Constitución Política de 1991, establece quien participará en la elaboración del PND siendo los siguientes actores: el Gobierno quien elaborara el PND con participación activa de las autoridades de planeación, las entidades territoriales y el Consejo Superior de la Judicatura, se entiende que el Gobierno (como autoridad de planificación) someterá el proyecto al concepto del Consejo Nacional de Planeación (CNP), realizando enmiendas pertinentes para ser presentadas en el proyecto final a consideración del Congreso, en los seis meses siguientes al inicio del periodo presidencial.

Por tanto, y sin entrar en mayores dilucidaciones, Colombia tiene un fuerte marco legal e institucional alrededor de la planificación nacional, amparado en la Constitución Política, lo que posibilita dar estabilidad a los organismos de planificación. Los actores que participan en el proceso de planificación nacional son los siguientes:

- Congreso de la República: discute y aprueba el proyecto del plan.
- Consejo Nacional de Planeación (CNP): analiza y discute el proyecto del PND.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES): es la autoridad nacional de planeación que estudia y aprueba documentos sobre el desarrollo de políticas generales en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP): es la autoridad nacional de planeación que coordina el trabajo de formulación del Plan con los ministerios,

⁴⁵ El PND es el instrumento formal y legal por medio del cual se trazan los objetivos del Gobierno permitiendo la subsecuente evaluación de su gestión. De acuerdo con la Constitución política de Colombia de 1991 en su artículo 339 del Título XII: "Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública", Capítulo II: "De los planes de desarrollo", el PND se compone por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional.

En la parte general se señalan los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal en el mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno.

Por otro lado, el plan de inversiones públicas contiene los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución y, sus fuentes de financiación

El marco legal que rige el PND está consignado dentro de la Ley n. 152 de 1994, por la cual se estableció la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Ésta incluye, entre otros, los principios generales de planeación, la definición de las autoridades e instancias nacionales de planeación y el procedimiento para la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo (FUENTE: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx/>)

departamentos administrativos, entidades territoriales, regiones administrativas y de planeación.

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público: es la autoridad nacional de planeación que vela por la consistencia macroeconómica y fiscal asociadas al PND.

Las competencias del CNP son definidas por el art. 340, su composición está integrada por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El CNP tiene carácter consultivo, siendo un foro de discusión del PND. Es importante subrayar que los integrantes del CNP son designados por el Presidente de la República de listas que son presentadas por las autoridades y las organizaciones sectoriales anteriormente indicadas, por un periodo de ocho años, renovable cada cuatro años. La Constitución establece también una serie de Consejos territoriales que junto con el CNP forman el Sistema Nacional de Planeación.

El PND está condicionado o supeditado a la aprobación del Plan Nacional de Inversiones Públicas y será expedido mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes (art. 341). Por tanto, cualquier modificación debe mantener el equilibrio financiero, y cualquier modificación debida al endeudamiento o inclusión de proyectos de inversión no contemplados deben tener el visto bueno del Gobierno Nacional.

En referencia a la evaluación de gestión y resultados corresponde a los organismos departamentales de planeación, y en todo caso el organismo nacional de planeación, de manera selectiva, podrá ejercer la evaluación sobre cualquier entidad territorial (art. 344).

De los actores involucrados emerge el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) que fue creado por el Decreto n. 627 de 1974, siendo el organismo asesor especial del gobierno en todos aquellos aspectos que se relacionan con el desarrollo económico y social del país. Está conformado por miembros permanentes, con derecho a voz y voto: los Ministros, los directores de Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), DNP y Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) (art. 1. Decreto n. 2148 de 2009).

A su vez, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), perteneciente a la rama ejecutiva del poder público, depende directamente de la Presidencia de la República

y es una entidad técnica que impulsa la implantación de la visión estrategia del Presidente, a través el diseño, la orientación, la evaluación de las políticas públicas y el manejo y la asignación de la inversión pública a través de concretar las políticas públicas en planes, programas y proyectos del Gobierno.

En fin, el Ministerio de Hacienda que define, formula y ejecuta la política económica del país. Su actuación está orientada a preparar leyes, decretos y la regulación fiscal, tributaria, aduanera, de crédito público, presupuestal, de tesorería, cooperativa, financiera, cambiaria, monetaria y crediticia, sin entrar en confusión con las atribuciones que tiene conferidas otro órgano monetario como es la Junta Directiva del Banco de la República.

El PND nace de la visión del Presidente que para ejecutar el Plan de Gobierno técnicamente define el PND, que a su vez se desarrolla en Planes Sectoriales, respaldados por los documentos CONPES, y los Planes institucionales –de los diversos organismos públicos- que conforman el Sistema Integrado de Gestión, el cual es monitorizado y evaluado por el DNP. En fin, los Planes Institucionales desarrollan los programas y proyectos específicos⁴⁶.

Por tanto, en Colombia encontramos que la formulación de las políticas públicas está diferenciada en dos fases, la primera aquella del PND y en segundo lugar las políticas públicas definidas por los documentos CONPES dirigidos a los planes sectoriales. Para nuestro análisis consideraremos estas dos instituciones; la primera como diseño de la política pública, y la segunda como institución de formulación de las políticas públicas específicas para cada sector económico y social.

5.9. Reflexiones finales

El capítulo ha introducido los elementos relevantes para realizar una primera aproximación al objeto de análisis. La ESS en Colombia tiene un reconocimiento legislativo desde la Ley. n. 454 de 1998, denominada Ley de Economía Solidaria, centrándose en organizaciones específicas, como son las cooperativas, los fondos de empleados y las asociaciones mutuales, pero deja abierto el espectro a otras organizaciones que se reconozcan en los principios de la ley.

⁴⁶ Según el art. 8º del Decreto 2844 de 2010, todos los programas y proyecto de inversión pública viables se registran en el Banco Nacional de Programas y Proyecto (BPIN), siendo susceptibles de ser financiados con recursos del Presupuestos General de la Nación.

La tradición histórica colombiana sobre la Economía Solidaria se basa en la evolución de las empresas cooperativas, reconocidas oficialmente con la primera ley de cooperativas de 1931. La Ley n. 134 de 1931 abre un camino de fomento de las cooperativas y otras organizaciones sin ánimo de lucro que serán reconocidas para organizar y dinamizar la economía del país, durante décadas posteriores.

Del análisis de las bases de datos, se detalla que las cooperativas, asociaciones mutuales y fondos de empleados no son el grupo más numeroso. El grupo constituido por corporaciones, asociaciones campesinas y fundaciones, además de un gran grupo de organizaciones civiles sin ánimo de lucro que forma el mayor número de las organizaciones registrados en el RUES.

Según la clasificación tributaria, en 2013 el universo de las organizaciones sin ánimo de lucro estaba compuesto por 54.933 organizaciones solicitantes de los beneficios tributarios del Régimen Tributario Especial. Las cooperativas, mutuales y fondos de empleados representan cerca del 20% del total del grupo.

El número reducido de grupos clasificados frente a los grupos que están reconocidos en el sistema de registro, implica un número escaso de investigaciones sobre la ESS en Colombia, con un bajo reconocimiento de las investigaciones de los grupos por parte de la entidad estatal legitimada para clasificar la calidad de investigación, que conlleva las correspondientes decisiones a la hora de distribuir el presupuestos de financiación de investigaciones validas y validadas según estándares internacionales.

Respecto a la incidencia en el diseño y formulación de políticas públicas, es relevante el impacto de las figuras personales que han dirigido y construido las argumentaciones frente al Estado. Se hace evidente la afinidad de las figuras personales con las empresas cooperativas del país y las organizaciones de integración cooperativa.

En la identificación de similitudes con Argentina y Brasil, se puede establecer que Colombia posee puntos en común. Desde el punto de vista de los actores y las entidades públicas para el fomento, los tres países tiene un enfoque de fomento centralizador. Los tres países tiene una función de fomento dirigida desde las decisiones del gobierno central e integrada en otras políticas públicas, sobre todo políticas sociales y políticas de formalización del empleo y del emprendimiento colectivo con población vulnerable.

La realidad de la Economía Social y Solidaria en los dos países analizados tiene una alta complejidad, en las anteriores páginas se ha prestado atención a las políticas públicas de carácter nacional que ha sido diseñadas desde las organizaciones oficiales. Sin lugar a dudas existen diferentes formas de fomento y promoción de la Economía Social y Solidaria a nivel local y regional, en esta sede el objeto de estudio se ha dirigido a la centralidad de las políticas públicas y su impacto a nivel nacional. No se descarta la existencia de movimientos sociales que promueven formas cooperativas y asociativas para el desarrollo socioeconómico del territorio local, pero su análisis está limitado por el objetivo de la investigación doctoral centrado en las políticas públicas de impacto nacional que han sido condicionadas por actores con mayor relevancia en la generación de tendencias en las políticas públicas.

Así bien, para entender el contexto de la ESS en Colombia es necesario detenerse con mayor atención, considerando las similitudes que existen en la región con otros países, como hemos visto con Argentina y Brasil. Por tanto, los próximos capítulos analizan el caso de la República de Colombia.

**Capítulo 6. Políticas de fomento del Cooperativismo y la
Economía Solidaria en Colombia durante el siglo XX.**

Los burócratas a veces no tienen la información correcta, mientras que los ciudadanos y los usuarios de los recursos sí la tienen.

Elionor Ostrom

(7 de Agosto, 1933 – 12 de Junio, 2012)

6.1 Introducción al capítulo

El objetivo de este capítulo es proponer una estructura de análisis histórico para el fomento de la Economía Solidaria y profundizar en la descripción de las fases utilizando una metodología de investigación exhaustiva, teniendo en cuenta fuentes primarias y secundarias de información.

Se consideran como fuentes primarias los documentos de las Naciones Unidas y la Recomendación n.127 de la OIT. Asimismo, los planes nacionales de desarrollo de los respectivos gobiernos y los documentos CONPES. Las fuentes primarias son las cifras construidas desde las base de datos de SIGCOOP para dar forma al fenómeno de las organizaciones solidarias que se han mantenido durante el siglo XX.

El capítulo sigue la metodología específica que se presentó en el tercer capítulo. Se exponen los argumentos políticos y económicos para la formulación y diseño de políticas públicas de fomento de las cooperativas, como estrategia de focalización. De igual manera se presentan las Resoluciones de las Naciones Unidas e Informes del Secretario de las Naciones Unidas, identificando su grado de influencia en las políticas de los gobiernos de Colombia. Asimismo, se consideran las recomendaciones realizadas por la OIT, previa contextualización de la Recomendación de la RI27 de 1966.

El capítulo se centra en el análisis de las políticas nacionales de fomento dirigidas a las empresas cooperativas durante el siglo XX, para ello se tendrá en cuenta la evolución cuantitativa de la constitución de las cooperativas y los elementos que se

han orientado al fomento y el fortalecimiento del movimiento cooperativo tanto nacional como internacionalmente.

Las fases que se proponen y que serán analizadas como periodos de fomento y fortalecimiento de las cooperativas, son las siguientes en el siglo XX;

1. Fase “El Origen” entre 1913 y 1959
2. Fase “La Planeación Estratégica hacia el Desarrollo” entre 1959 y 1983;
3. Fase “La Integración hacia el Desarrollo” entre 1983 y 1991;
4. Fase “La Evolución hacia la Globalización” entre 1991 y 2002;

Estas fases se han definido siguiendo la evolución de los planes nacionales de desarrollo de Colombia y su relación con las legislaturas, por este motivo los periodos anuales comparten los años de transición.

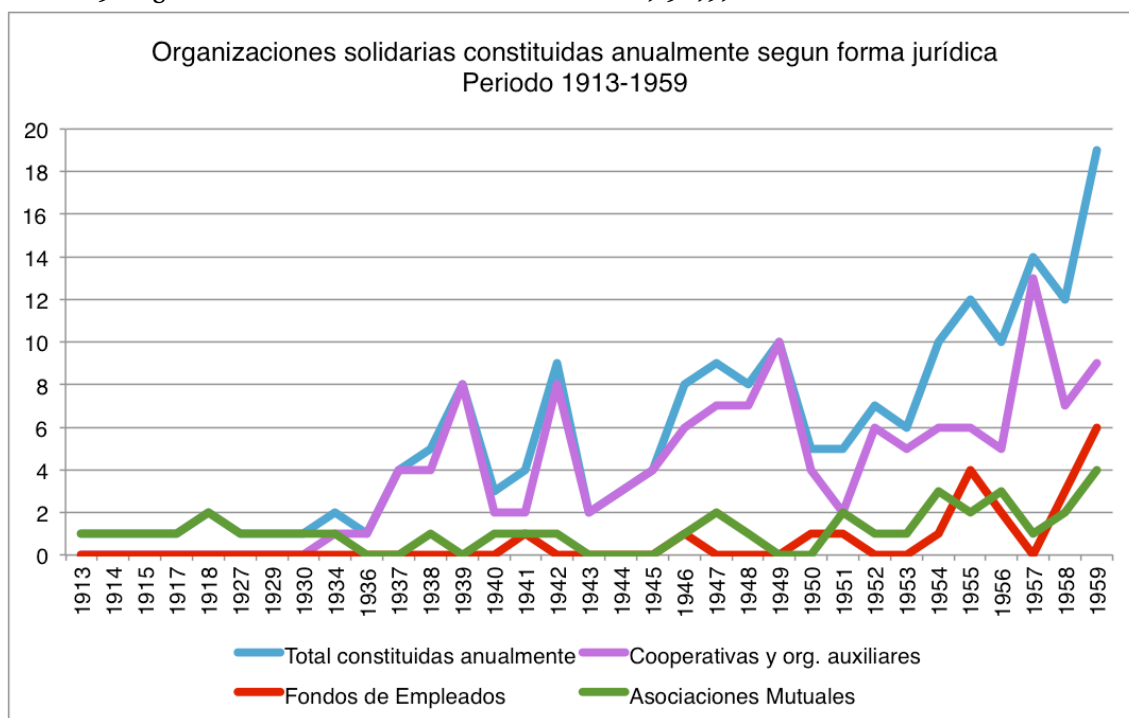
La primera fase, considerada como “El Origen” va desde 1913, año en el que se registran las primeras mutuales, hasta el año 1959. En el capítulo anterior se tuvo la posibilidad de contextualizar la fase, definiéndola como “fase previa a la planificación” y por tanto de políticas públicas no institucionalizadas desde la estructura funcional del Estado. Es fase es considerada relevante para contextualizar la construcción de los argumentos en torno al valor de las cooperativas como han planteado metodológicamente diversos autores (Fajardo, 2003; Castillo, et al., 2011).

El capítulo profundiza en los aspectos que definen la Tesis Doctoral, analizando la evolución del fomento cooperativo, con el foco de atención en las relaciones de reconocimiento y legitimación entre el Estado y las empresas cooperativas, presentes en la formulación y diseño de la política pública.

6.2. Fase “El Origen” del cooperativismo en Colombia (1913-1959)

Las dos primeras décadas del siglo XX están caracterizadas por la aparición de asociaciones mutuales y las primeras expresiones de empresas cooperativas. En el siguiente gráfico podemos observar como la tendencia de constitución de organizaciones solidarias está determinada por la creación de cooperativas, salvo el año 1954 donde se constituyen nuevas asociaciones mutuales y fondos de empleados.

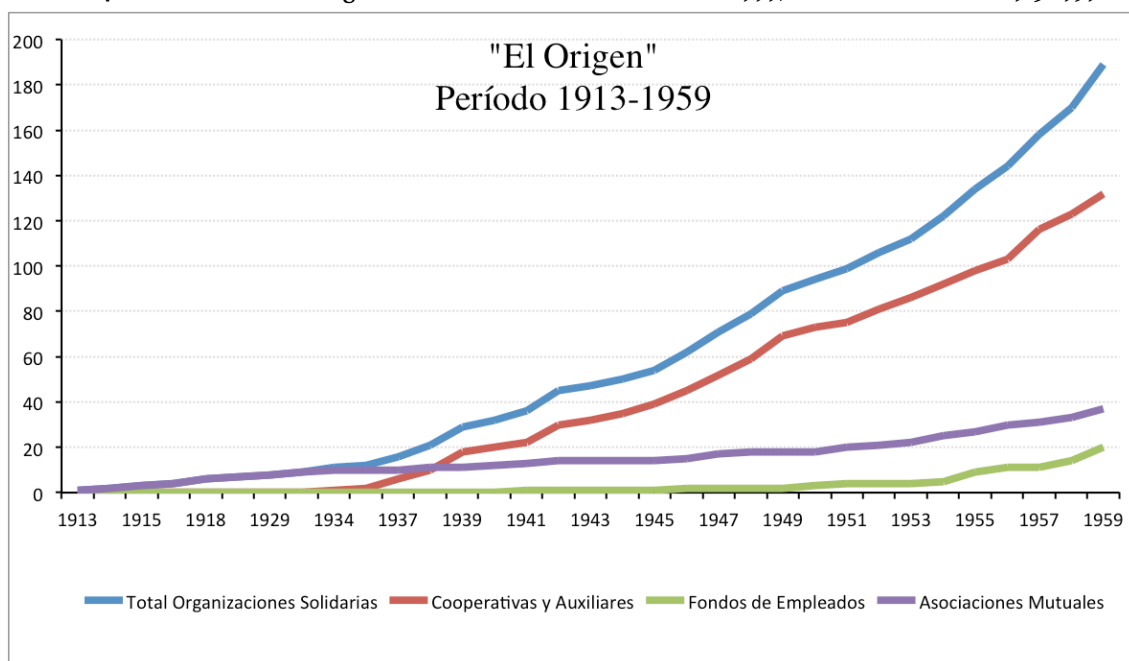
Gráfico 3. Organizaciones solidarias constituidas entre 1913-1959.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SIGCOOP (2015)

La evolución de las formas de organizaciones solidarias inicia su origen en los años posteriores a la ley n. 134 de 1931, y su avance es lento pero constante. De los datos registrados en SIGCOOP podemos establecer que las primeras empresas cooperativas son reconocidas posteriormente a la promulgación de la ley 134 de 1931.

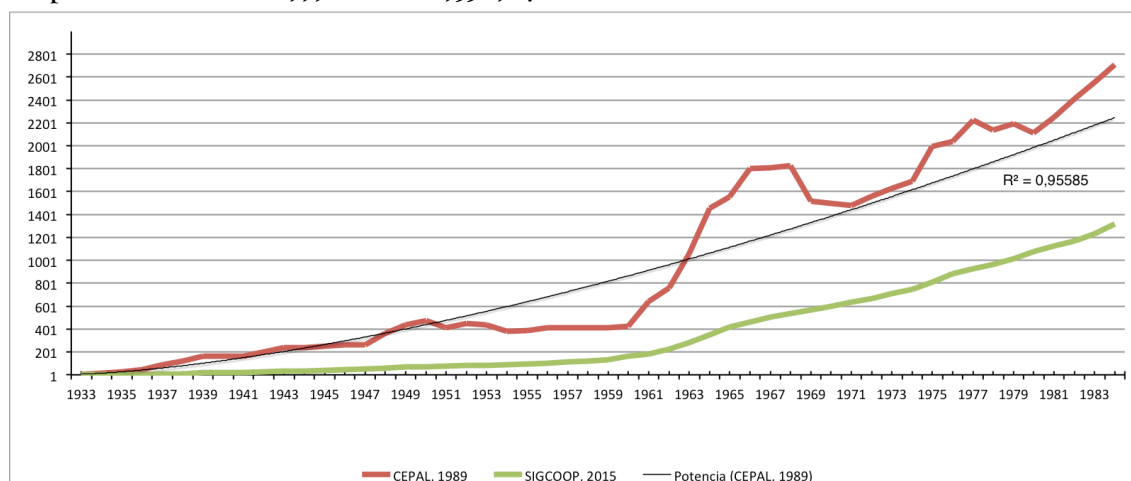
Gráfico 4. Evolución de las organizaciones solidarias activas en 1999, constituidas entre 1913-1959



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SIGCOOP (2015).

Los anteriores gráficos muestran la evolución de las cooperativas a partir de la primera ley de cooperativas (Ley n. 134 de 1931). Se muestra las organizaciones solidarias creadas durante el periodo que se registraron en el SIGCOOP en 1999. Es necesario identificar aquellas que existían durante el periodo a través de la comparación de datos elaborados para la investigación en el gráfico siguiente.

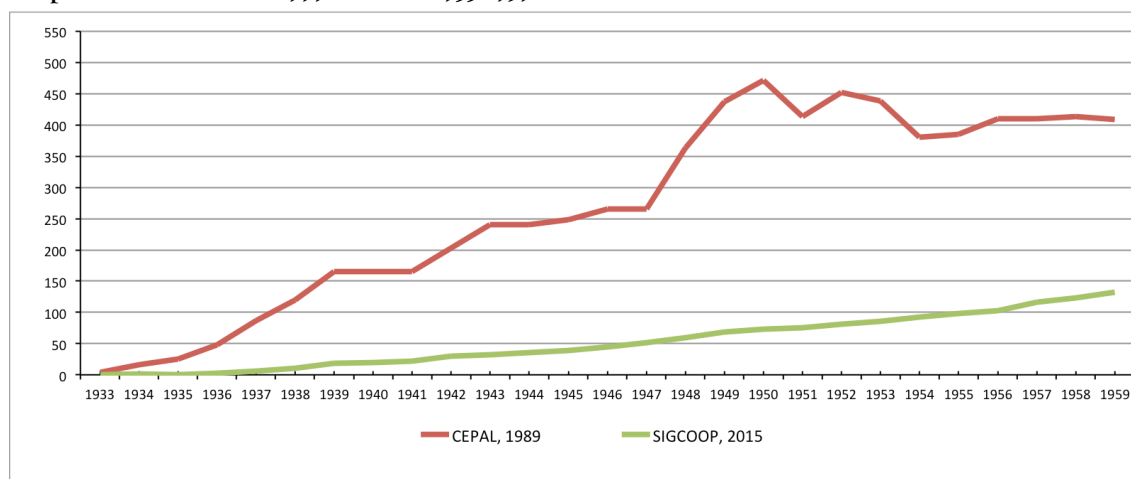
Gráfico 5. Comparación entre la evolución de las cooperativas constituidas y el número de cooperativas activas en 1999. Periodo 1933-1984.



Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL (1989) y SIGCOOP (2015).

Los cincuenta años (1933-1984) de evolución del cooperativismo en Colombia han sido elaborados desde la base de datos de SIGCOOP (cooperativas que existían en 1999) y los datos obtenidos de la CEPAL (1989, p. 170) que se recopilan diferentes bases de datos⁴⁷.

Gráfico 6. Comparación entre la evolución de cooperativas constituidas y el número de cooperativas activas en 1999. Periodo 1933-1959.



Fuente: Elaboración propia a partir de la CEPAL (1989) y SIGCOOP (2015).

⁴⁷ Los datos de la serie proporcionada por CEPAL (1989) esta compuesto como sigue: para los años entre 1933 y 1968; (Rojas & Urrea, 1985) , para los años entre 1970 y 1974 (DANE, 1975), en fin la secuencia entre 1980 y 1985 se utilizaron los datos tabulados de l Dancoop.

En el período que se comprenden entre 1933 hasta 1959 se observa un número considerable de cooperativas que han desaparecido en 1999. En el caso específico del final de la serie, en 1959 se mantienen 132 cooperativas de las 409 que eran registradas en 1933, es decir un saldo negativo de 277 cooperativas que dejaron de existir.

Esta primera fase se caracteriza por la presencia de la primera ley de cooperativas y la conformación de la institucionalidad. En 1932 se crea la Superintendencia Nacional de Cooperativas que se encargara del control y la vigilancia de las cooperativas. La Superintendencia era una división del Ministerio de Trabajo, para ser posteriormente adscrita a otros ministerios, como el de Economía Nacional, Comercio e Industria y Fomento (CEPAL, 1989, p. 140).

Aunque los escritos sobre las políticas de fomento no son abundantes en esta primera fase, los diferentes artículos y textos que han analizado las relaciones entre el Estado y el movimiento cooperativo en este momento (García Nossa, 1976; Ortiz, 1985; Sierra, 1985; Rojas & Urrea, 1985; CEPAL, 1989) destacan la importancia de la dimensión local del cooperativismo fomentado desde “arriba”, siendo las cooperativas mecanismos económicos dentro de un sistema de mercado (García Nossa, 1976). También los sindicatos son considerados un instrumento de racionalización de las relaciones entre patronos y trabajadores (CEPAL, 1989, p. 140).

El inicio del fomento cooperativismo en Colombia se puede considerar con el proyecto que presenta Juan María Agudelo durante el gobierno de Enrique Olaya Herrera. El proyecto dará vida a la primera ley de cooperativas reconociéndolas institucionalmente. Las primeras cooperativas que se crearon fueron la Cooperativa de Bananeros del Magdalena, la Cooperativa Lechera del Atlántico y la Cooperativa de Buses de Santa Fe. Los años que siguen a la promulgación de la ley de cooperativas se incrementa el número de formas interesantes (como se evidencia en el anterior gráfico) se debe a la coyuntura política nacional. En 1930 ganó las elecciones el Partido Liberal, dejando claro en su programa de 1935 el *interés en la intervención estatal en las áreas de la economía que más se acercaban al sentimiento de los sectores populares* (CEPAL, 1989, p. 141). Para ello se dio vida al Fondo Cooperativo Nacional por el gobierno de Eduardo Santos entre 1938 y 1942. El Fondo tuvo el objetivo de dar crédito y fomentar el desarrollo cooperativo (Ortiz, 1985).

En relación a las críticas al periodo se pueden encontrar los estudios y trabajos del profesor Antonio García Nossa que analizó el cooperativismo a nivel internacional y nacional. García Nossa identificó diversos elementos críticos de las pequeñas

empresas cooperativas presentes en los años '30 y '40. En concreto, se identifica la empresa cooperativa como un fracaso en ciertos sectores de la economía, como es el caso de la producción agraria. Las razones se encuentran en el mantenimiento de formas individualistas de producción, inexistencia de obras comunes de necesidad general, ausencia de una organización contralora de las inversiones y encargada de la dirección económica (García Nossa, 1946, pp. 41-42). La crítica de García Nossa se basa en la función de las cooperativas rurales de ahorro y crédito, sobre todo porque para el autor son elementos de colonización, siendo una deficiente y pasiva forma de intermediación de un banco estatal, como era la Caja de Crédito Agrario (*ibídem*, p. 42). Citando al un trabajo del Revisor Fiscal del Instituto Oficial de Crédito⁴⁸:

(...) “ el contacto que la Caja ha tenido con las mencionadas cooperativas ha sido una de las pruebas más difíciles de su política crediticia, no por el sistema cooperativo en sí, sino por la falta de orientación social de sus dirigentes, que dieron pábulo a los abusos del crédito y la ninguna responsabilidad exigida a directores y prestatarios, que consideran el crédito oficial como digno de tan mala suerte” (Ortiz citado en García Nossa, 1946, p. 42).

El trabajo de García Nossa identifica los problemas del fomento de las empresas cooperativas, evidenciando el efecto de “*desecamiento de la cooperativa*” en zonas mayoritariamente formadas por haciendas capitalistas, por comunidades naturales agrarias y por comunidades indígenas (*ibídem*, pp. 43-47). Las recomendaciones que emergen del trabajo de García Nossa (1946) se basan en el análisis de las zonas de haciendas capitalistas donde el trabajo no es asociado pero si se dan formas rudimentarias de cooperación, como es en el caso de la construcción. El autor propone el modelo de empresa cooperativa en estas zonas para neutralizar el fenómeno de la anarquía en la venta y monopolio en la compra, pero reconoce que el Estado no ha querido fomentar la cooperativa para asociar a trabajadores agrícolas, siendo el único procedimiento para elevar la rentabilidad del suelo, a través de la realización de las infraestructuras necesarias y dirigiendo un régimen de inversión (*ibídem*, p. 43).

El trabajo de García Nossa (1946) se publica un año después de la realización del Segundo Congreso Cooperativo en 1945, durante el segundo gobierno de Alfonso López Pumarejo. En la convocatoria del Congreso se puede observar la gran alianza entre Estado y cooperativas para el desarrollo del país en un momento internacional de grandes cambios e inestabilidades. La convocatoria al Congreso es de un alto valor interpretativo del contexto histórico,

⁴⁸ Informe del Revisor Fiscal de Instituciones Oficiales de Crédito. El Crédito Agrario en Colombia. Luis F. Ortiz. Edit. Santa Fe de Bogotá.

“Ha sido voluntad de las cooperativas y del gobierno, celebrar un Congreso Cooperativo Nacional que congregue a todas las fuerzas vivas de la cooperación colombiana, que muestre al país el vigor y la capacidad del cooperativismo y que realice un programa serio y eficaz, acorde con las más apremiantes necesidades de nuestro movimiento.... Debemos consignar el concepto de que en Colombia donde el Estado ha sido el supremo motor de las revoluciones sociales, y el máximo sostén de ellas, no cabe sacar de su órbita de influencia un movimiento que debe la Estado y a su acción parte importantísima de su actual prestigio y desarrollo. La discusión debiera plantearse aquí en estos terrenos: Cómo se capacita al Estado para atender en forma más honda y definitiva al engrandecimiento de una obra, fundamental como pocas, en el plano económico-social”⁴⁹ (CEPAL, 1989, p. 141).

La situación creada durante los gobiernos liberales de 1930 a 1945, favoreció el crecimiento de Movimiento Cooperativo y Sindical. Con la llegada al poder del liberalismo con el presidente Olaya Herrera hasta el segundo gobierno de López Pumarejo (1942-1945), el sindicalismo recibe el soporte y apoyo del Estado (Kalmanovitz, 2010, pp. 234-238). Al mismo tiempo las cooperativas, son vistas como un instrumento para asentar las revoluciones sociales, como podemos interpretar de la convocatoria al Segundo Congreso Cooperativo cuando se pide al movimiento cooperativo mostrar al país su *vigor y capacidad*, a favor de una consolidación en el plano económico y social del programa de reformas liberales realizado durante 15 años.

El cambio de gobierno está precedido por la renuncia de López Pumarejo en agosto de 1945, siendo sustituido por Alberto Lleras Camargo hasta las elecciones de 1946. El Partido Conservador gana las elecciones el 7 de mayo de 1946 con el candidato Luis Mariano Ospina Pérez, gracias a la división en el Partido Liberal entre Gabriel Turbay y Jorge Eliecer Gaitán.

La división interna en el Partido Liberal se debió en parte a la situación de conflicto interno que vivía Colombia, denominado “La Violencia”, comprendería desde 1946 hasta 1958, y se reconoce como un periodo crítico convertido en un conflicto político con una confrontación armada entre partidarios liberales y partidarios conservadores (Grupo de Memoria Histórica, 2013). Esta situación llevo a la radicalización de una parte del Partido Liberal, liderada por Jorge Eliecer Gaitán. El proceso que llevo al liderazgo a Gaitán en el Partido Liberal estuvo definido por la elaboración de la “Plataforma Colón”. El documento recoge los puntos del programa que fueron aprobados por la Convención Liberal de 1947. El primer punto del programa fue declarar y afirmar que *“el partido liberal colombiano es el partido del*

⁴⁹ Segundo Congreso Nacional de Cooperativas, Bogotá, Pax, 1945.

pueblo” (Valencia, 2008, p. 31). El documento “Plataforma Colón” se entroncaría con el “Plan Gaitán”, consistente en un programa de reformas económicas presentado al Congreso de Colombia en el segundo semestre de 1947. El “Plan Gaitán” al recoger los puntos de la “Plataforma Colón”, recoge también la esencia respecto al cooperativismo. En el artículo XXXIV del documento de la Plataforma recita;

“El liberalismo es partidario de la creación en gran escala de la producción agrícola de los pequeños propietarios, con explotación racionalizada, dirigida, financiada y distribuida por las cooperativas. A través de dichas entidades se adelantará la adjudicación de tierras para los mismo fines anteriores” (CEPAL, 1989, p. 142).

De las reformas que se realizaron durante el periodo de 1930 al 1945 por el Partido Liberal, la más controvertida y esperada fue la propuesta por la Ley n. 200 de 1936, sobre el régimen de tierras. La ley se orientaba a la modificación sustancial de la estructura agraria pero sin entrar en la organización económica de la agricultura de Colombia, según se puede leer en los escritos del “Plan Gaitán” (Gaitán, 1985, pp. 174-175). La elaboración del “Plan Gaitán” planteo una nueva forma de diseñar y planificar los procesos económicos, participando diversos intelectuales especialistas en las diversas ramas de la economía (Valencia, 2008, p. 34). Entre los economistas destacados que participan en el diseño del Plan, se encontraba Antonio García Nossa.

El “Plan Gaitán” consideró el problema de la tierra y el problema agrario como parte esencial del proyecto. Se plantea la adquisición de tierras por la Corporación Colombiana de Crédito, Fomento y Ahorro (institución propuesta por el Plan para liderar los procesos dentro de una economía mixta, con tendencias socialistas) que debería formar unidades agrarias como sistema básico de producción. La organización de *estas unidades sería realizada a través de organizaciones cooperativas de tipo integral* (Valencia, 2008, p. 36-37).

El pensamiento y las propuestas sobre el cooperativismo agrario en el “Plan Gaitán” se deben al análisis realizado de Antonio García Nossa durante los 15 años de gobierno liberal. En el caso de las zonas naturales agrarias, la forma de colonización agraria no se dio, según García Nossa por motivos individualista del propietario o por la incapacidad de organización con propietarios heterogéneos. El obstáculo para fomentar las cooperativas en estas zonas residió en no considerar las colonias agrícolas como unidades de producción, dificultando los planteamientos de un régimen democrático liberal, a saber: crédito personal, dirección de la inversión y coexistencia del Estado con formas jurídicas privadas para la administración de la empresa, además de la heterogeneidad de los intereses de los propietarios /asociados

(García Nossa, 1946, pp. 44-45). Por tanto, se identificaron elementos de bloqueo para el fomento y la promoción cooperativa, siendo (*ibidem*, pp. 45-46):

- *falta de iniciativa del Estado*
- *localización inaccesible de las cooperativas, sin contactos mercantiles, ni saneamientos,*
- *presencia de asociados heterogéneos, en cuanto intereses y necesidades.*

En el caso de las zonas de indígenas, las comunidades indígenas fueron disueltas por parte del Estado liberal, como formas comunales de economía. La liquidación de los resguardos indígenas en la época llevó al aniquilamiento de la tradición colectiva junto con una drástica atomización de la tierra (*ibidem*, p. 47).

Al respecto de la importante cuestión indígena, García Nossa presentó en 1944 las bases de la política económica cooperativa con comunidades indígenas, en la cual plantea la “acción colectiva indígena” promovida por el Estado, desde las siguientes necesidades (García Nossa, 1944):

- *equipamiento de la comunidad con un cooperativa orgánica,*
- *dirección técnica y financiera del Estado en las haciendas cooperativas indígenas,*
- *dirección de la inversión, de las prácticas de cultivo y beneficio de los empaques, de las industrias concentradas o familiares,*
- *suministros de fondos, por aportes del Estado o por consecución de créditos especiales con organismos bancarios.*

Asimismo, también García Nossa presentó en agosto del 1944 el Plan de Fomento Cooperativo y la modificación del régimen de la Superintendencia Nacional de Cooperativas, al Consejo de Defensa Económica Nacional, recomendando las siguientes funciones para la nueva estructura administrativa dirigida al fomento: la dirección técnico-económica, dirección y ayuda financiera, vigilancia contable y legal, y coordinación⁵⁰ (García Nossa, 1946, en nota de lectura).

⁵⁰ El **Fomento** fue entendido como el planeamiento, prospectiva y organización de cooperativas, con la iniciativa del Estado o de personas privadas. La **Dirección técnico-económica orientaba** sobre procedimientos técnicos o comerciales a las cooperativas. La **Dirección y ayuda financiera** debía ser realizada por el Instituto Financiero de Cooperativas, encargado de la consecución y control de los fondos destinados a cooperativas, se eliminaba el Fondo Nacional Cooperativo evitando crear artificiosamente un Banco Cooperativo. La **Vigilancia contable y legal** sería ejercida la Superintendencia, simplificada y especializada. La **Coordinación debía organizar** los movimientos cooperativos en federaciones económicas o territoriales, convirtiéndolas en un complemento del organismo estatal.

La propuesta de García Nossa sobre funciones para la Superintendencia se debía al análisis de los fallos que encontraban las cooperativas. Las fallas pueden ser sintetizadas en el siguiente cuadro.

Tabla 14. Fallas en el fomento cooperativo identificadas entre los años 1940 y 1945.

Fallas organizativas y de administración internas	1. No hay organización que resuelva problemas sociales.
	2. La organización no tiene condiciones mínimas de eficiencia comercial.
	3. No se poseen elementos eficientes de administración, no cumpliéndose la condición de gobierno democrático.
	4. Las cooperativas hacen una vida individualista y aislada, no estando orientadas a un abaratamiento de los servicios.
	5. Las organizaciones manejan pequeños capitales, el costo de administración lleva a un inevitable encarecimiento de los servicios.
Fallas de coordinación y planeación del fomento cooperativo	6. No hay organismo que realice coordinación cooperativa y de orientación económica. Una ausencia articulación hace imposible que las cooperativas cumplan sus fines naturales.
	7. Existe una carencia de planeamiento por parte de los particulares que no determinan ordenada y técnicamente las necesidades que deben satisfacer.
	8. La inexistencia de un organismo de fomento cooperativo que desde el Estado realice una actividad de fomento a masas de individuos que tienen urgentes necesidades de organizarse como una empresa y que no sólo desconocen los medios sino que ni siquiera han visto en la Cooperativa una solución económica.

Fuente: Elaboración propia a partir de García Nossa, 1946, pp. 48-49.

Para corregir las anteriores fallas se planteó la creación de un verdadero movimiento cooperativo y el equipamiento de la Superintendencia Nacional de Cooperativas como un organismo de dirección y fiscalización económica, replanteándose el rol del Estado y de las formas organizativas. Según el autor el problema era de mayor fondo, y se trataba de un problema de adaptación y aplicación del modelo de empresa cooperativa en el país:

“No habiéndose planeado el reacomodo (sic) del régimen cooperativo a nuestra realidad social, a nuestras necesidades y experiencias, se ha hecho prácticamente inservible o de reducida eficacia, no obstante la perfección del derecho cooperativo y el resultado optimista de los balances numéricos” (García Nossa, 1946, p. 49).

Durante la fase se da un crecimiento significativo de las cooperativas, gracias a la promoción y fomento cooperativo por parte de los actores involucrados. En un

primer momento, el rol del Partido Liberal fue esencial para establecer el reconocimiento y fomento institucional de las cooperativas. De igual modo, durante el gobierno del Partido Conservador las cooperativas aumentando en un porcentaje interanual mayor, siendo resultado de los procesos dinámicos de la economía industrial como señalan Rojas y Urrea (1985),

“(...) el cooperativismo se desarrolla en las empresas industriales y otras actividades que forman parte de la industrialización de bienes de consumo, la cual llega a su punto máximo entre 1950 y 1953, la reducción del número de cooperativas estaría en relación con el agotamiento de este tipo de industrialización, ya que predominan las cooperativas de empresa en el período (...)”.

El aumento de las cifras a partir de 1947 se debe a un fomento cooperativo de servicios múltiples, concentrándose en actividades de consumo, crédito y venta de productos, mientras que las cooperativas agropecuarias se mantienen (CEPAL, 1989, p. 142). Durante este periodo las políticas públicas de fomento son recomendadas por actores externos, solicitados por el Gobierno de Colombia.

En 1951, durante el gobierno de Laureano Gómez, se crea la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República. La Oficina se crea después de la entrega del Informe Lauchilin Currie con el nombre “*Bases de un programa de fomento para Colombia*”, solicitado al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) por el Gobierno colombiano. El Informe recomendaba la ruta para tener una mayor crecimiento económico, una mejor distribución del ingreso y una mejor administración pública, para lo cual se proponía la creación de una entidad de planificación que contribuyera a acelerar el crecimiento como medio para disminuir la brecha entre el ingreso per cápita (Rentería, 2008). La Misión económica organizada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento se le asignó la tarea de formular las bases de una programa coherente y emitió un Informe donde reconoció los límites del análisis macroeconómico del país expuesto en el informe, basándose en las potencialidades del país (Banco de la República de Colombia, 1951, pp. XV-XVI). Respecto al movimiento cooperativo colombiano, la Misión dedica un apartado en su capítulo sobre agricultura, teniendo en cuenta las políticas gubernamentales para su fomento.

“El movimiento cooperativista ha crecido firmemente en los últimos diez y siete años. El gobierno ha apoyado activamente este desarrollo, pero a pesar de que está autorizada la creación de un banco de cooperativas, hasta ahora no se ha puesto en práctica tal autorización. De 1933 a 1939, el número de cooperativas aumentó de 4 a 170, al paso que el número de miembros se elevó de 1.087 a 37.011. (...). Hacia 1949 había 417 cooperativas con 120.000 miembros (...)

El continuo crecimiento de las cooperativas debería contribuir a llenar importantes vacíos en la economía agrícola colombiana, al proporcionar una forma cada vez más efectiva de organización para los mercados de productos agrícolas, para la adquisición de artículos para la agricultura y para la propiedad y uso conjunto de la maquinaria y equipo agrícola. Al mismo tiempo, las cooperativas podrían, a través de sus actividades de compra y venta, ayudar sustancialmente a que los reducidos ingresos de los agricultores puedan satisfacer más adecuadamente las necesidades de la finca y las de sus dueños” (Banco de la República de Colombia, 1951, pp. 98-99)

En relación al banco de cooperativas, el Informe lo trata previamente en relación a las facilidades de crédito para la agricultura, considerando que “(...) [L]os servicios de préstamos y descuentos a las cooperativas agrícolas son inadecuados para las necesidades actuales y futuras (Banco de la República de Colombia, 1951, p. 90). El Decreto Legislativo n. 2642 de 19 de julio de 1948 autorizó la organización de un Banco de Cooperativas, cuando la Superintendencia de Cooperativas dependía del Ministerio de Comercio e Industria (*ibídem*, p. 90). En las recomendaciones sobre el sector agropecuario aparece la necesidad por parte de la Caja de Crédito Agrario para que conceda “(...) mayor importancia a los créditos para las cooperativas, ofreciendo condiciones adecuadas para este propósito, y asesore a las cooperativas en sus prospectos financieros y de administración” (*ibídem*, p. 449).

En 1954, durante el Gobierno Militar liderado por el general Rojas Pinilla (1953-1957), se crea el Comité Nacional de Planeación (DNP, 2008). Pero será en 1958 que iniciará el proceso de planeación en Colombia con un carácter más institucional. Al final de la presidencia de Alberto Lleras Camargo se presenta el primer plan, denominado Plan General de Desarrollo Económico y Social (también conocido como Plan Decenal).

Un hito significativo para el fomento cooperativo durante la fase es la expedición del Decreto n. 1646 de 1954, en su art. 7 se plantea la obligación de la educación cooperativa: “El Ministerio de Educación Nacional implantará la enseñanza de la doctrina cooperativa en la escuela primaria, secundaria y profesional y fomentará la fundación de cooperativas escolares” (CEPAL, 1989, p. 142).

La fase “El Origen” termina en los años finales de la década de los ’50 , cuando empieza la época de la planificación considerada para analizar en profundidad. La década de los cincuenta es la década donde se inician a constituir organizaciones de integración cooperativa que condicionaran las políticas de fomento hasta la finales de la década de los ochenta.

En esta fase el Movimiento Cooperativo se caracteriza por tener una relación con el Estado. En el caso de los gobiernos del Partido Liberal se generan las primeras conexiones con el Estado y el Movimiento Sindical. Para las políticas liberales, el movimiento cooperativo y sindical se convertirían en los motores del cambio social, político y económico como un *proceso de modernización del país* (CEPAL, 1989, p. 148).

6.3. Fase “La Planeación Estratégica hacia el Desarrollo” (1959 y 1983)

6.3.1 Breve introducción a la fase

La fase que se presenta a continuación incluye cuatro planes nacionales de desarrollo, que comprenden veinticuatro años y se caracteriza por el gobierno del Frente Nacional con una duración de dieciséis años, con un único plan de desarrollo.

El acuerdo del Partido Liberal y Conservador para gobernar el país durante cuatro legislaturas fue realizado por Alberto Lleras (partido liberal) y Laureano Gómez (Partido Conservador) en los Acuerdos de Benidorm (España) realizados el 24 de julio de 1956, y dieron forma al Frente Nacional que gobernaría por 16 años, con la correspondiente alternancia entre los partidos, cada cuatro años. El Frente Nacional fue la coalición política y electoral entre el Partido Liberal y Partido Conservador, con el objetivo de reorganizar el país después del periodo presidencial del general Gustavo Rojas Pinilla. El acuerdo del Frente Nacional entre los Partidos fue sucederse en periodos de gobiernos de cuatro años, considerando una distribución equitativa del poder judicial y administrativo. El mecanismo utilizado fue la elección de un candidato presidencial desde un acuerdo bipartidista. Los candidatos que se convirtieron en presidentes del País fueron por el Partido Liberal, Alberto Lleras Camargo (1958-1962) y Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), en cambio por parte del Partido Conservador, Guillermo León Valencia (1962-1966) y Misael Pastrana Borrero (1970-1974).

En línea con el proceso de planeación en 1964 se establece que el DNP debía preparar el presupuesto de inversión nacional. En 1968 se da un fuerte impulso a la planeación nacional; se refuerza el DNP con la creación de unidades técnicas, comienza a funcionar el CONPES como herramienta de planeación, se crea el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE) y se da a la planeación un carácter imperativo e indicativo para el sector público y para el sector privado, respectivamente (Caballero en DNP, 2008).

En materia de reforma tributaria debemos considerar el esfuerzo del gobierno de Carlos Lleras Restrepo para revisar el Sistema Tributario de la Nación en 1968, creando la Comisión Técnica⁵¹ liderada por Richard A. Musgrave. El Informe Musgrave se fundamentaba en entender los impuestos y los gastos públicos en relación al aspecto de la política económica, tales como: la estabilidad, el crecimiento, la distribución del ingreso y del patrimonio (Musgrave, Cruz Santos, Echeverry Herrera, Mesa González, Peacock, & Oldman, 1969, p. 13).

En específico, el Informe plantea las líneas del desarrollismo y considera que la mejor forma de aumentar el bienestar del pueblo colombiano es incrementado el crecimiento en términos globales y el ingreso per capital (*ibídem*, p. 13).

El Informe Musgrave es relevante porque realiza las recomendaciones siguientes para el sector sin ánimo de lucro (*ibídem*, p. 24):

“Organizaciones sin ánimo de lucro”

II-35 Debería aplicarse reglas más estrictas respecto al gravamen de la renta recibida por organizaciones sin ánimo de lucro. Estas organizaciones deberían continuar exentas cuando obtengan ingresos de actividades sin ánimo de lucro, o cuando se obtengan en forma de intereses o dividendos de compañías gravables. Sin embargo, empresas lucrativas pertenecientes a organizaciones sin ánimo de lucro deberían estar sujetas al impuesto de renta.

II-36. Debería establecerse por ley la transición gradual, en un período de 9 años, del impuesto de renta de las sociedades hacia una base corriente.

El Informe Musgrave diferencia la forma jurídica, siendo un precedente para el art. 19 del Estatuto Tributario vigente en 2015, por el cual se define el Régimen Tributario Especial para organizaciones sin ánimo de lucro, y del cual nos ocuparemos más adelante.

En materia de planeación el gobierno del Frente Nacional se realizaron dos planes nacionales de desarrollo, entre ellos el liderado por Alberto Lleras Camargo que tuvo el nombre de “Plan Decenal de Desarrollo” y fue implementado por el gobierno de Guillermo León Valencia y Carlos Lleras Restrepo. En los últimos cuatro años del Frente Nacional, Misael Pastrana Borrero formulo un segundo plan que fue llamado “Las Cuatro Estrategias” debido a las cuatro propuestas que se plantearon para que el País saliese del subdesarrollo.

⁵¹ La Comisión Técnica se crea por Decreto n. 472 del 4 de abril de 1969.

6.3.2. Aportes y recomendaciones desde las Naciones Unidas para el fomento y apoyo de las cooperativas en el mundo

Esta fase se corresponde a la primera recomendación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre cooperativas. La Recomendación n. 127 de 1966 (desde ahora R127) pone atención en el marco político y en el papel de las organizaciones y de los gobiernos. Invita a las cooperativas a participar en el diseño de las políticas, y a los gobiernos a generar un entorno favorable para el desarrollo de las cooperativas.

El proceso que llevo a formular la R127 fue de cinco años, iniciándose en 1962 por un grupo de trece especialistas de la OIT que se reunieron en Ginebra del 2 al 8 de diciembre de 1961 con el objetivo de examinar la evolución y las tendencias del movimiento cooperativo mundial. En 1963, el Consejo de Administración de la OIT en su 157ª reunión inscribió el tema del desarrollo de las cooperativas en la agenda de trabajo para el 49ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo para realizarse en 1965.

El Informe realizado por Münkner (1966) tiene un carácter valioso por incorporar las reflexiones del grupo de trece expertos que durante tres años elaboraron la propuesta de la Recomendación. Es de destacar la reflexión que llevo a elegir la forma de Recomendación y no de Convenio para el fomento de las cooperativas. Se planteó la forma recomendación por su carácter no vinculante, ya que el fomento de las cooperativas no debía convertirse en una obligación de los gobiernos, considerando lo siguiente,

“Proceder de este modo significaría sujetar las cooperativas al control gubernamental y hacer que éstas [dependa] completamente de la ayuda y asistencia de los gobiernos” (entre comillas en texto original) (ibídem, p. 3)

La Recomendación no está eximida de obligaciones para los Estados, en primer lugar deben someter la Recomendación a los órganos legislativos y en segundo lugar, deben informar al Director General de la OIT sobre las medidas tomadas para su aplicación.

En relación al espíritu de la Recomendación en las relaciones Estado y Movimiento Cooperativo, se considero un rol del Estado de forma optimista, identificando en qué momentos y condiciones las cooperativas deben recibir ayuda, sin disminuir o menoscabar su independencia. Se puede sintetizar que la R127

incentivó dinámicas en diferentes Estados y fue punto de referencia para la formulación de políticas públicas.

Los cuatro planes que conforman la fase vieron cinco Resoluciones de la Asamblea de las Naciones Unidas. Las resoluciones se orientaron a reconocer el rol de las cooperativas en el desarrollo socioeconómico, pero cada una tiene elementos singulares. En el caso de la A/RES/2459/33 del año 1968, publicada en la última etapa de del Plan o Programa General de Desarrollo, reconoce el papel importante que tiene el movimiento cooperativo en la producción y distribución, de igual manera reconoce la contribución que puede tener en los Objetivos del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

La Resolución de 1974 (A/RES/3273/39), a su vez, identifica la insuficiencia de desarrollo económico y social por lo que realiza una recomendación dirigida a todos los actores, para que participen activamente en la preparación y ejecución de políticas de desarrollo económico y social.

En la línea del reconocimiento se encuentran las dos siguientes resoluciones, de 1976 y 1978. En el primer caso (A/RES/31/37) se reconoce el crecimiento y expansión de las cooperativas en la promoción del progreso social y económico gracias a la distribución equitativa de los ingresos, la participación popular en el proceso de desarrollo y la igualdad de oportunidades.

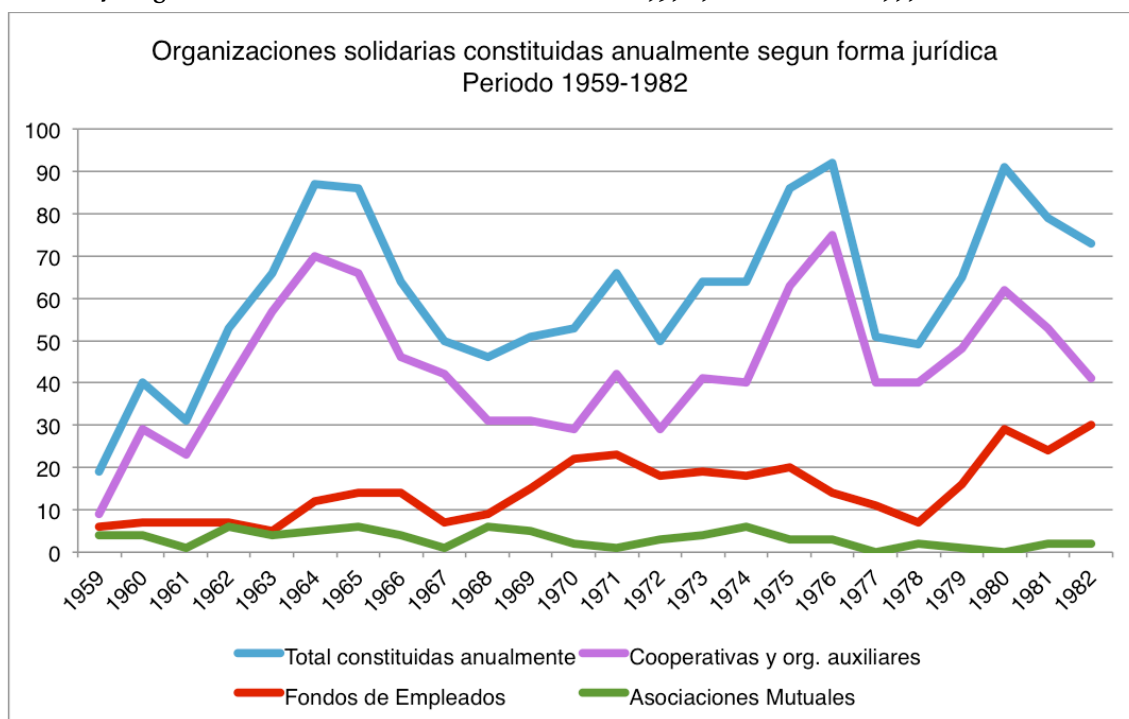
La Resolución A/RES/33/47 de 1978, establece por primera vez la estrategia de fomento como uno de los instrumentos más importantes para el pleno desarrollo económico, social y cultural de todos los miembros de la sociedad, y considera fundamental crear programas formativos y educativos para diversificar y profesionalizar la dirección de las cooperativas. Asimismo la Resolución es significativa por destacar el papel de las cooperativas en el desarrollo de los sectores más débiles de la comunidad (haciendo énfasis en la generación de empleo de las mujeres), sobre todo en países en desarrollo.

En fin, la última Resolución de la fase (A/RES/36/18 de 1981) solicitó a los Estados miembros que prestasen mayor atención al papel de las cooperativas en las zonas rurales, aquellas cooperativas que facilitan la participación de los campesinos sin tierra y que facilitan la participación de las mujeres y de la juventud, desde la consideración que las cooperativas pueden mejorar el bienestar material de sus miembros.

6.3.3 Elementos socioeconómicos relevantes durante la fase

El gráfico a continuación presenta las organizaciones solidarias constituidas anualmente activas en el año 1999, podemos observar tres momentos importantes donde se constituyen estas cooperativas; el primero es el periodo que va entre 1961 hasta 1965, el segundo los años 1975 y 1976, y el tercer el año 1980.

Gráfico 7. Organizaciones solidarias constituidas entre 1959-1982. Activas en 1999.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SIGCOOP (2015).

A la luz de la intervención de la atención por parte de la OIT con la R127 de 1966 y las subsiguientes Resoluciones de la Asamblea General que hemos indicado páginas arriba, se pueden contextualizar dos proyectos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de asistencia técnica al Gobierno de Colombia .

El primero formulado en 1976 desde la lógica de un *Plan de Desarrollo para el sector Cooperativo* (Proyecto Col. 76/016) donde participaron la OIT y el DANCOOP.

El proyecto Col. 076/016 fue realizado por un convenio entre el Gobierno de Colombia y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, siendo entidades ejecutoras la Organización Internacional del Trabajo y la entidad nacional encargada del fomento y la supervisión, es decir, la Superintendencia Nacional de Cooperativas.

El objetivo del proyecto (Col. 076/016) fue fortalecer el movimiento cooperativo y las formas asociativas nacionales adscritas a la Superintendencia para su fomento y fortalecimiento. El proyecto realizó diferentes acciones orientadas a *aumentar la capacidad para formular políticas, planes y programas para el desarrollo cooperativo; para identificar, formular, evaluar e implementar proyectos de diferentes líneas de actividad y formular políticas y planes sobre educación cooperativa* (Shujman, 1980) , recogiendo las recomendaciones de la Resolución A/RES/3273/39 del 1974 y la R127 de la OIT de 1966.

El proceso iniciado por el proyecto Col.076/016 es único en Colombia, estando precedido únicamente por la realización del Censo Cooperativo en 1975, el cual permitió estructurar el Plan de Desarrollo para el Sector Cooperativo (Lizarazo, 1982).

6.3.3.1. Inicio de la formulación del Plan de Desarrollo para el Sector Cooperativo y otras actividades con movimientos sindicales

El proyecto Col. 76/016 inicio la formulación del Plan de Desarrollo para el Sector Cooperativo (desde ahora PLANDECOOP) con una visión a diez años. Los objetivos específicos del PLANDECOOP se dirigían a la generación de empleo productivo, incremento del nivel de ingreso y bienestar de la población, apoyar la descentralización económica del país, fomentar mayores niveles de educación y capacitación laboral, crear condiciones de desarrollo cooperativo desde la autosuficiencia financiera y la dependencia gubernamental, el autofomento por parte del sector cooperativo y la concientización de la población sobre el cooperativismo (DANCOOP/PNUD/OIT, sf., pp. 16-17).

De igual manera, se realizaron intentos para involucrar a los sindicatos, por parte de la Organización Internacional del Trabajo (en colaboración con la Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional). Al inicio de los años '80 se iniciaron una serie de eventos preparatorios en Centro América, incluyendo Colombia, para la realización de un seminario entre el 19 y 29 de Enero de 1982 en Panamá. El título fue "*Seminario Sub-regional Latino-Americano sobre sindicatos y cooperativas*", con el objetivo de promover la relación entre sindicatos y cooperativas. Durante el 27 de julio al 5 de septiembre de 1981, se tuvieron vistas preparatorias en los diferentes país con el objetivo de conocer la acción sindical cooperativa en los países de la sub-región (Organización Internacional del Trabajo, 1982, p. 1). Los expertos que visitaron los países llegaron a la conclusión sobre Colombia en su visita entre el 27 de agosto al 5 de septiembre;

“En el ámbito cooperativo existen importantes realizaciones que sin lugar a dudas se acrecentarán en un futuro próximo y son producto de la acción concertada entre el Gobierno y el sector cooperativo con miras a crear un amplio sector social cooperativo.

Las organizaciones sindicales aunque divididas, están conscientes de la necesidad de fomentar empresas cooperativas con participación importante de los sindicatos y algunos esfuerzos ya se ha realizado, a pesar de que aún queda mucho por hacer. En este sentido, los sindicatos consideran esencial que la OIT los ayude con programas de educación obrera y cooperativa que tiendan a fomentar estas ideas” (ibídem, p. 26).

El diagnóstico sobre los actores sociales que emerge del análisis del movimiento sindical en Colombia durante estos años, se caracteriza por la división existente dentro de los actores sociales producido por las tensiones políticas y económicas que vivía Colombia desde la década de los años '40, lo que hacía que no existiera un consenso para acciones de fomento entre los actores sociales sobre el sistema económico deba ser promovido.

En el caso de los movimientos sociales se organizaran durante la segunda mitad de la década de los '80 en torno a la lucha por los Derechos Humanos, como veremos en la próxima fase.

6.3.3.2 La integración cooperativa durante el periodo

El Movimiento Cooperativo inicia un proceso de integración cooperativa, donde se destaca el proceso de cerca de 100 cooperativas que fundaron a Unión Cooperativa Nacional de Crédito (1959) que se convertiría después en Banco UCONAL. En la integración para la promoción educativa y la representación se da también la creación en 1960 de la Asociación Colombiana de Cooperativas (ASCOOP). En 1981 se funda la Confederación de Cooperativas de Colombia (CONFECOOP) antecedida por el Consejo Cooperativo Colombiano como proceso de integración de las cooperativas del país, teniendo como responsabilidad la representación del “gremio cooperativo”.

6.3.3.3. La nueva institucionalidad impulsada desde el exterior

Esta fase está caracterizada por la presencia del “Programa Alianza para el Progreso” de J.F. Kennedy que tuvo lugar del 1961 al 1963. El programa de ayuda exterior pretendía el fomento del desarrollo y las reformas en América Latina, planteando un posicionamiento de Estados Unidos en la región a la vista de la influencia de la Revolución Cubana (Grupo de Memoria Histórica, 2013, p. 117).

Los programas reformistas que fueron iniciados por el Frente Popular incluyeron la puesta en marcha de la segunda reforma agraria, desde la necesidad de una reforma

agraria integral, se combina la distribución de la tierra con el crédito, la asistencia técnica y la construcción de distritos de riego, para el fin de las presiones socioeconómicas en las zonas rurales del país (Ocampo J. A., 2007, p. 332)

El periodo tiene una nueva institucionalidad centrada en la Reforma Agraria liderada por Carlos Lleras Restrepo. La creación en 1961 del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) tenía los objetivos de repartir la tierras y otros factores de producción, así como ofrecer servicios al campesinado. Se crean también la entidad privada para la reforma agraria, con la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) y la Central de Cooperativas de Reforma Agraria (CECORA). Quince años más tarde de la creación del INCORA se crea el Fondo de Desarrollo Rural Integral (DRI-PAN) en 1976, con los objetivos de dotar de servicios sociales básicos y apoyar la producción campesina.

6.3.3.4. Críticas a los nuevos procesos de institucionalidad para el Movimiento Cooperativo colombiano

En este contexto de nueva institucionalidad Fals Borda (1971a) realiza un análisis sobre el movimiento cooperativo que resulta revelador sobre la situación del país. Borda considera el cooperativismo como un “tercer camino” entre el capitalismo y el socialismo, demostrándose como:

(...) un instrumento capaz de liberar a los campesinos, y a las clases explotadas en general, de su pobreza tradicional, y como un sistema de organización de la vida humana en el que tanto la competencia como la explotación quedarían eliminadas (Fals Borda, 1971a, p. 109)

De las conclusiones del trabajo para el UNRISD (Fals Borda, 1971a) y la ponencia en el primer Seminario Universitario Nacional sobre las Perspectivas del Cooperativismo en el Desarrollo del País (Fals Borda, 1971b) se puede identificar el pensamiento de Fals Borda sobre las cooperativas;

(...) algunas veces sirvieron para difundir la tecnología moderna, lograr mejores servicios sociales y financieros, y elevar la producción rural y los niveles de vida. Pero al faltarles los medios necesarios para ejercer mayor influencia sobre la acción colectiva, las cooperativas se convirtieron en mecanismos de ajuste para órdenes sociales que exigían un vuelco más radical. Fueron un producto de medidas reformistas de corto alcance, que reflejaron ambigüedades básicas, contradicciones y falta de coherencia en el sistema capitalista dependiente que caracteriza a la mayor parte de la región (Fals Borda, 1971a, p. 109).

El enfoque intervencionista del Estado de los años anteriores plantea a Borda una serie de juicios técnicos sobre el modelo de fomento de “arriba-abajo” (*top down*) que

se dio en el periodo anterior y que se repetía durante este periodo que ve los primeros.

En un ejercicio de análisis más amplio, Fals Borda caracteriza el momento desde las fuerzas contrapuestas que compiten en el contexto de Guerra Fría. Por un lado el programa “Alianza para el Progreso” de J. F. Kennedy, con el objetivo de desarrollar y reformar las democracias en la región, y por otro lado el discurso de apoyo a las guerras de liberación en los países subdesarrollados que promulgaba el líder soviético Nikita Khrushchev en Enero de 1961 (Grupo de Memoria Historica, 2013, p. 119). En este contexto Fals Borda considera que “*aquel movimiento cooperativo*” es estimulado por movimientos políticos con el objetivo de :

“(…) pacificar un campesinado levantizo (sic) que busca suavizar los efectos adversos de una depresión, promover o al menos prometer una nueva vida en áreas atrasadas inestables, y alimentar los apetitos de la clientela política. Por esta razón, las más importantes campanas para promover el movimiento cooperativo en el continente han tenido lugar principalmente en épocas de crisis económicas y de violencia política, o en medio de amenazas de un levantamiento rural; o cuando han surgido temores sobre la “amenaza del comunismo”, y se recibe el impacto de la Revolución Cubana” (Fals Borda, 1971a, p. 1).

Colombia a mediados de la década de los años sesenta se encuentra inmersa en una crisis agraria que evidenciaba la extrema desigualdad de la distribución de la tierra y la pobreza rural. El Plan Nacional de Rehabilitación y la Ley de Reforma Agraria, del gobierno de Lleras Camargo e impulsados por Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), fueron concebidos como estrategias para impulsar el desarrollo industrial, modernizar el sector rural, mejorar las condiciones de vida de las población rural y fortalecer la democracia, junto con otro propósito como era “*impedir el estallido revolucionario en los países latinoamericanos*” (Grupo de Memoria Historica, 2013, p. 119).

La dificultad del proceso de Reforma Agraria se caracteriza por encontrarse en las últimas etapas de “La Violencia”, la necesidad de nuevas infraestructuras, mayor ayuda medica y construcción de escuelas en zonas rurales.

Fals Borda (1971a y 1971b) se muestra crítico en la eficacia de las cooperativas en contextos rurales y sobre el fomento de cooperativas basadas en modelos europeos cuando los campesinos tienen sistemas de autoayuda que tenderían al modelo cooperativo de “*tipo moderno*” (Fals Borda, 1971b, p. 2). Bajo la lógica de fomento cooperativo desde arriba (*top down*), Fals Borda identifica que el modelo de fomento en poblaciones con situaciones humanas de necesidad funciona en un primer

momento debido *al periodo inicial de entusiasmo y un sentido altruista que parecen hacer despertar las reservas humanas y sociales del campesinado, etapa durante la cual florece el ideal de la cooperación (ídem)*. Debería plantearse la necesidad de un conocimiento mayor de la cultura campesina y de los campesinos, desde un enfoque nuevo y más realista sobre el cooperativismo como medio de acción social. El planteamiento que realiza Fals Borda, incide en una ruptura de la visión de la acción colectiva de primer orden, definida por Olson (1965) y tiende a una acción colectiva propia, donde los sujetos hacen que emerjan nuevas instituciones económicas desde una participación desde abajo (*bottom up*).

6.3.4. Diseño y formulación de políticas públicas en los Planes Nacionales de Desarrollo (1961-1983)

6.3.4.1. Diseño y formulación en el “Plan Decenal de Desarrollo” (1961-1971)

El Plan Decenal de Desarrollo parte del fundamento que los colombianos tienen *ilimitada libertad para buscar su destino*, justificando por tanto el proceso de planeación en el cual estaba entrando el Estado, para dirigir el desarrollo económico y social del País.

El Plan ante *las deficiencias y las posibilidades de Colombia* (DNP, 1961) propuso el incremento sustancial de la inversión pública, la redistribución del ingreso y generación de empleo. La propuesta técnica se justificaba en la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones, que en Colombia estaba determinada por la capacidad exportadora de café y petróleo. Durante la década de los años '50 empezaron a emerger brechas entre las zonas rurales y urbanas. Las zonas rurales y los pobladores rurales (campesinos minifundistas y asalariados) eran dependientes de la agricultura y sufrían de ingresos insuficientes. El diagnóstico evidenció que no existía gran separación entre asalariados y pequeños propietarios “(...) *ya que muchos obreros rurales poseen también tierras, aunque en cantidad mínima*” (*ídem*).

Las estrategias se dirigían a la lucha por mejorar las condiciones sociales de la década de los años '50, bajo la urgencia que planteaban la acumulación de problemas sociales. Para resolver los problemas, el Plan se dirige a desarrollar los recursos humanos para generar estabilidad política y social. Se propuso el Programa de Desarrollo Económico y Social como elemento sustancial donde aparecen las medidas de política económica dirigida a:

“(...) el aumento de la productividad del país en términos de inversión, de técnica y de distribución de recursos, pero no puede concertarse exclusivamente en estos problemas.

Para que el desarrollo se estructure sobre bases sólidas y permanentes, es necesario abordar con particular energía el problema social (DNP, 1961, en la Presentación del Plan).

La anterior propuesta ratificó la visión de las metas futuras para 1964, a través del “Programa de Desarrollo Colombiano”, con la expectativa de duplicar el producto global del país en 12 años, lo que fue reconocido como “(...) un esfuerzo intensivo en todos los órdenes durante los próximos cuatro años” (*idem*).

6.3.4.1.1. Diseño de políticas públicas en “Plan Decenal de Desarrollo”

Las políticas públicas se estructuraron entorno a las metas para cada sector económico. En el caso del sector agrícola se planteó incrementar la producción de alimentos orientado a responder la creciente población del país, mejorar las industrias de transformación y contribuir al mejoramiento de la balanza de pagos desde la diversificación de las exportaciones. Las estrategias pasaron por la mejora del nivel de bienestar de la comunidad agropecuaria estructurando el sector agropecuario desde el Programa de Reforma Agraria. Los objetivos estaban relacionados a las exportaciones agropecuarias, uno de ellos era reducir gradualmente la importancia del café dentro de las exportaciones frente a otros productos.

En el caso del sector minero se buscaba un mayor desarrollo de la industria del petróleo a fin de abastecer las necesidades del país y aumentar las exportaciones, desarrollar la explotación de los recursos y mejorar el conocimiento de la riqueza del país a través de la evaluación de las reservas de interés económico. Todo ellos bajo la orientación de acelerar la explotación de los recursos mineros.

Para sectores como la industria manufacturera y la construcción las líneas estratégicas estaban basadas en el aumento de la demanda lo que implicaba, como en el caso del sector agropecuario, mejorar las condiciones de los nuevos empleos y proporcionar un abastecimiento de los bienes producidos en un mercado interno en constante crecimiento. La situación de crecimiento implicaría una línea de modernización de los sectores productivos, sobre todo en las formas organizativas, que en el caso del sector manufacturero estaba compuestos por industrias pequeñas o artesanales.

Sobre las metas de desarrollo social se reconoció que las metas de desarrollo de inversión en el campo económico no constituyen un fin en si mismas. El Plan diseñó

una intervención simultánea en los campos económico y social para romper el círculo virtuoso del escaso desarrollo (DNP, 1961).

En el diseño de las políticas públicas el Plan considera más relevante el fomento de la Acción Comunal que el Movimiento Cooperativo, justificado en la necesidad de poner en marcha un programa destinado al desarrollo de las comunidades de base. La Acción Comunal debía incorporar las comunidades a la vida activa de la Nación, involucrando a la comunidad en el programa para generar las transformaciones sociales que se requieren.

6.3.4.1.2 Formulación durante el “Plan Decenal de Desarrollo”

Aunque el PND no reconoció las cooperativas en el desarrollo social, si se reconocieron para mejorar la cadena agropecuaria, es el caso del CONPES n. 39 (DNP, 1968, p. 102) que reconoció la experiencia del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) en el fomento de cooperativas, organizaciones de acción comunal y vivienda (*ibídem*, p. 36).

También el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA) recibió competencias en materia de desarrollo cooperativo dirigido a las fases de producción, mercadeo y consumo, a través de un específico “Programa de Fomento Cooperativo” formulado en el CONPES No. 360 (DNP, 1969a). El CONPES en cuestión realizó una programación en diversos Departamentos para fomentar las cooperativas agropecuarias, es el caso de Cundinamarca, donde se indicó el objetivo de mejorar socialmente al campesinado por medio de organizaciones cooperativas y de acción comunal.

Para el Huila y el Meta se formuló el objetivo de fomentar los movimientos cooperativos y de acción comunal. En el Norte de Santander se orientó más a la colaboración, en cambio en el Tolima se pretendió estimular la asociación cooperativa y de acción comunal, como vía instrumental para la adecuación de tierras. Para realizar estas acciones se dotó a la Superintendencia Nacional de Cooperativas de programas formulados dentro del Ministerio del Trabajo, incluyendo también auxilios regionales específicos para entidades sindicales y cooperativismo formulados por el CONPES n. 372 (DNP, 1969b).

El año 1970 fue relevante para la asociatividad cooperativa rural, relacionándola con el objetivo de aumentar el bienestar de la comunidad. En el CONPES n. 592 (DNP, 1970a) se formularon las líneas de trabajo para el desarrollo desde la

participación, el dialogo y la discusión, en definitiva, la coparticipación en el logro de las metas del desarrollo socioeconómico de Colombia. Es a partir del 1970 que se relaciona el bienestar con el pleno empleo en el CONPES n. 592, se formula el objetivo fundamental de la política económica y social del Gobierno, siendo “(...) *eleva el nivel de bienestar de toda la comunidad, el cual depende del nivel de producción de bienes y servicios, de su distribución entre los individuos y grupos que conforman la comunidad y de la utilización de los factores de producción, en especial del empleo de la mano de obra.* (DNP, 1970a, p. 3)

Los documentos CONPES de este periodo no solamente prescriben la forma cooperativa para el sector agropecuario, también desde el informe de la OIT “Hacia el Pleno Empleo” -incluido en el CONPES n. 594 (DNP, 1970b)-, se prescriben las cooperativas de artesanos y su representación para resolver los problemas a través de los programas para el desarrollo de la artesanía (*ibídem*, p. 18). De igual manera, el informe de la OIT recomienda el uso de las cooperativas en la producción y la comercialización (*ibídem*, p. 30), para ello exhortó a que se realizará un programa de educación y desarrollo de la comunidad desde la Superintendencia de las Cooperativas (*ídem*).

Durante el año 1970 existió una atención a la forma cooperativa introduciéndola en los planes y programas de empleo. El documento CONPES n. 666 identifica el contexto de política agraria y urbana para realizar la reforma agraria y la redistribución de la propiedad que debía estar asociado a la organización cooperativa o a otras formas de propiedades colectivas de la tierra, siendo necesario fomentar el mercadeo de insumos a través del movimiento cooperativo y de asociaciones de usuarios (DNP, 1970c, p. 13).

Al final del periodo del PND se publicó el CONPES n. 698 (DNP, 1971) que formula el Plan sectorial de desarrollo agropecuario. Desde un diagnóstico del sector de los últimos tres años y prescribieron instrumentos de la política agropecuaria; Reforma Agraria, Política de Investigación y Extensión agrícola, crédito, insumos y mercadeo con políticas de precios. Es de notar que no se hace mención a las cooperativas, como cabría esperar considerando el documento CONPES n. 666 de 1970.

6.3.4.2. Diseño en el Plan “Las Cuatro Estrategias” (1971-1974)

El Plan del gobierno de Misael Pastrana (último gobierno del Frente Nacional), buscó estimular la discusión sobre las cuatro estrategias que deben combatir el subdesarrollo del país. El gobierno de Misael Pastrana estuvo caracterizado por la

estrategia de “colombianización del patrimonio del país”, definida desde el lema “*Frente Social: objetivo el pueblo*”, y que vería su desarrollo en el Plan Nacional de Desarrollo, con el nombre de “Las Cuatro Estrategias” para combatir el subdesarrollo del país (DNP, 1970). La información relevante es la capacidad del Plan para estimular la discusión constructiva acerca de la realidad económica y social del País, desde las estrategias propuestas, siendo las siguientes: concentración recursos en la industria edificadora; crecimiento de las exportaciones; aumento de la productividad agraria y una mejor distribución “racional” de la propiedad rural; redistribución del ingreso basado en un sistema progresivo de impuestos.

Aunque el Plan se dirigió a luchar contra el subdesarrollo, las estrategias concentran mayores recursos en el desarrollo urbano. Desde la óptica del desarrollo social el Plan evidencia la evolución de las organizaciones de base; Acción Comunal, Organización Campesina, Movimiento Sindical y Movimiento Cooperativo.

6.3.4.2.I. Diseño de políticas públicas en el Plan “Las Cuatro Estrategias”

El Plan reconoció a los movimientos sociales y la nueva situación rural creada con los cambios políticos, la incorporación de nuevas tecnologías en la producción, la modificación de las relaciones entre la veredas y los pueblos y el desplazamiento permanente ocurrido en el decenio de 1950.

La nueva situación creó nuevas necesidades y con ellas la imposición de una nueva estructura de trabajo y liderazgo rural. La nueva estructura de trabajo y liderazgo rural se creó durante el decenio de los años ‘50, haciendo que en los años ‘60 surgieran elementos de solidaridad comunitaria para establecer nuevas formas de comunicación popular, protección y ayuda, y unión entre los organismos del Estado (DNP, 1970).

El Plan mostraba que las organizaciones populares comunitarias y de usuarios se convirtieron en elementos asociativos y de poder social a nivel local y veredal al tener una dimensión más nacional y regional. Se consideró que los desplazamientos de población y la migración rural-urbana liberaron a la población del control tradicional de la comunidad vecinal o local,

(...) [dando] nuevos elementos asociativos y de poder social, que aglutinan la solidaridad colectiva, y fortalecen la capacidad de acción ante las entidades formales. El surgimiento de una identidad colectiva ha creado un nuevo tipo de solidaridad y de presencia organizada de la comunidad ante el Estado y sus instituciones (DNP, 1970).

En lo que se refiere al Movimiento Cooperativo (apart. 1.4 del Plan) se recoge que el país tenía una experiencia amplia en el Movimiento Cooperativo y que con la actualización de la legislación cooperativa con el Decreto n. 1598 de 1963 el Estado facilitó su evolución, limitando los requisitos legales para el funcionamiento de las empresas cooperativas.

Se reconoce que uno de los aspectos más importantes del desarrollo del Movimiento Cooperativo fue su integración en asociación de cooperativas (existiendo 20 organismos de segundo grado). Es el caso del Instituto Nacional de Financiamiento Cooperativo (FINANCIACOOP) que con capital aportado por las mismas cooperativas (471 en 1970) financiaba a las cooperativas desde 1968/1969.

El diseño de las políticas se basó en el diagnóstico de las falencias que tenían los movimientos sociales, siendo las siguientes (apart. 2 del Plan) :

- no se presentaban como un sistema de acción social coherente en la búsqueda de soluciones, ni menos aún, en la definición de las metas de las políticas y programas de desarrollo económico y social;
- su dinámica era el resultado de los cambios ocurridos en el país en el último decenio, presentando “*serios interrogantes*” en lo que se refiere al compromiso del Estado para adaptarse a nuevas circunstancias, que están cambiando el juego de relaciones entre los grupos organizados de la sociedad;
- desde la acción de Estado para asignar recursos para programas de las comunidades organizadas, el Plan evidenció que los programas no obedecen a un plan coherente en materia de política económica y social;
- los organismos del Estado reconocieron la importancia de las organizaciones de base, pero “las actividades parciales de cada organismo comprometido con las distintas asociaciones, tanto en forma individual, no trascendían al nivel de los planes y políticas del desarrollo nacional”.

Las falencias identificadas por el Plan eran causa de la marginalización del desarrollo comunitario y asociativo con respecto a las políticas de desarrollo, dándoles un tratamiento residual, a través de algunas dependencias administrativas y con limitada capacidad de acción. Se reconocía que los objetivos de los movimientos, coinciden con las metas de desarrollo, lo cual representa un punto importante en la configuración de la acción estatal y el respaldo por parte de los grupos u organizaciones de base.

El Plan en lo específico no realiza grandes propuestas, sino más bien es un Plan que pone a discusión una serie de diagnósticos sobre la situación social y económica del País, realizando una aproximación retrospectiva del gobierno del Frente Nacional. Respecto a la formulación de políticas públicas, el periodo careció de documentos CONPES que recogiesen el rol y las funciones de las cooperativas u otras formas asociativas.

6.3.4.3. Diseño en el Plan “Para Cerrar la Brecha” (1974-1978)

El Plan del gobierno Alfonso López Michelsen denominado “Para Cerrar la Brecha” (DNP, 1974) tuvo como objetivo cerrar las brechas que se generaron por el modelo tradicional de desarrollo, sobre todo entre el campo y la ciudad. La estrategia principal para cerrar las brechas fue la generación masiva de empleo productivo, dando prioridad a la población rural que consideró marginada del proceso de modernización de la economía.

Durante este periodo se da la segunda bonanza cafetera y la economía sufre una alta inflación. Los logros que caracterizaron el Gobierno fue la generación de nueva institucionalidad para respaldar la Reforma Agraria, creando el Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras. Las brechas que se identificaron y que se pretendían reducir eran brechas entre el campo y la ciudad, entre los barrios ricos y los pobres, entre quienes tenían acceso a los servicios de salud y educación y los analfabetos y desnutridos. Se propone el crecimiento de la economía para reducir las brechas a través de la creación intensa de empleo productivo para el 50% más pobre de la sociedad colombiana.

6.3.4.3.1. Diseño de políticas públicas en el Plan “Para Cerrar la Brecha”.

Los programas sociales que se diseñaron hacían referencia al Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN), siendo la pieza central de los Programas Sociales del Plan de Desarrollo. El objetivo del PAN es “*encarar el problema desde una forma integral y colocar el bienestar alimentario y nutricional de la población colombiana como una prioridad nacional impostergable*” (*ibídem*, cap. 4),

El Movimiento Cooperativo se solapó al desarrollo del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN), siendo útil en la fase de comercialización de los productos a través del estímulo de la organización de los pequeños y medianos productores para comercializar en conjunto, se diseñaron los objetivos para mejorar

y reforzar las cadenas de comercialización por cooperativas y cajas de compensación y similares.

6.3.4.3.2. *Formulación durante el Plan “Para Cerrar la Brecha”*

El Gobierno de Alfonso López Michelsen se caracterizó por la formulación de 293 documentos CONPES entre 1975 y 1978, entre los cuales se destacan seis documentos que identifican el rol de las cooperativas y otras formas asociativas para la producción y comercialización de alimentos.

En 1975, se formularon las líneas de política que determinan la política de alimentación y nutrición en Colombia, a través del Plan Nacional propuesto en el CONPES n. 1260 (DNP, 1975a). El documento CONPES en cuestión identificó el problema de desnutrición *como uno de los que requiere la más urgente atención dentro de las prioridades de la política de desarrollo, que tiene como objetivo acompañar el crecimiento económico con un distribución más equitativa del ingreso*. Para alcanzar el objetivo el Plan formuló la estrategia basada en el desarrollo agrícola e industrial con tecnología desarrollada en Colombia. En específico, prescribió la comercialización a través de cadenas cooperativas, cajas de compensación y similares, como estrategia de racionalización del mercado a nivel minorista:

“La racionalización del mercado a nivel minorista resulta tanto de los estímulos de la demanda como de los mejoramientos en el nivel mayorista. Se continuarán y reforzarán los esfuerzos tendientes a la formación de cadenas minoristas, y a la comercialización de alimentos por parte de cadenas cooperativas, cajas de compensación y similares. (...) (DNP, 1975a, p. 32).

Será el CONPES n.1261 (DNP, 1975b) que formuló el Programa de Desarrollo Integral en su esquema preliminar. El programa se presentó como una nueva concepción del desarrollo rural (DNP, 1975b, p. 6), formulado desde las experiencias acumuladas en diversos programas estatales en materia de economía campesina, como son el INCORA y el ICA.

El documento CONPES n. 1261 identificó la relación de las cooperativas dentro del mercado e identificó a las empresas cooperativas como instrumentos para reducir el margen de comercialización, a través de la reducción de costos que beneficiarían a los productores. El CONPES prescribió que el Estado debía impulsar la organización de productores para que tuvieran un rol más activo en el mercado de la producción (*ibídem*, p. 12). Un elemento interesante que se identificó fue la heterogeneidad de formas organizativas relacionadas con las condiciones regionales, pudiendo ser cooperativas, empresas comunitarias o de otra naturaleza.

En el mismo año se formuló el CONPES n. 1314 (DNP, 1975c) que presentó con más detalle el Plan de Desarrollo de la Política Agraria, y determinó las transferencias que el INCORA debía realizar a la Central de Cooperativas de la Reforma Agraria (CECORA⁵²).

En 1979, se firmó un convenio de tres años entre el IICA y CECORA para realizar un acompañamiento técnico de fortalecimiento con el objetivo de aumentar la capacidad de CECORA para asesorar, promocionar y apoyar a las organizaciones de pequeños productores en la comercialización de sus productos, creando el Fondo Simón Bolívar. En los primeros 18 meses de proyecto el Fondo Simón Bolívar invirtió la suma de 132.400 dólares y el país otros 215.100 dólares (estimados) (*ibidem*, p. 54).

Durante los años 1975 y 1976 se fijó el presupuesto y las acciones específicas para el CECORA. En el CONPES n. 1341 (DNP, 1975d) y n. 1342 (DNP, 1976), se especificaron las transferencias del INCORA a CECORA y se definieron las actividades de financiación y coordinación, programación y seguimiento en los documentos CONPES, respectivamente. En el mismo año se presentó la organización del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, pero no se identificaría el fomento del cooperativismo en el organigrama del Plan, algo inesperado ya que no recogía la función de comercialización por parte de las cooperativas, como había sido previsto en el documento CONPES n. 1260, anteriormente expuesto.

Entre los años 1977 y 1978, se realizaron las primeras evaluaciones de la ejecución del Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI). En concreto, el CONPES n. 1469 de 1977 comunicó las actividades realizadas por CECORA y se describe la apropiación presupuestal y ejecución del 75% del presupuesto. El fomento de 33 nuevas formas asociativas, de una meta prevista de 53 formas asociativas (DNP, 1977, p. 21).

Durante el año 1978, en la segunda y tercera evaluación del DRI se identificará como la centralización operativa y administrativa de las actividades del CECORA, fueron la causa de la evaluación parcialmente insatisfactoria según el CONPES n. 1476 (DNP, 1978a, pp. 20-22). El resultado se repetiría en la tercera evaluación, aunque los campesinos asociados eran más significativos (15.581 campesinos en 53 formas asociativas). Se consideró que era insuficiente la actividad del programa en su gestión, teniendo una criticidad en la ejecución del presupuesto previsto, la

⁵² CECORA fue la Central de Cooperativas de Reforma Agraria creada para manejar los sistema de comercialización de productos agropecuarios.

evaluación realizada en 1978 se identificó que solo el 30% había sido ejecutado siendo necesario reformular las actividades del CECORA (DNP, 1978b, p. 3).

6.3.4.4. Diseño en el “Plan de Integración Nacional” (1978-1982)

El periodo del gobierno de Julio César Turbay (1978-1982) se destacó por la presencia de lucha contra los “movimientos rebeldes” que surgieron durante la década de los años ‘70.

El Plan denominado “Plan de Integración Nacional” (DNP, 1978) tuvo el objetivo de generar modelos de coordinación y armonización de políticas sectoriales en coherencia con la dirección programática institucional, legal y económica del Estado para la descentralización y la inversión en infraestructuras.

El periodo se caracteriza por la desaceleración de la economía, sobre todo en las previsiones para 1982, siendo interpretado desde el documento CONPES n. 1949, como la falta de dinamismo de la demanda agregada (DNP, 1982b, p. 1).

Para el sector agropecuario, en 1982 se diseñaron los lineamientos generales para hacer de la agroindustria un sector más competitivo y sólido, a través de incentivos que permitirían crear empresas de alta productividad y con un alto nivel tecnológico. Para ello el CONPES n. 1956 de 1982, diseñaría el apoyo a través de la financiación de proyectos integrales que incluían la producción y el procesamiento de materias agropecuarias, dirigidas a la producción de alimentos (DNP, 1982, p. 20).

La situación que vivió el gobierno de Turbay y que inspiraría el PND fue la voluntad de armonizar las políticas sectoriales para otorgar una dirección programática a la estructura del Estado. La estrategia de armonización se dirigió a delinear una acción entre las Regiones y la Nación para compartir los costos y los beneficios del desarrollo. Por tanto, los objetivos del Plan fueron (DNP, 1978, cap. 3):

- (i) descentralización económica y al autonomía regional,
- (ii) desarrollo del transporte y de los medios de comunicación,
- (iii) desarrollo del sector energético y minero,
- (iv) desarrollo de una nueva estrategia social.

EL PND puso atención a la política agropecuaria, diseñando cuatro estrategias para el sistema de producción y distribución de alimentos; incremento de la productividad, aumento de la eficiencia y la competencia del sistema de comercialización de los alimentos, desarrollo de las potencialidades agroindustriales del país, formulación de una política de comercio exterior.

Respecto a las formas asociativas (entendiendo también las cooperativas) se diseñaron mediadas de desarrollo industrial para otorgar licencias globales de importación, el suministro de crédito y la prestación de asistencia técnica a las empresas agroindustriales que se instalen en ciudades intermedias y a las empresas que se dedicaban a la producción de alimentos de alto contenido nutricional y bajo costo, también a aquellas *formas asociativas* donde se integraban verticalmente la producción, el procesamiento y la distribución.

6.3.4.4.I. Diseño de políticas públicas durante el “Plan de Integración Nacional”

La política diseñada para los pequeños productores estuvo dirigida a aumentar su productividad, el aumento del ingreso real y el mejoramiento de su nivel de vida. Para ello el Gobierno, a través del DRI y del CECORA, se planteó la consolidación de las formas asociativas de producción, procesamiento y comercialización en zonas rurales. El PND hizo hincapié en el DRI (iniciado en 1976 y que terminará la primera fase en diciembre de 1981) para realizar una acción conjunta de financiación de crédito por parte de Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI). Esto hizo que el DRI se convirtiera en una política clave para la producción de alimentos de consumo masivo, siendo un instrumento válido para adelantar políticas sociales orientadas a favorecer los sectores de más bajos ingresos en el sector rural.

En detalle, el PND diseñó nuevos objetivos⁵³ para el DRI, como ejecutor de las políticas de sector agropecuario tanto en lo económico para aumentar la producción, como en lo social, aumentando la oferta de servicios públicos para solucionar las necesidades básicas de los campesinos⁵⁴.

El CECORA y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) tuvieron un rol central en el DRI. La comercialización sería una función de CECORA, en cambio la línea de organización y capacitación sería realizada a través del SENA.

⁵³ Los objetivos específicos del DRI: (i) incrementar la producción agropecuaria, especialmente de alimentos de consumo masivo, a través de ganancias de productividad en las áreas actualmente explotadas; (ii) aumentar el ingreso de los pequeños productores, (iii) crear nuevas fuentes de empleo productivo en el subsector de economía campesina, (iv) facilitar el acceso a los mercados de productos y servicios, mediante construcción de vías de penetración y mejoramiento de los sistemas de comercialización; (v) elevar el nivel de vida de los campesinos, a través de la prestación de servicios básicos de salud, educación, nutrición, mejoramiento de viviendas y suministros de agua potable; (vi) promover la organización y participación de la comunidad, propendiendo por el desarrollo auto sostenido, a través de la creación y funcionamiento de comités de usuarios a nivel veredal y municipal.

⁵⁴ La meta que tiene el DRI es cubrir un total de 157.000 familias campesinas en forma directa, (con asistencia técnica, crédito, capacitación empresarial y comercialización).

El PND, a diferencia de planes anteriores, no explicitó el modelo empresarial cooperativo. Más bien prestó atención al fomento de la asociatividad a través del apoyo con diferentes medidas, que fueron; la adopción de medidas legales que favorezca la asociación de pequeñas empresas, la racionalización de los esfuerzos dedicados a la promoción de formas asociativas -con el fin de eliminar dúplices esfuerzos- y la búsqueda de la rentabilidad económica.

En síntesis el PND, desde una lógica continuista, consideró las formas asociativas para generar desarrollo industrial en la producción de alimentos, fomentando la integración vertical de la producción por parte del DRI. En lo específico los subprogramas de DRI recogieron el rol de las cooperativas de CECORA para la comercialización de los productos.

6.3.4.4.2. *Formulación en el “Plan para la Integración Nacional”*

Este periodo está caracterizado por la centralidad de la planificación cooperativa desde diferentes documentos CONPES, haciendo que emergiese la importancia del modelo cooperativo como forma asociativa para el desarrollo del país, siendo incentivado desde los trabajos del proyecto Col. 076/010.

Los documentos CONPES del año 1979 introdujeron la importancia del movimiento cooperativo para la política agropecuaria, el sistema de producción y la distribución de alimentos. En concreto los documentos CONPES de 1979 hicieron referencia explícita a las cooperativas y las políticas de comercialización. En específico, el CONPES n. 1618 hizo referencia a las cadenas cooperativas y su fomento:

“(...) se fomentará la organización de cadenas cooperativas voluntarias y franquicias para mejorar la eficiencia de los canales que abastecen grupos de menor y bajo nivel de ingreso”. (DNP, 1979a, p. 8)

El documento CONPES n. 1619 (DNP, 1979b), desde la lógica descriptiva de las características del subsector de la pequeña producción campesina, formuló las estrategias planeadas en el DRI que desde 1976 se estaban realizando y enfatizó que el componente de comercialización estaría a cargo de CECORA.

En este periodo se consideró fuertemente el fomento y promoción de las formas cooperativas, en gran parte por el inicio de los trabajos de formulación del PLANDECOOP y la participación de diferentes actores externos en el fomento y la promoción de las cooperativas. Un resultado importante del consenso entre actores es la formulación del Decálogo de la Nueva Política Cooperativa, firmado en Marzo de 1980.

El año 1981 se realizó un avance de la evaluación del Plan de Integración Nacional. En el documento CONPES n. 1757 destacaba la criticidad en el avance de proyecto que se estaban realizando, entre ellos el Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo, que se encontraba dentro del sector Trabajo y Seguridad Social (DNP, 1981, p. 27).

6.3.5. Formulación directa de políticas públicas. Primer CONPES dirigido al desarrollo cooperativo - CONPES n. 1916 de 1982.

Durante el año 1982 se publicó el CONPES n. 1916 (DNP, 1982a) que contenía el Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo (PLANDECOOP), un trabajo de formulación conjunta entre el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas y el Departamento Nacional de Planeación, con la colaboración del Movimiento Cooperativo, la Organización Internacional del Trabajo y el Programa de Naciones Unidas de Desarrollo (OIT-PNUD), desde el Convenio Col.076/010.

La redacción conjunta del Decálogo de la Nueva Política Cooperativa en Marzo de 1980, fue el precedente del CONPES n. 1916 de 1982, siendo un instrumento que dio garantías al proceso de formulación de las políticas públicas y la toma de decisiones respectivas, promoviendo el “Comité Interinstitucional para la Promoción y el Desarrollo de Cooperativas y otras formas de Economía Solidaria” que sería creado por el Decreto n. 2620 de 1980.

Los objetivos generales del PLANDECOOP se orientaron a conformar, a coordinar y orientar las políticas públicas:

- (i) Conformar dentro de la economía nacional un sector cooperativo sólido con el propósito de contribuir al desarrollo integral de país;
- (ii) coordinar y orientar la acción de las diferentes instituciones y organismos públicos y privados para la ejecución de los proyectos y programas de fomento cooperativos, buscando una máxima racionalización de esfuerzos y una óptima utilización de recursos.

En el caso del diseño de los objetivos específicos, se puede observar claramente el enfoque de formalización de un sector económico cooperativo, los objetivos específicos fueron (DNP, 1982, p.8):

- I. contribuir a la generación de empleo productivo en el país, en especial centrando la atención del sector cooperativo en las ramas de industria, agropecuaria, transporte, construcción y comercio.

2. lograr incrementos en los niveles de ingresos y de bienestar de la población vinculada al sector cooperativo.
3. apoyar la descentralización económica del país.
4. fomentar mayores niveles de educación formal, capacitación laboral y formación cooperativa para la población vinculada al sector.
5. crear condiciones adecuadas para el desarrollo del sector cooperativo a través de una utilización racional de los recursos disponibles.
6. buscar que el sector cooperativo participe activamente en la atención del sector informal.
7. concienciar masivamente la población sobre la teoría y práctica del cooperativismo.

Los objetivos ofrecían tres dimensiones sustanciales dentro las políticas públicas. La primera es su dimensión de formalización económica, desde el interés del Plan Nacional de Desarrollo (“Plan de Integración Nacional”) para apoyar la descentralización del país, a través de una articulación institucional. La segunda, relacionada con la dimensión dogmática de la filosofía cooperativa a través de educación formal y capacitación laboral, lo que daría una serie de cátedras cooperativas que impulsaron a la población para conformar y vincularse a cooperativas. Y una tercera dimensión, basada en la racionalización de recursos para producir y generar empleo productivo en el país, centrándose en cinco ramas económicas: industria, agropecuaria, transporte, construcción y comercio.

El PLANDECOOP formuló en concreto cuatro estrategias (DANCOOP/PNUD/OIT, sf., p. 19); (i) mejorar los niveles de vida de la población, (ii) fomento para incrementar la importancia del sector cooperativo, (iii) proporcionar al sector instrumentos necesarios para el desarrollo del sector cooperativo (sistema financiero integrado, fomento de cooperativas de grado superior, marco general educativo) y (iv) incorporar activamente al Gobierno Nacional en la dirección del desarrollo del sector cooperativo

Los programas generales que se realizaron dentro del PLANDECOOP se orientaron al cumplimiento de las propias metas, en coherencia con la estrategia de utilización de los instrumentos (*ibidem*, p.19). De los programas formulados se destaca el programa de organización interna del DANCOOP, que seguía la exigencia para la ejecución del PLANDECOOP.

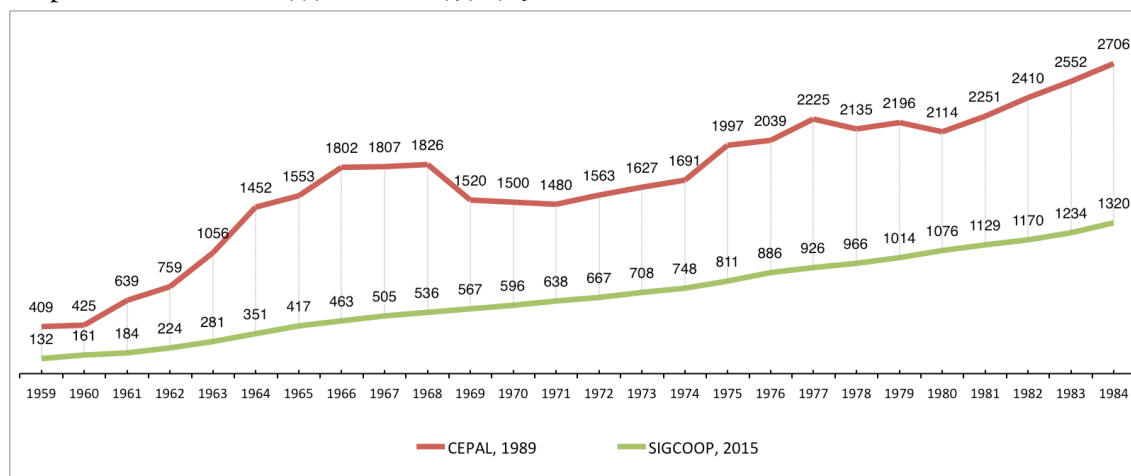
Una característica a tener en cuenta del PLANDECOOP es la diferenciación entre el fomento y la promoción cooperativa (DNP, 1982, p. 15). Los programas específicos se orientan desde acciones concretas de atención directa a las entidades cooperativas, siendo; (i) fomento cooperativo, orientado a mejorar la gestión empresarial desde una metodología específica creada por el DANCOOP, (ii) promoción cooperativa, dirigido a sectores y actividades prioritarios, (iii) proyectos piloto, orientados a los sectores y líneas de actividad prioritarios, (iv) ejecución del Plan, desde los programas específicos.

El documento CONPES n. 1916 crea la *Comisión de Concertación del Desarrollo Cooperativo* (Decreto n. 2873 de 1982) con el objetivo de velar por el cumplimiento del PLANDECOOP.

6.3.6. Implicaciones y cambios en la normatividad durante los Planes Nacionales de Desarrollo de la fase

En relación a los nuevos instrumentos normativos que se distinguen en esta fase, se considera el Decreto Ley n. 1598 de 1963 que introdujo la especialización como característica de las cooperativas de ahorro y crédito. Esta norma se dio desde “(...) *la necesidad de articular fuerzas para un proyecto de reconstrucción del Estado y la Nación y con el propósito coyuntural de cortar el paso a una mayor fuerza política de la dictadura populista y a menguar las expectativas revolucionarias del pueblo campesino*” (Zabala Salazar H. , 2008). Zabala en línea con el análisis de Fals Borda (1971a) consideró la fuerte instrumentalización del movimiento cooperativo por parte del Estado, a partir del Decreto Ley n. 1598 de 1963 que dio inicio a un proceso de relaciones de reconocimiento en momentos específicos y en sectores determinados. En relación a la necesidad de ampliar la acción del Estado se reconocieron otras formas asociativas, como las Juntas de Acción Comunal con la Ley n. 19 de 1959 y la Ley n. 81 de 1958 sobre fomento de las cooperativas indígenas.

Gráfico 8. Comparación entre la evolución de las cooperativas constituidas y el número de cooperativas activas en 1999. Periodo 1959-1983.



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos.

En el gráfico anterior, se pueden identificar dos curvas de crecimiento en el número de cooperativas, la primera entre los años 1960 y 1968, y la segunda más ligera entre el 1975 y 1979. La primera se corresponde a al fomento a través de la normativa y en la segunda se corresponde a la acción del CECORA, en su funciones de fomento de cooperativas de comercialización, como vimos anteriormente. Hay que considerar que el trabajo de promoción y fomento se realizaba con insuficiencia económica y la incapacidad administrativa según el diagnóstico realizado por el CONPES n. 1916 (DNP, 1982a, p. 2).

La importancia del Decreto Ley n. 1598 de 1963 fue sustancial para el Movimiento Cooperativo colombiano ya que el Decreto se formuló desde una conciencia de Movimiento Cooperativo aunque tuvo una participación reducida de aquellos “cooperólogos” (sic) como los define Rodrigo Parra en el trabajo para la CEPAL;

“(…) se puede hablar de una conciencia dentro del movimiento cooperativo “acerca de problemas graves y de algunas posibilidades de enrumbar el proceso. Es así como se da una participación, no de base, sino elitaria, de los cooperólogos (sic) en la elaboración del texto de la ley” (CEPAL, 1989, p. 144).

En esta fase encontramos específicas políticas públicas que favorecieron el crecimiento de empresas cooperativas en los años sesenta para la reforma agraria, sostenida por otras leyes que estimularon desde décadas el conocimiento cooperativo. Un ejemplo es la Ley n. 115 de 1959 que ordeno la obligatoriedad de la enseñanza del cooperativismo en las instituciones de enseñanza, desde la escuelas rurales hasta la universidad.

El Decreto n. 1598 de 1963 recogió toda la normatividad referida a las cooperativas e impulso nuevos programas de fomento y generó el nuevo sustrato para el fomento cooperativo por parte del INCORA y el IDEMA, para mejorar las condiciones del campesinado, al final de los años '60.

También se restituyen a la Superintendencia Nacional de Cooperativas sus funciones como organismo independiente con el Decreto n. 1587 de 1963, y el Decreto n. 1630 de 1963 expidió normas sobre el fomento y la financiación de las cooperativas (Bedoya & Caruso, 2006, pp. 48-49).

Este periodo tiene resultados cuantitativamente positivos en el fomento y promoción cooperativa en el país. Abre el periodo la creación de la Unión Cooperativa Nacional de Crédito (UCONAL, 1959), seguida de la creación de la Asociación Colombiana de Cooperativas (ASCOOP, 1960).

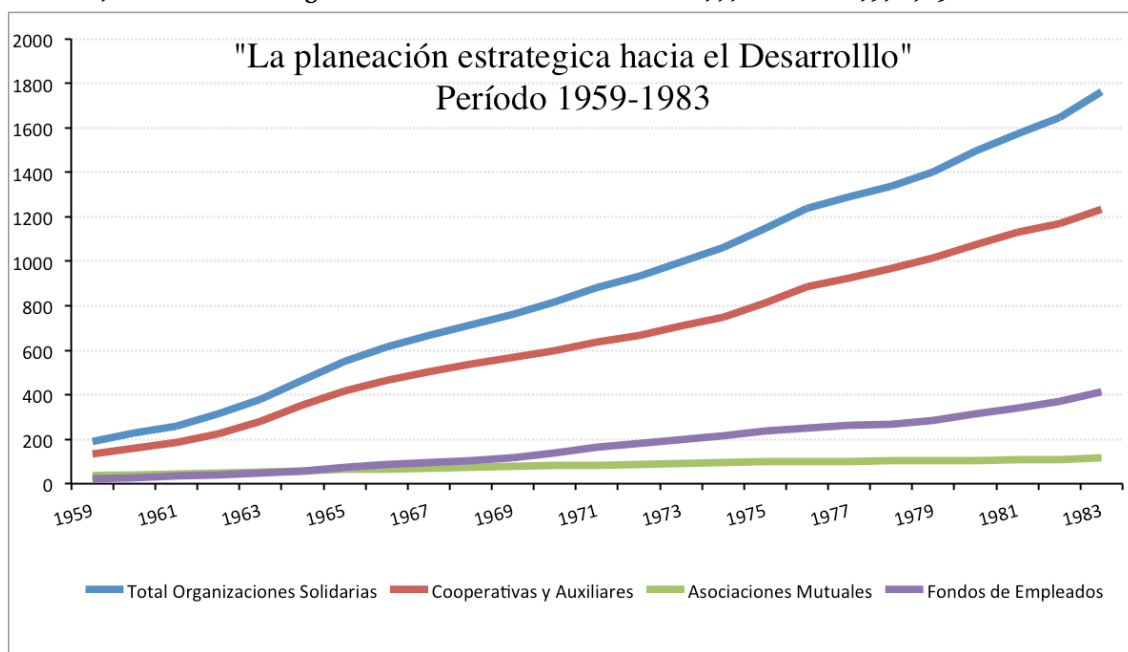
En referencia a la institucionalidad pública para el cooperativismo en el país, la Ley n. 24 de 1981 transformaría la Superintendencia Nacional de Cooperativas en el Departamento Nacional de Cooperativas (DANCOOP), con competencias de fomento, fortalecimiento y supervisión del “Sector de la Economía Solidaria”. La nueva institucionalidad para el fomento cooperativo dota al Estado de una entidad con competencias –en teoría- para realizar con mayor amplitud el fomento, la promoción, la evaluación, teniendo capacidad de desarrollar diagnósticos y análisis sobre la Economía Solidaria.

6.3.7. Conclusiones y observaciones sobre la fase

Es importante notar que durante este período se da la aplicación de la Revolución Verde con el objetivo de aumentar la productividad del campo a través de la difusión de tecnología, nuevos fertilizantes, semillas mejoradas y la concentración de grandes extensiones de tierra, por ello el rol decisivo del sector agropecuario para la competitividad internacional de Colombia, y con ello las cooperativas como instrumentos.

La fase es de despegue para el fomento y promoción como podemos apreciar de las organizaciones solidarias constituidas durante la fase y que se mantiene según los registros del SIGCOOP en 2015.

Gráfico 9. Evolución de organizaciones solidarias activas en 1999. Periodo 1959-1983.



Fuente: Elaboración propia a partir de SIGCOOP (2015).

La crítica a las cooperativas se dirige a la tendencia en convertirse en simples mecanismos de ajuste para el sistema. La instrumentalización de las cooperativas no afecta la estructura social, en cambio refuerza el capitalismo dependiente y las dinámicas neocoloniales, lo que hace que se limite la acción de las cooperativas como movimiento social.

La forma cooperativa durante la fase se constituye como un instrumento de fomento por parte del Estado, en acciones específicas y focalizadas a la organización del mercado y sectores específicos como es el sector agropecuario. Por tanto la cooperativa se convierte en un medio marginal para corregir o proponer de forma urgente la soluciones de las crisis (Borda, 1971a, p. 3).

Las dinámicas generadas durante los años '60 continuaron durante el periodo de la década de los años '70, con una focalización para superar las falencias que el Gobierno no conseguía resolver. Entre ellos la incapacidad de formar redes entre los enclaves con dificultad para autosostenerse y se convierten en dependientes de la acción de las instituciones del Estado, exceptuando algunas pocas federaciones como: la Unión Cooperativa Nacional de Crédito (UCONAL, creada en 1959) y FINANCIACOOP, creada en 1963 (convertida después en BANCOOP).

Las cooperativas rurales de crédito se ajustaron al modelo capitalista, promoviendo cambios marginales y ayudando al "desarrollo de los países sin amenazar

las bases del sistema socioeconómico prevalente” (comillas en el texto original), aunque se insiste en la posibilidad del Movimiento Cooperativo como actor para *llevar la semilla de una transformación más profunda y revolucionaria, a medida que la crisis social general que experimenta América Latina se haga más aguda* (Borda, 1971a, p. 110).

Los instrumentos que se diseñan para la financiación (ej. fondo Simón Bolívar) resultaron ser ineficientes cuando generan alta dependencia. Al igual que el CECORA en los procesos de asistencia técnica, se identificaron incapaces de alcanzar números mayores de cooperativas creadas y con la incapacidad de generar experiencias sostenibles. Durante esta fase se vieron diferentes casos negativos en el desarrollo del cooperativismo rural y agropecuario, debido a la crisis de gestión que presentaron las cooperativas apoyadas por el Estado, tanto las de reforma agraria en la década de los años ‘70, como las cooperativas creadas por el DRI, *situación que genero una muy mala imagen entre la gente, haciendo carrera la idea de identificar las cooperativas con la idea del fracaso, la quiebra, la mala administración y la corrupción* (Dávila, 2004b, p. 14).

La fase se caracteriza por la fuerte industrialización y el intervencionismo estatal, lo que plantea para el cooperativismo un inicio de integración frente a los modelos de generación de grandes empresas y por otro lado el inicio de la planeación de las acciones del Estado en torno al cooperativismo nacional. Durante esta fase despegó la acción de integración entre las cooperativas. Se crean diferentes entidades de grado superior, en relación con la planeación nacional. Es el caso de la Unión Cooperativa Nacional de Crédito (UCONAL) que se constituye en 1959, posteriormente transformada en banco. En 1962 se crea la Central Cooperativa de Crédito y Desarrollo Social (COOPDESARROLLO) bajo el modelo de las centrales cooperativas de Canadá (Rodríguez Espinosa, 2010, pp. 48-51). De igual manera se crea también el Instituto de Financiamiento y Desarrollo Cooperativa (FINANCIACOOP) que se convertiría en el Banco Cooperativo de Colombia. Asimismo, esta fase ve la aparición de diferentes entidades de agremiación económica produciendo servicios en el mercado de los seguros, como son La Equidad Seguros y Seguros UCONAL.

En el caso de las cooperativas agropecuarias, se dan también diferentes trabajos de integración y fomento cooperativo de segundo grado, es el caso de la Federación Nacional de Cafeteros que promueve la integración de cooperativas en las federaciones regionales. En relación a la Reforma Agraria, CECORA orientó su

actividad a fomentar y promocionar cooperativas agropecuarias para poder canalizar el apoyo de asistencia técnica y financiación a las cooperativas territoriales durante la Reforma Agraria⁵⁵. También, por parte de las cooperativas, en 1980 se crea la Federación de Colombiana de Productores de Leche (FEDECOLECHE), conformada por las nueve cooperativas⁵⁶ (Pérez Gutiérrez, 1986, p. 17).

A nivel sectorial se crean otras federaciones tanto a nivel económico como territorial, son los casos de ASACOOP y VITAL. De igual manera, en esta fase se constituyen dos de las cooperativas de producción más exitosas de Colombia, a saber: Pollos Vencedor y COLANTA. En el caso de Pollos Vencedor, nace de la fusión de dos sociedades capitalistas (Sabana S.A. y Pollos Campeón) en 1972. COLANTA, como cooperativa lechera de Antioquia que se constituye en 1964 gracias a un grupo de 60 campesinos en el municipio de Donmatías.

A nivel de representación política, se funda en Cali la Asociación Colombiana de Cooperativas (ASCOOP) en 1960. El presidente del consejo fue Francisco Luis Jiménez (hasta 1980) y director ejecutivo Carlos Uribe Garzón (hasta 1965). ASCOOP sería el único organismo de representación nacional cooperativa hasta la creación de la Confederación Colombiana de Cooperativas en 1981.

Los grandes resultados de esta fase fueron los siguientes:

- (i) se dan las primeras experiencias de integración política y económica, dando mayor relevancia a la integración económica sectorial desde la centralización económica de la reforma agraria, extrayéndose importantes lecciones sobre la intercooperación y sobre la acción de las cooperativas que según autores producen únicamente cambios marginales y no los esperados como movimiento cooperativo,
- (ii) en 1963 se realiza una revisión de la normativa sobre las cooperativas con el objetivo de dar claridad, aunque es realizada desde una dimensión tecnocrática del gobierno,

⁵⁵ Las cooperativas que recibían apoyo oficial y estaban destinadas a consolidar el desarrollo agropecuario a través de la distribución de insumos durante la Reforma Agraria eran las siguientes: María la Baja (Bolívar) destinada al mercado del arroz; Miraflores (Boyacá) dedicada a la miel y el fíque; Belén (Boyacá) dedicada a la leche, mantequilla y queso; Popayán (Cauca) dedicada a la cría de pollos, huevos y maíz; Montería (Córdoba), orientada a la distribución de insumos; Espinal (Tolima), dedicada a la producción de maíz y ajonjolí; Armero (Tolima) dedicada a la producción de sorgo y maní; Florencia (Caquetá), dirigida al ganado (Pérez Gutiérrez, 1986).

⁵⁶ COOLECHERA: cooperativa lechera del Atlántico, Barranquilla, CILEDCO: cooperativa industrial lechera de Colombia (Atlántico), CODEGAN: Cooperativa de ganaderos de Bolívar, Cartagena, COVAGAN: Cooperativa de ganaderos del Cauca, Palmira, COOPROLÁCTEOS: cooperativa de productores de leche de Nariño (Pasto), COLANTA: cooperativa lechera de Antioquia, Medellín, CECOL: cooperativa central lechera de Colombia, Bogotá, CAU: Cooperativa agropecuaria de Ubaté (Cundinamarca), CODEGAR: cooperativa de ganaderos de Risaralda (Pereira) (Pérez Gutiérrez, 1986)

- (iii) se intenta dejar atrás la etapa de instrumentalización centralizada de las cooperativas realizada durante las políticas del Frente Nacional y solapada a las políticas de reforma agraria, ampliando la espacio de las cooperativas como recomendado por las Resoluciones de las Naciones Unidas entre 1976 y 1978,
- (iv) se da la participación de diferentes organismos internacionales en la financiación conjunta del DRI (BID, BIRF y ACDI), dirigiendo el DRI a la producción de productos de consumo masivo y convirtiéndolo en un instrumento de políticas sociales, en el Plan “Integración para el Desarrollo” (1978-1981) de Julio César Turbay.
- (v) El CECORA y el SENA se especializan, el primero en la comercialización el segundo en la capacitación y fortalecimiento de las organizaciones.
- (vi) la planificación estratégica realizada en el PLANDECOOP define con claridad las acciones de fomento y promoción para diez años, generando líneas de trabajo que serán supervisadas por la Comisión de Concertación (1982),
- (vii) existe una definición específica para las actividades de fomento y promoción⁵⁷ que deberá realizar el nuevo DANCOOP, siguiendo las pautas fijadas en el PLANDECOOP (CONPES n. 1916 de 1982), para conformar un sector sólido con organismos de segundo grado, normas legales actualizadas, un sistema de financiación cooperativa, programas de educación formal y capacitación laboral de los miembros de las cooperativas.

6.4. Fase “La Integración hacia el Desarrollo” (1983-1991)

6.4.1. Breve introducción a la fase

La fase tiene un lapso de tiempo corto, a diferencia de la anterior fase que estuvo caracterizada por los gobiernos del Frente Nacional (1961-1974) y fomento de grandes cooperativas, tanto de producción agropecuaria como las primeras cooperativas de servicios financieros.

Esta fase destaca por la implementación de dos proyectos de cooperación internacional importantes. El proyecto de la Organización Internacional del Trabajo

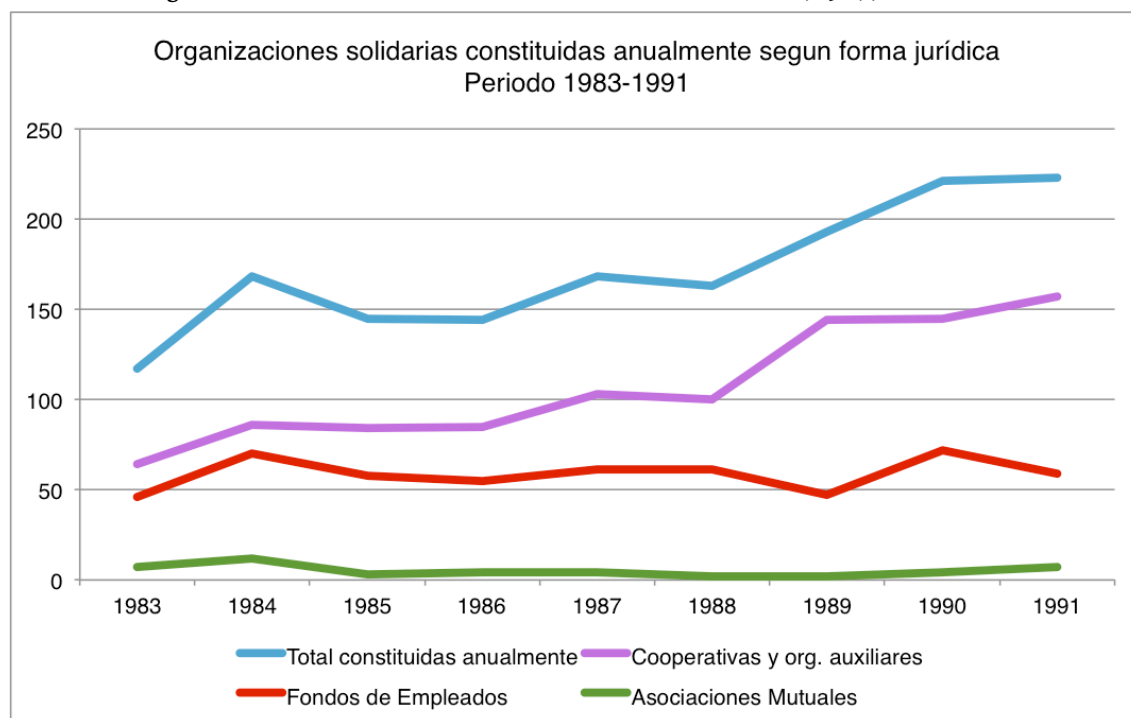
⁵⁷ El fomento se orientaría a realizar actividades de asesoría, asistencia técnica, capacitación en las áreas de organización y el funcionamiento de las cooperativas. En cambio, la promoción estaría dirigida a la creación de formas asociativas dentro de la comunidad, considerando los sectores y actividades prioritarias, el objetivo de la promoción sería impulsar el cooperativismo dentro de grupos de población vulnerables pero con potencialidades de desarrollo

(Col.84/010) para el “Apoyo a las Políticas del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas” y el Proyecto de Microempresas Asociativas (Col.87/004/AL/01/11).

6.4.2. Elementos socioeconómicos relevantes sobre la Economía Solidaria y las cooperativas durante la fase

Como podemos ver del gráfico, esta fase se caracteriza por el aumento en el número de cooperativas constituidas anualmente, indicador de la eficacia de las políticas de fomento, como veremos a continuación.

Gráfico 10. Organizaciones solidarias constituidas anualmente entre 1983-1991.



Fuente: Elaboración propia a partir de SIGCOOP (2015) con las organizaciones activas entre 1999 y 2014.

El periodo está delimitado por dos planes de desarrollo de los gobiernos de Belisario Betancur (Cambio con Equidad, 1982-1986) y Virgilio Barco (Plan de Economía Social, 1986-1990).

El Plan Nacional de Desarrollo “Cambio con Equidad” estuvo orientado a fortalecer sectores productivos a través de la integración económica. En relación al conflicto armado, el periodo se caracteriza por un proceso de diálogo importante que tuvo resultados positivos entre el Gobierno y las guerrillas, firmándose acuerdos con las FARC, M-19 y EPL.

El gobierno del presidente Virgilio Barco del 1986 a 1990, se caracterizó por ser un gobierno únicamente conformado por miembros del Partido Liberal. Se rompió así

con el esquema que se mantenía desde los gobiernos del Frente Nacional, que preveían la participación en el Gobierno de los dos partidos, de esta forma se impulsó el rol de la oposición. El Gobierno tuvo en su programa los ejes de trabajo contra la pobreza, el diálogo con las guerrillas y una agenda de lucha contra el narcotráfico. Así bien, durante la década de los años '80 los gobiernos se orientarían a la búsqueda de mejores condiciones sociales en Colombia.

El Plan “Cambio con Equidad” (1982-1986) sería determinante para las políticas sociales. El equilibrio entre economía y equidad se orientó a la estabilización, aunque la precariedad macroeconómica obligaría a poner límites a las políticas sociales. El “Plan de Economía Social” (1986-1990) se centró en asegurar el crecimiento económico desde la función social, considerando el desarrollo social (integral) como un factor de crecimiento. Tuvo como objetivos la mejora de las condiciones de vida de los colombianos, así como el fortalecimiento de la democracia a nivel local, que se vería reforzado durante el inicio de la próxima fase con la promulgación de la Constitución Política de 1991.

Esta fase se caracteriza particularmente por la transición de la violencia bipartidista a la organización de las guerrillas, el aumento de movilización social a favor de los Derechos Humanos y las nuevas dinámicas que aflorarían ante el fin de la Guerra Fría.

6.4.3. Aportes y recomendaciones desde las Naciones Unidas para el fomento y apoyo de las cooperativas en el mundo

Aunque es anterior a la fase, la Resolución A/RES/36/18 de 1981 sería un estímulo en la planificación nacional. La Resolución se dirigió a dar relevancia al papel de las cooperativas rurales, así como la consideración de las cooperativas para mejorar el bienestar material de sus miembros. Estos elementos estarían presentes en los Planes de Desarrollo de la fase.

De igual manera, durante esta fase se publica una única resolución de la Asamblea de las Naciones Unidas, la Resolución 44/58 de 1989 reconoce la contribución del movimiento cooperativo en los países como *“factor indispensable de desarrollo económico y social de todos los países, especialmente países en desarrollo”*. La Asamblea solicitó el primer informe sobre la experiencia de fomento cooperativo en países en desarrollo. Además *invita* a promover el movimiento cooperativo como instrumento para el desarrollo económico y social, sobre todo como *instrumento para las políticas y programas de bienestar social* en futuro. Esta Resolución inicia las solicitudes dirigidas

al Secretario General de las Naciones Unidas sobre el Movimiento Cooperativo que tendrían influencia en las siguientes fases a partir de 1992.

6.4.3.I. La cooperación internacional alrededor del fortalecimiento de la Economía Solidaria y las cooperativas en Colombia

Durante esta fase la cooperación internacional realiza dos proyectos importantes de asistencia técnica. El primero se refiere al proyecto de la Organización Internacional del Trabajo (Col.84/010) para el “Apoyo a las Políticas del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas”, y el proyecto Col.87/004 para fomentar cooperativas de trabajo asociado en el mantenimiento y conservación de vías.

El proyecto Col.84/010 continuó el trabajo del PLADECOOP (Col.076/016) con actividades de apoyo y fortalecimiento al DANCOOP. El proyecto fue cofinanciado por el PNUD e implementado por la OIT entre el 15 de abril de 1985 y el 31 de diciembre de 1986. El aporte del PNUD fue de 167.443 dólares y el Gobierno aportó en especie un equivalente a 277.471 dólares. El objetivo del proyecto Col. 84/010 se enmarcó dentro de,

“[la necesidad de] *conformar al interior de la economía nacional un sector cooperativo sólido con el propósito de contribuir, junto a otras formas de empresas asociativas, al desarrollo integral del país*” (Organización Internacional del Trabajo, 1987, p. 3).

La actividad de fortalecimiento del DANCOOP para la actuación de los objetivos del PLANDECOOP (*ibídem*, p. 1): (i) reforzar los objetivos del Plan, (ii) ampliar la acción cooperativa al sector informal de la economía, (iii) extender de la educación cooperativa en el país, (iv) actualizar de normas para el financiamiento y la educación cooperativa, (v) capacitar funcionarios y dirigentes cooperativos y (vi) aportar mejoras al sistema de divulgación del DANCOOP.

De la experiencia de este proyecto se generaron conclusiones que sobresalen por su nivel de desarrollo a futuro: la expectativa de colaboración por parte de las organizaciones de Economía Solidaria en la lucha contra la pobreza absoluta, la gran eficiencia de las precooperativas, la alta asimilación de la asistencia técnica por parte del DANCOOP, la capacidad del movimiento cooperativo para crear empleos permanentes, el cooperativismo de ahorro y crédito como mecanismo eficiente para personas de recursos bajos y medios (*ibídem*, p. 20). Las recomendaciones finales del proyecto se centraron en: la integración cooperativa, reformas legislativas, investigación, educación cooperativa y doctrinaria, mecanismos de financiación por

el Banco de la República y de proyectos de desarrollo por el Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo (FONADE), aumento del presupuesto para el DANCOOP, difundir las buenas prácticas de las formas precooperativas, así como ampliar programas de microempresas precooperativas con otras entidades públicas (ej. SENA), realizar actividades de programación de impacto en determinadas localidades y áreas rurales, y realizar un segundo PLANDECOOP con programas de desarrollo cooperativo regional (*ibidem*, pp. 22-23).

En segundo proyecto (Col.87/004) fue implementado entre 1987 y 1993 por el PNUD y la OIT. El marco de actuación del proyecto se refirió a la asistencia técnica a empresas asociativas, actividades de asesoría y capacitación para crear empleo a nivel local. Para ello se orientó a promover y constituir microempresas asociativas cooperativas y precooperativas de trabajo asociado. El proyecto Col.87/004 tenía como contraparte a diversas entidades gubernamentales como fueron el DNP, el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, el DANCOOP y el SENA. En lo específico el Col. 87/004 se dedicó a fomentar cooperativas de trabajo asociado para el mantenimiento y conservación de vía, con un significativo éxito; en 1993 alcanzó la creación de un total de 398 precooperativas de trabajo asociado con 5.000 asociados, que contrataban directamente con el Ministerio de Transporte (Organización Internacional del Trabajo, 1997, pp. 5-6).

De los dos proyectos anteriores saldrían diferentes propuestas para la actualización de la legislación cooperativa en 1988, con la Ley n. 79, donde se reconocieron y legalizaron formas cooperativas que tendrían un rol relevante en el desarrollo de la economía cooperativa del país, las precooperativas,. Además, considerando las recomendaciones de la Ley n. 79, se dio impulso a las cooperativas de ahorro y crédito.

En la siguiente fase, las precooperativas de trabajo asociado y las cooperativas de crédito y ahorro serán las protagonistas de las crisis del modelo cooperativo de finales del siglo XX y a partir de la primera mitad de la década del siglo XXI. Estos dos temas serán abordados en el capítulo séptimo.

6.4.4. Diseño y formulación de políticas públicas en los Planes Nacionales de Desarrollo (1983-1991)

En el Plan “Cambio con Equidad” (DNP, 1982) el gobierno se propuso fortalecer los sectores productivos a través de la integración económica. El propósito general fue

lograr el cambio dentro de un marco de equidad, que junto al crecimiento deberían constituir la estabilización y reactivación económica.

A su vez en “Plan de Economía Social” (DNP, 1986) estuvo orientado a la *planificación de cambio dentro de la estabilidad*, lo que implicó recoger los proyectos exitosos de las administraciones pasadas y reorientarlos. El objetivo fundamental fue fortalecer la democracia a nivel local e incrementar la intervención del Estado, para que el crecimiento económico cumpliera su función social.

En relación a la Economía Solidaria, en el Plan “Cambio con Equidad” se planteó fortalecer las cooperativas de producción y vivienda dentro de la políticas de trabajo y seguridad social, además recogió la necesidad de impulsar el Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo. Asimismo, el “Plan de Economía Social” dio su apoyo a la asociatividad y reconoció la participación de la comunidad en la ejecución y evaluación de las acciones para erradicar la pobreza absoluta. También, para la generación de empleo e ingresos se planteó propiciar la creación de nuevos puestos de trabajo a través de la contratación de obras de beneficio social con las comunidades a través de formas asociativas, empresas comunales y autogestionarias, apoyando el desarrollo e impulso de cooperativas de producción.

6.4.4.1. Diseño en el Plan “Cambio con Equidad” (1983-1987)

El Plan hizo una distinción sobre el progreso del país que debía darse desde parámetros de participación comunitaria y tuvo como propósito general lograr la estabilización económica. Para ello formuló tres grandes actividades: (i) ordenamiento del cambio social, (ii) reactivación económica y (iii) consolidación del desarrollo económico, que deberían ser realizadas dentro de un marco de equidad y crecimiento.

6.4.4.1.1. Diseño de políticas públicas durante el Plan “Cambio con Equidad”

Respecto a los objetivos de la política pública para las cooperativas, se relacionaron directamente con la política de trabajo y seguridad social. El objetivo destacado fue el fortalecimiento de las cooperativas de producción y vivienda en toda el País. De igual manera dentro del apartado “*Apoyo a grupos vulnerables*”, el Plan instó a que el Gobierno diseñaría un Plan de Fomento de Pequeñas Empresas (ejecutado por el SENA) y se impulsaría el Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo.

6.4.4.1.2. Formulación del CONPES durante el Plan “Cambio con equidad” (1983-1987)

Durante el periodo del Plan se formularon 326 documentos CONPES, entre los cuales únicamente dos documentos incluyeron temas pertinentes al desarrollo y fomento cooperativo. Es importante señalar que durante la duración del Plan se pone en marcha el PLANDECOOP diseñado en la fase anterior.

El documento CONPES n. 2013 (DNP, 1983) contiene la relación de políticas y programas sectoriales contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo. En relación a las cooperativas se centra en la política agropecuaria que debe aumentar la promoción y consolidación de las cooperativas rurales de mercado e impulsar las cooperativas de distribución en las áreas urbanas (*ibidem*, p. 5), reforzando así las orientaciones de la formulación en los documentos CONPES de la fase anterior. Además, el documento CONPES identifica la inclusión de las cooperativas en la política minera, con el objetivo de impulsar *programas de cooperativización* y formas asociativas para modernizar la minería. El elemento interesante fue la consolidación del Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo como una política de trabajo y seguridad social (*ibidem*, p. 21).

De igual modo el CONPES n. 2069 (DNP, 1984) formuló el Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa considerando valiosa la labor que habían realizado las fundaciones privadas, el SENA y las entidades financieras que fomentaban la microempresa. En relación al papel de las cooperativas como microempresas, el DANCOOP se debía vincular al Plan Nacional de Microempresas, con el objetivo de estimular las formas asociativas entre los microempresarios (*ibidem*, p. 23).

6.4.4.2. Diseño y formulación en el Plan “Plan de Economía Social” (1987-1991)⁵⁸

El Plan busco asegurar que el crecimiento económico cumpliera una función social y que el desarrollo social fuese un factor de crecimiento. Se alineó el estilo de desarrollo desde un enfoque integral, es decir, dirigido *al mejoramiento armónico de las condiciones de vida de todos los colombianos y de las clases proletarias en particular*. (DNP, 1986, en el Prologo del Plan).

Considerando lo anterior, se mantuvo una dimensión conservadora con las políticas anteriores y la planificación se orientó a la estabilidad económica. En el mismo prólogo del Plan se puede leer;

⁵⁸ El concepto de “economía social” utilizado por el Plan está relacionado a la “economía social de mercado”, orientada a aumentar y mejorar las condiciones laborales pero asegurando el crecimiento económico, es decir, asegurarse que las tasas de crecimiento tengan una función social y se pueda percibir también un desarrollo social, siendo este un factor del crecimiento del país

[El Plan] *incorpora aquellos proyectos de pasadas administraciones, que han demostrado claro beneficio, y los reorienta de acuerdo con los objetos que se ha fijado el actual Gobierno*” (*ibídem*, del Prologo del Plan, punto vi. Características metodológicas del Plan).

Un elemento importante fue el objetivo de fortalecer la democracia a nivel local e incrementar la capacidad de intervención del Estado en la vida nacional. Esta línea de trabajo estaba respaldada por la voluntad del ejecutivo para la participación de la comunidad en la ejecución y evaluación de las acciones.

6.4.4.2.1. *Diseño de políticas públicas durante el “Plan de Economía Social”*

Para alcanzar los resultados se diseñó el Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta, y se buscó el fortalecimiento de las organizaciones autónomas, estructuradas en torno a uno o a varios de los programas previstos, tales como juntas de acción comunal, asociaciones de padres de familia, comités comunitarios de salud, asociaciones de vecinos y gremios de microempresarios (DNP, 1986).

La política pública dirigida a la Economía Solidaria y las cooperativas se centró en la generación directa de empleo desde los programas de desarrollo social y a la creación de nuevos puestos de trabajo a través de la contratación de obras de beneficio social en las comunidades organizadas bajo formas asociativas y empresas comunales y autogestionarias. En concreto, el Gobierno Nacional se orientó a apoyar el desarrollo e impulso de las cooperativas de producción, dentro de los Programas Sectoriales para el Desarrollo Social que se encontraban en el sección de las Políticas de Empleo e Ingresos.

6.4.4.2.2. *Formulación del CONPES durante el “Plan de Economía Social” (1987-1991)*

Durante la vigencia del Plan se puso mayor atención a la asociatividad de la microempresas y la definición de grupos solidarios, dejando de lado el proceso de fomento del Movimiento Cooperativo. Bajo la sombrilla del “Plan de Economía Social” se formularon diversos documentos CONPES donde aparecen los conceptos de empresas en autogestión y microempresas asociativas.

Los documentos CONPES del periodo más significativos para la Economía Solidaria –y por extensión a las cooperativas- hacen hincapié en las formas asociativas y sus resultados en el transcurso de la implementación de políticas.

El CONPES n. 2362 (DNP, 1988a) referido al DRI, diagnosticó su desarrollo y adecuación no uniforme (*ibídem*, p. 6), lo que implicó formular nuevas estrategias para reforzar el Programa. La estrategia tenía cinco elementos que supuestamente

facilitarían la productividad a través de la provisión de servicios de agua potable. Los elementos fueron: fortalecimiento de la capacidad productiva, mercadeo y comercialización, organización y capacitación, mujer campesina y huertas escolares, caminos vecinales, construcción y mejoramiento de acueductos y saneamiento de vivienda (*ibídem*, p. 17).

En el componente “organización y capacitación, mujer campesina y huertas escolares” se orientó a las actividades de la organización, capacitación, consolidación y promoción comunitaria y de formas asociativas (*ibídem*, p. 18). Este componente fue importante según la financiación, ya que se justificó la promoción y consolidación de formas asociativas (denominadas en el CONPES como FAS) de la siguiente forma:

(...) constituye un soporte importante del componente de comercialización y mercadeo, pues se contempla la promoción y capacitación de las organización de base o “satélites” de las actuales FAS que estén ubicadas en el área de influencia de los Centros de Servicios de Comercialización y de impartirles cursos de capacitación sobre gestión gerencial y administrativa (ibídem, p. 76)

En línea con el Plan Nacional de Desarrollo, se formuló el CONPES n. 2366 en 1988 que contenía el Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa (1988-1990) (DNP, 1988b) y hacía referencia directa a las microempresas asociativas. En relación a las formas de microempresas asociativas reconoció aquellas para el mantenimiento vial, siendo 203 microempresas asociativas con 2.550 trabajadores permanentes (*ibídem*, p. 3).

El CONPES define la política de incentivos complementarios, otorgando una prelación en la “Contratación y compras oficiales” a la contratación de los servicios requeridos con microempresas asociativas o privadas que tuvieran ventajas comparativas y estuvieran vinculadas con las entidades de apoyo inscritas en el Plan (*ibídem*, pp.6 y 12). Asimismo, en la acción “Ampliación de cobertura” se formuló la actividad de fortalecimiento a las formas asociativas y los grupos solidarios de producción, junto con programas dirigidos a famiempresas, microempresas rurales, de profesionales y para la mujer (*ibídem*, pp. 11-12).

Aunque el Plan Nacional del Microempresa no determinó si estas microempresas asociativas eran cooperativas, el DANCOOP tenía el objetivo de “ejecutar los programas de microempresas asociativas, en coordinación con las demás entidades de apoyo del Plan (*ibídem*, p. 21). Asimismo, a la Fundación Friedrich Ebert de Colombia-SEDECOM –entidad no gubernamental- fue vinculada al Plan con acciones de cooperación técnica dirigidas al apoyo, diseño y cofinanciamiento para el

montaje de comercializadoras, formas asociativas micro empresariales, asistencia técnica para el mejoramiento tecnológico de la producción y la comercialización, entre otras (*ibídem*, p. 22).

En 1989, fue un año significativo para el sector cooperativo en relación a la lucha contra la pobreza.

El CONPES n. 2419 (DNP, 1989a) formuló la constitución del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria coordinado por el Fondo de Desarrollo Rural Integrado y se destacaron las acciones hasta la fecha realizadas, donde no se incluyeron las acciones realizadas por parte del CECORA. La propuesta no tiene precedente, sobre todo por las implicaciones que tenía CECORA en la reforma agraria. Por tanto quedó excluido como agente involucrado en la política de Seguridad Alimentaria.

El CONPES n. 2427 (DNP, 1989b) formuló las nuevas metas del Plan para la Erradicación de la Pobreza, divididas en cuatro áreas de trabajo: Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresas, Fomento y Protección al Trabajo Independiente, Desarrollo del Sector Cooperativo y Solidario e Impulso a la Actividades Artesanales (*ibídem*, pp. 10-11). El desarrollo cooperativo se convierte en un herramienta para generar empleo e ingresos. Los programas relacionados a la “asociatividad cooperativa” o a “proyectos autogestionados” fueron los siguientes:

- En el *Programa de Educación Básica para Todos* (*ibídem*, p. 24): (i) el SENA-DIGDEC asignaría los instructores y el material necesario para la capacitación comunitaria en los proyectos autogestionados, (ii) El ICFES debía destinar docentes y estudiantes de las Universidades en las ciudades donde se desarrollasen proyectos de educación autogestionada.
- En el *Programa de Suministro de Bienes Básicos y Seguridad Alimentaria* (*ibídem*, p. 27): El Fondo DRI apoyaría con cofinanciación al programa de tiendas comunales y la provisión de bienes a tenderos. El IDEMA debía organizar los programas para hacer más eficiente la comercialización de los alimentos básicos y con ello disminuir sus precios.
- En el *Programa de Empleo y Seguridad Social* (*ibídem*, pp. 27-28): El SENA-SENALDE-DRI-DANCOOP junto con Artesanías de Colombia, tenían que desarrollar proyectos de apoyo al trabajo independiente y mejoramiento de los ingresos de trabajo. MINOBRAS y DANCOOP, debería promover la contratación

de grupos asociativos precooperativos para la construcción y mantenimiento de carreteras.

- En el *Programa de Participación Comunitaria*: SENA-DANCOOP (*ibídem*, p. 28), debían realizar acciones para la organización asociativa de los beneficiarios del Plan para que participasen en su concepción, control y gestión.

El modelo cooperativo fue reconocido como instrumento para el desarrollo comunitario y el mantenimiento de carreteras. Para ello se promovió su contratación por parte del Estado, a través del Ministerio de Obras y el DANCOOP.

El año se cerraría con el CONPES n. 2454 (DNP, 1989c) que sometió a consideración la programación del INCORA de actividades e inversiones de 1999 en las zonas de reforma agraria elaborado. La relevancia de este CONPES fue la indicación al DANCOOP para realizar la promoción y consolidación de formas asociativas destinando una partida presupuestaria específica (30 millones de pesos colombianos) (*ibídem*, p. 7).

6.4.5. Implicaciones y cambios en la normatividad durante los Planes Nacionales de Desarrollo durante la fase.

Las políticas públicas durante la fase tienen diferentes implicaciones. La primera el cuatro de agosto de 1986, con el Decreto n. 2536 que institucionaliza el concepto de Economía Solidaria, y la define como un *sector conformado por un franja de organizaciones de tipo participativo abierto y otras formas asociativas (...) de un amplio criterio democrático participativo (...)*. El decreto servirá para dar impulso al proceso de política pública, respecto a la Ley n. 79 de 1988 y otras normativas específica para las organizaciones de la Economía Solidaria, como fue el reconocimiento de las asociaciones mutuales y los fondos de empleados por el Decreto n. 1480 y el Decreto n. 1481 de 1989, respectivamente. De igual modo, el Decreto n. 1482 del mismo año que creó la forma jurídica de las administraciones públicas cooperativas.

Después de las modificaciones y reestructuraciones realizadas entre los 1963-1974, la Ley n. 79 de 1988 establece un nuevo reconocimiento del modelo cooperativo. El objetivo de la ley fue generar un marco legislativo con la capacidad de propiciar el fomento y fortalecimiento de las cooperativas a nivel nacional, tanto a nivel social como económico. La ley define la cooperativa como:

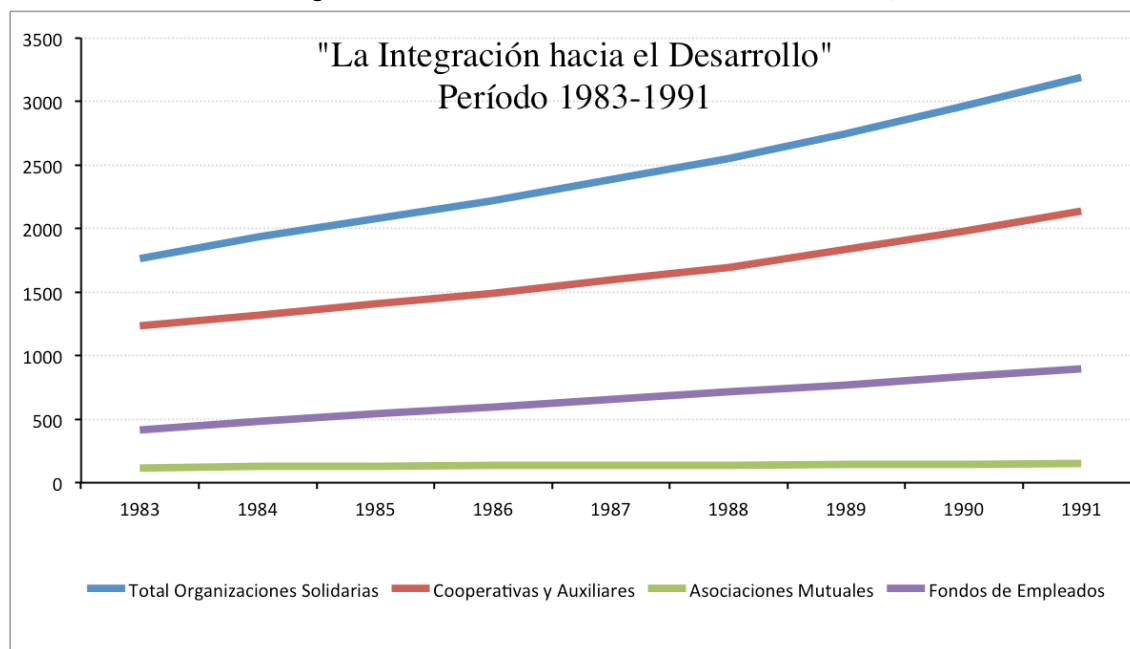
“(...) la empresa asociativa sin ánimo de lucro, en la cual los trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente los aportantes y los gestores de la empresa, creada con el objeto de producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes

o servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general" (Art. 4 de la Ley n. 79 de 1988).

A pesar de se una ley general , la Ley n. 79 de 1988 estableció un marco nacional también para temas de regulación específica, sobre cooperativas con actividad financiera y bancos cooperativos.

Como podemos ver del siguiente gráfico, las organizaciones solidarias (activas en 1999) aumentaron a partir de 1986, en particular modo las cooperativas frente a los fondos de empleados.

Gráfico II. Evolución de organizaciones solidarias activas en 1999. Periodo 1983-1991.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIGCOOP (2015).

El Decreto n. 1480 de 1989 definió las asociaciones mutuales como personas jurídicas de derecho privado, sin ánimo de lucro, constituidas libre y democráticamente por personas naturales, inspiradas en la solidaridad, con el objeto de brindar ayuda recíproca frente a riesgos eventuales y satisfacer sus necesidades mediante la prestación de servicios de seguridad social.

A su vez el Decreto n. 1481 de 1989 estableció los fondos de empleados como empresas asociativas, de derecho privado, sin ánimo de lucro, constituidas por trabajadores dependientes y subordinados.

El Decreto n. 1482 de 1989 dio vida a las administraciones públicas cooperativas dentro del sector cooperativo, con específicas características (art. 2): (i) iniciativa del Estado en sus diferentes formas organizativas, (ii) autonomía administrativa,

económica y financiera compatible con las entidades del sector cooperativo, (iii) principio de la participación democrática, (iv) su objeto es prestar servicios a sus asociados, (v) irrepartibilidad de las reservas sociales o del remanente patrimonial en caso de liquidación, (vi) los excedentes estarán destinados a los servicios de carácter social y al crecimiento de sus reservas y fondo, sin perjuicio de amortizar los aportes y conservarlos en su valor real, (vii) adoptan el principio de libre ingreso y retiro de sus asociados, siendo de número variable e ilimitado pero nunca inferior a cinco, (viii) se constituyen con duración indefinida.

6.4.6. Conclusiones y observaciones sobre la fase

La fase denominada “La Integración hacia el Desarrollo” fue central en la historia del fomento de la Economía Solidaria en Colombia por diferentes motivos.

La fase se nutre del respaldo de las recomendaciones y resoluciones de las Naciones Unidas de la fase anterior, que fortalece la intervención coordinada y articulada para crear una estructura eficaz de generación de políticas públicas para la “Economía Solidaria”. El concepto de “Economía Solidaria” es introducido la formulación de la política pública por la *Comisión Interinstitucional para la promoción y el desarrollo de cooperativas y otras formas de Economía Solidaria* (Decreto 2620/1980), siendo un producto de la política pública formulada por los trabajos previos al PLANDECOOP, formulado por el proyecto Col. 76/016 del PNUD y la OIT.

La línea que condicionará el impulso de las políticas públicas se garantiza con la elaboración del Decálogo de la Nueva Política Cooperativa de 1980, realizado cuando finalizaba la fase anterior con el Plan de Julio César Turbay (Plan de Integración Nacional).

De igual manera el efecto de la Resolución de la Asamblea de las Naciones Unidas, la A/RES//36/18 de 1981 establece el reconocimiento de los beneficios de las cooperativas en el bienestar material de los miembros de las cooperativas y en la reforma agraria, facilitando el camino para crear y consolidar reconocimiento de las cooperativas en la formulación de la política pública.

La creación del DANCOOP impulsaría a la administración de Belisario Betancur a implementar políticas que se habían formulado para el fomento de las cooperativas y la Economía Solidaria, con la asistencia técnica de la cooperación internacional del PNUD y de la OIT a través del proyecto Col. 84/010.

La fase tiene una alta intensidad en evaluación de las políticas públicas, como es el caso de los documentos CONPES que realizan un diagnóstico de los efectos del DRI y las formas asociativas que habían sido fomentadas para articular la Reforma Agraria. Lo que hace que se reformulen y reorienten las actividades del DRI para tener mayor efectividad en las estrategias de estabilización económica, la integración de población vulnerable y el crecimiento económico atento al desarrollo integral desde la función social.

En la formulación de la planificación nacional se evidencia el uso de las formas asociativas como instrumentos para la canalización de los recursos. En diferentes documentos CONPES se puede observar el grado de complementariedad existente entre el Estado y el Movimiento Cooperativo del país. Entendido como un instrumento para garantizar el desarrollo socioeconómico y aumento del bienestar de la población. Se reconocen las ventajas de las empresas cooperativas en la formulación de la fase para aumentar la participación de la comunidad en el desarrollo y en la generación de empleo.

Cuatro fueron los grandes resultados de esta fase;

- (i) compromiso por parte de diferentes entidades públicas para generar nuevas políticas públicas dirigidas a las cooperativas, gracias al Decálogo de la Nueva Política Públicas Cooperativa,
- (ii) la estructuración de cobertura nacional del DANCOOP y la interlocución con otras entidades gubernamentales para fomentar y promocionar las cooperativas dentro de otros programas específicos,
- (iii) la implicación del PNUD y la OIT en la organización de la institucionalidad para la Economía Solidaria con proyectos específicos (Col. 84/010 y Col. 87/004).
- (iv) la organización de la legislación cooperativa que impulsó el reconocimiento de otras organizaciones de la Economía Solidaria en el país (fondos de empleados, asociaciones mutuales, administraciones públicas cooperativas y precooperativas) que tendrían un reconocimiento como “Sistema de Economía Solidaria” gracias a la creación del primer Consejo Nacional de Economía Solidaria (Decreto n. 2536 de 1986).

6.5. Fase “La Evolución hacia la Globalización” (1991-2002)

6.5.1. Breve introducción a la fase

Durante esta fase se dan cambios significativos en Colombia. En 1991 se promulga la Constitución Política Nacional. A partir de la Constitución se da un nuevo proceso de “apertura económica” caracterizado por la privatización y modernización del Estado desde la intervención neoliberal, tanto en las políticas económicas como en las políticas sociales.

Durante los primeros años de la fase se estructuran las políticas económicas produciendo transformaciones en la institucionalidad económica del país. Las políticas sociales se orientan a la realización de acuerdos con la sociedad civil, bajo formas de organizaciones no gubernamentales. Se deberá esperar al gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) para el diseño de nuevas políticas sociales y económicas orientadas al cambio y la transformación social.

Andrés Pastrana es elegido en el periodo presidencial de 1998 a 2002, durante su campaña electoral inició conversaciones con la guerrilla de las FARC bajo las promesas que realizó en campaña para construir un diálogo de paz. Una vez elegido inició inmediatamente un proceso de dialogo con la guerrilla. El Gobierno de Andrés Pastrana formularía el Plan denominado “Cambio para construir la Paz”, con el objetivo de buscar la paz como elemento común a todo el proyecto de gobierno.

6.5.2. Elementos socioeconómicos relevantes sobre la Economía Solidaria y las cooperativas

Esta fase se caracteriza por el inicio de la “apertura económica” y las diferentes reformas para ajustarse a la dimensión internacional de los mercados globales. Las reformas efectuadas *generarían choques distributivos de grandes proporciones (...) produjeron en su conjunto un deterioro moderado en la distribución primaria del ingreso. La más fuerte y permanente fue la ampliación de la brecha rural-urbana* (Ocampo J. A., 2007, p. 410).

El periodo de gobierno de César Gaviria estuvo determinado por la Asamblea Nacional Constituyente y la Constitución de Colombia de 1991. El Plan Nacional del César Gaviria fue llamado “La Revolución Pacífica”, desde lógica de incentivar la paz por los beneficios económicos y sociales de la apertura –neoliberal- de la economía colombiana. El Plan realizó un proceso de apertura económica que profundizó en la descentralización, y se orientó a la participación del sector privado en la provisión de servicios de salud y en la construcción de infraestructuras.

A la presidencia de César Gaviria le siguió el gobierno de Ernesto Samper, caracterizado por duplicar la inversión social y la creación del programa *Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales* (SISBEN), destinado a la focalización social del gasto público. También fue creada la Red de Solidaridad Social y se da vida al Ministerio de Cultura. El Plan Nacional de Desarrollo llevaría el nombre de “El Salto Social”, orientándose a equilibrar el proceso de crecimiento y la redistribución de la riqueza. El Plan propuso los pilares para el diseño de planes de educación y empleo, además de la entrega de tierras a comunidades indígenas y afrocolombianas. El Plan fue condicionado por el Enfoque de Derechos Humanos y por la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, con la aprobación de los protocolos I y II de la Convención de Ginebra sobre Derechos Humanos.

El siguiente periodo presidencial de 1998 a 2002, el gobierno de Andrés Pastrana diseñaría el Plan “Cambio para Construir la Paz”, con el objetivo de avanzar en la descentralización del Estado, la articulación con la sociedad civil y los cambios previstos a nivel institucional. Se quiso orientar a la consecución de la paz y reactivar la economía. Andrés Pastrana mantuvo negociaciones con las FARC desde 1997, institucionalizadas a través de los diálogos entre 1998 y 2002 en San Vicente del Caguán, que finalizarían en fracaso. Este fracaso sirvió para iniciar una nueva estrategia de ofensiva contra la guerrilla después de la elección de Álvaro Uribe en 2002. La ejecución del Plan “Cambio para Construir la Paz” se vería obstaculizado por la gestión de una crisis económica nacional y estuvo condicionado por el fracaso de los diálogos de paz con las FARC. Estos elementos hicieron que fuera difícil la implementación del Plan.

El análisis de la fase implica una serie de elementos definatorios que condicionarán a los tres gobiernos de la fase. En primer lugar, la participación de grupos guerrilleros (M-19 y Movimiento Armado Quintín Lame) en la Asamblea Constituyente después de su desarme. El segundo fue el malestar generado en las FARC por no haber sido incluidos en la Asamblea Constituyente, como se refleja en el proceso de paz iniciado por el gobierno Pastrana en 1999⁵⁹, donde se hace evidente

⁵⁹ Los diálogos se iniciaron oficialmente el 9 de enero de 1999, se denominó popularmente los “Procesos del Caguán” que fueron precedidos por la estrategia de internacionalización del conflicto, dando a conocer la situación que vivía Colombia desde décadas y ganado legitimación internacional en la negociación del Gobierno con las FARCS (GMH, 2013:167-169)

el reclamo de las FARC en la Mesa de Diálogos, por no haber participado en la Constitución (Grupo Memoria Histórica, 2013, p. 154).

Durante la fase, diversos actores sociales tuvieron incidencia en la vida política del país. Los movimientos sociales tuvieron un importante reconocimiento político en la Constitución. Los actores armados iniciarían un recrudecimiento de la violencia a partir de 1996 hasta 2005, donde el Estado respondería con acciones directas contra la guerrilla. Además, los actores del narcotráfico y los grupos paramilitares dominarían el escenario político, social y económico, generando dinámicas específicas de cooptación y corrupción de las estructuras del Estado (Rodríguez, Sánchez Álvarez, Rodríguez, & Álvarez, 2015). El resultado de la fase sería el debilitamiento de movimientos sociales, como el sindicalismo y los movimientos de lucha por la tierra. Además, aumentó la violencia hacia dirigentes, candidatos presidenciales y ciudadanía bajo forma de asesinatos y masacres, *dando vida a nuevos movimientos sociales basados en el Derechos Humanos y la defensa del Derecho Internacional Humanitario* (Ocampo J. A., 2007, pp. 413-414).

6.5.3. Aportes y recomendaciones desde las Naciones Unidas para el fomento y apoyo de las cooperativas en el mundo

Esta fase tiene significativas resoluciones de las Naciones Unidas, incluyendo los dos primeros informes del Secretario de las Naciones Unidas sobre cooperativas que tendrían influencia en la formulación de las políticas públicas en Colombia.

El primer informe del Secretario en 1992 (A/47/216) se publica bajo el título “*Condición jurídica y papel de las cooperativas habida cuenta de las nuevas tendencias económicas y sociales*”, sostiene que las cooperativas son un componente significativo y útil del sector privado para los países desarrollados de economía de mercado, además de ser un medio para la participación de pequeños agricultores en países en desarrollo, siendo instituciones de transformación económica en determinados países.

A seguir del Informe, la Asamblea de las Naciones Unidas emite la Resolución A/RES/47/90 de 1993 que reconoce la importancia y la utilidad de las cooperativas para el logro de los objetivos de políticas sociales establecidos en los Principios Normativos para las políticas y programas de bienestar social. Un hecho importante para el reconocimiento internacional es la proclamación del Día Internacional de las Cooperativas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, siendo el primer sábado de julio de 1995 para celebrar el centenario de la Alianza Cooperativa.

El periodo es importante porque la cooperación internacional continua la implementación de proyectos en Colombia. En 1992 se inician los trabajos del programa de *Desarrollo Empresarial Participativo*, denominado Proyecto Col. 92/005, en el cual participaron varias entidades gubernamentales (DNP, SENA, INCORA y DANCOOP). El proyecto se basó en el desarrollo de una metodología específica (metodología DEP⁶⁰), diseñada para ser aplicada en todo tipo de comunidades, con el objetivo de incrementar el empoderamiento de los beneficiarios a través de la metodología participativa en la toma de decisiones bajo el compromiso en los proyectos.

El proyecto Col. 92/005 siguió la tradición de los proyectos analizados en las anteriores fases: el proyecto Col. 76/010, el Col. 84/010 y el Col. 087/004. En concreto, el Col. 92/005 recoge las experiencias del Col. 087/004 sobre la promoción y constitución de microempresas asociativas, con el objetivo final;

“Lograr la institucionalización de un sistema de utilización y aplicación de la metodología del desarrollo empresarial participativo en empresas asociativas, diseñada y validada por el Proyecto Col 87/004 , y facilitar su aplicación como un instrumento para ser incorporado en el municipio, como herramienta para la generación de empleo a través del desarrollo asociativo” (Organización Internacional del Trabajo, 1987).

La herramienta metodológica DEP fue implementada por diferentes organizaciones no gubernamentales en todo el territorio nacional, dando asistencia y capacitación técnica. En concreto, la metodología DEP se proponía promover la gestión de empresas asociativas rurales y urbanas, mediante un proceso participativo dirigido a adecuar la estructura empresarial capacitando a los miembros de la cooperativa a tomar decisiones relacionadas al desarrollo de la empresa (Sarmiento, Cardozo, Daza, & Ariza, 1994).

En 1995, la Asamblea de las Naciones continuó fortaleciendo la identidad de las cooperativas en el mundo, se emitieron dos resoluciones que se dirigían a estimular la intervención de los gobiernos. En el caso de Colombia, las resoluciones se emitieron durante el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), buscando estimular a los gobiernos y a organismos internacionales para que formulen estrategias nacionales de desarrollo para el aumento de las potencialidades y limitaciones de las cooperativas (A/RES/49/155 de 1995). Además, tenía un carácter de fomento para que los gobiernos prestasen mayor atención a la contribución de las cooperativas en los objetivos de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social. De igual forma se

⁶⁰ Desarrollo Empresarial Participativo

consideraron las cooperativas como instrumentos para erradicar la pobreza y la generación de empleo permanente (A/RES/51/58 de 1997) .

El periodo se cierra con el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), durante el cual se emiten dos resoluciones y el Segundo Informe del Secretario de las Naciones Unidas.

La Asamblea General emitió la Resolución A/RES/54/123 de 2000, donde se continua exhortando a los gobiernos y a otras entidades para que presten atención en el papel y la contribución de las cooperativas en los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, además solicita por primera vez que se construya un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas y solicita al Secretario General que preste apoyo a los Estados Miembros al respecto.

El Segundo Informe del Secretario sobre cooperativas publicado en 2001 (A/56/73), vuelve a solicitar a los Estados que generen un entorno propicio junto con la colaboración del movimiento cooperativo nacional e internacional desde el Comité para la Promoción y Progreso de las Cooperativas (COPAC).

Al finalizar la fase se emitió la resolución A/RES/56/114 de 2002 con carácter práctico. La Resolución solicitaba que se tomaran medidas para la generación de una asociación entre los gobiernos y el Movimiento Cooperativo, a la luz de los Objetivos del Milenio firmados en 2001. En concreto, se busca fomentar una alianza mundial para el desarrollo. La resolución solicita al Secretario General que promueva el intercambio de experiencias y prácticas de las cooperativas a nivel mundial.

El hecho relevante que está a caballo con el siguiente periodo, es la promulgación en 2002 de la Resolución n. 193 de la Organización Internacional del Trabajo (desde ahora R193), orientada a promover el fortalecimiento de la capacidad de las empresas cooperativas a través de propuestas en la elaboración de políticas públicas y la cooperación entre los Estados con las formas de integración cooperativa, en un marco legal adecuado e igualitario.

6.5.4. Diseño de políticas públicas en los Planes Nacionales de Desarrollo (1990-2002)

Un elemento que caracterizó los planes de la fase fue el incremento de la atención y reconocimiento gradual hacia el Movimiento Cooperativo y la Economía Solidaria durante la fase, tanto en la formulación como en la implementación de políticas públicas.

En el caso del gobierno de César Gaviria, el Plan “Revolución Pacífica” (1990-1994) no había mención específica al Movimiento Cooperativo, pero se pretendía delegar en lo posible a ONG’s y otras formas privadas de asociación para que ejecutasen programas y proyectos de gestión ambiental.

El Plan “El Salto Social” (1994-1998) de Ernesto Samper se reconoció la Economía Solidaria como estrategia social para ejercer una palanca en la generación de empleo y democratización de la propiedad. Se diseñó el Plan de Empleo Urbano que pretendía apoyar también las actividades del sector solidario que eran desarrolladas por las comunidades.

El Plan de Andrés Pastrana, “Cambio para Construir la Paz” (1998-2002) planteó la articulación de acciones locales dentro del Ministerio de Trabajo para brindar asistencia técnica y transferencia metodológica en la puesta en marcha de empresas asociativas de trabajo, cooperativas de trabajo asociado dentro del *Programa de Desarrollo Empresarial Participativo* (PRODEP). De igual modo el Plan reconoce la Economía Solidaria como actor para aumentar el capital social orientado a la formación de ciudadanía solidaria. La política de gobierno se orientó a promover la participación económica del sector solidario en el ámbito rural y urbano.

Durante esta fase, dos hechos son importantes en el reconocimiento y legitimación de la Economía Solidaria: la Constitución de 1991 y la formulación del segundo CONPES (n. 2823) dirigido a la modernización del sector de la Economía Solidaria (DNP, 1995i).

6.5.4.1. Diseño y formulación en el Plan “Revolución Pacífica” (1990-1994)

El Plan “Revolución Pacífica” se diseña como instrumento para dar norte a las acciones del gobierno sobre todo en su dimensión económica. Su carácter netamente económico diseña diversas reformas legislativas y proyectos de inversión para que el país tenga “(...) una economía más eficiente y productiva, donde habrá nuevas oportunidades para los ciudadanos” (DNP, 1990).

6.5.4.1.1. Diseño de políticas públicas durante el Plan “Revolución Pacífica”

Una de las reformas más importantes fue la del sistema de salud, realizada por la Ley n. 100 de 1993. Se crea un sistema de seguridad social integral, siendo el primer paso para la privatización del sistema de salud colombiano.

Los grandes cambios estructurales que son identificados por el Plan son considerados como elementos para dinamizar el crecimiento económico y hacer más

competitiva la economía del país; abriendo sus puertas, profundizando el proceso de descentralización y buscando la mayor participación del sector privado.

El Plan no diseñó o formuló ninguna estrategia para la Economía Solidaria o el Movimiento Cooperativo, se orientó únicamente a las Organizaciones No Gubernamentales y otras formas privadas de asociación.

6.5.4.1.2. Formulación del CONPES durante el Plan “La Revolución Pacífica” (1990-1994)

El periodo presidencial está caracterizado por las decisiones en torno a la “apertura económica” y la estrategia de fomento de asociaciones publico-privadas en diferentes sectores económicos e incluso sociales. En el caso de los sectores sociales, las organizaciones no gubernamentales tuvieron un rol fundamental.

En 1991, fue reformado el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), diferenciando la dimensión social de la económica en los documentos CONPES. En el caso de la Economía Solidaria será considerada como una temática económica.

Del análisis de los documentos CONPES económicos del periodo se destaca el Nuevo Plan Nacional de la Microempresa para el periodo 1991-1994, que diseñó las estrategias y programas hacia la mejor y mayor productividad de las microempresas desde la lógica de apertura y modernización de la economía nacional. El CONPES económico n. 2541 (DNP, 1991), formuló el nuevo Plan Nacional de la Microempresa, orientado a generar nuevo marco de oportunidades desde la apertura económica y social. El Plan Nacional de Microempresa puso atención a la asociatividad de las microempresas en el sector de las obras públicas y transporte (*ibidem*, p. 10). El Plan fomentaba la asociatividad gremial de las organizaciones económicas y buscaba crear un entorno favorable para la asociatividad. También dio importancia al rol de los organismos no gubernamentales dentro de programas específicos, como fue en la formación empresarial. Estos programas estaban caracterizados por asociaciones público-privadas dirigidas a atender conatos de grupos de Economía Solidaria, definiendo procedimientos específicos: “(...) en el caso de las fundaciones que atiendan a grupos solidarios –dentro del programa de formación empresarial-, el intermediario financiero les entregará, con recursos del Banco de la República y en el momento del desembolso del crédito, el dinero equivalente al 6% de dicho desembolso (*ibidem*, p. 11).

En cambio, los CONPES Sociales pusieron atención al fomento de la demanda de servicios por parte del Estado. Dentro de los CONPES sociales, el CONPES n. 01 reconocía la figura de las “empresas solidarias de salud” como modalidad

empresarial de las comunidades (DNP, 1993, p. 4). El documento justificaba su puesta en marcha para facilitar el subsidio a la demanda, apoyándose en formas de asociación ya existentes, por ejemplo: las juntas de padres de los hogares de bienestar infantil, las juntas de usuarios, las cooperativas, las mutuales y otras, es decir se apoyó directamente a las organizaciones civiles para dinamizar el “nuevo mercado de la salud” desde una lógica de desarrollo comunitario impulsando un primer Tercer Sector, considerando las bases de la Carta Política de 1991 y la nueva normativa dirigida al sector salud y otros sectores específicos como el ambiente y la educación (Villar, 2001, pp.82-84).

6.5.4.2. Diseño y formulación en el Plan “El Salto Social” (1994-1998)

El Plan “El Salto Social” (DNP, 1994f), a diferencia del anterior, conjugó la dimensión social y económica, considerando el Estado como una empresa de desarrollo social. En la introducción del Plan se define la necesidad de generar desarrollo social y aumentar la competitividad económica, siendo protagonista la política social.

Para Ocampo (1994) la diferencia del Plan “El Salto Social” con el Plan “La Revolución Pacífica” es el regreso a políticas sectoriales y su reconocimiento institucional como medidas específicas de regulación e intervención en la economía. De hecho, los lineamientos económicos consolidaron procesos de transformación iniciados con la “apertura económica”, como fue la consolidación de un régimen comercial abierto y la participación privada en áreas reservadas al Estado. En cambio, al Estado se le dieron funciones esenciales para orientar el desarrollo, a través de la redefinición de mecanismos tradicionales de acción pública y el nuevo diseño de instrumentos enteramente nuevos.

De esta forma los argumentos básicos del Plan en materia de acción del Estado se centraron en generar un modelo alternativo de desarrollo bajo cinco conceptos:

- i. La equidad y la solidaridad son objetivos esenciales de la política económica y social, siendo fuentes básicas de la estabilidad social y de la paz,
- ii. el crecimiento económico depende tanto de la inversión de los distintos agentes individuales como de la acumulación de capital social,
- iii. las ventajas competitivas son creadas por actores, considerando que el mayor dinamismo económico no es un resultado automático del libre funcionamiento de las fuerzas del mercado,

- iv. es necesaria la movilización del conjunto de la sociedad para alcanzar los objetivos;
- v. el desarrollo requiere reconocimiento y respeto de la diversidad étnica, cultural y regional en la formación de la identidad colombiana.

El argumento central fue la necesidad de conciliar crecimiento con equidad, para ello se centró en los pilares tres pilares: educación, empleo y competitividad.

6.5.4.2.1. Diseño de políticas públicas durante el Plan “El Salto Social”

La política para la Economía Solidaria y las cooperativas se circunscribió a la estrategia de una política de fomento a la Economía Solidaria y a la pequeña propiedad, como palanca de generación de empleo productivo y de democratización de la propiedad.

De igual manera, sobre el empleo se orientó a apoyar a la pequeña propiedad y la Economía Solidaria, a través de la generación y mejoramiento del empleo y los ingresos, especialmente de los grupos más pobres, tanto en zonas urbanas como rurales.

Las estrategias de fomento de la Economía Solidaria y la pequeña propiedad para aumentar el empleo se diseñaron desde el acceso a los recursos productivos y mercados. El Plan recogió las sugerencias y planteamientos de las resoluciones de la Asamblea de las Naciones Unidas respecto a los logros de las cooperativas en la generación de bienestar social (A/RES/47/90 de 1993) y argumentó que la Economía Solidaria, y el cooperativismo tiene impactos en la generación del empleo. La importancia del Plan Nacional de Desarrollo se introdujo dentro del Plan de Empleo Urbano, como fue el fomento de la Economía Solidaria, considerándola un instrumento coherente con la generación de empleo productivo y democratización de la propiedad que pretendía el Plan.

6.5.4.2.2. Formulación del CONPES durante el Plan “El Salto Social” (1994-1998)

El periodo de formulación del Plan tuvo énfasis en la Economía Solidaria. En 1995 se formula el segundo CONPES económico orientado a la Economía Solidaria, bajo el título de “Política de Modernización y Desarrollo del Sector de Economía Solidaria”, que será tratado a parte, coincidiendo con el primer año de la celebración del Día Internacional de las Cooperativas (A/RES/47/90 de 1993) y se dirige a fortalecer las potencialidades de las cooperativas como fue establecido en la

resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas con la Resolución A/RES/49/155 de 1995.

Anteriormente, durante el año 1994 se formularon tres CONPES Sociales que siguieron la línea de las políticas del periodo precedente con el objetivo de fomentar la demanda de políticas, desde la consolidación de una oferta institucional. El CONPES Social n. 22 (DNP, 1994c), estableció el impulso de los programas sociales desde los municipios y distritos buscando un mayor impacto sobre los grupos pobres y vulnerables. De igual manera, se hizo referencia a las empresas solidarias de salud para canalizar los subsidios de los Planes Obligatorios de Salud (POS). A su vez, el CONPES Social n. 23, instauró la política para el desarrollo de la mujer rural, como una adición a la Política para el Desarrollo Rural Campesino y de la Política para la Mujer. Se caracterizó por condicionar la oferta de crédito con mecanismos operativos para que facilitase el acceso de las mujeres, un mecanismo que se planteó fue la vinculación del sector solidario en la prestación de servicios de crédito (DNP, 1994d, p. 15).

El año 1994, en materia de CONPES económicos, se destaca por seguir la línea de los anteriores CONPES en materia de microempresas.

El CONPES n. 2732 (DNP, 1994a), buscaba el apoyo de la microempresa para aumentar su competitividad y democratizar la propiedad a través del crédito destinado a microempresas que funcionen bajo esquemas asociativos solidarios. De igual manera, el CONPES n. 2745 (DNP, 1994b) hizo referencia al acceso del crédito por parte de las pequeñas explotaciones y formuló la acción del Ministerio de Agricultura junto a FINAGRO, dirigido a instrumentos de crédito a través de la Economía Solidaria y las organizaciones no gubernamentales para atender a las microempresas rurales.

Durante el año 1995 se dieron diferentes retos para organizaciones relacionadas a la Economía Solidaria, en particular modo para las empresas solidarias de salud (también Cajas de Compensación y organizaciones no gubernamentales). En concreto, fueron consideradas como instrumentos para alcanzar doce millones de personas afiliadas al régimen subsidiado de salud en 1998, como indica el CONPES n. 2756 (DNP, 1995a). En línea con esta estrategia, el CONPES n. 2766 (DNP, 1995b) formuló el fomento de empresas solidarias de salud orientadas a atender y cubrir un alto número de personas, pero también reconoció la necesidad de generar una mayor número de empleos través del desarrollo de *programas para microempresarios, artesanos*

y la economía solidaria (ibídem, p. 1), para solventar los graves desequilibrios económicos que se estaban produciendo en el país.

Pero sería el CONPES económico n. 2778 (DNP, 1995c) que recogería más en concreto el diseño del Plan “El Salto Social”, en línea con la resolución A/RES/47/90 de 1993. Se estableció el aumento el empleo y mejora de las condiciones laborales de los grupos pobres urbanos y rurales, el fomento de la Economía Solidaria y la pequeña propiedad como instrumentos para garantizar el acceso a recursos productivos, a mercados y a tecnología. Por la relación generada entre microempresas y Economía Solidaria, el CONPES n. 2778 requiere de mayor atención.

La formulación del CONPES n. 2778 preveía el desarrollo de la política desde tres programas: (i) del Plan Nacional para la Microempresa, (ii) la política de Desarrollo Rural Campesino, (iii) el apoyo a la producción artesanal, la pequeña minería y al sector solidario. Para la implementación de los programas se responsabilizó tanto a los municipios como a los departamentos, con el apoyo financiero y la asistencia técnica del Gobierno Nacional.

También se estableció que para el desarrollo integral del sector artesanal, el plan de microempresa y los programas ejecutados por DANCOOP deberían orientarse al sector artesanal. El CONPES n. 2778 reconoció que el cooperativismo era la expresión que había tenido mayores niveles de desarrollo empresarial;

“Se respaldarán actividades económicas y de mejoramiento en la calidad de vida, desarrolladas por comunidades urbanas y rurales organizadas en forma solidaria para la solución de sus necesidades básicas y para la creación de empleos productivos. (...) se promoverá el acceso de estos grupos de población a distintos momentos del ciclo productivo, se fortalecerá su capacidad de gestión y de conocimiento de las diferentes etapas de las cadenas productivas en las cuales están insertos, con el fin de que logren retener una mayor parte de los excedentes que ellos mismos generan. Se apoyarán proyectos de fortalecimiento de las cooperativas y de servicios comunales y sociales que permitan el desarrollo comunitario de la población, a través de la elaboración y montaje de iniciativas que eleven su calidad de vida, sus ingresos o su organización, y que conduzcan a la institucionalización de las organizaciones comunitarias, y a mejorar su capacidad de concertación, de generación de ingresos y al fortalecimiento de las cooperativas.” (DNP, 1995c, p. 17).

Congruentemente con lo anterior, se formuló la recomendación siguiente:

“Solicitar al DANCOOP coordinar con el Ministerio de Trabajo, con la Red de Solidaridad Social, con las ONG y las organizaciones comunitarias locales, el diseño y puesta en marcha de programas tendientes a fortalecer las organizaciones del sector solidario” (ibídem, p. 37).

El CONPES No. 2778 fue importante para la Economía Solidaria porque introdujo la necesidad de una política de coordinación interinstitucional desde un enfoque de desarrollo comunitario.

El mismo año, se formularon diversos CONPES económicos que pusieron atención en las formas asociativas solidarias y que participaban en el desarrollo comunitario. El CONPES económico n. 2779 (DNP, 1995d), estableció el marco del fortalecimiento de las organizaciones civiles bajo los criterios de legitimidad, racionalidad y gobernabilidad. En concreto, se dirigió a formular la política de empleo con el apoyo de proyectos de servicios comunales y sociales para el desarrollo comunitario y solidario de la población y de las cooperativas. Para ello planteó el diseño y puesta en marcha de iniciativas que debían repercutir en la mejora de la calidad de vida, sus ingresos o su organización.

También el CONPES n. 2793 (DNP, 1995e) orientó los recursos destinados a apoyar las iniciativas de generación de ingresos a cargo de personas mayores, mediante las líneas de crédito para la pequeña y la mediana empresa, bajo la consideración de su gestión por la Economía Solidaria y las organizaciones no gubernamentales.

Otros dos CONPES económicos reforzarían la política activa de empleo. El n. 2796 (DNP, 1995g) y el n. 2804 (DNP, 1995h) a través de la formulación de apoyo a la pequeña producción y la Economía Solidaria. El CONPES n. 2796 (DNP, 1995g) fue claro en sus planteamientos para la política activa de empleo y su relación con la pequeña propiedad y la Economía Solidaria, considerando que:

“(...) el apoyo a la pequeña propiedad y a la economía solidaria, impulsará la participación del sector cooperativo, para facilitar el fortalecimiento de los procesos de integración de las unidades de producción y prestación de servicios. El Plan Nacional para la Microempresa propicia el acceso de estas unidades económicas a los recursos productivos, una mejor posición en los mercados y un fortalecimiento de su capacidad empresarial; se fortalecerá la acción cofinanciada por la Corporación Mixta de la Microempresa. El fomento a la artesanía busca el desarrollo integral de este sector a partir del fortalecimiento de su organización y sus procesos de comercialización” (ibídem, p. 42).

El CONPES n. 2804 (DNP, 1995h) reforzó operativamente la política a través del apoyo a la pequeña producción y a la Economía Solidaria, siendo garantizadas por la Corporación para la Microempresa –dentro del marco del Plan Nacional para la Microempresa-. El apoyo fue dirigido hacia el acceso de la población desplazada a programas de crédito, capacitación, asesoría, comercialización y desarrollo de microempresa (*ibídem*, p. 12).

El CONPES económico n. 2827 (DNP, 1995j) formuló tres elementos fundamentales: política macroeconómica sana, estrategia de competitividad y política activa de empleo. En el caso de la política activa de empleo, el documento CONPES se formularía orientándose a los sistemas de formación profesional e intermediación laboral. Se creó un programa de capacitación para el trabajo con subsidio al desempleo y programas especiales de empleo en regiones con problemas estructurales o coyunturales agudos, de igual modo se planteó la estrategia social destinada a aumentar el nivel educativo de la población, y el fomento de la Economía Solidaria y la pequeña propiedad (*ibídem*, p. 2), en relación con los anteriores CONPES que fomentaban la microempresa.

El documento CONPES n. 2849 de 1996 presentó el resumen de evaluación del Plan Nacional de Desarrollo en su primer año, considerando el gran éxito del régimen subsidiado dentro del Sistema de Seguridad Social Integral, al cual se afiliaron 1.4 millones de personas a través de las empresas solidarias y 4.9 millones a través de las administradoras transitorias, debido en gran parte a las empresas solidarias de salud y las organizaciones de la Economía Solidaria. La evaluación justificó seguir fomentando las empresas solidarias de salud. En concreto el CONPES n. 2831 de 1996 determinó que podían participar en la administración del régimen subsidiado, las empresas solidarias de salud además de otras empresas promotoras de salud (EPS) de diversos orígenes, entre ellos las de origen solidario. El CONPES No. 2934 de 1997 resaltó el proceso de participación comunitaria como elemento clave para la creación de más de 170 empresas solidarias de salud, considerando su concentración rural y municipal como factor de éxito.

En relación a otros elementos de fomento y promoción, reapareció la necesidad de adecuar las líneas de crédito en el CONPES económico n. 2909 (DNP, 1997) con el fin de apoyar la creación de formas asociativas y solidarias de producción en comunidades negras.

6.5.4.3. Diseño en el Plan “Cambio para Construir la Paz” (1998-2002)

El Plan “Cambio para Construir la Paz” (DNP, 1998c) se basaba en tres pilares; la continuidad de la descentralización –objetivo de anteriores planes-, capacidad de construir tejido social en los territorios, la orientación al cambio institucional con una visión de conseguir la paz y la reactivación de la producción.

Los cuatro pilares definieron las políticas públicas del gobierno de Andrés Pastrana en las negociaciones iniciadas con la guerrilla, bajo la promesa al país de

conseguir la paz. Se consideró que el tejido social debía ser modificado, ya que mientras existiera el conflicto y el nepotismo sería imposible lograr la cohesión social y por tanto disminuir los índices de pobreza, de desempleo y las grandes desigualdades sociales.

El periodo del Plan se caracterizó por la situación de *Emergencia Económica* en relación a las entidades financieras, debido a la evolución adversa de las tasas de cambio monetario, que junto con la desaceleración de la actividad económica hizo que el sistema financiero disminuyera sus activos productivos, orientándose a captar a corto plazo con altos costos.

La situación de crisis financiera vio involucradas también a las cooperativas de ahorro y crédito. Esto implicó la toma de medidas específicas, introduciendo en la Ley n. 454 de 1998 medidas de regulación de las organizaciones solidarias y una institucionalidad específica para su supervisión, control y garantías. Además de la nueva institucionalidad del DANCOOP que se recomendaba desde el CONPES n. 2823 de 1995, que se verá en profundidad en el apartado correspondiente. Así mismo, el Plan formuló la asistencia técnica y la transferencia metodológica para la puesta en marcha y ejecución de las *empresas asociativa de trabajo* (EAT) y las *cooperativas de trabajo asociado* (CTA) desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a nivel local a través del *Programa de Desarrollo Empresarial Participativo*, (PRODEP) (DNP, 1998c, p. 100).

6.5.4.3.1. Diseño de políticas públicas durante el Plan “Cambio para Construir la Paz”

La política dirigida a la Economía Solidaria se relacionó con un aumento del capital social en la medida que la cultura de la producción de las organizaciones solidarias podían mejorar el tejido social;

“(...) mediante procesos participativos de dialogo, la concertación entre el Estado y la sociedad civil, la construcción de identidades rotas por la guerra, la formación de un ciudadano solidario que participa en las decisiones de interés común y en la construcción de una ética de la economía, de la convivencia y provee aptitudes para una vida en común, solidaria, participaba y tolerante” (idem).

De manera que el Plan se orientó a diseñar una política donde la sociedad civil tenía un rol fundamental en la promoción de la participación económica del *sector solidario* en el ámbito rural y urbano,

“(...) para que los desempleados pobres (...) autogestionen su propio trabajo con asistencia técnica, tecnológica y financiera que el Estado y el sector solidario pueden brindar” (ibídem, pp. 100-101)

Por tanto, el rol de Economía Solidaria se definió y concibió desde la complementariedad con las funciones del Estado, siendo el primer Plan de Desarrollo Nacional que se expresa claramente al respecto, después del Decálogo de la Nueva Política Cooperativa de 1981.

6.5.4.3.2. *Formulación del CONPES durante el Plan “Cambio para Construir la Paz” (1998-2002)*

El periodo se caracteriza por la promulgación de la Ley n. 454 de 1998, de la Economía Solidaria, la ley crea una nueva institucionalidad para las cooperativas, asociaciones mutuales y fondos de empleados que había sido indicada en el CONPES n. 2823 de 1995. Lo que indicó que la ley fue diseñada entre dos gobiernos, orientándose según la coyuntura macroeconómica.

Respecto a los documentos CONPES dirigidos a sectores económicos específicos con la propuesta de fomento de organizaciones de la Economía Solidaria. El documento CONPES No. 2989 (DNP, 1998a) planteó la necesidad de crear administradoras de pensiones del sector solidario para promover alternativas para los usuarios (*ibidem*, p. 2).

Ante la situación de *Emergencia Económica* que vivía el país se tomaron medidas encaminadas a preservar la solvencia del sistema financiero, aliviar la situación de los deudores de vivienda y a garantizar hasta cierto monto los depósitos de los ahorradores del sistema solidario, así como la creación el Fondo de Garantías de las Cooperativas de Ahorro y Crédito (FOGACOOOP) (DNP, 1998b, p. 3).

En 2002, en materia de Economía Solidaria, los documentos CONPES se orientaron a incentivar desarrollo empresarial agropecuario, participación de la población, promoción de la vivienda de interés social y nuevas medidas de crédito desde las entidades territoriales. Se integró el fomento de industrias y de empresas de la Economía Solidaria en la Política de Sostenibilidad Agropecuaria en el CONPES n. 3155, plateando el uso de energía renovables (DNP, 2002a). En relación a la promoción de la vivienda de interés social, el CONPES n. 3200 de 2002 definió que los proyectos elegibles de vivienda de interés social podrían ser elegibles también por las cooperativas de créditos y multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, vigiladas por la Supersolidaria e inscritas a FOGACOOOP (DNP, 2002c, p. 13)

El CONPES No. 3169 (DNP, 2002b) prescribió al Ministerio del Interior el diseño y la coordinación, junto con otros ministerios, de la estrategia de fortalecimiento de la

participación de la población afrocolombiana en torno a las diferentes expresiones organizativas y solidarias, en un plano de concertación legitimada entre Estado y Comunidad.

En fin, el CONPES n. 3204 de 2002 estableció la posibilidad por parte del Estado y entidades territoriales de tener créditos para financiar los procesos de ajuste y modernización de las Instituciones de Prestación de Salud, a través de esquemas de administración de los hospitales públicos dirigidos a transformarse en *empresas de economía mixta o solidaria, con la participación de los mismos trabajadores, las universidades, entidades sin ánimo de lucro (...)* (DNP, 2002d, p. 22).

6.5.5 Formulación directa de políticas públicas. Segundo CONPES para la Economía Solidaria para su modernización y desarrollo. CONPES n. 2823 de 1995

La formulación del el CONPES n. 2823 de 1995 estuvo dirigido totalmente al sector solidario, bajo el título: “Política de Modernización y Desarrollo del Sector de Economía Solidaria”. El CONPES reconoció la contribución en el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos en línea con la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES47/90 de 1993 y recogió la recomendación de la Resolución A/RES/49/155 de 1995 dirigida a formular estrategias para que fortalezcan las cooperativas. De tal manera que expresa:

“(...) 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.” (DNP, 1995i, p. 2)

La relevancia del CONPES n. 2823 fue la prescripción de la reestructuración de las instituciones de fomento y supervisión. La modernización se justificó desde la incapacidad del DANCOOP para realizar las funciones asignadas,

“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 aquellas. 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, 2.23 fondos de empleados y 421 asociaciones; un total de 9.426 entidades (ibídem, p. 10).

La modernización institucional (ibídem, p. 11) implicó el diseño del Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (DANSOCIAL), con funciones de planeación, regulación y evaluación de políticas y programas, dirigidas a las organizaciones solidarias.

A su vez el control, la inspección y la vigilancia de las organizaciones solidarias se encargaría a la Superintendencia, que en un primer momento estuvo adscrita al DANSOCIAL, y cuya principal función sería salvaguardar la naturaleza solidaria de las organizaciones solidarias.

El CONPES n. 2823 formuló la política de promoción y desarrollo para el “sector de la economía solidaria”, orientándola a la modernización y el fortalecimiento empresarial, para potenciar la dinámica participativa de los miembros de las organizaciones solidarias en consonancia con el modelo de Desarrollo Humano Sostenible del Plan “El Salto Social” (ibídem, p. 13).

La política constaba de diferentes programas:

1. *Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica para la Solidaridad*, que debía prestar servicios de asistencia en áreas de organización, gestión empresarial, desarrollo tecnológico, administrativo y de formación profesional, dirigiéndose a organizaciones de pequeños productores rurales y urbanos (ibídem, p. 14).
2. *Programa Nacional de Integración para el Desarrollo Económico Local Participativo*, estaba relacionado con el anterior y se orientaba a fomentar la integración económica a nivel local, fortaleciendo la participación de nuevos actores en los mercados locales y regionales recogiendo las experiencias del proyecto COL/92/005 (ibídem, p. 15).
3. *Programa Nacional de Capitalización Social*, el programa se dirigió a fomentar la inversión a través de una línea de redescuento y se orientaba a proyectos de subsectores menos desarrollados. El programa preveía también el

fortalecimiento del el Fondo EMPRENDER y el sistema cooperativo para favorecer a los pequeños productores (*ibídem*, p. 16).

4. *Participación en la Política de Modernización Rural y Desarrollo Empresarial Campesino*, trataba de estimular la ejecución de proyectos de reforma agraria a través de servicios de inmobiliarias rurales y entidades que realizaban proyectos de parcelación. La “empresa solidaria” tenía un rol importante recibiendo apoyo en la formulación de los proyectos productivos, con atención desde las entidades del sistema nacional de la reforma agraria para prestar servicios complementarios para alcanzar el éxito de las parcelaciones. Se formuló el rol de las empresas solidarias en dos leyes; Ley n. 41 de 1994 y Ley n. 101 de 1993. En el primer caso, las cooperativas se veían como ejecutoras de la adecuación de las tierras, y en el segundo como cofinanciadoras de proyectos de desarrollo rural, junto con las asociaciones de productores (*ibídem*, p. 17).

En fin, el CONPES n. 2823 formuló una serie de acciones dirigidas al DNP, al DANCOOP y al CONPES, orientadas a facilitar y agilizar en la práctica el proceso de modernización y desarrollo del “Sector de Economía Solidaria” (*ibídem*, p. 18-19).

6.5.6. Implicaciones y cambios en la normatividad durante los Planes Nacionales de Desarrollo de la fase

Al inicio de la fase “La Evolución hacia la Globalización” se promulgó la Constitución Política de Colombia (1991) reconociendo a las cooperativas, fondos de empleados y mutuales, y otras organizaciones civiles indirectamente, a través de los artículos sobre el derecho de asociación y de propiedad solidaria. Las cooperativas, los fondos de empleados y las mutuales serían denominadas “organizaciones solidarias”, desde su conceptualización como organizaciones de propiedad colectiva. La Constitución respecto a la solidaridad fue más allá, y colocó la solidaridad como uno de los pilares fundamentales del Estado Social de Derecho en el cual se define Colombia,

ARTÍCULO 1. Colombia es un Estado Social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Así bien, la Constitución reconoce la solidaridad y la forma de las organizaciones solidarias en diferentes artículos.

En primer lugar, el art. 38 reconoce el derecho a la libertad de asociación, y el art. 51 al reconocer el derecho a una vivienda digna, identifica las formas asociativas como formas para ejecutar los programas de vivienda. El art. 58, reconoce que el Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. El art. 60 especifica que el Estado cuando enajene su participación en una empresa ofrecerá la titularidad de sus acciones también a las organizaciones solidarias, promoviendo así el acceso a la propiedad. El art. 64 define como deber del Estado la promoción del acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios en forma individual o asociativa. Y el art. 333 detalla la importancia de las “organizaciones solidarias” para el desarrollo de la comunidad, implicando un esfuerzo por parte del Estado para soportar el sector y promover sus formas de organizaciones asociativas y solidarias, a través del fomento, promoción y fortalecimiento (art. 333, coma 3 de la Constitución Política).

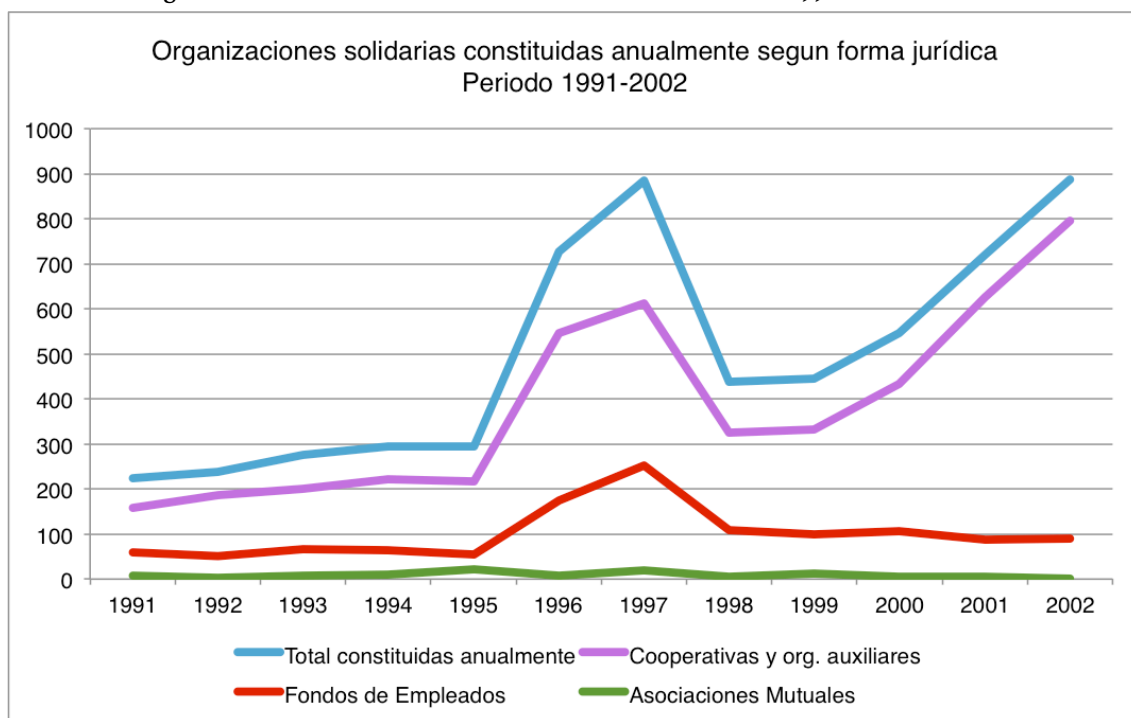
El proceso de reconocimiento de las cooperativas en la Constitución y la influencia de Naciones Unidas se encuentran en la formulación del CONPES n. 2823 de 1995 y la promulgación de la Ley n. 454 de 1998.

La Ley n. 454 de 1998, recogió una definición más incluyente de las organizaciones solidarias, en concreto en su art. 6 párrafo segundo, se establecen las grandes familias de las organizaciones de la Economía Solidaria:

“(…) las cooperativas, los organismos de segundo y tercer grado que agrupen cooperativas u otras formas asociativas y solidarias de propiedad, las instituciones auxiliares de la economía solidaria, (...), las empresas solidarias de salud, las precooperativas, los fondos de empleados, las asociaciones mutualistas, las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas (...), y todas aquellas formas asociativas solidarias que cumplan las características mencionadas en el presente capítulo”.

Considerando los datos de las organizaciones que se registraron en el SIGCOOP a partir de 1999 la dinámica se puede identificar como una evolución constante a pesar de la crisis financiera. Se evidencia el incremento en la constitución de organizaciones en 1996 y 1997, en gran parte cooperativas de ahorro y crédito y fondos de empleados, debido a la necesidad financiera que se daba en la coyuntura económica internacional de Colombia. El análisis de la dinámica específica de las cooperativas financieras excede los límites impuestos a esta Tesis Doctoral.

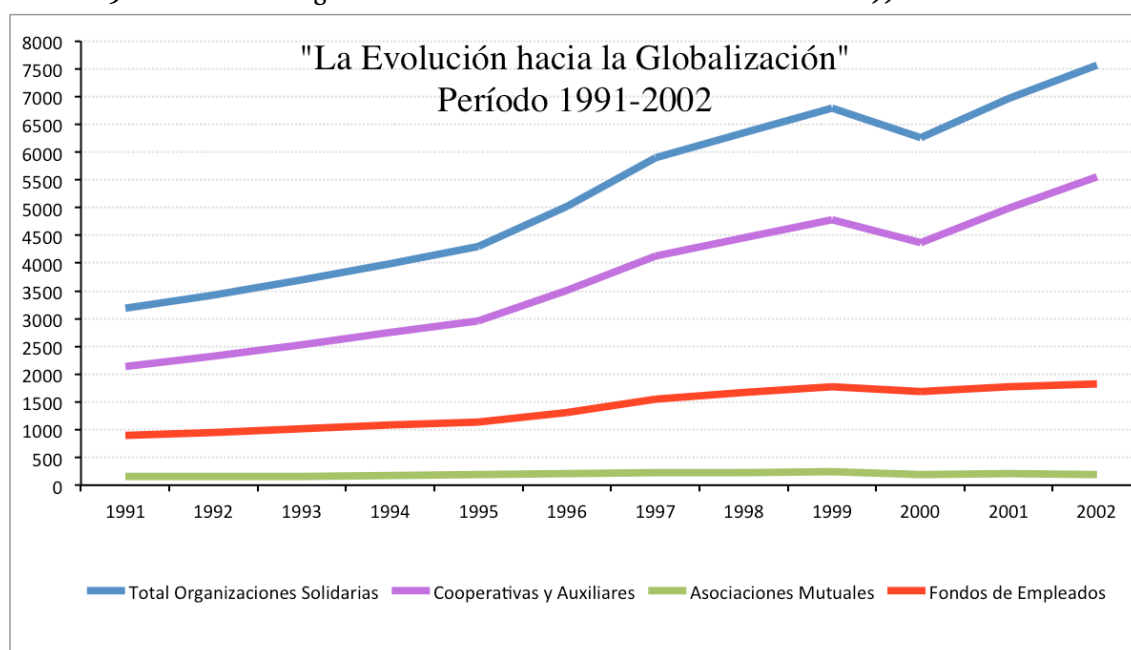
Gráfico 12. Organizaciones solidarias constituidas anualmente entre 1991-2002.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SIGCOOP (2015) considerando las organizaciones que registran sus datos a partir de 1999.

Los gráficos muestra las organizaciones que se constituyeron durante la fase (Gráfico n. 12) y la evolución acumulada de las organizaciones solidarias (Gráfico n. 13) que se registraron en el SIGCOOP a partir de 1999.

Gráfico 13. Evolución de organizaciones solidarias activas en 2001. Período 1991-2002



Fuente: Elaboración propia a partir de SIGCOOP (2015)

El hecho significativo para esta Tesis Doctoral fue el incremento del número de organizaciones solidarias (cooperativas y fondos de empleados) que se vio duplicado durante los once años de duración de la fase.

Debido a la crisis financiera, la legislación se articuló en torno a la modificación de las instituciones de supervisión y regulación de las cooperativas con actividad financiera, aunque la nueva institucionalidad fue aplicada a destiempo. La crisis financiera fue una de las crisis más graves que vivió el Movimiento Cooperativo hasta el momento, sea por su dimensión económica como de reputación. La crisis, nos dice Dávila (2004a, p. 14) sirvió para desvelar como el sector financiero cooperativo estaba dividido en dos: el cooperativismo de ahorro y crédito con dimensión rural y urbana, y el cooperativismo financiero con carácter netamente urbano. El cooperativismo financiero urbano fracasó, *quebrando 49 grandes cooperativas financieras y los tres bancos cooperativos (...) no existió un adecuado sistema de control y supervisión (idem).*

La crisis a diferencia de otras anteriores (generadas en particular modo por el intervencionismo y la necesidad de fomento por parte del Estado en periodos anteriormente ya analizados) generó desconfianza en el Movimiento Cooperativo, visto como una forma de hacer empresa desligada de la base asociativa, y por tanto no como movimiento social que aplicase los principios y valores de la Declaración de la Alianza Cooperativa Internacional de 1995. En síntesis la crisis afectó de manera especial a las cooperativas grandes, *que habían acumulado más rasgos degenerativos (...) el problema se agravó por el trato desfavorable de la normativa legal para el cooperativismo respecto al resto del sector financiero (...)* (Coque, 2005, p. 110).

El CONPES n. 2823 (DNP, 1995i), estableció la nueva institucionalidad, iniciando el proceso de implementación con el Decreto n. 1688 de 1997 que suprimió las dependencias del DANCOOP. La Ley n. 454 de 1998 dio vida al Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (DANSOCIAL) y consolidó la nueva estructura institucional para la Economía Solidaria, con dos entidades específicas para el fomento y la representación de la Economía Solidaria, el Consejo Nacional de la Economía Solidaria (CONES) y el Fondo de Fomento de la Economía Solidaria (FONES). En cambio, separó la función de fomento y fortalecimiento de la supervisión y el control, creando la Superintendencia de Economía Solidaria (Supersolidaria) como entidad adscrita al Ministerio de Hacienda, decisión condicionada por la crisis financiera, ya que en un primer momento la estructura del

DANSOCIAL comprendía las funciones de supervisión y control realizadas por la Supersolidaria como sección adscrita.

Respecto al control y la vigilancia de las formas cooperativas de ahorro y crédito, se promulgaron dos decretos orientados a reglamentar la actividad financiera y asegurar las entidades cooperativas, a saber; el Decreto n. 1134 de 1998, que reglamenta la actividad de ahorro y crédito, y dictaba normas más rigurosas para el ejercicio de la actividad financiera de las cooperativas, y el Decreto n. 2206 (también de 1998) que creó el Fondo de Garantías de las Entidades Cooperativas (FOGACOO) para dar mayor seguridad al mercado y la defensa del consumidor.

La lenta reestructuración de la institucionalidad, iniciada con el CONPES n. 2823 de 1995, supuso un anquilosamiento del fomento y vigilancia acorde con la necesidad que se estaba viviendo en la economía colombiana. El establecimiento de la nueva institucionalidad del DANSOCIAL finalizaría en el 2003 con el Decreto n. 1798. En cambio, la estructura de la Superintendencia sería finalizada con el Decreto n. 689 de 2005, estableciendo las funciones de la oficina asesora de planeación. La organización de la estructura de la Superintendencia inicio con el Decreto n. 1401 de 1999 y supondría seis años de duración para alcanzar su pleno funcionamiento.

6.5.7. Conclusiones y observaciones sobre la fase

Se consolida el concepto de Economía Solidaria en Colombia, creado desde el PLANDECOOP con el *Comité Interinstitucional para la Promoción y el Desarrollo de Cooperativas y la Economía Solidaria* (Decreto n. 2620 de 1980).

Durante la fase, las diferentes resoluciones de la Asamblea de las Naciones Unidas reconocen el papel de las cooperativas para conseguir la erradicación de la pobreza (A/RES/49/155), elementos que son recogidos por las políticas públicas en Colombia. Se identifica la falta de datos sobre las cooperativas, para lo cual se recomienda la creación de estadísticas relacionadas a las cooperativas y su aporte a la erradicación de la pobreza. Las recomendaciones del primer Informe del Secretario General de las Naciones Unidas (A/47/216) se recogieron en las políticas formuladas durante el Plan “El Salto Social”, a través de la inclusión de las cooperativas en diferentes sectores del mercado, con el propósito de lograr las metas de desarrollo social.

La fase se caracteriza por la amplia legitimación de la Economía Solidaria como formas alternativas de empresa, gracias al CONPES n. 2823 de 1995 que introdujo la

estrategia de modernización y desarrollo de la Economía Solidaria. Así mismo, por su inclusión en diferentes políticas públicas nacionales como instrumento

Durante los años 1997 y 1998, la fase puso en evidencia las ineficiencias en el control y la supervisión de las cooperativas definida por la Ley n. 79 de 1988. La función del Consejo Nacional de Cooperativas creado por el art. 139 de la Ley n. 79 estaba dirigido a orientar y expedir normas para el desarrollo del sector cooperativo como órgano consultor y asesor del Gobierno. La situación que se vio durante la crisis, indica que no fue operativo.

De igual manera, la Ley n. 454 de 1998 diseñó un espacio de consultivo del Estado a la Economía Solidaria, creando el Consejo Nacional de la Economía Solidaria (CONES) orientado a apoyar a la Economía Solidaria y al Gobierno en la formulación y coordinación a nivel nacional. El CONES, al igual que el Consejo Nacional Cooperativo tiene competencias en el ciclo de las políticas públicas, siendo espacio de agregación de las entidades de la Economía Solidaria, incluso a nivel departamental y municipal. Sobre el CONES y otras instituciones que conforman la estructura de la Economía Solidaria se trata más adelante.

El CONPES n. 2823 de 1995 dio forma teórica al concepto de “Sistema de Economía Solidaria” en el país, bajo la consideración de los trabajos ya realizados durante las fases de la “*Planificación estrategia*” y “*Integración hacia el desarrollo*”. La conceptualización sistémica fue recogida por la Ley n. 454 de 1998, definiendo teóricamente el conjunto de las organizaciones solidarias.

La dificultad para tomar decisiones se identifica en la lentitud para la implementación de las medidas formuladas por el documento CONPES n. 2823, el Estado debía entrar a definir aspectos más específicos a través de decretos y circulares para la aplicación del aparato burocrático. A su vez, la institucionalidad diseñada por la normativa demostró los límites en la implementación de las medidas de control y vigilancia, en particular modo por el proceso de toma de decisiones e implementación de las reformas formuladas.

Aunque durante la fase se generaron diversos instrumentos normativos orientados al fomento, promoción y protección de las organizaciones de propiedad solidaria, se demostró la incapacidad de operar la reestructuración, viéndose comprometida la ejecución de las funciones de la nueva institucionalidad del DANSOCIAL y la Supersolidaria.

La crisis financiera no menoscabo cuantitativamente las organizaciones solidarias, llegando a contar en 2004 con 6.237 entidades, más de tres millones de asociados y generando más de cien mil empleos directos. Estas cifras aumentarían en número de asociados durante los siguientes años. El número de entidades tendrá su techo máximo en el año 2006 con 7.029 organizaciones solidarias, debido en gran medida al fomento de las cooperativas de trabajo asociado. El éxito del aumento de las organizaciones de la Economía Solidaria en este periodo estuvo basado en su capacidad para organizar el mercado desde la orientación de objetivos del Estado, y por el poder de la acción colectiva basadas en la cultura local y la promoción de los valores locales –confianza, vecindad...- (Dávila, 2004a, pp. 122-124)⁶¹.

Los grandes resultados que se evidencian durante la fase se pueden sintetizar como sigue:

- i. los cambios institucionales generaron el reconocimiento de las organizaciones solidarias que fue legitimado con la formulación de políticas públicas y normativa específica (CONPES n. 2823 y Ley n. 454 de 1998),
- ii. el impulso a las asociaciones público-privadas para aumentar la competitividad del país, también incidieron en las organizaciones de la Economía Solidaria dinamizando sectores económicos específicos. Como fue el caso del sector la salud, donde se reconoció el valor de la Economía Solidaria para alcanzar el objetivo de máxima cobertura,
- iii. la Economía Solidaria fue considerada dentro de las estrategias nacionales de generación de empleo e ingresos, además de ser un mecanismo para fortalecer la pequeña propiedad haciéndola más competitiva,
- iv. el éxito de la metodología de Desarrollo Empresarial Participativo, a través del proyecto Col. 92/005 ejecutado por la OIT y el PNUD, fortaleció el reconocimiento de las organizaciones solidarias como estrategia de desarrollo empresarial,
- v. se reconocieron las cooperativas en el desarrollo empresarial agropecuario, como agentes para la erogación de créditos en el medio rural, sobre todo a colectivos vulnerables, para el fortalecimiento de la participación de la

⁶¹ El trabajo de Dávila (2014) se basa en el análisis de casos de estudio del departamento de Santander, siendo uno de los departamentos del país con mayor densidad *per cápita* de organizaciones solidarias orientadas al mercado.

- población afrocolombiana. Se introdujo la Economía Solidaria en las políticas de sostenibilidad agropecuaria como agente económico,
- vi. se identificaron que las implicaciones de las organizaciones de fomento de la Economía Solidaria en políticas públicas nacionales requiere de una coordinación institucional donde participe el DANCOOP o DANSOCIAL,
 - vii. se reconoció la Economía Solidaria como un actor necesario para construir la paz como parte de la sociedad civil,
 - viii. el CONPES n. 2823 de 1995, definió las propuestas de políticas públicas específicas para operar a través de programas dirigidos a aumentar la competitividad de la Economía Solidaria,
 - ix. el nuevo espacio de consulta entre el Estado y la Economía Solidaria (CONES) se diseñó desde una lógica más amplia, buscando la capacidad de descentralización y la autonomía territorial pero con dependencia de la estructura nacional.

**Capítulo 7. Políticas de fomento del Cooperativismo y la
Economía Solidaria en Colombia durante el siglo XXI**

*“Es asombroso que la Humanidad todavía
no sepa vivir en paz, que palabras como
'competitividad' sean las que mandan frente a
palabras como 'convivencia'”*

José Luis Sampedro Sáez

(1 de febrero, 1917 - 8 de abril, 2013)

7.1. Introducción al capítulo

El capítulo anterior ha definido las fases propuestas para clasificar las políticas públicas formuladas durante el siglo XX para el fomento de la Economía Solidaria y las cooperativas. Se han diferenciado y evidenciando las relaciones entre el Estado y la Economía Solidaria, poniendo el foco de atención en el conjunto de instrumentos creados a través del diseño y formulación de políticas públicas a nivel nacional. De igual manera, se ha identificado la influencia de las Naciones Unidas, a través de los informes del Secretario General de las Naciones Unidas y las resoluciones de la Asamblea General. En relación a la participación de organizaciones internacionales se ha puesto atención en los proyectos de cooperación entre las agencias de las Naciones Unidas y los gobiernos de Colombia para crear y fortalecer las instituciones de fomento de las cooperativas y de la Economía Solidaria.

Continuando con la definición de las fases propuestas, el presente capítulo cuenta con el análisis de las cifras de las organizaciones solidarias registradas en el SIGCOOP. Las cifras representan la dinámica de constitución anual y evolución de las organizaciones solidarias desde el 2002 hasta el 2014, por lo que se tiene capacidad para demostrar con mayor exactitud las tendencias de las organizaciones solidarias.

El capítulo pone atención al fenómeno de las cooperativas de trabajo asociado. Se han elaborado las cifras específicas para determinar sus dinámicas con un apartado específico. También, el capítulo cuenta con el análisis sobre las inversiones en educación formal realizado por todas las organizaciones que han registrado información, aproximándose al impacto del Decreto n. 2880 de 2004, en relación a los

beneficios tributarios del Régimen Tributario Especial para organizaciones sin ánimo de lucro.

Las fases que se proponen en el capítulo caracterizan las políticas públicas de fomento de la Economía Solidaria, siendo las siguientes.

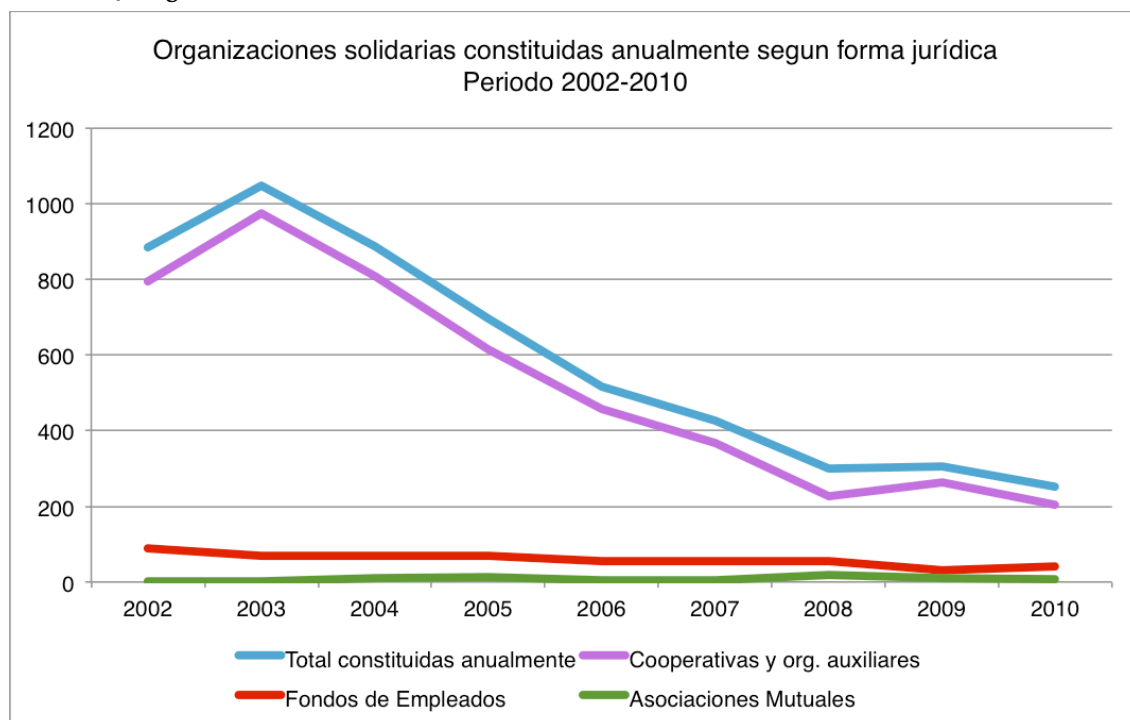
1. Fase “El Resurgimiento de la Globalización” entre el 2002 y 2010;
2. Fase “La Atención desde el control global”, entre 2010 y hasta la fecha actual (2015).

7.2. Fase “El Resurgimiento de la crisis” (2002-2010)

7.2.1. Breve introducción a la fase

La fase está conformada por dos planes de desarrollo que se corresponden a los gobiernos de Álvaro Uribe. El primer Plan denominado “Hacia un Estado Comunitario” (2002-2006), diseñaba teóricamente un Estado participativo que incluía a la ciudadanía en la consecución de los objetivos. El Plan privilegiaba la visión de un Estado gerencial para aumentar el grado de eficiencia en el uso de los recursos públicos. De igual forma el Plan hacía énfasis en la descentralización, fortaleciendo la autonomía regional desde la responsabilidad política y la participación comunitaria.

Gráfico 14. Organizaciones solidarias constituidas anualmente entre 2002-2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de SIGCOOP (2015)

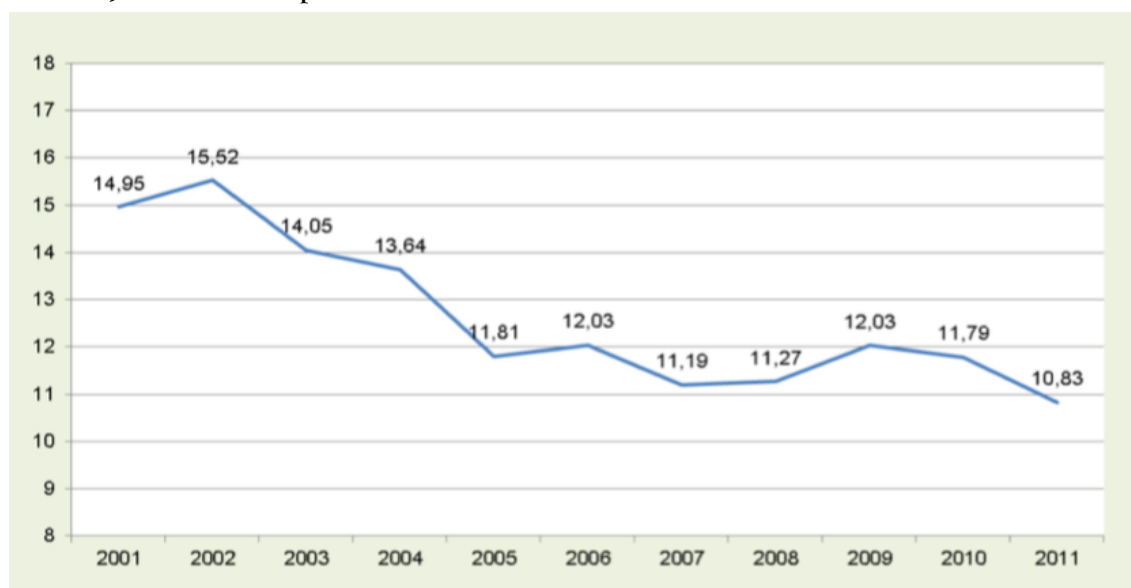
Según los datos del SIGCOOP (2015), la fase se caracteriza por alcanzar el techo máximo de constitución de organizaciones solidarias, en concreto de las cooperativas. Como podemos observar en el anterior gráfico, el año 2003 es el punto de inflexión en la constitución anual de cooperativas, llegando a constituirse 976 cooperativas vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria.

En esta fase la Organización de la Naciones Unidas declaró el año 2012 como Año Internacional de las Cooperativas. La Alianza Internacional de Cooperativas promovió un marco legal para las cooperativas en la región –América Latina-, trabajo que inicio en los años ‘80 por las Organización de Cooperativas de América (OCA) y que culminó en 2008 con la elaboración de la Ley Marco para las Cooperativas de América Latina (Mogrovejo, Mora, & Vanhuynegem, 2012, pp. 29-30).

7.2.2. Elementos socioeconómicos relevantes en la Economía Solidaria y las cooperativas durante la fase. Las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado

Del año 1993 al 1995, Colombia vio un crecimiento importante de su economía, seguido de un periodo de desaceleración económica que desembocó en una crisis financiera entre el 1998 y el 2002. En estos años el producto interno bruto de la economía colombiana se contrajo un 4,2%, reflejándose en altas tasas de desempleo entre 1999 y 2002 (PNUD, 2011, p. 77). La recuperación inició en 2003, produciendo un descenso de la tasa de desempleo a partir del 2002 (Banco de la República, 2013).

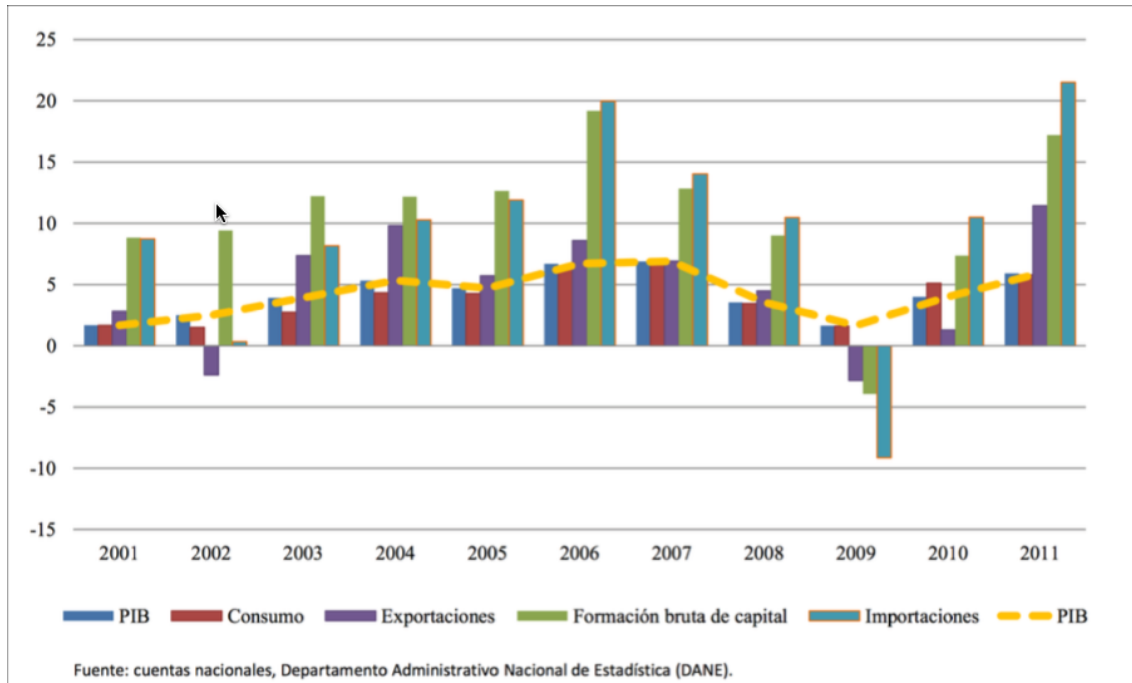
Gráfico 15. Tasa de desempleo en Colombia. Periodo 2001-2011.



Fuente: Banco de la República (2013).

La fase se distingue por la prosperidad económica que hace que se mantenga la tasa de crecimiento del producto interno bruto cercana a 5% como promedio entre el 2001-2011. Como se ve en el gráfico siguiente, el crecimiento se vio interrumpido en el 2009, efecto de la crisis financiera internacional que inicio en el 2008.

Gráfico 16. Tasa de crecimiento de la economía nacional (a precios constantes). Periodo 2001-2011.



Fuente: Banco de la República (2013).

En referencia a la Economía Solidaria, la fase se caracteriza por un fuerte fomento de las cooperativas de trabajo asociado (CTA), que impulsaron las cifras de cooperativas que venían constituyéndose desde mediados de los años '90.

Algunos autores consideran que las cooperativas de trabajo asociado fueron una de las fórmulas que utilizó el gobierno, después de la apertura de los años noventa para salvar algunas empresas (Bedoya, 2006, p. 186). Las diferentes reformas legislativas y las políticas públicas de planificación nacional que identificaron la Economía Solidaria como un actor de desarrollo, dieron la posibilidad para que las CTA fueran promovida como instrumento para recuperar la economía y hacerla más competitiva en un contexto global y un contexto postcrisis.

El fenómeno del trabajo asociado se debió también por el uso de la forma de la precooperativa de trabajo asociado, definida en la Ley n. 79 de 1988 como aquellos grupos que carecen de capacidad económica, educativa o técnica, no estén en posibilidad inmediata de organizarse como cooperativas, y requieran de una entidad promotora (art. 124

a 129). Las precooperativas fueron reglamentadas inicialmente por el Decreto n. 1333 de 1989 y la forma de *precooperativa de trabajo asociado* por el Decreto n. 468 de 1990, junto con la cooperativa de trabajo asociado. Sus características están relacionadas a su dimensión y estilo de gestión. Son formas asociativas conformadas por un mínimo de cinco personas, acompañadas y apoyadas por un entidad promotora. Pasados los cinco años la precooperativa deberá conformarse como cooperativa (aunque puede ser prorrogado si así lo considera la entidad de vigilancia). Por tanto, aparecen dos actores relevantes: las precooperativas y la entidad de fomento.

Las precooperativas según el Decreto n. 1333 de 1989 (art. 1) son entidades sin ánimo de lucro con duración limitada, que se deben orientar a (i) la educación de los asociados dentro del marco comunitario y la ideología cooperativa, (ii) organizar la función productiva prestando servicios y trabajo sobre la base de propiedad cooperativas, (iii) desarrollar formación y capacitación a los asociados en la gestión democrática de la cooperativa, y (iv) realizar procesos para la conversión en cooperativa. El rol de la entidad promotora ha sido regulado por el Decreto n. 1333 en sus artículos 5, 6 y 7, con las siguientes: *orientar, realizar asistencia técnica, administrativa y financiera a la precooperativa, sin un beneficio lucrativo.*

Además, la entidad promotora deberá trabajar para que la precooperativa sea autónoma, tanto a nivel administrativo como a nivel financiero, disminuyendo sus aportes en la precooperativa⁶² El proceso de fomento está definido por la promoción, el reconocimiento y la supervisión específica que debía realizar el DANCOOP (según el Decreto n. 1333 de 1989), en la transformación en DANSOCIAL las competencias pasarían a la Superintendencia de Economía Solidaria. En el caso de trabajo asociado los regímenes de trabajo asociado debían ser registrados en lo que era la Subdirección de Trabajo Asociativo e Informal del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, según el art. 20 Decreto n. 468 de 1990.

Las precooperativas nacieron históricamente desde los grupos comunitarios asociados a la producción y comercialización en el medio rural, así como en la producción artesanal, siendo promovidas por diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales con anterioridad a la Ley n. 79 de 1988, a través de proyectos de

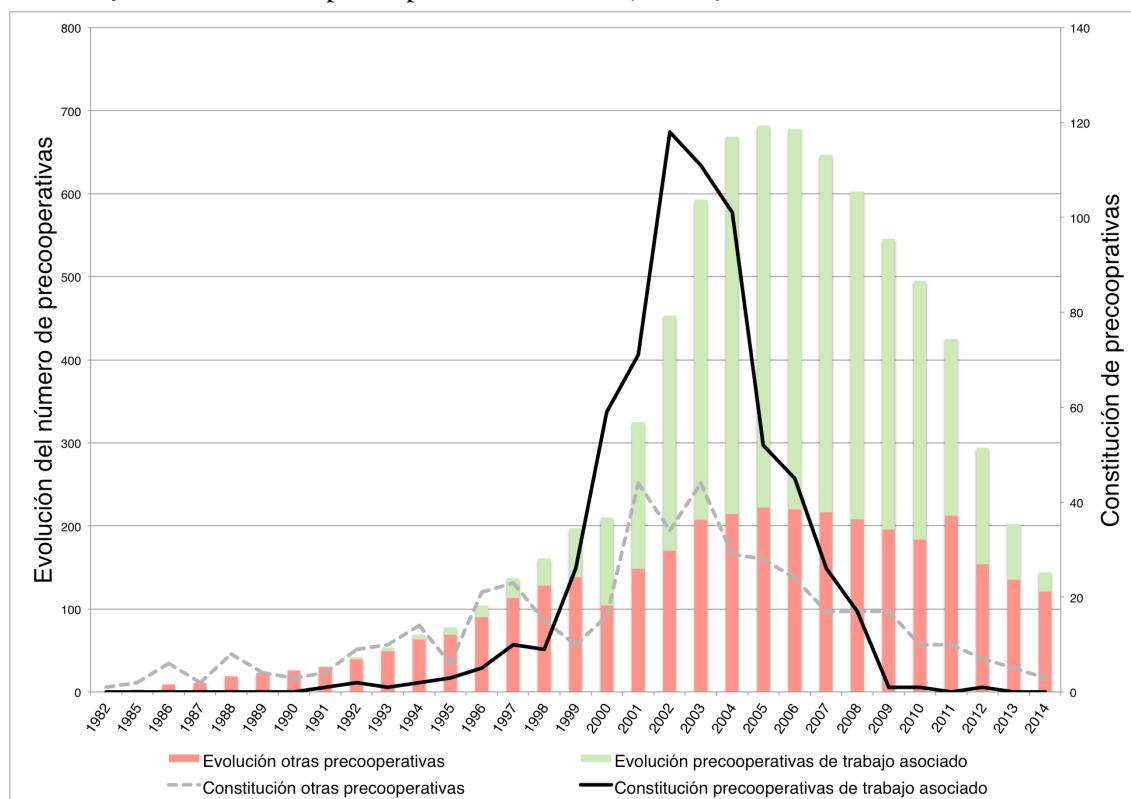
⁶² Las actividades por las cuales se compromete la entidad promotora deberán estar recogidas por escrito, y en el caso específico que la entidad promotora participe en el Consejo de Administración deberá estar recogida en el Estatuto, y su participación en la administración y en la vigilancia no deberá ser nunca mayoritaria a la de los asociados. En el caso que la entidad promotora sea una entidad con ánimo de lucro tiene prohibido su asociación a la precooperativa

organizaciones internacionales que fracasaron administrativamente. Las experiencias precedentes serían la base para el proyecto Col. 92/005 de la OIT, promovidas posteriormente por los proyectos de Desarrollo Empresarial Participativo (DEP).

A inicios del siglo XXI fue identificada como instrumento para hacer frente a los fracasos de pequeñas empresas (Quijano Peñuela & Mardoqueo Reyes Grass, 2004, pp. 177-178). Las cooperativas y precooperativas de trabajo iniciarían un recorrido de regulaciones para limitar su promoción ya que fue identificado junto con las cooperativas de trabajo asociado como organizaciones que disminuían la calidad del trabajo decente.

De las cifras extraídas y elaboradas del SIGCOOP (2015) el número total de precooperativas registradas que se constituyeron entre 1982 y 2014 sería de 1.105, las cuales han tenido una evolución importante como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 17. Evolución de las precooperativas. Periodo 1982-2014.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SIGCOOP (2015).

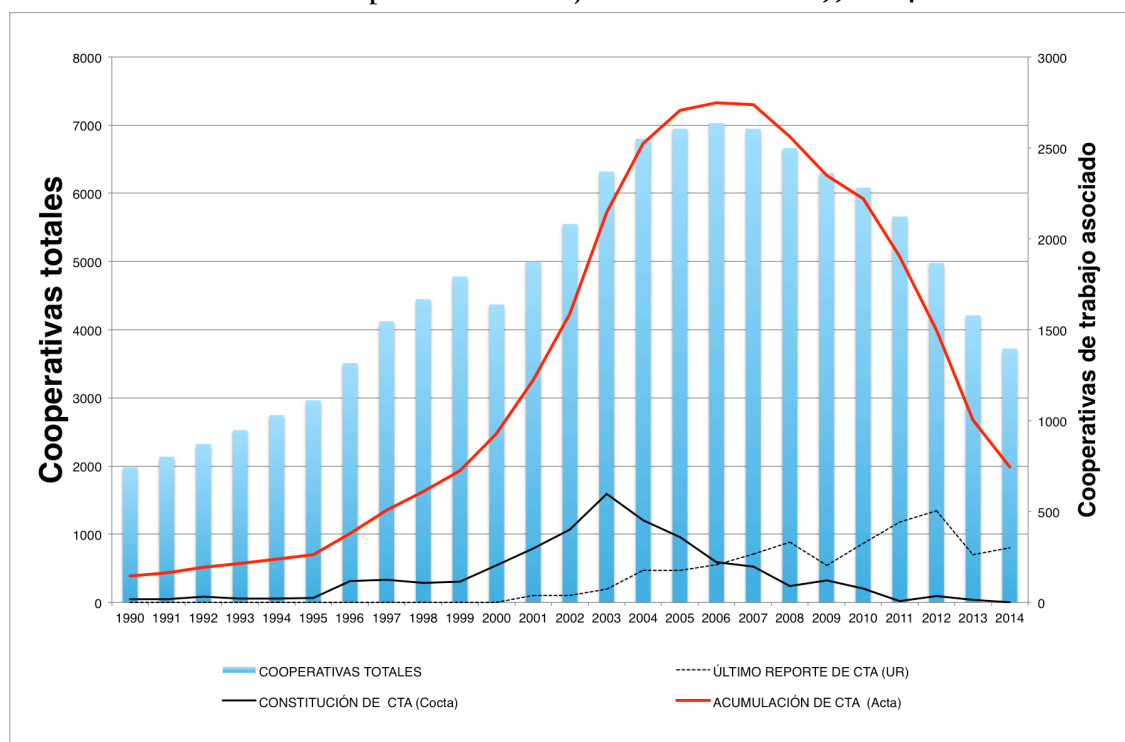
De las cifras recuperadas del SIGCOOP se puede observar con claridad la importancia del fomento de las precooperativas a partir de 1998. En relación a las precooperativas de trabajo asociado tuvieron su inicio en 1994, donde se puede ver su crecimiento frente a otras precooperativas. La forma precooperativa de trabajo

asociado alcanza el número máximo de constitución anual en 2002 desapareciendo prácticamente en 2009. El fenómeno de las precooperativas de trabajo asociado estuvo directamente ligado a las mismas dinámicas de promoción de las cooperativas de trabajo asociado, coincidiendo en los años de mayor número de cooperativas de trabajo constituidas.

La primera normativa que se orienta a regular las precooperativas y cooperativas de trabajo asociado son los decretos reglamentarios n. 2879 y n. 2996 de 2004, que dictan medidas para controlar la evasión y la elusión de contribuciones laborales (salud, pensiones, etc...) señalando los requisitos que debe contener sus estatutos, respectivamente. En el caso del Decreto n. 2879 de 2004 se establece la prohibición de suministrar mano de obra temporal o el envío de trabajadores en misión por parte de cooperativas o precooperativas de trabajo asociado (art. 3), estas prácticas deberían ser controladas y sancionadas por el Ministerio de Trabajo o la Superintendencia de Economía Solidaria o la Superintendencia competente en razón a la actividad desarrollada (art. 4). La reglamentación de las cooperativas de trabajo asociado continuaría en 2006 con el Decreto n. 4588 (derogó el Decreto n. 468 de 1990), limitando su actividad a una actividad especializada, por la cual debían modificar su Estatuto (art. 5 párrafo 2), de igual manera este Decreto establece en su artículo 6º las condiciones para contratar con terceros, condicionado por la ejecución de un proceso cuyo propósito final sea un resultado específico.

Asimismo, el art. 17º del Decreto n. 4588 prohíbe que la cooperativa de trabajo actúe como intermediario o empresa de servicios temporales. El decreto también prohibió a las entidades promotoras de precooperativas la utilización de las precooperativas para obtener beneficios en provecho lucrativo, en el caso serían sancionadas por la Superintendencia de Economía Solidaria o el Ministerio de la Protección Social, como recogía el Decreto n. 2879. Durante los años de auge en la constitución de cooperativas y precooperativas de trabajo asociado (2002-2003) el Ministerio del Trabajo fue transformado en Ministerio de Protección Social y Salud, y la Supersolidaria no tenía todavía la totalidad de las competencias que compartía en la fase de transición. La reestructuración de la entidad incidió en la capacidad de control y vigilancia de las precooperativas y cooperativas de trabajo asociado.

Gráfico 18. Evolución de las cooperativas de trabajo asociado. Periodo 1990-2014.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIGCOOP (2015).

Se ha planteado que las CTA fueron utilizadas por empresas capitalistas, pero también fueron fomentadas por empresas estatales que fueron privatizadas. La Ley n. 617 de 2001 dio la posibilidad de que funcionarios públicos fueran remplazados por personas “adscritas” a cooperativas de trabajo asociado, mediante contratos de prestación de servicios (Bedoya & Caruso, 2006, pp. 54-55).

La apertura económica afectó profundamente el equilibrio de las relaciones entre el Estado, los trabajadores y empleadores, generando por una parte la creación y acumulación de riqueza, y por otra más desigualdades e inseguridades en el mercado laboral, incluso por parte del Estado como empleador. El resultado fue una relación entre Estado y Economía Solidaria determinada por el intervencionismo estatal para asegurar los derechos laborales y el trabajo decente ante la situación de vulnerabilidad laboral creada por los procesos de privatización de empresas estatales.

Como dijo en 2002 el Ministro de Hacienda durante el discurso de instalación del Seminario sobre Economía Solidaria en Colombia, *Realidad y perspectivas en el Marco de la Globalización*, realizado el 18 y 19 de julio de 2002 en Bogotá;

“El sector solidario es un tercer sector de la economía, alternativo al sector público y privado tradicional, que requiere una atención especial del Estado y que debe ser objetivo de una reglamentación y supervisión también muy especial” (Discurso del Ministro de

Hacienda, Juan Manuel Santos actual Presidente de la República, en Supersolidaria, 2002, p. 17)

La relación entre Estado y cooperativas de trabajo asociado ha sido intensa desde el 2004, con diferente reglamentación y regulación.

El anterior gráfico mostraba la evolución de las cooperativas de trabajo asociado, con una fase de despegue en la constitución de cooperativas entre 1997 y 2003, que concentra el mayor número de cooperativas de trabajo asociado constituidas.

Es de evidenciar que desde el 2003 hasta el 2012 se da el incremento del número de cooperativas de trabajo asociado que crean sus últimos reportes, incidiendo drásticamente en la disminución de las cooperativas de trabajo asociado y por consiguiente en el número de cooperativas totales del país, evidenciando el efecto de la regulación.

De las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado que han registraron los Estatutos y Regímenes de Trabajo y Compensaciones ante la Supersolidaria entre 2007 y 2014, existe un total de 127 precooperativas y 2.854 cooperativas de trabajo asociado (ver tabla n. 15), siendo un número cercano a las que registraban sus datos en el SIGCOOP en el año 2007.

Tabla 15. Precooperativas d trabajo asociado registradas en la Supersolidaria. Periodo 2007-2014

Año de registro	Precooperativas de trabajo asociado	Cooperativas de trabajo asociado
2007	0	16
2008	17	295
2009	73	1465
2010	25	764
2011	11	249
2012	1	25
2013	0	40
2014	0	0

Fuente: Elaboración propia a partir bases de datos Supersolidaria⁶³

El fenómeno fue puesto en la agenda de trabajo del Gobierno por la presión de los sindicatos, y se constituyó la *Comisión Intersectorial para promover la formalización y el trabajo decente en el sector público* por Decreto n. 1466 de 2007. La Comisión se dirigía:

⁶³ “Listado de precooperativas y cooperativas de trabajo asociado registradas con la Superintendencia” – 27 agosto 2014, en www.supersolidaria.gov.co

“(…) especialmente en relación con la contratación de personal a través de empresas de servicios temporales y cooperativas de trabajo asociado, con el fin de hacer recomendaciones al Gobierno Nacional en estos aspectos y realizar el seguimiento de su implementación” (art. 1).

La nueva institucionalidad generó diferentes procesos de política pública para promulgar normativa específica. Al mismo tiempo se introdujeron medidas en otras normativas, con el objetivo de limitar el fenómeno y proteger los trabajadores asociados. Es el caso de la Ley n. 1233 de 2008 por la cual se crean las contribuciones especiales a cargo de cooperativas de trabajo asociado en parafiscales y se determina que existe una responsabilidad solidaria entre el contratante y la cooperativa de trabajo asociado, cuando se comprueben prácticas de intermediación laboral o actividades propias de las empresas de servicios temporales.

De igual modo, se dictaron las prohibiciones para el tercero contratante, prohibiendo su participación directa o indirectamente en las decisiones internas de las CTA y estableció que la potestad reglamentaria y disciplinaria solo podría ser ejercidas por la CTA, nunca por el tercero contratante⁶⁴.

La Ley n. 1233 de 2008 insistió en la prohibición a las CTA de realizar intermediación laboral, entendida como la acción de disponer del trabajo de los asociados para suministrar mano de obra temporal a terceros o remitir a los asociados como trabajadores en misión.

La legislación de la fase denominada “*Resurgimiento de la Globalización*” consiguió limitar la constitución de las cooperativas de trabajo asociado, pero será durante el inicio del primer periodo de gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014) que se darán los resultados más determinantes.

La Ley n. 1429 de 2010 orientada a establecer las políticas públicas para generar y formalizar empleo, se usa como elemento de control ante el continuo uso de las cooperativas de trabajo asociado como intermediadoras laborales. El primer instrumento de la Ley fue efectuar el control del fenómeno del trabajo asociado desde la prohibición de *contratar actividades misionales permanentes* con cooperativas y precooperativas de trabajo asociado. En 2011, el Decreto n. 2025 reglamenta la Ley n. 1233 de 2008 y la Ley n. 1429 de 2010 sobre la temática de intermediación, envió en

⁶⁴ La norma establece que las CTA que contraten con terceros solo puede darse para procesos totales con un propósito o resultado específico, si es un subproceso o una etapa de la cadena productiva, también debe estar atado a un resultado final.

misión y las prohibición de realizar actividades “misionales permanentes” a través de la contratación con CTA.

La regulación se pone en acto gracias a la transformación del Ministerio de Protección Social y Salud en Ministerio del Trabajo, por la Ley n. 1444 de 2011. El Decreto n. 4108 de 2011 organiza el Ministerio del Trabajo, y le da competencias para concertar, formular y proponer la regulación para las CTA, así como el desarrollo de programas de prevención, inspección, vigilancia y control de las CTA.

En última instancia de control de las CTA por parte del Ministerio del Trabajo se diseñó un instrumento para las empresas que realizaban todavía intermediación laboral con CTA. La ley n. 1610 de 2013 estableció los Acuerdos de Formalización⁶⁵, consistentes en *lograr la formalización de las relaciones laborales mediante compromisos eficaces de los empleadores para mejorar las formas de vinculación del personal, buscando la celebración de contratos de trabajo con vocación de permanencia* (art. 14.2).

Los Acuerdos de Formalización se dirigieron a todas aquellas empresas que incumplían los art. 63 de la Ley 1429 de 2010 y los art. 2 y 3 del Decreto 2025 de 2011, que prohibían la vinculación de personal para realizar actividad misional permanente. El objetivo del Acuerdo era incentivar la vinculación laboral de los trabajadores aumentando la calidad de la relación laboral y generar una estabilidad en los contratos, debido al proceso de reducción de la multa que se vería reducida cada año de contratación de los trabajadores en un 20%, según el art. 10 del Decreto 2025 de 2011⁶⁶.

Ante tan significativo impacto sobre las cooperativas de trabajo asociado y en el conjunto de la Economía Solidaria (como se aprecia en el gráfico n. 18 a pág. 318) , el análisis en el cual concuerdan diversos autores se refiere al impacto de las políticas públicas de control, supervisión y vigilancia de las cooperativas de trabajo asociado, donde su fomento se convirtió en conflicto con los derechos de los trabajadores, como instrumento para que las empresas capitalistas y el mismo Estado fuese más

⁶⁵ Los Acuerdos de Formalización fueron creados como mecanismo para el control por la Resolución 2272 de 2012 del Ministerio del Trabajo, orientada a obtener los fines del art. 63 de la Ley 1429 de 2010, La resolución era de aplicación a empresas privadas y públicas y estaba previsto como mecanismo de la labor de Inspección, Vigilancia y Control que ejercen las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo para prevenir las conductas que atentaban contra la formalización laboral previstas en la Ley 1429 de 2010 .

⁶⁶ El Decreto 2025 de 2011, establecía la multa impuesta llegando desde 10000 hasta 5000 salarios mínimos legales vigentes, dependiendo el número de trabajadores contratados a través de cooperativas de trabajo asociado, (art. 9) y la reducción de la multa en un 20% de su valor por cada año de formalización de la relación laboral en un contrato escrito a término indefinido, con un 200% de condonación de la multa después del quinto año (art. 10).

competitivo en un mercado global (Castillo, Dávila, Monsalve, Rodríguez, & Sánchez Álvarez, 2012).

La injerencia del Estado y la empresa privada capitalista redujo la autonomía de las cooperativas de trabajo asociado (Farné, 2012), instrumentalizando el derecho a la asociatividad cooperativa con la reducción de los derechos laborales. Esta situación incidió en el trabajo decente, demostrando que en Colombia los límites del diálogo social son difusos y las políticas de trabajo decente son incompletas (Bedoya & Caruso, 2006; Farné, 2008; Sánchez-Álvarez, 2015).

7.2.3. Aportes y recomendaciones desde las Naciones Unidas para el fomento y apoyo de las cooperativas en el mundo

El inicio de la fase está vinculado a la aprobación de la Recomendación n. 193 de 2002 de la OIT. La Recomendación n. 193 de 2002 (desde ahora RI93) está dirigida a recomendar acciones y políticas de fomento y promoción para las cooperativas en todos los países, sin considerar el grado de desarrollo. Esta es una de las diferencias sustanciales con la RI27/1966, que se dirigió más en específico a países en desarrollo, identificando la cooperativa como un instrumento para el desarrollo.

La RI93 orienta a los Estados nacionales en sus políticas públicas sobre el fomento y promoción de las cooperativas en las políticas públicas. El trabajo de preparación de la RI93 tuvo inicio al finalizar la reunión de expertos realizada en Ginebra, los días del 29 de marzo hasta el 2 de abril de 1993. En la reunión participaron quince expertos internacionales, dos representantes de los empleadores y dos de los trabajadores, así como varios observadores, que consideraron la revisión de la RI27/1966:

“La Reunión evaluó los efectos de la Recomendación sobre el papel de las cooperativas en el progreso económico y social de los países en vías de desarrollo, 1966 (núm. 127) y por consenso general declaró que la misma debería ser revisada y que debería destinarse universalmente a todos los Estados Miembros de la OIT, en vista de los cambios que estaban produciéndose en los movimientos cooperativos de todo el mundo. Los expertos hicieron hincapié en que la Recomendación debería destacar aún más la organización independiente y democrática de los movimientos cooperativos” (Organización Internacional del Trabajo, 1993, p. ii).

El carácter de la RI93 no sólo es más global que la RI27, sino también formaliza el campo de aplicación y sus requisitos, con el objetivo de dirigir con mayor eficiencia las políticas públicas.

La función importante de la RI27 fue definir las funciones y objetivos de las cooperativas con gran amplitud, reconociéndolas como medios para: (i) mejorar la

situación de las personas con recursos y posibilidades limitadas, (ii) incrementar los recursos personales y capital nacional (mediante el ahorro, la supresión de la usura y la utilización del crédito), (iii) mejorar el control democrático de la actividad económica y de distribución equitativa de excedentes, (iv) aumentar la renta nacional gracias a la participación de la reforma agraria y a programas de colonización de tierras improductivas, (v) desarrollar la industria moderna y la transformación local de materias primas, para mejorar las condiciones sociales y completar los servicios sociales relacionados con la vivienda, salud, educación y comunicaciones (Organización Internacional del Trabajo, 1966, p. 1).

En cambio, la R193 partiendo de un contexto post-industrial con diferentes crisis cíclicas, reconoce al Movimiento Cooperativo su importancia para disminuir el desempleo, que junto con el aumento del gasto público en políticas sociales evitarían la creación de bolsas de marginación social durante las crisis de las décadas de los años '70 y '80. La R193 considera su consolidación durante los procesos de globalización y la deslocalización de la industria durante los años '90, y reconoce el alto grado de madurez de las cooperativas en el mercado. De manera que se identifican las cooperativas como empresas y organizaciones inspiradas en la solidaridad, y responden a las necesidades de sus socios y de la sociedad (Organización Internacional del Trabajo, 2002, p. 5).

De los elementos que cabe resaltar por interés de esta Tesis Doctoral son las propuestas de la R193 dirigidas a organizaciones de empleadores y de trabajadores y de las organizaciones cooperativas. Se resalta la recomendación de aumentar la relación entre las organizaciones de empresarios y organizaciones sindicales, para introducir a las cooperativas en el sistema económico-productivo siendo reconocidas y fomentadas entre las organizaciones sindicales para promover el ejercicio de los derechos de los trabajadores, así como ayudar a los miembros de los sindicatos a formar organizaciones cooperativas. También se recomienda que las organizaciones de empresarios consideren la posibilidad de admitir como miembros a las cooperativas que deseen unirse a ellas.

En específico para el momento que vivía Colombia, cabe resaltar la solicitud de la R193 para que las cooperativas sean reconocidas como formas organizativas del mundo del trabajo, resaltando la calidad del trabajo en las cooperativas. La R193 apunta a que es necesario que la legislación laboral reconozca que la calidad de empleo no va contra los intereses económicos de las empresas, estando recogido ya

en la mayor parte de países desarrollados. De hecho, hace énfasis en la promoción del empleo, e incentiva al Movimiento Cooperativo para que desarrolle códigos de conducta como la mayor parte de las empresas. Asimismo, destaca la solicitud que realiza la R193 para generar registros eficientes sobre cooperativas. Destacándose las recomendaciones sobre los elementos de supervisión, integración y formación de reservas, orientados a la capacidad de generar mejores empleos dentro de las cooperativas

La R193 mantiene la voluntad de la R127 de fomentar el rol de las cooperativas en los mercados globales, recomendando una serie de estrategias vinculadas a las oportunidades de negocio, la creación de redes internacionales entre cooperativas y la organización técnica del sector cooperativo en relación al tema de empleo.

La R193 abre una serie de recomendaciones de las organizaciones internacionales durante la vigencia del Plan “Hacia un Estado Comunitario” (2002-2006). Se aprueban y publican diferentes resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas que serán relevantes para la promoción y fomento de las cooperativas, siguiendo la líneas de trabajo establecidas por la R193. En el caso de los Informes del Secretario General de la Naciones Unidas inician a ser más precisos en las recomendaciones, sobre todo por la aplicación de encuestas que ofrecen la posibilidad de definir con precisión las actividades recomendadas.

Los informes que se aprueban durante la vigencia del Plan “Hacia un Estado Comunitario” (2002-2006) continúan reforzando las recomendaciones basadas en los resultados de los cuestionarios realizados a los Estados miembros. El caso del Tercer Informe (A/58/73 de 2003) identifica necesidades recurrentes sobre capacitación cooperativa, integración y fortalecimiento de redes cooperativas, ratificándose la continuidad del sistema de las Naciones Unidas para fomentar el Movimiento Cooperativo. En el caso del Cuarto Informe (A/60/ 138 de 2005) se reconoce la contribución de las cooperativas en la erradicación de la pobreza y la integración social. Basándose también en los resultados de nuevos cuestionarios realiza recomendaciones específicas relacionadas a promover la participación de cooperativas, nueva legislación para la promoción, mejorar el acceso a tecnología, proporcionar un entorno político, social y económico favorable y promover la igualdad de condiciones en el mercado.

Las resoluciones de la Asamblea General aprobadas en este periodo de tiempo entre 2002 y 2006 retoman los aspectos y recomendaciones de los informes anteriores. La A/RES/58/131 de 2005 retoma las directrices del Segundo Informe (A/56/73 de 2001) para crear un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas, y por tanto solicita que los Estados miembros elaboren y revisen sus políticas nacionales sobre cooperativas. También solicita al Secretario General que continúe el apoyo a través de formación y generación de datos sobre la contribución de las cooperativas en economía nacional.

En el siguiente Plan “Estado Comunitario: desarrollo para todos” (2006-2010) se aprueban Quinto y Sexto Informe: A/62/154 de 2007 y A/64/132 de 2009. En el caso del Quinto Informe presenta los resultados de la encuesta de opinión sobre el papel de las cooperativas. Las cooperativas son reconocidas como empresas de autoayuda, que son eficaces para generar empleo, trabajo decente y medios de vida sostenibles en diversos sectores económicos y tanto en zonas urbanas como rurales. Las acciones recomendadas a los Estados por el Quinto Informe están orientada a la promoción de las cooperativas como empresas inclusivas, a favorecer el diálogo sobre la normatividad cooperativa, la capacitación y los recursos sobre administración cooperativa, el impulso de las federaciones, la generación de conciencia pública sobre la creación de empleo por parte de las cooperativas y a promover la investigación estadística.

De otra forma, el Sexto Informe se centra en el rol de las cooperativas agrícolas y financieras para contribuir en las soluciones de seguridad alimentaria, reconociendo su capacidad para hacer más resiliente e inclusivo el sistema financiero. Los elementos importantes del Sexto Informe son los argumentos sobre la conveniencia de proclamar el Año Internacional de las Cooperativas, como acción de promoción y visibilidad del rol de las cooperativas en el desarrollo y en la transformación de la economía. El Informe refuerza la posición de las Naciones Unidas sobre su consideración del Movimiento Cooperativo como asociado para el desarrollo social, sobre todo en la reducción de la pobreza y mejoramiento de las condiciones y niveles de vida.

En relación a las tres resoluciones aprobadas por la Asamblea General durante el 2006-2010 destaca la A/RES/64/136 de 2010 que proclama el año 2012 como *Año Internacional de las Cooperativas*. Las dos anteriores tienen elementos relevantes para esta Tesis Doctoral. La A/RES/60/132 de 2006 a parte de indicar las recomendaciones

del Cuarto Informe, dirige las recomendaciones a la realización de trabajos conjuntos entre el Gobierno y el Movimiento Cooperativo, a través de la conformación de consejos consultivos y órganos asesores con el objetivo de mejorar la legislación, diseñar y realizar capacitación e investigación entre otras actividades ya recomendadas en los Informes. La A/RES/62/128 de 2008 sigue las líneas de las anteriores respecto al reconocimiento de las cooperativas como empresas de participación de personas y su impacto en el desarrollo y contribución a la erradicación de la pobreza. El elemento diferente a las demás resoluciones es la solicitud al Secretario General para que realice una consulta sobre el modo eficaz para realizar sensibilización entre la opinión pública.

7.2.4. Diseño y formulación de políticas públicas en los Planes Nacionales de Desarrollo (2002-2010)

El periodo comprende dos planes de los gobiernos de Álvaro Uribe. El primer plan denominado “Hacia un Estado Comunitario” (2002-2016) planteó que el Estado debía buscar que la ciudadanía se involucrase en la consecución de los fines sociales, gracias a la implementación de un Estado gerencial y descentralizado. El segundo plan “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos” (2006-2010) dio continuidad al anterior Plan, concibiendo el “Estado Comunitario” como instrumento para lograr el desarrollo sostenible desde el concepto constitucional del Estado Social de Derecho pero reconociendo la importancia del sector privado en las políticas del Estado (DNP, 2002, p. 17).

7.2.4.1. Plan “Hacia un Estado Comunitario” (2002-2006)

El Plan se centró en la construcción de una propuesta social y económica que debía generar “(...) *el renacer de la confianza en nuestra Patria*” (DNP, 2002, p. 8). El Plan buscaba involucrar a la ciudadanía en los fines sociales, a través del diseño de un Estado gerencial orientado en la eficiencia y la austeridad. Continuaba la estrategia del Estado descentralizado, orientándose a la autonomía regional con responsabilidad política y participación comunitaria.

El Plan planteaba diferentes herramientas para construir la justicia social; (i) *revolución educativa*, (ii) *ampliación y mejoramiento de la seguridad social*, (iii) *impulso a la economía solidaria*, (iv) *manejo social del campo*, (v) *manejo social de los servicios públicos*, (vi) *desarrollo de la pequeña empresa* (DNP, 2002, p. 8).

En el caso específico de la Economía Solidaria se orientó desde las primeras páginas del Plan como una herramienta de justicia social, dando especial relevancia al diseño de su rol en diferentes espacios y sectores económicos.

7.2.4.1.1. Diseño durante el Plan “Hacia un Estado Comunitario”

El Plan recogió las recomendaciones y sugerencias de los documentos de las Naciones Unidas sobre las cooperativas, y las introdujo en el diseño de diferentes programas junto con las demás organizaciones de la Economía Solidaria. En particular modo fueron los programas de desarrollo y paz, que se relacionaron a estrategias regionales para crear escenarios de concertación regional con participación social.

El Plan se orientó a la formulación de actividades económicas rentables y ambientalmente sostenibles mediante esquemas asociativos y de Economía Solidaria, buscando crear oportunidades para reducir la pobreza (DNP, 2002, p. 74). De igual manera se reconoció la función de la asociatividad de la Economía Solidaria para organizar el sector rural y el fomento del “*capitalismo social en los servicios públicos*” (*ídem*). En el primero de los casos instaba a que los esquemas asociativos y productivos fueran promovidos por el Gobierno para la conformación de proyectos empresariales rurales, a través de alianzas productivas y microempresas rurales, que debían involucrar al sector empresarial y a productores rurales grandes, medianos y pequeños (*ibídem*, p. 228). Por tanto, se orientó el uso de esquemas asociativos para (i) la promoción de la protección del trabajo rural y a la inversión, (ii) la generación de confianza, (iii) la obtención de beneficios por parte de todos los asociados, (iv) la optimización de los recursos públicos de acompañamiento y (v) el fortalecimiento de la organización empresarial campesina.

En el caso de capitalismo social se entendió como participación accionaria de los trabajadores en las empresas públicas, y para ello se orientó a la promoción de la democratización de la titularidad de las acciones de las empresas públicas y el ofrecimiento de condiciones especiales para que sus trabajadores y las organizaciones solidarias accedieran a la propiedad accionaria, a través de dos proyectos pilotos basados en esquemas asociativos y de micro y pequeñas empresas para la prestación de servicios locales.

Para los esquemas asociativos se diseñaron los mecanismos de promoción en los municipios dirigidos a la estructuración de procesos de coparticipación en el sector,

tales como la organización de cooperativas de trabajadores, y el desarrollo de un marco legal para incentivar la vinculación de los usuarios en el capital de las empresas (*ibídem*, p. 237).

Finalmente, bajo la argumentación de que “(...) *impulso a la micro, pequeña y mediana empresa contribuye a la democratización de la propiedad y permite avanzar hacia el objetivo de un país de propietarios (ibídem, p. 238)*, se propició el ingreso de nuevos actores económicos, más competitivos e integrados a los mercados nacionales e internacionales. La estrategia fue diseñada enfocándose hacia dos objetivos específicos: a) eliminación de las restricciones de acceso al financiamiento; y b) el diseño y desarrollo de instrumentos de apoyo.

El diseño de la política pública para la Economía Solidaria fue entendida como un sistema que debía recibir impulso. Para ello se definieron las líneas de acción (*ibídem*, p. 218);

- *establecer un marco institucional y una reglas de juego estables y favorables al desarrollo del sector,*
- *promover el desarrollo socioeconómico de las organizaciones más pequeñas y con mayores necesidades de recursos y servicios,*
- *estimular la creación de diversas formas organizativas y promover la vinculación de trabajadores de la economía informal y trabajadores independientes a estas organizaciones,*
- *acatar la recomendación de la OIT de 2002 acerca de la promoción de las cooperativas.*

Con el objetivo de realizar las anteriores líneas se diseñaron tres programas de trabajo, (i) marco institucional y reglas de juego claras, (ii) promoción del desarrollo socioeconómico de las organizaciones de la Economía Solidaria, y (iii) estímulo a la creación de nuevas organizaciones de Economía Solidaria.

7.2.4.1.2. *Formulación del CONPES durante el Plan “Hacia un Estado Comunitario”*

Los documentos CONPES que se formulan en el intervalo de duración del Plan se pueden clasificar en las siguientes temáticas :

- *promoción de las organizaciones solidarias en nuevos sectores y desarrollo urbano:* en lo que respecta a los nuevos sectores se consideró la estrategia de “capitalismo social en los servicios públicos” donde las organizaciones solidarias son consideradas como agentes económicos que pueden prestar servicios públicos de abastecimiento de agua y saneamiento (DNP, 2003), servicios para el programa de subsidio familiar de vivienda (DNP, 2004a, p. 5). También se reconoció a la Economía Solidaria como uno de los agentes en el

Sistema Nacional de Apoyo y Promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas (DNP, 2004b). En casos específicos se orientan también a territorios, es el caso del Departamento del Cauca que se considera la promoción de la participación conjunta del sector privado, los trabajadores y el sector solidario en los servicios públicos domiciliarios para desarrollar programas que fomentaron la participación de los usuarios en el capital de las empresas a través de fondos de capitalización social (DNP, 2004f, p. 39). En fin, el CONPES n. 3305 evidencia la posibilidad de transferencia de fondos para la construcción de viviendas de interés social e infraestructura al “sector solidario” y el “sector privado” como acciones para optimizar el desarrollo urbano (DNP, 2004g, pp. 10-11)

- *legitimación de la Economía Solidaria como dinamizador del empleo y reactivación social*: en el caso de la *Política de Empleo* se establecieron metas para la Economía Solidaria para la creación de 1023 unidades productivas entre 2002 y 2004 (DNP, 2004c). Desde la *Política de Reactivación Social*, la formulación identifica la Economía Solidaria como herramienta que debía ser fomentada para garantizar la equidad social como base de sociedad más justa (DNP, 2004h, p. 8). Así lo demuestra en la formulación para los territorios, como es el caso del Departamento Norte de Santander que consideró el impulso a la Economía Solidaria con objetivos medibles claros⁶⁷ (DNP, 2004d, pp. 29-30) bajo la base de los resultados anteriormente obtenidos “(...) *de las 5.226 madres comunitarias en proceso de inducción al cooperativismo a nivel nacional, 214 eran nortesantandereanas y de las 341 empresas de economía solidaria constituidas en el país, 22 se configuraron en Norte de Santander convirtiéndose en un avance importante en este tema para el departamento.*” (*ibidem*, p. 33). De otra forma la Economía Solidaria fue considerada como agente con demandas específicas para el acceso a mercados internacionales, el CONPES n. 3297 se incluyen las organizaciones solidarias para identificar sus necesidades y potencialidades (DNP, 2004e, p. 3).

7.2.4.2. Plan “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos” (2006-2010)

El Plan dio continuidad al anterior, con una importante diferencia frente a los planes nacionales anteriores. El Plan “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”

⁶⁷ Constituir 1000 empresas solidarias, capacitar 600 Mipymes solidarias turísticas, más de 7.600 capacitaciones o asistencia técnica, 64 mil mujeres capacitadas en Economía Solidaria

pone atención a la Economía Solidaria como un “sector de la economía”. El nuevo Plan sostiene que el sector privado será central en el crecimiento. Desde la nueva visión del “Estado Comunitario” se orientó a incorporar el sector privado en las políticas públicas del Estado, ampliando el concepto del Plan más allá de los planes de gasto del sector público, lo que hace que se reformule el concepto de planificación,

“(…) una función de naturaleza transversal o multisectorial, con coordinación centralizada, que pretende garantizar coherencia en el proceso de formulación de política, su seguimiento y evaluación, buscando obtener información que retroalimente permanentemente el proceso de toma de decisiones”. (DNP, 2007, p. 412-413)

El concepto de “Estado Comunitario” reconsideró el rol centralizador del Estado en la formulación de políticas públicas de desarrollo y crecimiento. Respecto a la Economía Solidaria, se centraría en la dimensión rural de la economía y las instituciones rurales, y buscaría aumentar los ingresos en la población rural. Para ello encontró en la Economía Social el medio más eficaz para reducir la pobreza (*ibidem*, p. 222). El Gobierno diseñó nuevos objetivos en el marco de la Red de Protección Social, dirigidos a fortalecer empresarialmente a los pequeños campesinos, la promoción de la agroindustria y el turismo rural y el desarrollo de microfinanzas rurales.

7.2.4.2.1. Diseño durante el Plan “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”

Dentro del Plan las cooperativas fueron identificadas como un instrumento básico para el acceso al crédito y el fomento del ahorro entre la población rural, desarrollando las microfinanzas rurales y el fortalecimiento de los pequeños empresarios rurales (sean campesinos o nuevos empresarios que diversifican la economía rural). El Plan en lo relevante al desarrollo rural formuló los resultados del “Programa para el desarrollo de oportunidades de inversión y capitalización de los activos de las microempresas rurales de Colombia”, esperaba beneficiar a 28.000 familias rurales pobres, generando mayores ingresos y empleos. De la misma forma se buscó la manera de fortalecer a 50 cooperativas e instituciones financieras para la atención especializada de familias rurales pobres (*ibidem*, p. 222-223).

El Plan, en consonancia con el anterior, dedica un apartado exclusivamente al “sector de la economía solidaria”, con la diferencia que considera la Economía Solidaria como alternativa de organización empresarial, definida como una forma jurídica que debe ser fomentada y promocionada en su dimensión de agente económico,

“(…) el sector de la economía solidaria, se convierte en una alternativa de organización empresarial eficiente y rentable con capacidad para generar crecimiento económico y bienestar social”. (ibídem, p. 540)

Las acciones de política diseñadas para la Economía Solidaria serían: el fortalecimiento de las entidades públicas, incremento del presupuesto para el DANSOCIAL, eliminación de obstáculos a la actividad empresarial de la Economía Solidaria, revisión y sistematización de la normatividad y optimización de la estructura de supervisión.

Las medidas del Plan dirigidas a la Economía Solidaria se basan en las recomendaciones de la R193 y las invitaciones que hacen las Resoluciones de la Asamblea de la Naciones Unidas. Los elementos específicos del diseño de las políticas públicas se orientan a lograr *un marco institucional y de control adecuado para el buen funcionamiento del sector se llevaran a cabo las siguientes acciones de política* (DNP, 2007, p. 541). El Plan se convierte en el tercer Plan (después de “Cambio con Equidad” y “El Salto Social”) que orienta la política pública con acciones directas y exclusivas para la Economía Solidaria, como:

- *el fortalecimiento de la infraestructura pública institucional del sector (...)*
- *el fortalecimiento del DANSOCIAL, mediante el incremento del presupuesto de inversión (...)*
- *la eliminación de obstáculos para el desarrollo de la actividad empresarial solidaria a través de la revisión de la normatividad y reglamentaciones que impidan la libre entrada y la competencia.*
- *La revisión y sistematización de la normatividad y la precisión de las organizaciones que integran el sector de la economía solidaria*
- *La optimización de la estructura de supervisión y regulación del sector, haciendo énfasis en la necesidad de ejercer tanto la supervisión objetiva como la supervisión subjetiva respetando el principio de la autonomía de las organizaciones del sector.*

El Plan dedicó un apartado específico al fomento, fortalecimiento y difusión de la Economía Solidaria, considerando que;

“[E]n aras de fomentar y fortalecer el sector, se estimulara la participación de sus organismo representativos en la formulación y ejecución de las políticas públicas. (...) las entidades integradoras del sector, en conjunto con las agencias del Gobierno (...) apoyarán la formulación de un plan general subsectorial de desarrollo del mismo. (...) será necesaria la participación de todos los entes estatales que tengan por misión el fomento de actividades en la s que el sector tenga injerencia o en los que este requiera fortalecerse. (ibídem, p. 542)

Las actividades que se diseñaron como política de fomento y fortalecimiento para la Economía Solidaria, en síntesis fueron las siguientes:

- desarrollo de instrumentos transversales y sectoriales para que el sector [solidario] se vincule a los programas estratégicos del Gobierno,

- promoción de estrategias competitivas para que el sector entre en los mercados externos,
- promoción de la participación del sector en las políticas públicas,
- diseño de mecanismos para facilitar la inversión extranjera directa,
- gestión de recursos de cooperación técnica internacional para implementar y fortalecer los modelos de economía solidaria en el país,
- adopción de estrategias y políticas para apoyar la innovación y el desarrollo tecnológico de las organizaciones del sector,
- promoción de la educación y la capacitación en economía solidaria (educación formal y no formal),
- diseño de programas para el emprendimiento solidario,
- promoción de mecanismo para garantizar la participación real del sector en la democratización de la propiedad (según el art. 58 de la Constitución),
- fortalecimiento e implementación de procesos de coordinación interinstitucional, desde el sistema nacional y regional de apoyo al sector solidario,
- desarrollo de estrategias masivas de comunicación para difundir y promocionar el sector, así como las iniciativas de apoyo público-privadas.

Las anteriores actividades serían determinantes para formular y diseñar documentos que consideraran la articulación de las políticas públicas en torno al “sector solidario”. Es el caso del documento CONPES n. 3639 de 2010 que recoge todos los puntos identificados en el Plan y formula una política pública nacional para el desarrollo empresarial de la Economía Solidaria.

7.2.4.2.2 Formulación del CONPES durante el Plan “Estado Comunitario” (2006-2010)

Los documentos formulados durante la segunda legislatura de Álvaro Uribe tienen un grado alto de especificidad en temáticas diversas. La Economía Solidaria es considerada como agente económico del sector privado a nivel territorial y sectorial. Los documentos CONPES que se formulan evidencian el rol como agente económico se pueden clasificar en tres temas relevantes:

- *planificación territorial y sectorial*: se destaca el CONPES n. 3410 de 2006 que busca reforzar la planificación local para que la Economía Solidaria sea fomentada como el sector privado y solidario (DNP, 2006a, p. 45). De forma más específica a nivel territorial, el CONPES n. 3461 (DNP, 2007a), presenta un conjunto de estrategias para el desarrollo sostenible del Cauca, donde se encuentra el fortalecimiento de asociaciones de cafeteros. Igualmente, se destaca la formulación del CONPES n. 3477 para el sector productivo de palma, que busca

aumentar su competitividad desde la consolidación de esquemas asociativos con trabajadores y pequeños productores (DNP, 2007b), en concreto se mantienen y potencian los incentivos a las CTA en las zonas palmicultoras, donde la Federación del gremio (FEDEPALMA) debía apoyar las acciones necesarias para aumentar la competitividad de las CTA. Respecto a las acciones de desarrollo rural, el CONPES n. 3558 consideró la asociatividad -en general- a través del Programa “Apoyo a Alianzas Productivas” que incentivaba la asociatividad entre pequeños productores del sector agropecuario y empresarios consolidados (DNP, 2008c, pp. 3-8).

- *población vulnerable*: se identificó la Economía Solidaria y el DANSOCIAL como agentes que participan en la implementación de la política focalizadas, es el caso del CONPES n. 3421 dirigido a población damnificada por la ola invernal, donde el DANSOCIAL debía apoyar la creación de grupos voluntarios para la prevención y atención de desastres naturales (DNP, 2006b). El CONPES social n. 102 definía al DANSOCIAL como un agente de la Red de Protección social contra la extrema pobreza. (DNP, 2006c). También la Economía Solidaria fue considerada como agente en la aplicación de microfinanzas con la formulación del CONPES n. 3484 (DNP, 2007c) dirigido a fortalecer los esquemas de microfinanzas en lugares apartados y con poblaciones de menores ingresos a través de asistencia técnica y divulgación entre las cooperativas y ONG. Desde una dimensión de focalización territorial para atender a población vulnerable y disminuir la pobreza, el CONPES n. 3553 formula una política para promover el desarrollo económico y social del departamento del Choco, donde el DANSOCIAL debía realizar capacitaciones con el objetivo de conformar empresas productivas (DNP, 2008a, p. III).

- *conflicto y reintegración*: en esta temática específica se consideró la Economía Solidaria en la Política Nacional de Reintegración Social y Económica (PRSE) como agente crediticio para (...) *permitir el fortalecimiento del sentido de compromiso de los desmovilizados con su proyecto, promoviendo un esquema solidario con la comunidad (...)* (DNP, 2008b, pp. 2-5). En este CONPES se reconoció la función de las cooperativas en el territorio como agentes económicos en el sector financiero.

La formulación del Plan “Estado Comunitario” evidencia que la Economía Solidaria no fue considerada directamente como actor social, lo que le resta

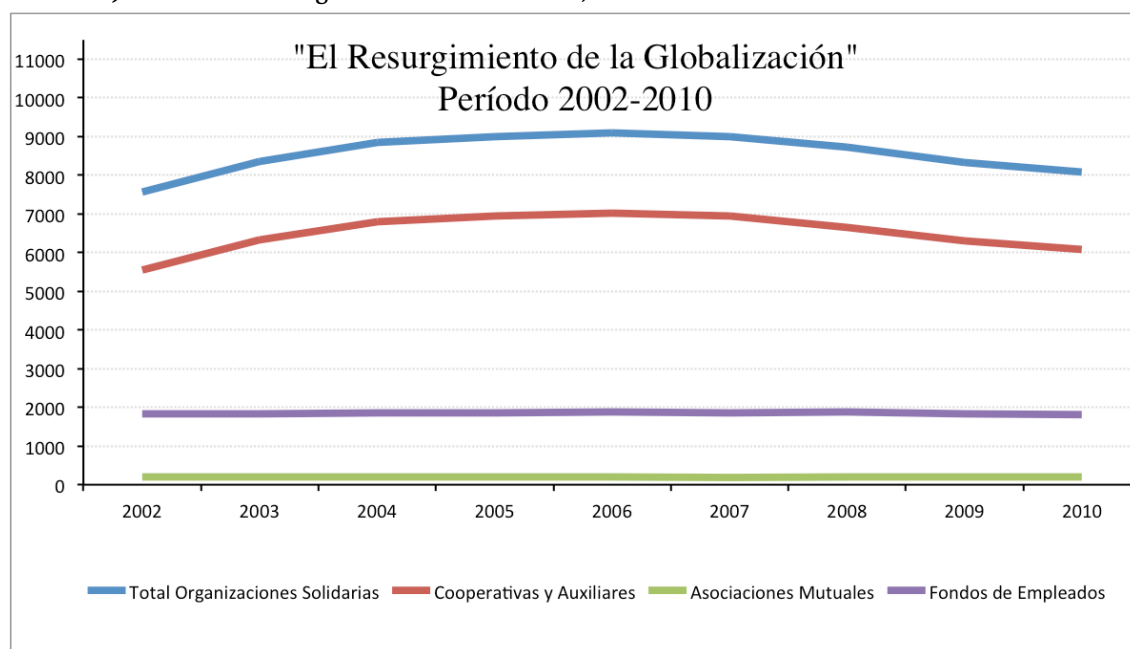
legitimidad social. En cambio fue considerada como un agente e instrumento económico para fomentar en situaciones específicas. La situación es más evidente en tres documentos CONPES. El primero (n. 113) formuló la *Política nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, siendo un resultado de la participación y concertación entre actores sociales, en cambio la Economía Solidaria fue considerada en la promoción y fomento de formas asociativas y empresariales para la generación de empleo e ingresos y así generar acceso a los alimentos (DNP, 2008d, p. 34). A su vez, en la *Política de Generación de Ingresos y el apoyo a comunidades receptoras de población desmovilizada* (CONPES n. 3607) se incluyó el rol indirecto de la Economía Solidaria como actor social con el objetivo para generar y fortalecer espacios de encuentro de los actores sociales (DNP, 2009a, p. 3). Esta posición fue reforzada por el CONPES n. 3616 que formuló la *Política de Generación de Ingresos* y consideraba las formas asociativas para acceder a activos productivos y así incrementar el potencial productivo de la población desplazada y en pobreza extrema (DNP, 2009b, pp. 2-9).

7.2.5. Implicaciones y cambios en la normatividad durante los Planes Nacionales de Desarrollo. Decreto n. 2880 de 2004

En esta fase se dicta la normativa para la modificación del rol de la Superintendencia de la Economía Solidaria como había sido establecido por la Ley n. 454 de 1998.

Las diferentes normas de regulación promulgadas durante el 2002 y el 2004 son la reacción a la situación de crisis vivida en los años anteriores, y en los cuales la Ley n. 454 de 1998 no tuvo la capacidad de dar respuestas inmediata desde el control y vigilancia de las cooperativas financieras y de ahorro y crédito, así como las multiactivas. Por lo cual, el legislador se vio en las condiciones para formular modificaciones en lo específico, orientándose a asegurar la correcta evolución de las cooperativas. Aunque la fase tuvo un incremento de las cooperativas, como vemos en el siguiente gráfico, en gran parte fue debido a las cooperativas de trabajo asociado como vimos en el apartado específico.

Gráfico 19. Evolución de organizaciones solidarias, constituidas entre 2002-2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de SIGCOOP (2015)

La crisis financiera que golpeó a entidades cooperativas de ahorro y crédito y financieras, generó como resultado un doble control y supervisión con el objetivo de dar seguridad a los ahorradores en Colombia. Por un lado se mantuvieron los controles y vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria, y por otro se solicitó la activación de nuevos fondos de liquidez que debían estar en operadores financieros vigilados indirectamente por la Superintendencia Bancaria. Los operadores podían ser entidades de la banca comercial capitalista del sistema financiero colombiano, o estructuras superiores del cooperativismo financiero colombiano (Ley n. 793 y Decreto n. 790 de 2003).

El cuestionamiento de las cooperativas de ahorro y crédito por la crisis financiera y el bajo reconocimiento como actores sociales produjo una interpretación unilateral de la actividad social de las organizaciones de la Economía Solidaria a través del Decreto n. 2880 de 2004. Lo que implicó la interpretación del art. 8 de la Ley n. 863 de 2003, ley que modificó el art. 19 del Estatuto Tributario (ET) que identifica los contribuyentes del Régimen Tributario Especial (RTE) en el Impuesto de Reta. El art. 19 del ET define el reglamento para los contribuyentes que pertenecen al RTE, reconociendo a las corporaciones, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, siempre y cuando;

- a) el objeto social principal y recursos estén destinados a actividades de salud, deporte, educación formal, cultural, investigación científica o tecnológica, ecológica, protección ambiental, o a programas de desarrollo social,
- b) que dichas actividades sean de interés general, y
- c) que sus excedentes sean reinvertidos totalmente en la actividad de su objeto social.

También el art. 19 identifica otras organizaciones que pueden tener acceso al RTE, reconociéndolas como organizaciones sin ánimo de lucro: las cooperativas y sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, las asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativismo, confederaciones cooperativas, previstas en la legislación cooperativa y vigilados por alguna superintendencia u organismo de control, como sujetos que se someten al RTE.

Las consecuencias del RTE es la reducción de la tarifa única aplicable en el impuesto de renta al 20% (según el art. 356 de Estatuto Tributario) siendo aplicado al beneficio neto o excedente.

Adicionalmente para tener una tarifa especial, se determinan las condiciones para que la base del beneficio neto o excedente tenga una tasa de tributación de cero. En el caso de las cooperativas para el cálculo del beneficio neto o excedente se debe destinar los excedentes en primer lugar a cubrir las perdidas del ejercicio anterior (art. 55, de la Ley 79 de 1988). En el caso existan excedentes remanentes una vez cubiertas las perdidas de ejercicios anteriores, se deberá cumplir con la distribución según el art. 54 de la Ley n.79 de 1988, siendo de la siguiente manera:

- 20% para crear y mantener la reserva de protección de aportes,
- 20% destinado al fondo de educación,
- 10% destinado al fondo de solidaridad.

El 50% restante del excedente contable con cierre a 31 de diciembre, podrá destinarse según se indique por el Estatuto o por la Asamblea General de la cooperativa, según las siguientes prioridades;

- Revalorización de los aportes de los asociados,
- Prestación de servicios comunes y de seguridad social,
- Retorno a los asociados en relación al uso de los servicios o la participación en el trabajo,
- Fondo de amortización de aportes de los asociados,

- Otros fondos o reservas con fines determinados por la Asamblea general,

La implicación mayor, para toda la Economía Solidaria en la aplicación del Decreto n. 2880 de 2004, fue la exigencia de destinar el 20% de los excedentes para financiar cupos y programas de educación formal en instituciones autorizadas por el Ministerio de Educación, tomando el 20% de los recursos destinados al fondo de educación y solidaridad. El Decreto n. 2880 estableció en su artículo 2º las alternativas de inversión de los recursos, siendo:

- Inversión en cupos para la educación superior a través de la cofinanciación del proyecto “Acceso con Calidad a la Educación Superior en Colombia, ACCES” que será administrado de acuerdo con las políticas y criterios de asignación de créditos⁶⁸;*
- Creación de fondos individuales por entidad⁶⁹, para dar subsidios a cupos escolares en educación formal de acuerdo a las políticas del ICETEX;*
- Aportes para subsidios a cupos escolares en un fondo común, administrado conjuntamente por el ICETEX, el Ministerio de Educación y organismos representantes de las cooperativas y mutuales, de acuerdo con las políticas y criterios del ICETEX;*
- Proyectos educativos adelantados por las entidades, conjuntamente con las Secretarías de Educación de los Departamentos, Distritos o Municipios Certificados, previo visto bueno del Ministerio de Educación Nacional.*

La decisión se justificó bajo la lógica de entender que las cooperativas distorsionaban el uso de estos recursos, destinándolo a la educación o actividades lúdicas de asociados o de sus familiares, sin que la comunidad se beneficiara de la “inversión social” de las cooperativas. Con la aplicación del Decreto n. 2880 se demostraba que el “sector solidario” usaba correctamente su fondos y los beneficios tributarios eran dirigidos a actividades de la comunidad como agente complementario al Estado, ya que (...) *los beneficios tributarios que se les han otorgado tienen una contraparte de tipo social. Lo cual equivale a que el Estado indirectamente dé a un grupo de ciudadanos mejores alternativas de trabajo, ingresos y educación* (DIAN, 2007, p. 18)

Hasta la fecha, no existen estudios de las implicaciones del impacto socioeconómico en la educación formal en el país que ha tenido la aplicación del Decreto n. 2880 de 2004. Existen diferentes trabajos dirigidos a la descripción del régimen tributario para el “sector solidario” y las entidades sin ánimo de lucro

⁶⁸ El proyecto es administrado por el Instituto Colombia de Crédito Educativo y Estudios Técnicos (ICETEX)

⁶⁹ Los fondos deberán tener un monto superior a los cien millones de pesos.

(Jaramillo Diaz, Vargas Ballén, & Durán Acosta, 2000; Jaramillo Diaz, 2010), pero no existen cifras específicas sobre la evolución e impacto del Decreto n. 2880.

A continuación detallamos los cifras aproximativas de las organizaciones y el total de los recursos, de la interrogación del SIGCOOP (2015). La siguiente tabla muestra un total aproximado de 588.018.962.535 de millones de pesos invertidos en educación formal por 15.618 organizaciones que han tenido excedentes durante los diez años de análisis.

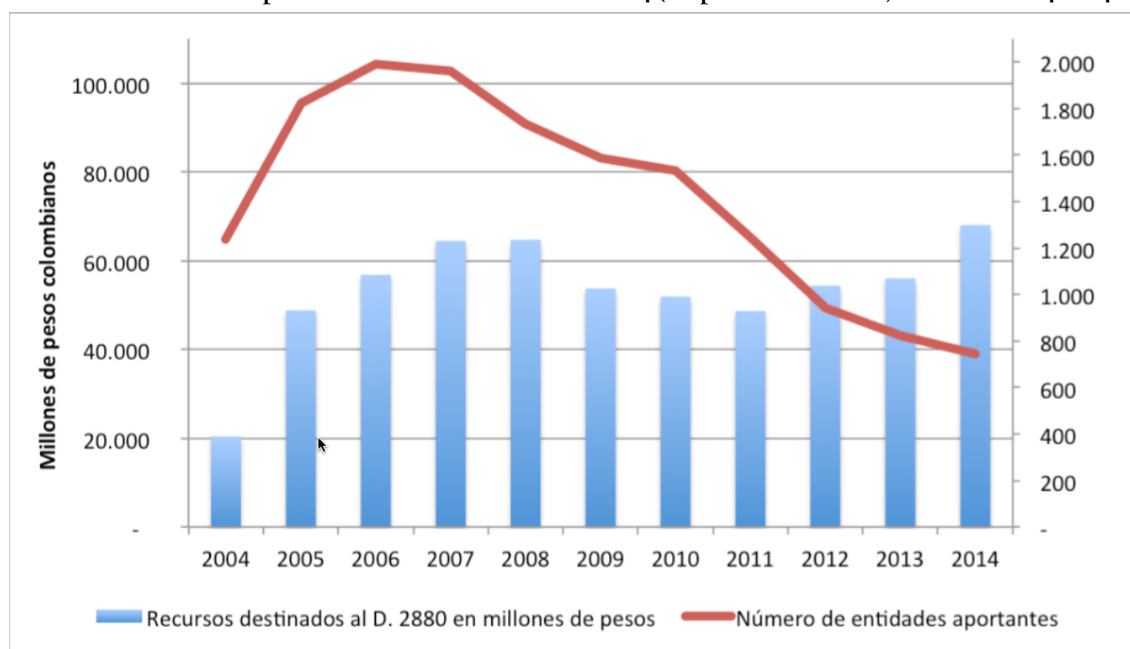
Tabla 16. Recursos aproximados aportados por Decreto n. 2880 de 2004. Periodo 2004-2014.

Años	Recursos destinados por D. 2880 (en pesos colombianos corrientes)	Número de entidades
2004	20.395.105.477	1.238
2005	48.813.848.381	1.822
2006	56.821.165.703	1.991
2007	64.467.056.875	1.961
2008	64.730.395.079	1.733
2009	53.762.056.811	1.589
2010	51.919.977.639	1.531
2011	48.669.583.955	1.246
2012	54.359.046.379	944
2013	56.030.904.769	821
2014	68.049.821.465	743
TOTALES	588.018.962.535	15.618

Fuente: Elaboración propia a partir de consulta de SIGCOOP (2015).

La media de inversión destinada por el Decreto n. 2880 es de 37.650.081 pesos colombianos por organización solidaria, desde el 2004 hasta el 2014.

Gráfico 20. Recursos aportados vía Decreto 2880 de 2004 (en pesos corrientes). Periodo 2004-2014.



Fuente: Elaboración propia a partir de consulta SIGCOOP (2015).

El anterior gráfico muestra la evolución de los recursos aportados por las organizaciones solidarias junto con el número de organizaciones solidarias que han aportado recursos. Se puede observar como en 2007-2008 existe un cambio, donde un menor número de organizaciones mantienen la inversión en educación formal.

El Decreto n. 2880 demuestra la incongruencia desde el diseño y formulación de las políticas públicas previstas en el Plan y los documentos CONPES del periodo que son proclives a promocionar y fomentar el “Sector de la Economía Solidaria”.

El diseño y formulación de políticas públicas muestran ambigüedades y contradicciones durante la fase. Por un lado, se fomenta y promociona la Economía Solidaria como instrumento en políticas sociales y de políticas económicas para impulsar la competitividad de sectores y colectivos. Por otro lado, y contrariamente a las líneas de los Planes Nacionales de Desarrollo, se genera normatividad que reduce y dificulta la promoción y desarrollo de organizaciones solidarias, en parte porque se responde a la problemática de las cooperativas de trabajo asociado que disminuye la calidad del trabajo decente, y en parte porque se cuestiona su validez como agente de desarrollo socioeconómico en la comunidad.

En este contexto, durante la fase denominada “El Resurgimiento de la Globalización” se publica el CONPES n. 3639 de 2010 que formula las estrategias para

el desarrollo empresarial de la Economía Solidaria, siendo implementada durante la legislatura siguiente por el Gobierno de Juan Manuel Santos.

7.2.6. Formulación directa de políticas públicas. Tercer CONPES dirigido al desarrollo empresarial de la Economía Solidaria. CONPES n. 3639 de 2010.

El CONPES económico n. 3639 formuló la política para el desarrollo empresarial del “Sector de la Economía Solidaria”, con la orientación de facilitar su avance y consolidación. El CONPES establece las *estrategias para profundizar la política de desarrollo empresarial del sector de la economía solidaria. Estas estrategias buscan facilitar el fomento, la protección, avance y consolidación del sector* (DNP, 2010a, pp. 2-5).

El CONPES n. 3639 se encuentra a caballo entre dos planes de desarrollo, condicionando el siguiente Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos” (PND 2010-2014). En específico, el documento CONPES hace referencia directa a los Planes de Desarrollo diseñados entre el 2002 y 2010 donde el Gobierno Nacional plantea la Economía Solidaria como *modelo alternativo empresarial eficiente y rentable con capacidad para generar crecimiento económico y bienestar social* (*ibídem*, p. 7). Por tanto, el CONPES aparece como respuesta a la necesidad de legitimación de la Economía Solidaria como agente de desarrollo del País, formulando recomendaciones específicas para los actores públicos.

El CONPES diagnostica los problemas que limitan el desarrollo de la Economía Solidaria, e identifica los elementos que tienen discordancias. La formulación evidencia la descoordinación con otros CONPES formulados durante el mismo año. Es un ejemplo el CONPES económico n. 3660, que se dirige a promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, diagnosticando que no existen carencias institucionales para fomentar formas asociativas y solidaria de producción (DNP, 2010b, p. 56), por lo que no formula estrategias específicas de fomento de la Economía Solidaria y recomienda únicamente al fomento de la asociatividad al Fondo de Micro, pequeñas y medianas empresas (FOMIPYME) del Ministerio de Comercio, bajo forma de capacitaciones, formalización, acceso a compras estatales y demanda de grandes empresas, (*ibídem*, p.108).

Un elemento que evidencia la desarticulación entre los CONPES, se encuentra también en el CONPES n. 3661 dirigido a los organismos de Acción Comunal para su reconocimiento, autonomía, independencia y sostenibilidad (DNP, 2010c, p. 2). El

CONPES n. 3661 precisó la incorporación de las empresas comunales rentables en el régimen de la Economía Solidaria según la Ley n. 454 de 1998, sin estar reconocidas como forma jurídica específicamente por la legislación, con la salvedad de poder generar actividades empresariales por las Juntas de Acción Comunal. Para ello el DANSOCIAL debería expedir un decreto que reglamente la figura de las empresas comunales rentables como organizaciones solidarias (*ibídem*, p. 68).

Contrariamente a lo anterior, existe coordinación con CONPES económicos sectoriales. A parte de los CONPES expuestos en el anterior apartado sobre la formulación durante el Plan, existen documentos CONPES que reconocen el rol de la Economía Solidaria.

En concreto el CONPES No. 3675 dirigido al sector lechero, que reconoce y considera la función en la comercialización de las cooperativas en el sector lácteo del país. El CONPES recomienda promover la integración horizontal y vertical, para aumentar los ingresos de los productores (DNP, 2010e, p. 37). Además el CONPES en cuestión considera que se debe impulsar la asociatividad entre los ganaderos a través de alianzas productivas y esquemas cooperativos para la producción y compra de insumos y el acopio y comercialización de productos (*ídem*).

Más en concreto, el CONPES económico No. 3669 de 2010 señala como los procesos de lucha contra los cultivos ilícitos necesitan de organizaciones de la Economía Solidaria. Refiriéndose a las cooperativas, considera la necesidad de generar cultura de la legalidad y desarrollo alternativo, otorgando un alto componente de sostenibilidad a los procesos de erradicación de los cultivos (DNP, 2010d, p. 17).

La formulación durante el año 2010 plantea elementos de reflexión teniendo en cuenta la coordinación entre documentos CONPES y cómo inciden en la agenda de las entidades de fomento.

Del CONPES n. 3639 hay que destacar los tres lineamientos más significativos que debían ser realizados con otras organizaciones públicas:

1. el DANSOCIAL junto con el DNP debían generar la propuesta de un decreto para conformar la Comisión Intersectorial del Sector de la Economía Solidaria, la Comisión

2. el DNP junto con el Departamento Administrativo de la Función Pública (DFPA) debían elaborar el nuevo diseño institucional para implementar la política del sector.
3. El CONES en coordinación con DNP y DANSOCIAL debían elaborar una propuesta de modificación del Decreto n. 1153 de 2001 para garantizar la autonomía del CONES y su inserción en espacios de concertación público-privada.

Respecto a la institucionalidad, el documento CONPES dio origen a nuevos espacios entre actores, e inició un nuevo proceso de transformación de la institucionalidad para el fomento y fortalecimiento de la Economía Solidaria.

En primer lugar se creó la *Comisión Intersectorial de la Economía Solidaria* (actualmente en vigor), atribuyéndola funciones de coordinación y articulación de las entidades públicas. Esta Comisión fue creada por el Decreto n. 4672 de 2010, y está orientada a la participación de actores públicos y privados. El objetivo de la Comisión es realizar seguimiento del CONPES n. 3639, y evaluar todas aquellas barreras que obstaculizan el fomento y desarrollo de la Economía Solidaria.

En segundo lugar el nuevo diseño institucional que se diseñó desde el DNP y el DAFP implicaría la transformación del DANSOCIAL en una Unidad Administrativa adscrita a nuevo Ministerio del Trabajo, también reorganizado después de la escisión del Ministerio de Protección Social y Salud.

En fin, la reformulación del CONES, como entidad coordinadora de las organizaciones solidarias. El CONES fue regulado por el Decreto n. 1153 de 2001, en el CONPES n. 3639 se identificaba que debía ser modificado para ganar autonomía e independencia, lo que lleva al diseño de un nuevo decreto para su organización en 2012.

Estas tres líneas dirigidas a la nueva institucionalidad tendrán relevancia en la agenda de las entidades públicas durante la siguiente fase.

7.3. Fase “La Atención desde el control” (2010-2015)

7.3.1 Breve introducción a la fase

La fase se corresponde al periodo entre finales del 2010 hasta la fecha actual (2015). La fase ha sido definida como “*La Atención*” por Sánchez Álvarez (2015), teniendo en cuenta la relevancia del control y la vigilancia de la constitución de las cooperativas de trabajo asociado. En esta sede se amplía el análisis de la fase dando una visión más

amplia, y bajo la consideración de normativa para la regulación de las cooperativas de trabajo asociado.

Los planes de desarrollo que se identifican en esta fase son los dos planes del Gobierno de Juan Manuel Santos. El primero de 2010 a 2014 denominado “*Prosperidad para Todos*”, y el actual “*Todos por un Nuevo País: Paz, Educación y Equidad*” con vigencia de 2014 a 2018.

La fase se caracteriza por la ejecución de la transformación de diferentes entidades públicas y la reorganización de las competencias, funciones y actividades de las entidades públicas. El inicio de la fase está condicionado por la reorganización de la administración pública. En concreto para la Economía Solidaria, se transforma el Ministerio de Protección Social y Salud en el Ministerio de Trabajo, y el DANSOCIAL en la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS). Las consecuencias inmediatas fueron las siguientes: el DANSOCIAL pasó de tener un rol como ministerio técnico con líneas de financiación propias a una Unidad adscrita al Ministerio del Trabajo, con quien se debía coordinar desde una lógica de eficiencia y efectividad para formular, implementar y evaluar las políticas dirigidas a las organizaciones de la Economía Solidaria.

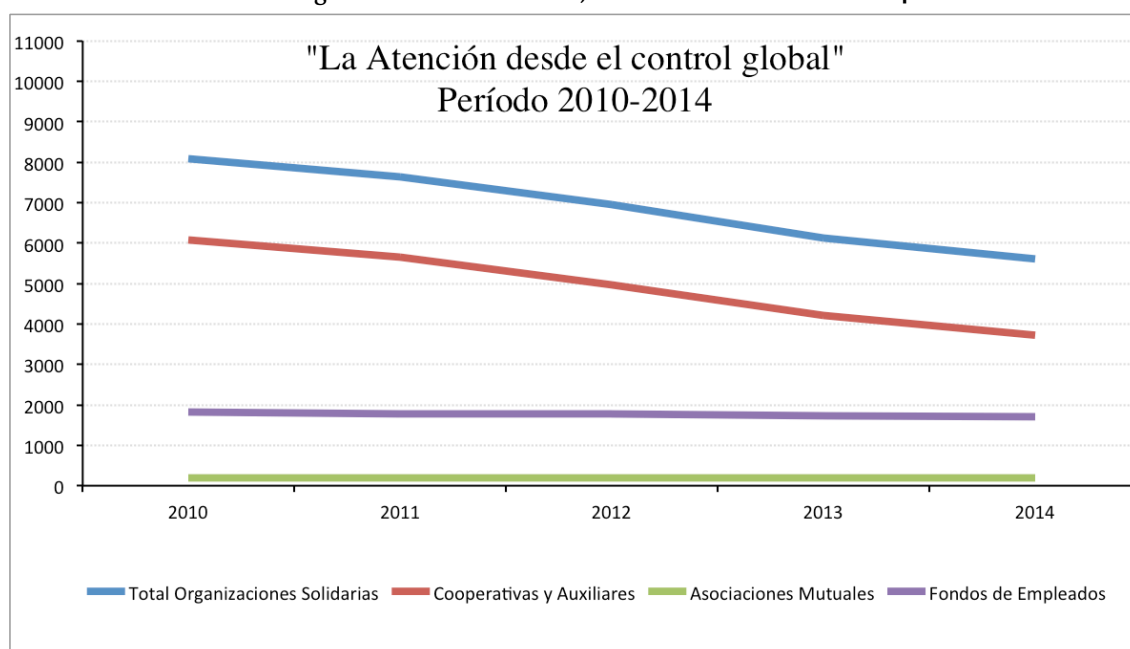
La fase también está determinada por la intervención y la liquidación del Grupo Cooperativo Saludcoop, una de las empresas de salud bajo forma cooperativa que nació y se desarrolló gracias a la Reforma del Sistema de Salud realizada con la Ley n.100 de 2013. La intervención del grupo se realizó a mediados de 2011 y la liquidación a finales de 2015. El proceso de intervención y liquidación fue una crisis que golpeó al Movimiento Cooperativo, debido a que el Grupo Saludcoop (Salud, Cafesalud, Cruz Blanca) era la cooperativa más grande de Colombia, con un rol relevante en el sector salud.

La anterior situación se solapa con el uso de las cooperativas de trabajo asociado como instrumento para externalizar los servicios de hospitales públicos poniendo en crisis al sector salud. Las cooperativas de trabajo asociado fueron impulsadas por el mismo Gobierno. La Ley n. 617 de 2000 dio la posibilidad al Estado de contratar con CTA. Estableciendo que en el marco de programas de adaptación laboral más amplios, el Departamento Administrativo de la Función Pública y los departamentos y municipios, podían promover y fomentar la creación de CTA conformadas por el

personal desvinculado en cumplimiento de la misma ley de racionalización del gasto público (art. 77).

La anterior situación tuvo gran incidencia en los hospitales públicos (denominados Empresas Sociales del Estado) contratando la planta de personal propia a través de CTA, permitido por el Decreto n. 536 de 2004 (Farné, 2008, p. 267). El análisis del *Caso Saludcoop* y la incidencia de las CTA en el sector salud, excede los límites de esta tesis doctoral por lo que no se extenderá en mayor medida.

Gráfico 21. Evolución de organizaciones solidarias, constituidas entre 2010-2014.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SIGCOOP (2015).

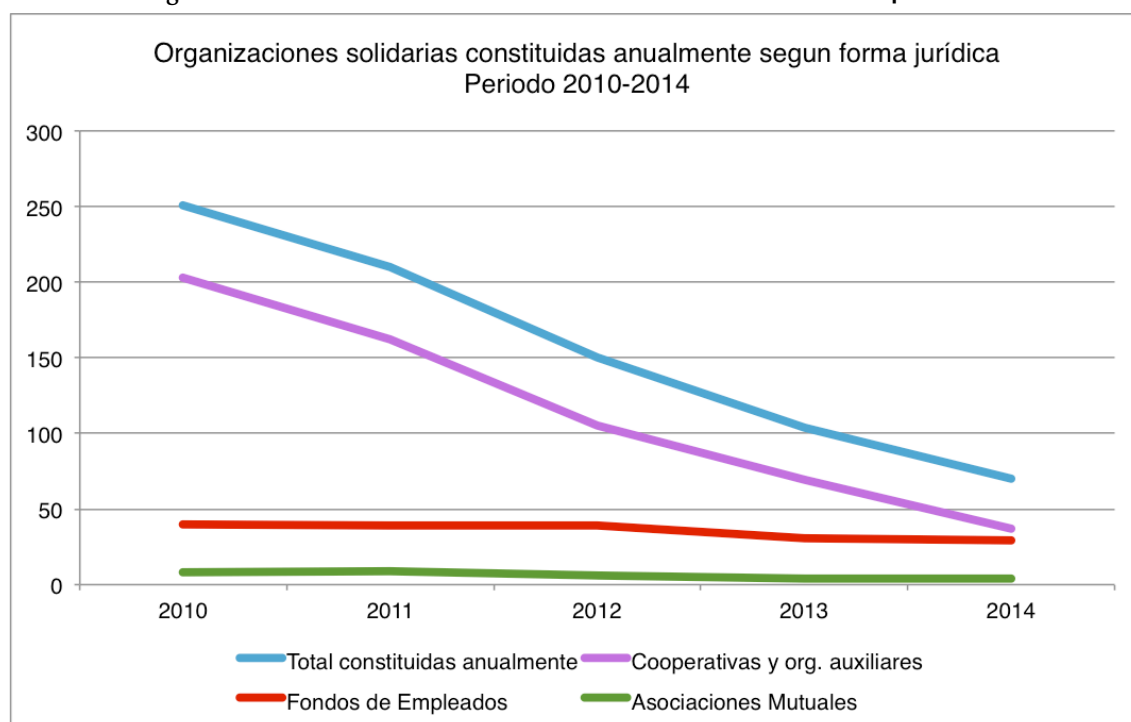
Del anterior gráfico se puede observar la situación general en relación a las cifras totales de las organizaciones solidarias. Se identifica una clara caída en el número de organizaciones solidarias, debido en particular modo por la liquidación y desaparición de CTA, que alcanzaron su pico máximo de constitución en el año 2003, como vimos en párrafos anteriores.

7.3.2. Elementos socioeconómicos relevantes sobre la Economía Solidaria y las cooperativas durante la fase. Los Diálogos de La Habana

La fase a nivel macroeconómico hereda una prosperidad económica que hace que se mantenga la tasa de crecimiento del producto interno bruto cercana a 5% como promedio entre el 2001-2011 (Banco de la República, 2013).

En relación a la constitución anual de organizaciones solidarias, desde el año 2010 se ve una clara disminución, debido a la entrada en liquidación de CTA.

Gráfico 22. Organizaciones solidarias constituidas anualmente entre 2010-2014.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIGCOOP (2015)

Ante la nueva crisis del Movimiento Cooperativo debido a las CTA, se plantea una pérdida de identidad frente a la opinión pública. Se venía arrastrando una crisis ideológica de las cooperativas debido a la pérdida de autonomía e independencia, lo que, según autores generó un debilitamiento de la democracia cooperativa,

“Los efectos de esta situación afectan en mayor grado a los movimientos y las organizaciones cooperativas en países en desarrollo y en economías de planificación rígida como consecuencia de la intervención de los gobiernos en los asuntos internos de las cooperativas. (...) (Serramo Uribe, 2007, pp. 74-75).

Un elemento relevante de la fase es la agenda en materia de Paz del Gobierno de Juan Manuel Santos, dando inicio a los Diálogos de La Habana. En los Diálogos, la Economía Solidaria ha sido propuesta como sistema económico, en coherencia con la Ley n. 454 de 1998 y la nueva dimensión socioeconómica que abre una situación nueva para el País una vez que sea firmado el Acuerdo de Paz en Colombia.

Desde el inicio de los Diálogos de Paz el 26 de agosto de 2012, se han tenido avances significativos. El “Acuerdo General para la terminación del conflicto y la

construcción de una paz estable y duradera” firmado el 26 de agosto de 2012 definió una agenda de trabajo y las reglas de funcionamiento de los Diálogos

El Acuerdo ha dado la posibilidad de ir negociando seis puntos en la agenda: (1) políticas de desarrollo agrario integral, (2) participación políticas, (3) fin del conflicto, (4) solución al problema de las drogas ilícitas, y (5) víctimas , además de un sexto punto referido al implementación, verificación y refrendación. Por interés para la Economía Solidaria el foco de atención se centra el primer punto.

En mayo del 2013 se anunció el primer acuerdo “*Hacia un nuevo campo colombiano. Reforma rural integral*”, que contiene una hoja de ruta en materia de políticas para el desarrollo rural. El primer acuerdo se basa en los siguientes temas: (1) acceso y uso de la tierra –tierras improductivas, formalización de la propiedad, frontera agrícola y protección de zonas de reserva-, (2) programas de desarrollo con enfoque territorial, (3) infraestructuras y adecuación de tierras, (4) desarrollo social –salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza-, (5) estímulo a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa –asistencia técnica, subsidios, créditos, generación de ingresos, mercadeo, formalización laboral- y (6) políticas alimentarias y nutricionales.

Los anteriores puntos se orientan a transformaciones de la realidad rural y agraria con equidad y democracia, centrándose en la gente, el pequeño productor, el acceso y distribución de tierras, la lucha contra la pobreza, el estímulo a la producción agropecuaria y la reactivación de la economía del campo (Mesa de Conversaciones de La Habana, 2013).

El Primer Acuerdo tiene relación directa con la Economía Campesina, la Economía Solidaria y Cooperativa. El Informe Conjunto de la Mesa de Conversaciones presentado el 1 y 2 de enero de 2014 define los estímulos a la Economía Campesina, familiar y comunitaria, diseñando un plan para fomentar la Economía Solidaria y Cooperativa a nivel rural dirigido a aumentar la capacidad de las comunidades rurales organizadas para comercializar productos, acceder a bienes y servicios y, en general, mejorar sus condiciones de vida, trabajo y producción (Mesa de Conversaciones de La Habana, 2014, p. 10).

Asimismo, se acordó un plan con el fin de promover condiciones adecuadas para comercialización de los productos provenientes de la producción campesina, familiar y comunitaria, para ellos se ha considerado apoyar la asociatividad, la generación de

valor agregado, la información de precios, la infraestructura de comercialización y mecanismos de compras públicas en las entidades y programas institucionales que contribuyan a consumir la producción.

De igual manera existen planteamientos para fortalecer el sistema de protección y seguridad social de la población rural, lo que implica para la Mesa promover formas asociativas adecuadas para el contexto rural que faciliten el acceso a la seguridad social por parte de los trabajadores agrarios: fortalecer los mecanismos de vigilancia y control para promover y garantizar el cumplimiento de las normas laborales en el área rural, y capacitar a trabajadores y empresas en derechos y obligaciones laborales (Mesa de Conversaciones de La Habana, 2014, p. 11)

A Septiembre de 2015 se han avanzado en los diferentes puntos del Acuerdo, firmándose un Acuerdo sobre Justicia Transicional pactando que en un plazo de seis meses se llegará al Acuerdo Final (República, 2015).

7.3.3. Aportes y recomendaciones desde las Naciones Unidas para el fomento y apoyo de las cooperativas en el mundo.

El 2010 se aprueba la Resolución A/RES/64/136, que tiene una alta importancia para el Movimiento Cooperativo internacional ya que proclama el año 2012 como el “Año Internacional de las Cooperativas”. La Resolución solicitó a todos los Estados Miembros que aprovechen de la conmemoración del Año Internacional para promover y aumentar la conciencia y el conocimiento público sobre las cooperativas, así como su contribución al desarrollo social y económico en los países.

El lema del Año Internacional fue “*Las empresas cooperativas ayudan a construir un mundo mejor*” y planteó tres objetivos fundamentales (Naciones Unidas, 2011):

1. crear mayor conciencia del público sobre la contribución de las cooperativas
2. promover el crecimiento de las cooperativas,
3. establecer políticas adecuadas por parte de los gobiernos y organismos reguladores.

La promulgación del “Año Internacional de las Cooperativas” resulta importante dentro de las organizaciones internacionales porque generó mayores implicaciones del Secretario General, siendo solicitado por la Asamblea General para realizar nuevos informes sobre las resoluciones de la Asamblea, y seguir prestando apoyo y acompañamiento técnico a los países.

En 2012, la A/RES/66/123 mantuvo la línea de las anteriores resoluciones, incluyendo la recomendación a los gobiernos para que *centren su apoyo en las cooperativas como empresas comerciales sostenibles y exitosas que contribuyen directamente a la generación de empleo, la reducción de la pobreza y la protección social en diversos sectores económicos en zonas urbanas y rurales*. Asimismo, se plantea la importancia de las cooperativas agrícolas e invita a la promoción de las cooperativas mediante instrumentos financieros e infraestructura rural que fortalezca los mecanismos de comercialización y el apoyo a la participación de la mujer en las actividades económicas.

La última resolución emitida hasta la fecha de la investigación es la A/RES/68/133 de 2013, que reconoce que las cooperativas promueven la máxima participación de las personas en el desarrollo económico y social, así como a los objetivos de desarrollo social, apreciando el desempeño de las cooperativas en la mejora de las condiciones sociales y económicas de los pueblos indígenas y las comunidades rurales. Recoge las recomendaciones del Informe del Secretario General (A/68/168) y solicita su observación a los Estados.

Respecto a los Informes del Secretario General de las Naciones Unidas, se diferencian de los anteriores por tener nuevas y fuertes argumentaciones fundamentadas en la realización de congresos y reuniones con expertos internacionales.

El Séptimo Informe (A/66/136 de 2011) recupera los elementos del anterior informe y amplía los argumentos para preparar el “Año Internacional de las Cooperativas”. Con información del Proyecto *300 Cooperativas* de la ACI, el Informe amplía la justificación del Informe anterior desde un enfoque de diferenciación de los tipos de cooperativas (consumo, producción y de trabajo). Un elemento importante del Informe es la referencia al rol en la consolidación de la paz que tienen las cooperativas. Primer informe que dedica espacio a argumentar sobre el papel de los lazos de comunicación en zonas de conflicto y mediación, de igual forma plantea el concepto de autoayuda de las cooperativas que facilitan la cohesión social. El Informe ofrece consejos y propone las actividades para la agenda de trabajo durante el “Año Internacional de las Cooperativas”.

El Octavo Informe (A/68/168 de 2013) realizado por solicitud de la A/RES/66/123, ofrece el panorama general de las actividades realizadas durante el “Año

Internacional de las Cooperativas”, así como el tamaño y alcance de las cooperativas en el desarrollo social y económico según las reuniones celebradas durante el año 2012. El Informe se centra en definir la cooperativa como un modelo de empresa democrática y de propiedad colectiva:

“(…) no atiende únicamente a los beneficios sino que está principalmente al servicio de los miembros de la cooperativa, quienes poseen y controlan democráticamente la empresa. Los beneficios e ingresos excedentarios de las empresas cooperativas pertenecer colectivamente a sus miembros” (A/68/168, 2013, p. 2).

El Informe A/68/168, establece la nueva agenda de trabajo, rediseñada después de los aprendizajes del “Año Internacional de las Cooperativas”. Las recomendaciones finales del documento se dirigen a invitar a los gobiernos y organizaciones internacionales en asociación con las cooperativas y sus organizaciones a: (i) fortalecer y fomentar la capacidad de las cooperativas para transformar la vida de personas vulnerables; (ii) examinar políticas, leyes y reglamentaciones vigentes y su impacto en las cooperativas; (iii) sensibilizar al público sobre la naturaleza de las cooperativas, (iv) intensificar y ampliar la investigación sobre cooperativas, (v) apoyar la intercooperación para promover su desarrollo y así ampliar su contribución al desarrollo socioeconómico (*ibídem*, p. 20).

El noveno y último Informe hasta la fecha es el Informe A/70/161 del 21 de julio de 2015. El Informe es la respuesta a la Resolución A/RES/63/133 de 2013 que solicitaba especificar la capacidad de las cooperativas para contribuir en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible. El Noveno Informe plantea los desafíos o dificultades para promover las cooperativas. El Noveno Informe justifica las ventajas del modelo cooperativo, considerando la cooperativa como un agente activo de desarrollo sostenible debido a su carácter de *empresa al servicio de las personas socialmente marginadas y de los sectores más vulnerables de la población que las empresas con fines de lucro tiende a desdeñar*. Además, identifica el triple rol de las cooperativas como organizaciones económicas, organizaciones sociales y asociaciones de particulares controladas democráticamente.

El Noveno Informe detalla los aspectos importantes de las cooperativas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y plantea mayores elementos de diagnóstico en *los desafíos para la cooperativas*, a saber:

- Promulgar nueva legislación y marcos de políticas nacionales dirigidas al empoderamiento de las cooperativas.

- Concienciar a través de la integración de información sobre las cooperativas de forma sistemática en los planes de estudio, desde la escuela primaria hasta la universidad, reconociendo la viabilidad y el arraigo de las cooperativas.
- Crear capacidades desde la educación y asistencia técnica adecuada para apoyar el desarrollo de las capacidades, haciendo hincapié en las necesidades heterogéneas de las cooperativas.
- Obtener datos coherentes en apoyo a la investigación con base empírica, sobre todo relacionados a su aporte a la seguridad alimentaria, actividades no económicas, empleados y asociados en un desglose demográfico exhaustivo.

El elemento a destacar es la preocupación y la prioridad respecto a África, orientando a crear capacidades entre las cooperativas, para que mujeres, niñas y jóvenes ocupen un lugar más prominente en las actividades y en la dirección de las cooperativas.

7.3.4. Diseño de políticas públicas en los Planes Nacionales de Desarrollo (2010-2018)

En el primer periodo de gobierno (2010-2014) el Plan “Prosperidad para Todos”, se presentó como mapa y brújula para resolver las necesidades de la Nación, es decir: *tener más empleo, menor pobreza y más seguridad* (DNP, 2011, p. 21)

El segundo gobierno de Juan Manuel Santos (2014-2015), ha diseñado el Plan con el título de “Todos por un nuevo País” (DNP, 2015). Entre las orientaciones se plantea la ruptura del círculo vicioso de un Estado débil que impide el desarrollo sostenible y retoma la posición de una revolución en la historia republicana: la revolución de la paz, desde una estructura territorial donde las regiones y las estrategias transversales de política son el avance del anterior Plan.

7.3.4.1. Diseño en el Plan “Prosperidad para Todos”

A diferencia de los anteriores Planes, este Plan no se focaliza en el sector de la Economía Solidaria, aunque si reconoce en una nota a pie de página que las organizaciones de la Economía Solidaria son empresas,

(...) por empresa se entiende también las formas jurídicas que hacen parte del sector de la economía solidaria (ibídem, p. 148).

Desde la política para el sector agropecuario se plantea la necesidad de fomentar la asociatividad de pequeños productores en esquemas asociativos y de Economía Solidaria para entrar en mercados (*ibídem*, p. 184).

7.3.4.1.1. Diseño de las políticas durante el Plan “Prosperidad para Todos”

En el apartado dedicado a la participación ciudadana y el capital social se reconoce el carácter de la democracia participativa de las Juntas de Acción Comunal y la Economía Solidaria (*ibídem*, p. 503). También se identifica la asociatividad solidaria en el sector agropecuario para aumentar la competitividad, y la Economía Solidaria para aumentar la participación ciudadana, planteándose la necesidad de;

(...) apoyar a las empresas del sector de la economía solidaria ratificando su carácter empresarial, social y solidario y reconociendo su potencial para generar prosperidad entre sus asociados y a nivel comunitario, esto dirigido a la construcción de la política nacional de fortalecimiento a expresiones asociativas de las sociedad civil (ibídem, pp. 505-506).

El diseño de la política para el sector agropecuario y el desarrollo rural consideró la *inclusión de pequeños productores en esquemas asociativos y de la economía solidaria, orientados a facilitar la incorporación en procesos de empresarización y articulación con inversionistas privados (negocios inclusivos), que mejoren su productividad y capacidad de negociación, facilitando su inserción en los mercados (ibídem, p. 234).*

Aunque se definió en una nota de página el “sector de la economía solidaria” como *una alternativa de desarrollo empresarial ya que las empresas que conforman dicho sector, al igual que las de naturaleza mercantil, funcionan con criterios de rentabilidad, eficiencia y productividad, a la par que cumplen con estándares contables, financieros, de calidad y gestión (ibídem, nota de página n. 117 a p. 234).*

Respecto al sector trabajo, indicó al Ministerio de la Protección Social el fomento de reformas institucionales para que en el mercado laboral tuviera incentivos a la generación de empleo, propiciando *la construcción de relaciones laborales formales de largo plazo que incidan en el aumento de la productividad, la reducción de los estímulos para la rotación del empleados y la promoción de una estructura eficiente del mercado de trabajo consistente con las nuevas formas de producción y la dinámica de transformación tecnológica (DNP, 2011, p. 130).* En la temática de vinculación laboral hacia referencia directa a las reformas necesarias para tener esquemas de financiación armonizados de la seguridad social, considerando necesario reformar las cooperativas de trabajo asociado (*idem*).

Sobre el reconocimiento directo, se indica la importancia de las cooperativas ahorro y crédito en todo el País, *de las cuales el 30% de ellas se encuentran en municipios con menos de 50.000 habitantes, los cuales representan el 90% del País,* debiendo dar asistencia técnica para el diseño de productos de microcrédito y micro-ahorro para

atender a las familias de bajos ingresos (*ibídem*, p. 169). Además se reconoce la importancia de la Economía Solidaria en el diseño de un Política Nacional de Fortalecimiento a Expresiones Asociativas de la Sociedad Civil en su dimensión asociativa, identificando las organizaciones solidarias como agentes que deben recibir apoyo ya que se reconoce su potencial para generar prosperidad entre sus asociados y a nivel comunitario (*ibídem*, p. 667 en apart. 6).

En relación a la participación ciudadana se considera relevante las propuestas del CONPES n. 3639, reconociendo la Economía Solidaria como fenómeno que construye condiciones de desarrollo y paz, que reforzaría los Programas Regionales de Desarrollo y Paz (PDP), junto con las iniciativas ciudadanas formuladas en otros documentos CONPES (*ibídem*, p. 664).

7.3.4.1.2. Formulación del CONPES durante el Plan “Prosperidad para Todos”

La primera legislatura del presidente Juan Manuel Santos dio un giro radical en la política dirigida a la Economía Solidaria y más en concreto hacia las cooperativas. La formulación de las políticas pasa de tener un diseño de acciones estrategias con un apartado específico en el Plan Nacional “Un Estado Comunitario para Todos” (2006-2010), a un reconocimiento como forma empresarial alternativa. Además de reconocer el carácter empresarial y social para generar prosperidad entre sus asociados y la comunidad, a partir de la asociatividad comunitaria.

Los documentos CONPES económicos del periodo con atención a la Economía Solidaria, definida como asociatividad solidaria, se centra en la competitividad de sectores económicos, la consolidación territorial, la reforma de instituciones para la Economía Solidaria, tanto en el fomento como en el control.

En cambio, los documentos CONPES sociales se han orientado a las dimensiones establecidas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015, poniendo su foco de atención en mujeres y personas con discapacidad.

El año 2011 se consideró la identidad de la Economía Solidaria como “modelo de desarrollo alternativo” para la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, desde la estrategia de “Participación económica de la Mujer” como nueva meta y estrategia de Colombia para el logro de los objetivos de Desarrollo del Milenio – 2015, por la cual se plantean implementar acciones afirmativas para el aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral,

que incluyan programas de generación de trabajo asociado y modalidades de empleo diferentes al trabajo dependiente.

El año 2013 planteó diversos documentos CONPES, tanto sociales como económicos, que tiene una relevancia para la Economía Solidaria. El CONPES económico n. 3739 formuló la estrategia para potenciar el desarrollo integral en la zona del Catatumbo (norte de Santander) desde esquemas asociativos para el sector minero colombiano (DNP, 2013a, p. 41), para ello la Agencia Nacional Minera quien debía desarrollar una propuesta de posibles esquemas asociativos para el sector (*ibídem*, p. 60).

Desde la lógica del control, el CONPES económico n. 3793, ha establecido las directrices para la implementación de la Política Nacional Antilavado de Activos y contra la financiación del terrorismo (DNP, 2013b, p. 2) . En concreto para las cooperativas se especifica el acto administrativo para la prevención y control del lavado de activos y financiación.

En el caso de los CONPES sociales, se formulan dos documentos que consideran la relevancia de la Economía Solidaria para resolver problemáticas de colectivos específicos. Es el caso de el rediseño de la política pública de discapacidad que se fue establecida por el CONPES n. 080 de 2004, y que a través del CONPES social n. 166 precisa los compromisos para la implementación de la política diseñada por el Plan. En lo específico el documento CONPES incluye en la agenda de la UAEOS la implementación de estrategias de fortalecimiento de las organizaciones solidarias de carácter regional y local conformadas por la sociedad civil, junto con otras entidades públicas que deben realizar acciones orientadas a promover, fomentar y fortalecer organizaciones de Economía Solidaria entre personas con discapacidad, en torno a proyectos productivos (DNP, 2013d, pp. 39-40).

7.3.4.2. Diseño en el Plan “Todos por un Nuevo País” (2014-2018)

El último Plan Nacional de Desarrollo se propone romper con el legado del conflicto armado. El propósito del Plan es construir una Colombia en *paz, equitativa y educada*. Se plantea la oportunidad histórica de romper con el legado del conflicto, argumentando que con la consolidación de la paz, las posibilidades de desarrollo de Colombia serán potenciadas. Para ello busca romper el círculo vicioso de un Estado débil que impide el desarrollo sostenible y es un obstáculo para la construcción de un Estado efectivo, considerando que se está en una posición excepcional en la que

podría ser una revolución única en la historia republicana: *la revolución de la paz* (DNP, 2015, de la Introducción).

La estructura del Plan se basa en cinco estrategias “transversales” que aportan a los tres pilares de la paz, la equidad y la educación, siendo: (i) competitividad e infraestructuras estratégicas; (ii) movilidad social; (iii) transformación del campo; (iv) seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz y (v) buen gobierno (*ibídem*, p. 32).

7.3.4.2.1 Diseño de las políticas durante el Plan “Todos por un Nuevo País”

El enfoque territorial de trabajo que define el Plan condicionará el diseño de las políticas transversal del mismo. El Plan desarrolla el enfoque del Plan anterior reconociendo las diferencias regionales como marco de referencia para la formulación de políticas públicas y programas sectorial.

Para conjugar el enfoque transversal y la territorialidad, el Plan ha diseñado un cambio institucional definido por el art. 164 de la Ley n. 1735 del 9 de junio de 2015 (Ley que sanciona el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018), basado en la nueva conformación y funcionamiento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). La modificación hace que se unifiquen los CONPES en un solo organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos que se relacionan con el desarrollo económico y social del país. El elemento que se destaca en la transformación se centra en la elección del Gobierno a invitados que tendrán voz sin voto (art. 164 de la Ley n. 1735/2015).

Otro elemento que destaca, en relación a la línea de trabajo sobre la movilidad social como línea transversal, es la “Política pública de inclusión social y productiva” (art. 260 de la Ley n. 1753 de 2015). Establece que el Gobierno Nacional formulará e implementará la política pública de inclusión social y productiva para la superación de la pobreza y la estabilización socioeconómica de la población vulnerable a través de procesos de movilidad social, que garanticen la sostenibilidad de los procesos y mejoren la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

La gran novedad del Plan, en comparación con el anterior, es la consideración de la asociatividad como un elemento fundamental para alcanzar varios objetivos de las estrategias diseñadas. Desde la estrategia de Movilidad Social se plantea el diseño de actividades encaminadas a incentivar la generación de ingresos a través de programas de formación para trabajo enfocados al emprendimiento, autoempleo y

asociatividad. La UAEOS tiene una actividad central, siendo reconocida como la entidad para el fomento, que junto al Ministerio del Trabajo y Ministerio de Agricultura, quienes deberán construir propuestas de programas que fomenten las organizaciones rurales.

Es importante notar que únicamente a nivel regional del Eje Cafetero y Antioquia, emerge el rol de la UAEOS junto con el DPS y Ministerio de Educación para promover el emprendimiento asociativo solidario.

El Plan considera la asociatividad como instrumento para varios objetivos de estratégicas. El fomento y promoción de la asociatividad está ligado a la estrategia de movilidad social, la cual se plantea para construir una sociedad más equilibrada. Una de las actividades diseñadas con el objetivo de *“incentivar la generación de ingresos de la población para superar la pobreza”* es fortalecer las capacidades de la población (DNP, 2015, p. 238). Para ello se realizará,

(...) a través de la cobertura de los programas de formación para el trabajo enfocados al emprendimiento, autoempleo y asociatividad por parte del Ministerio de Agricultura, Ministerio de Trabajo con el apoyo del SENA y de UAEOS (ibídem, p. 239).

De igual manera, se establece que para *“aumentar el acceso a programas de emprendimiento y fortalecimiento empresarial individual y asociativo” (idem)* se define que la UAEOS junto con el Ministerio de Agricultura y Ministerio de Trabajo,

“(...) contribuyan al desarrollo de organizaciones rurales para se articulen en cadenas y redes productivas, mejorando sus condiciones de competitividad e inserción en los mercados de insumos y productos. En relación con los grupos étnicos, se identificarán y fortalecerán experiencias exitosas de organización solidaria que permitan la inclusión social en particular de las personas víctimas del conflicto armado” (ibídem, p. 240).

Igualmente, y atendiendo a la población en situación de discapacidad, se reconoce el rol y la responsabilidad de UAEOS junto con otras entidades del *“ecosistema”* del Ministerio del Trabajo para,

desarrollar programas de formación y de reentrenamiento laboral, para promover la incorporación de las personas con discapacidad al a vida productiva, como trabajadores o como empresarios, según sus competencias (ibídem, p. 249).

En la especificidad regional del Eje Cafetero y Antioquia se diseña el objetivo de *“Generar una política integral de desarrollo de los mercados laborales de las ciudades capitales del Eje Cafetero”*. Para ello el Ministerio del Trabajo, previo diagnóstico de los mercados laborales realizado por los Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo (ORMET), deberá definir acciones que incentiven la movilidad laboral y el control de la tasa de desempleo en las ciudades capitales de los departamentos del

Eje Cafetero. Con el apoyo del Ministerio del Educación, el DPS y la UAEOS, se promoverán procesos de formación terciaria para jóvenes y programas de emprendimiento asociativo solidario, buscando mejorar la participación laboral.

En la publicación de la ley del Plan, el art. 220 sobre “Promoción y fomento de las empresas MIPYME, cooperativas y de la economía solidaria” se rompe un “prejuicio” existente en torno a las formas jurídicas de la Economía Solidaria, planteado y que ha sido constante desde el art. 7 de la Ley n. 590 de 2000 que excluía tácitamente las empresas de Economía Solidaria por no estar consideradas dentro de la clasificación. Quedaría pendiente su reconocimiento para la participación en los Consejos Superiores de MIPYMES que establece la Ley.

A diferencia de todos los anteriores Planes, se identifica la necesidad de fortalecer los entes de supervisión para establecer esquemas de inspección, vigilancia y control efectivos y equilibrados de las organizaciones de la “Economía Social y Solidaria”. Desde un enfoque de coordinación interadministrativa el fortalecimiento estará dirigido,

“(…) a establecer esquemas de inspección, vigilancia y control que sean efectivos y equilibrados, de manera tal que permitan la protección de los intereses de los asociados a las organizaciones de la economía social y solidaria, con énfasis en la generación de instrumentos de coordinación interadministrativa (ibídem, p. 803).

El Plan “Todos por un Nuevo País”, a diferencia de los anteriores Planes consigue capitalizar el conocimiento y diseñar diferentes estrategias en torno a la asociatividad, relacionada con la identidad de la Economía Social y Solidaria, definiendo las competencias de los actores institucionales para crear el entorno y formular las políticas públicas en específico. El diseño estratégico realizado se ha podido ver en anteriores planes nacionales de desarrollo, pero la gran diferencia que se percibe en el Plan “Todos por un Nuevo País” es su orientación para la articulación institucional a nivel nacional.

7.3.4.2.2. Formulación del CONPES durante el Plan “Todos por un Nuevo País”

Los siguientes párrafos recogen los primeros documentos CONPES que han sido formulados en el 2014 fuera del PND 2014-2018. Se consideran por la continuidad que dan al anterior plan nacional de desarrollo estando a caballo entre los dos planes. Los documentos CONPES que se han considerado en el tiempo a caballo entre los dos Planes de Desarrollo son dos relevantes por sus implicaciones al considerar la Economía Solidaria a nivel sectorial y regional.

En el caso de los CONPES sociales se considera el CONPES n. 173 del 3 de julio de 2014 (DNP, 2014c), se formulan los lineamientos generales para la formulación, implementación y seguimiento de una estrategia para propiciar una adecuada inserción de los adolescentes y jóvenes en el ámbito socioeconómico. El objetivo de la estrategia está dirigido a implementar las estrategias que garantice el tránsito de los jóvenes al mundo laboral, desde una lógica de acumulación de capital humano y social, permitiendo insertarse en el mercado laboral en condiciones favorables. El documento no hace mención específica sobre Economía Solidaria, y puede ser el caso emblemático de segregación de las políticas de fomento de modelos alternativos de emprendimiento en Colombia.

En el caso de los CONPES económicos se han considerado dos documentos; n. 3797 del 14 de enero de 2014 y el n. 3811 del 3 de julio de 2014, dirigidos al desarrollo integral de la Orinoquía y del Departamento de Nariño, respectivamente.

En el primer documento formula los lineamientos considerando la asociatividad en el medio rural (DNP, 2014a, p. 54), la que deberá ser realizada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. De igual forma se consideran las empresas cooperativas y asociaciones para la aplicación de sistemas productivos sostenibles en el aprovechamiento de baldíos (*ibidem*, p. 74). El CONPES n. 3811, desde el diagnóstico de problemas de competitividad del Departamento, formula cuatro estrategias entre las cuales considera la asociatividad (DNP, 2014b, p. 19), que deberá ser fortalecida entre los productores para contribuir a generar productos para los mercados locales, nacionales e internacionales por parte del Ministerio de Agricultura (*ibidem*, p. 28 y 35).

7.4. Implicaciones durante los Planes Nacionales de desarrollo de la fase. Acuerdo para la Prosperidad n. 81

Las implicaciones del diseño y formulación de las políticas públicas se pueden definir en esta fase como la transformación del DANSOCIAL en Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias. Con la Ley n. 1444 se crea el Ministerio del Trabajo y la UAEOS, transfiriendo las competencias de la formulación de la política pública sobre la Economía Solidaria al Ministerio del Trabajo. El Decreto n. 4108 de 2011 define las competencias y las estructura del Ministerio de Trabajo, entre las que cuenta las de “*Formular, dirigir, coordinar y evaluar la política, planes generales, programas y proyectos respecto de las organizaciones de la Economía*

Solidaria, orientadas a la protección de las actividades de la Economía Solidaria y del trabajo decente”.

El Gobierno expidió el Decreto 4122 de 2011 transformando el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria DANSOCIAL en la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, adscrita al Ministerio de Trabajo, asignándole como objetivo: *“diseñar, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar los programas y proyectos para la promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones solidarias”.*

Por tanto la nueva responsabilidad de la cual se dota el Gobierno Colombiano para diseñar, formular, dirigir y supervisar las políticas públicas para la Economía Solidaria en todo el País recae en el Ministerio del Trabajo. Dando mayor relevancia a la regulación de las cooperativas de trabajo asociado, como vimos en el apartado correspondiente.

Otro cambio que se produce durante el Plan es la dirección de la planeación desde los Acuerdos para la Prosperidad (APP) que se convierten en instrumentos para lograr la cohesión social y la gobernabilidad, bajo el enfoque de un gobierno transparente, eficiente y eficaz. Los APP estuvieron coordinados por el Alto Consejero para las Regiones y la Participación Ciudadana, dirigidos a temas específicos, con la pretensión de dinamizar desde el diálogo entre el Estado y la ciudadanía. De los APP se definieron compromisos específicos para la estructura del Gobierno.

Los APP realizados entre el 2010 y el 2013 fueron un total de 127 en diferentes temáticas y centrados en diferentes territorios,. Para la Economía Solidaria se realizó el APP n. 81. Durante el 17 y 18 de Agosto de 2012 en Bogotá (Alta Consejería para las Regiones y la Participación Ciudadana, 2012), destacándose por los siguientes actividades y compromisos específicos:

1. La UAEOS se comprometió a fortalecer en emprendimiento solidario a las organizaciones de mujeres ahorradoras y capitalización microempresarial de la región del Sumapaz (Cundinamarca).
2. El SENA entregó premios del Fondo Emprender.
3. El Banco Agrario y la UAEOS firmaron un convenio para una línea de crédito específica para cooperativas, fondos de empleados, mutuales, grupos de voluntariado, asociaciones, corporaciones, fundaciones y organizaciones

comunales.

A parte de las actividades se definieron diversos compromisos para diversas entidades, debían ser seguidos en su desarrollo por la Alta Consejería para las Regiones y para la participación Ciudadanos. La realización de la APP se organizó en tres mesas referidas a (i) emprendimiento y desarrollo empresarial, (ii) normatividad y (iii) fuentes de financiación y cooperación internacional (Alta Consejería para las Regiones y Participación Ciudadana, 2012). Las actividades, acciones y compromisos acordados con un total de 290 participantes de diversas organizaciones solidarias, tuvieron un propósito operativo para las entidades públicas sobre los problemas identificados. Siendo un instrumento válido para orientar las agendas de trabajo y aplicación desde las políticas públicas, aplazando las prioridades formuladas en el CONPES n. 3639 de 2010.

Durante el primer Plan de Gobierno de Juan Manuel Santos no se desprende ninguna implicación en actividades de fomento de gran calado. Las entidades públicas se centraron en la gestión de la transformación del DANSOCIAL y la organización de su estructura. El Ministerio del Trabajo que no consideró prioritaria la temática ya que las competencias de diseño de políticas públicas recayó en una Subdirección de Formalización de Empleo y la nueva UAEOS debía adaptarse a la nuevo ámbito institucional, reorganizando su propia programación en el Plan Estratégico “Prosperidad Solidaria 2010-2014” a través de la articulación interinstitucional para

“(...) contribuir a la competitividad, productividad, generación y formalización del empleo y el bienestar social integral. Igualmente, busca posicionar el modelo solidario y promover la aplicación de sus principios desde la generación de conocimiento y la inclusión de la racionalidad solidaria en la sociedad colombiana mediante procesos educativos y culturales. (UAEOS, 2013, pp. 1-2)

El Plan de la UAEOS tenía tres ejes estratégicos; (i) cultura de la asociatividad y de la solidaridad, (ii) *empresarialidad* (sic) solidaria y generación de empleo y (iii) institucionalidad para la asociatividad y la solidaridad. Los objetivos eran fomentar y fortalecer la *empresarialidad* solidaria, la asociatividad en la educación y dinamizar el sector solidario con programas y proyectos para la implementación de la política pública del sector (*ídem*).

En cambio para el periodo 2014-2018 el Plan Estratégico “Organizaciones Solidarias, un instrumento para la Paz” , realizado desde la aplicación de la prospectiva, plantea los siguientes objetivos misionales: (i) fortalecer la cultura

asociativa para su posicionamiento y contribución en los escenarios de Paz, Equidad y Educación; (ii) promover la asociatividad solidaria como estrategia de equidad que contribuye a la generación de ingresos, el trabajo decente, la inclusión social, la igualdad de oportunidades y la construcción de tejido social, como fundamento de una Colombia en Paz, (iii) fortalecer la institucionalidad de la UAEOS de modo que contribuya al cumplimiento de las metas de buen gobierno definidas en el PND (UAEOS, 2015).

A diferencia del anterior Plan Estratégico de la UAEOS, el actual identifica la incidencia del PND y se enmarca en el proceso de los Diálogos de La Habana que ha generado expectativas en el diseño y formulaciones de políticas públicas acordes con el rol que se las pide a las organizaciones solidarias, en coherencia con los mandatos de la Constitución Política donde encontrando su reconocimiento y legitimación.

7.5. Conclusiones y observaciones sobre las fases del siglo XXI

Las fases denominadas “Resurgimiento de la Globalización” y “Atención desde el control global” han planteado elementos y dinámicas que desde el diseño y la formulación de políticas públicas han sido relevantes para el desarrollo de la Economía Solidaria en Colombia.

A nivel internacional la aprobación de la R193 en 2002 sigue la trayectoria de la recomendación anterior (R127 de 1966) y continua incidiendo en el diseño y formulación de las políticas respecto a las cooperativas, solicita la creación de espacios normativo apto para el fomento de las cooperativas. Las recomendaciones son tenidas en cuenta en los dos primeros planes de desarrollo, y se hace evidente con la presencia del DANSOCIAL, con competencias exclusivas para el fomento y la promoción de la Economía Solidaria y las cooperativas.

Las diferentes resoluciones e informes de las Naciones Unidas han reforzado las políticas públicas diseñadas y formuladas en Colombia durante la fase. Sin hacer mención específica de las resoluciones de las Naciones Unidas, se evidencia el trabajo de formulación que converge en el documentos CONPES n. 3639 y sucesivos. En relación a los documentos de Naciones Unidas, los Informes tienen mayor incidencia y generan nuevos argumentos para que los gobiernos consideren las cooperativas como agentes de desarrollo social, ante el rol de las cooperativas en diferentes países. La celebración en Colombia del Año Internacional de las Cooperativas se vio oscurecido por estar en acto dos crisis del modelo económico

cooperativo (cooperativas de trabajo asociado y aglomerados económicos cooperativos) relacionadas entre ellas por tener incidencia en el sector salud.

La crisis del trabajo asociado y la conformación de grupos económicos cooperativos para organizar el mercado de la salud generó un crecimiento cuantitativo significativo de la Economía Solidaria, sobre todo cooperativas. Las cifras evidencian que el número de cooperativas constituidas aumento por la constitución de las cooperativas de trabajo asociado que respondían a la crisis económica de finales de los años '90, siendo utilizadas en sectores productivos con alta intensidad de trabajo (ej. grandes plantaciones) y la necesidad de ofrecer servicios de salud competitivos en un mercado privado de la salud. Los costos fijos fueron desplazados a los trabajadores a través de la contratación con cooperativas de trabajo asociado por el sector público, que fueron promocionadas por el mismo Gobierno durante los años de la primera fase de reestructuración de las empresas públicas.

En el diseño y formulación de la política pública existe una fuerte diferencia entre las fases. Los dos primeros planes reconocen y consideran la Economía Solidaria como actor para conseguir los objetivos generales de los planes nacionales. En cambio el tercer plan “Prosperidad para Todos” reconoce la Economía Solidaria como forma empresarial, reconociendo la formulación del CONPES n.3639 de 2010, pero sin diseñar líneas tan específicas con los dos anteriores, debido en parte a la problemática de control y supervisión que se estaba identificando con las cooperativas de trabajo asociado, como se evidencia en el Plan respecto a las reformas específicas en el mercado laboral.

El plan “Todos por un Nuevo País” cambio de percepción sobre el rol de la asociatividad solidaria, considerándola como instrumento que genera dinámicas de desarrollo social y económico favorables para el país, siendo relevante la articulación entre la UAEOS y el Ministerio de Agricultura para la implementación de políticas públicas.

Las dos fases en las que se han organizado los inicios del siglo XXI se caracterizan por su alta formulación de políticas públicas, con 43 documentos CONPES que consideran el rol de la Economía Solidaria en el desarrollo social y económico de colectivos y territorios, además de un CONPES específico dirigido a fortalecer y promover el desarrollo empresarial de la Economía Solidaria. A pesar de la alta

intensidad en formulación, las fases arrastran la reestructuración de la institucionalidad de la Economía Solidaria tanto en el fomento como en la supervisión, lo que implica la desorientación en la formulación de la política pública de diferentes documentos CONPES, haciendo que se legitimen políticas no coherentes, basadas en la alta instrumentalización de las cooperativas, sobre todo de trabajo asociado.

La formulación descoordinada entre CONPES no ha facilitado la toma de decisiones e implementación de medidas de regulación y supervisión ante un fenómeno de dimensiones crecientes que disminuía la tasa de desempleo. La calidad del empleo por parte de las cooperativas de trabajo asociado fue clasificada por los sindicatos colombianos como *dumping* laboral, obligando a introducir una mayor regulación en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Colombia, obligando al Ministerio de Protección Social y la Superintendencia de Economía Solidaria a ser más contundentes en sus acciones, demostrando una implementación de políticas ambiguas e incoherentes en proyectos de leyes, decretos y circulares (Farné, 2008, p. 276).

La crisis de las cooperativas de trabajo asociado, ha sido cuestión de falta de claridad teórica sobre la Economía Solidaria y sobre las cooperativas en las políticas públicas, sea por el diseño de los planes de la primera fase, que buscaban un aliado en la ejecución de políticas públicas para alcanzar los objetivos, como por la formulación donde la acción del Gobierno no ha sido sustentada desde el diálogo con los actores sociales de la Economía Solidaria en espacios definidos a tal fin (ej. CONES). Estos elementos junto con la reestructuración del Ministerio del Trabajo en Ministerio de Protección Social y Salud, y su posterior reforma como Ministerio del Trabajo (en 2011), además de la falta de organización de la Superintendencia de Economía Solidaria (finalizada con un último decreto sobre la estructuración de la oficina de planeación en 2005), han sido el caldo de cultivo para la expansión descontrolada de las cooperativas de trabajo asociado, disminuyendo la reputación y la imagen de las cooperativas durante los años centrales del periodo de las dos fases propuestas.

Durante este periodo inicial del siglo XXI, la propuesta de Sistema de Economía Solidaria por la Ley n. 454 de 1998 no ha tenido condiciones para generar los espacios de concertación y diálogo entre actores públicos y privados. Además elementos relevantes como: (i) las modificaciones al CONES y al DANSOCIAL, (ii) la

estructuración de la Superintendencia, (iii) la aparición de la Comisión Intersectorial de la Economía Solidaria por parte del CONPES n. 3639, (iv) la creación de la UAEOS, (v) los compromisos del APP n. 81 y (vi) el crecimiento de la economía colombiana después de 2003, ponen en evidencia la estructura frágil del Estado colombiano a la hora de tomar decisiones e implementar las políticas públicas formuladas. Esta fase evidencia la ambigüedad y la descoordinación entre las mismas organizaciones del Estado, intentando por un lado dar respuesta a través de la asociatividad solidaria como instrumento de políticas específicas, y de otra forma intentando controlar el éxito desbordante de la asociatividad, como fue el caso de las cooperativas de trabajo asociado.

La trayectoria se evidencia desde los procesos recorridos desde el 1991, donde políticas públicas diseñadas y formuladas en fases anteriores correspondían a la urgencia de la crisis financiera, rediseñando la institucionalidad ineficiente para el control y la supervisión de los fenómenos que estaban creando dinámicas del mercado facilitados por las políticas de fomento del Estado.

**Capitulo 8. Dinámicas institucionales de fomento entre
2000-2014**

“El análisis de políticas es más un arte que una ciencia. Se basa en la intuición tanto como en el método. (..) si se tiene que escoger entre un análisis muy estructurado o uno poco estructurado en relación con el proceso de resolución de problemas, la mayoría de los profesionales con poca experiencia optan, con cierta razón, por el análisis muy estructurado”.

(Bardarch, 1998, p. 14)

8.1. Introducción

El análisis exploratorio sobre la evolución histórica de la Economía Social en Argentina y la Economía Solidaria en Brasil, ha identificado la similitud en los cambios en las entidades de fomento en este siglo respecto al anterior. Las nuevas relaciones entre el Estado y los actores sociales ha generado mayor impulso de la ESS. Existen similitudes que se corresponden al conciencia social de la comunidad académica influenciada por la realización en Porto Alegre del Foro Social Mundial durante 2001 en Brasil, con líneas de trabajo orientadas a la búsqueda e implicaciones de nuevos modelo económicos alternativos al capitalismo neoliberal.

Respecto a la historia del siglo XX de las cooperativas colombianas el fomento y la promoción fue realizado por ciudadanos colombianos con referencia a ideas europeas, algo bien diverso a países como Argentina y Brasil que fueron impulsadas por inmigrantes. De manera diversa, el inicio del siglo XXI se ha definido por grandes cambios y evoluciones en las entidades públicas de fomento. Lo que ha llevado a establecer relaciones complejas entre el Estado y los actores sociales. Del análisis de la comunidad académica colombiana, se extrae a diferencia de Argentina y Brasil, una menor influencia de las corrientes del Foro Social Mundial de 2001, respondiendo a necesidades relacionadas con el desarrollo empresarial de la ESS.

Así bien, este capítulo previo a las conclusiones finales se propone:

- (i) evidenciar los hechos y aspectos fundamentales sobre el objeto de investigación doctoral que consideran los expertos consultados,

- (ii) focalizarse en la trayectoria que han tenido las entidades públicas colombianas desde un análisis de la toma de decisiones, implementación, evaluación y generación de agenda para el fomento y promoción.

Para el primer propósito se presentan los hallazgos encontrados en las entrevistas, como metodología general cualitativa de indagación sobre la realidad en el siglo XXI. Las entrevistas han sido realizadas a expertos nacionales e internacionales con el objetivo de contextualizar y orientar la investigación doctoral. Así bien, el capítulo en su parte inicial describe los puntos más significativos evidenciados por los expertos a través de los aportes específicos y comunes. Para construir y dar conexión a los aportes de los expertos se ha utilizado un método de descripción basado en un diálogo reflexivo entre los temas comunes aportados en la entrevista abierta semiestructurada.

Para el segundo propósito, se considera el rol del Ministerio del Trabajo, quien es el encargado de diseñar y evaluar la política pública para la Economía Solidaria después de la reorganización ministerial del Gobierno realizada en 2011. En específico, se considera la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS) siendo la entidad de fomento y fortalecimiento después de la transformación del Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (DANSOCIAL) en el 2011. Por su carácter de actores dentro del Ciclo de las Políticas Públicas se analizan las entidades de consulta del Gobierno, compuestas por entidades privadas de la Economía Solidaria. Se destaca la evolución que ha tenido el actual Consejo Nacional de la Economía Solidaria y su influencia de la formulación de políticas públicas desde los documentos CONPES, a través de su participación en la Comisión Intersectorial de la Economía Solidaria, creada para realizar el seguimiento al CONPES n. 3639 de 2010.

Este capítulo se apoya en el análisis de la trayectoria histórica realizada en los dos capítulos anteriores. Los capítulos han detallado las diferentes políticas públicas nacionales que han ido impulsando la evolución de la Economía Solidaria colombiana. Para ello se han realizado un análisis por fases, clasificadas por planes nacionales de desarrollo y la influencia de los documentos de las Naciones Unidas, así como la formulación correspondientes en el documentos CONPES. La evolución ha generado cambios institucionales formulados e impulsados desde documentos CONPES, y por la acción descoordinada y no planificada de las entidades públicas de control que ha incidido en la normatividad sobre la Economía Solidaria de forma

general, (ej. cooperativas de trabajo asociado) disminuyendo la capacidad para fortalecerse como Sistema de Economía Solidaria.

Así bien, el capítulo está organizado en dos secciones. La primera presenta los hallazgos encontrados en las entrevistas. En segundo lugar, se realiza un análisis de los cambios y la implementación de las medidas formuladas desde la política pública para el fomento de la Economía Solidaria en las dos últimas fases propuestas (2002-2014), poniendo énfasis en la evolución de la asignación de recursos destinados al funcionamiento y la inversión del DANSOCIAL (hasta 2010) y la UAEOS desde el 2011 hasta la fecha.

8.2. Elementos determinantes identificados en las entrevistas

Las entrevistas abiertas semiestructuradas se han focalizado a temáticas específicas de las políticas públicas en el siglo XXI. A través de la técnica “bola de nieve” se ha ido recopilando información de expertos nacionales sobre sus pareceres respecto a las políticas públicas. Se construye un diálogo reflexivo sobre los aspectos y evidencias más significativas que tienen consenso y disenso entre los entrevistados, tanto desde la acción de Estado, de la Comunidad Académica y Movimiento Cooperativo. El apartado está organizado desde la triangulación de los evidencias encontradas durante el análisis de la formulación durante el Siglo XXI en Colombia.

El primer aporte que se quiere presentar para abrir las contribuciones de las entrevistas, parte desde el propósito y la incidencia que ha tenido la OIT con la Recomendación n. 193 de 2002, relacionándose con la Declaración de Identidad Cooperativa, la palabras de Dante Cracogna al respecto,

(...) los legisladores cuentan ahora con un bagaje sumamente útil al momento de darle una regulación legal a las cooperativas, antes tenían que hacer un esfuerzo para tratar de perfilar ahora con acudir a esta Declaración de Identidad Cooperativa tienen un repertorio importante de alcance y validez universal. Así lo ha entendido incluso la Declaración de la Asamblea de las Naciones Unidas del 2001 sobre la creación de un entorno favorable para el desarrollo de las cooperativas, y lo ha entendido también la OIT cuando como anexo de la Recomendación 193 incluye la Declaración de Identidad Cooperativa. (...) ha venido a conformar una suerte de decálogo universal de las cooperativas, sin perjuicio que la legislación tiene que ser adecuada a la realidad nacional de cada país, pero la cooperativa como noción, como concepto es de alcance universal (...) decir que una cooperativa es una asociación libre y voluntaria de personas que se reúnen para resolver sus necesidades y aspiraciones económicas y sociales mediante una empresas económica democráticamente gestionada, contiene en si mismo la totalidad de los elementos que definen la figura cooperativa (Cracogna, Entrevista, 4 de Noviembre, 2014).

La complejidad de la temática, como hemos podido ver durante el análisis del capítulo séptimo, ha planteado una serie de reacciones conectadas indirectamente a la formulación de políticas públicas. Las reacciones han incidido en el fomento cooperativo, teniendo como ejemplo claro en fomento y control del trabajo asociado condicionado por el mercado global y la competitividad de las empresas (tanto públicas como privadas).

En Colombia, la combinación equilibrada entre fomento y supervisión ha sido inexistente en ciertos momentos, evidenciándose en la trayectoria histórica como una constante. Es decir, de periodos de alto fomento sin regulación o control a periodos de mayor regulación y control sin establecer estrategias de fomento y promoción, siendo característico de los primeros cinco lustros del siglo XXI. Esta situación ha visto cambios drásticos en las intenciones de las políticas públicas formuladas con antelación, implicando la toma de decisiones tarde y determinando una serie de dinámicas contrarias al fomento cooperativo, sin considerar los principios y valores legitimados por el legislador durante décadas.

La situación anterior se ha debido a la baja o casi inexistente participación de la Economía Solidaria como conjunto, es decir como *Sistema de Economía Solidaria* – siguiendo la Ley n. 454 de 1998-. En específico, los gremios representativos no han podido participar de forma plural en la arquitectura de protección de la identidad cooperativa junto con las entidades públicas. En palabras de Hagen Henry, esta situación es una constante en países de América Latina,

“Por la complejidad de las materias, se invitan cada vez más a abogados o expertos externos que van elaborar el proyecto, y una vez elaborado el proyecto, es muy difícil cambiarlo, (...), no para todos los países pero para muchos, sobre todo en América Latina, que normalmente ese proceso de participación en la legislación debería hacerse a través de las federaciones cooperativas, pero yo creo que en América Latina. En muchos países, hay federaciones, pero no son federaciones representativas de las cooperativas, estando un poco desconectadas del sector (Henry, Entrevista, 6 de Diciembre, 2013).

La desconexión existente entre el Sistema de Economía Solidaria y el Estado ha tenido efectos en los acuerdos de políticas. Se han implementado estructuras de fomento dirigidas al fenómeno económico y no al movimiento social siendo representativo de la acción colectiva específica. Aunque la constante en la trayectoria, por parte del Estado, ha sido condicionar el rol de las OESS como instrumento de desarrollo social desde políticas específicas. En cambio la política pública general ha estado representada por planes de desarrollo con poca prevalencia y desconectados

en su mayor parte de la interpretación de normativa y del rol específico demandado al Estado por para de las recomendaciones, resoluciones e informes de las Naciones Unidas para el fomento de las cooperativas y con mayor amplitud, hacia el Sistema de Economía Solidaria.

El ejemplo emblemático durante el siglo XXI ha sido la promulgación del Decreto n. 2880 de 2004, que condicionó a las organizaciones solidarias para hacer uso del excedente, interpretando el Régimen Tributario Especial,

El Estado nos coloca en una situación de sujetos pero con un régimen especial, que ese se da no solamente hace diez años, sino hace 15-20 años tenemos ese tratamiento como contribuyente especial, y en eso tienen razón, o sea, no somos entidades comerciales, tampoco somos entidades filantrópicas, somos entidades de naturaleza especial, y se crea la figura de régimen especial, (...) (Guarín, Entrevista, 3 de Noviembre, 2014).

La anterior situación, evidenciada por el Decreto n. 2880, se debe a la intervención del Estado en la economía, desde su lógica neoliberal. Como indica Dante Cracogna,

(...) el Estado debe resignarse a cumplir su rol promotor pero no asumir el rol de quien sea el guía e instrumento el desarrollo cooperativo, y esto es un delicado equilibrio, es muy difícil que los funcionarios públicos acepten el rol de ayudar a que otros crezcan, el funcionario público quiere que crezcan como él los dice, en la forma que él los dice, y utiliza el fomento, el crédito, la facilidad en función de recibir una compensación, es decir, la tentación de la instrumentalización o de la clientelización (sic) política es muy grande (Cracogna, Entrevista, 4 de Noviembre, 2014)

En específico, no existe una relación de las cooperativas con el Estado basado en el reconocimiento como Sistema, sino más bien desde un concepción de atomización de las cooperativas y de la Economía Solidaria.

En Colombia, durante los cinco primeros lustros del siglo XXI, se ha evidenciado como organizaciones solidarias han tenido un rol escaso en la formulación de las políticas públicas. Hagen Henry recuerda como la participación del gremio cooperativo, en específico, puede ser un factor de éxito del sistema jurídico en general,

(...) en otros países donde funciona bien, desde la base, desde las federaciones y son las federaciones que van a intervenir, proponer etc.. ese es un aspecto. Otro aspecto es que una ley en general no se hace solamente en interés del sector, la ley cooperativa no es solamente para las cooperativas, es parte de un sistema, jurídico colombiano, alemán no importa, (...) todas las instituciones participantes en el proceso de legislación en el pasado, aunque era un poco idealístico (sic), esas instituciones están cambiando y están cambiando rápidamente, por parte de las acciones y para resumir es la globalización. (...) (Henry, Entrevista, 6 de Diciembre, 2013).

Colombia, a nivel nacional, evidencia la poca orientación a la integración del gremio cooperativo para tener incidencia en el Ciclo de la Política Pública, como subraya Ricardo Dávila,

(...) Confecoop Nacional, si me parece a mi que no está preocupada de nada de esto. Confecoop al final, para mi está expresado en las preocupaciones de unas personas y unas que son representantes de unas organizaciones, pero ellos no están pensando en beneficio de la sociedad. (Dávila, Entrevista, 13 de Noviembre, 2013)

El rol del “gremio nacional” como órganos representativos ante el Estado (Confecoop Nacional y Ascoop), se ha limitado a la defensa de la identidad cooperativa. Como nos indica Francisco Azuero, (presidente ejecutivo de Confecoop entre marzo, 1999 y junio, 2004),

(...) Confecoop debería estar preocupado o su preocupación debería ser que la identidad cooperativa se respete, que las normas cooperativas se respeten y todo aquel que se considere cooperativa, responde realmente a los principios y que el nombre de cooperativa no lo use cualquiera, si lo usa es porque cumple unas normas, (...) Un rol del gremio siempre es el de ser interlocutor válido del Estado para tener iniciativas en términos legales o términos regulatorios, (...) El rol del gremio como promotor me parece complicado, porque puede presentarse conflicto de interés, si ya hay una cooperativa lechera en el Atlántico y hay que quiere montar otra, los que participan en la cooperativa lechera del Atlántico intentara que el gremio les diga que no deje montar esa vaina,(...) (Azuero, Entrevista, 19 de Junio, 2014).

Clemencia Dupont (presidenta ejecutiva de Confecoop entre julio, 2004 y noviembre, 2013), evidencia el rol fundamental del gremio,

(...) El gremio ha cumplido su papel fundamental que es representar ante los entes del Estado a las cooperativas. (...) La Confederación ha implantado, desde hace muchos años, unos congresos cooperativos donde se dan, digamos, es un espacio importantísimo para las cooperativas, para los dirigentes, para enterarse, para conocerse, para recibir orientación, para recibir línea, (...) (Dupont, Entrevista, 7 de Noviembre, 2013)

Además de las actividades de formación e información dirigida a las cooperativas del país, Confecoop también ha tenido un rol de demandante de políticas públicas,

(...) Un sector en esta realidad, nuestro sector que debe pedir y exigir que se den esas políticas que se de mayor importancia al cooperativismo. En el caso no se den, hay que asumirlo hasta donde se pueda, sin tomar funciones del gobierno, es necesario tener iniciativas y actuar solos, definitivamente (Dupont, Entrevista, 7 de Noviembre, 2013).

La actuación solitaria de las cooperativas y la atomización de las políticas públicas ha estado basada en la búsqueda del reconocimiento de la identidad distanciándose del concepto de Economía Solidaria, en la búsqueda de la defensa de la normatividad favorable a las cooperativas, como indica Belisario Guarín, consultor y asesor jurídico de Confecoop,

En los últimos veinte años cambian las políticas (...) cambian las reglas del juego, iniciando una pelea del movimiento cooperativo para demostrar su naturaleza no lucrativa, y que eran entidades con un régimen especial, siendo un esfuerzo crear argumentos tributarios para sostener esas exenciones. Claramente eso no es política pública, eso es defensa para que no cambie una política pública de tratamiento favorable a las cooperativas, y a partir de ese momento empieza el Estado a preocuparse del crecimiento (Guarín, Entrevista, 3 de Noviembre, 2014).

Una de las dificultades para garantizar la participación en el ciclo de las políticas públicas del Sistema de Economía Solidaria, y en concreto de las cooperativas, está relacionada a la capacidad del Gobierno para tener personal cualificado sobre las cooperativas y la elaboración de la normativa,

(...)La cuestión de la ley, es la malinterpretación por decreto, por circulares, esto es un grave problema no solamente de Colombia, sino también de muchos países, es todo el arte de hacer la ley. La ley que dicte, digamos, los principios sin reglamentar los detalles para dar espacio al decreto a la ejecución, pero los principios que no se puede disgregar por un decreto, en esto yo no tengo una solución, pero hay un problema de esto, con frecuencia sucede, o la ley es tan detallada, que no da espacio al gobierno ni a las cooperativas para definir sus estatutos, o es demasiado general, entonces abre el espacio para ser violado por el gobierno. (...) lo esencial no es el derecho, lo esencial es la educación... (...), durante toda mi educación nunca he oído la cooperativa, y menos la palabra derecho cooperativo, entonces como se puede esperar que un legislador, jurista más tarde, qué sabe de las cooperativas... eso es imposible (Henry, Entrevista, 6 de Diciembre, 2013)..

La situación en Colombia ha sido evidente, cuando se analizan las cooperativas de trabajo asociado, que crecieron haciendo evidente el fenómeno cooperativo desde 1995 a nivel nacional en la economía, bajo el impulso y respaldo de proyectos de aplicación de metodologías avaladas por las Naciones Unidas (ej. Desarrollo Empresarial Participativo).

Durante quince años (1995-2010), la descoordinación de la política pública respecto a las cooperativas de trabajo asociado ha tenido bases en la incapacidad de dar claridad por parte de gobiernos sobre la normativa ante la contratación con cooperativas de trabajo asociado por parte de terceros,

(...) la gran dificultad que nos creo la legislación es que le dijo al empresario que tenía que contratar directamente cuando se trate de actividades misionales permanentes, eso ha sido un dolor de cabeza...qué es lo misional permanente, hasta donde vamos a llegar en lo misional permanente. (...) En realidad lo que paso es que hubo una falla dentro de esa vigilancia. (...) (Correa, 15 de Noviembre, 2014)

Igualmente, desde el gremio cooperativo se reconoce el grado de improvisación que se tuvo, debido a la incapacidad del gobierno de poner en marcha la supervisión,

Respecto al tema de control y supervisión, también nosotros -el gremio- nos tenemos que ingeniar y dar alguna orientación hacia las cooperativas (...) esto debería hacerlo

el gobierno pero uno asume eso (...). Hoy hay un problema de riesgo reputacional, de prevención, de desconfianza en el nombre cooperativa, porque se han creado cooperativas falsas de trabajo asociado, de aporte y crédito, (...) actuando al margen de la ley (Dupont, Entrevista, 7 de Noviembre, 2013).

La situación de falta de control y supervisión por parte del Estado se debió a los cambios organizativos de la Superintendencia de la Economía Solidaria y de las transformaciones del Ministerio del Trabajo tratadas en capítulos anteriores. Al igual que una falta de actuación por parte del gremio cooperativo para ejercer su autoregulación.

De las conclusiones más evidentes, desde el análisis del ciclo de la política pública, ha sido la incapacidad de dar forma a las decisiones e implementar las políticas públicas de fomento de la Ley n. 454 de 1998. Aunque la dificultad de la ley fue la readaptación de su propósito *in itinere*. La ley nació para ser un instrumento de modernización y de legitimidad jurídica de la Economía Solidaria, como proceso iniciado por el CONPES n. 2823 de 1995, y tuvo que reacomodarse a temas de vigilancia y control para las cooperativas de ahorro y crédito que estaban inmersas en la crisis del sistema financiero colombiano en 1998.

En palabras de Darío Castillo, presidente ejecutivo de Confecoop (enero, 2014 – junio, 2015),

Todo lo que se derivó de la Ley n. 454 de 1998 como teoría del comportamiento creo que fue excelente, incluso el documento CONPES n. 2823 de 1995, yo creo hay un escenario que no se puede, no se supo aprovechar. La existencia de un CONES, que no ha funcionado como se esperaba, un FONES que no existió como tal, aunque dio como origen a algunos FONES regionales, (...) la creación de un Departamento Nacional Administrativo de la Economía Social y Solidaria en Colombia, como Ministerio Técnico que incluía no solo el tema cooperativo, es decir superando lo que en su momento fue el DANCOOP, creo que fue un acierto, que lamentamos se haya perdido, (...) y el hecho de haber generado la SUPERSOLIDARIA creo que tal vez la existencia de FOGACOOOP como un fondo de garantías, creo que también fue un acierto, tal vez no ha sido en la práctica lo que se esperaba de este fondo de garantías, (...) (Castillo, Entrevista, 10 de Marzo, 2014).

Ante la imposibilidad de dar respuesta a las expectativas de la Ley n. 454 de 1998 desde la implementación de la institucionalidad diseñada, se optó por dar mayor relevancia e importancia en los planes nacionales de desarrollo entre 2002-2010, con la intención de articular políticas públicas nacionales dirigidas específicamente a la Economía Solidaria. El resultado fue la formulación de un nuevo CONPES después de quince años del anterior (n. 3639 de 2010). El CONPES fue tenido en cuenta en el diseño del Plan “Prosperidad para Todos” pero no fue recogido en las bases del Plan, así que sufrió de estar “en tierra de nadie”, a caballo entre un gobierno y otro. El Plan

tuvo a bien precisar que las organizaciones de la Economía Solidaria son empresas, en línea con la estrategia de impulsar su desarrollo empresarial por parte del CONPES y la Ley n. 454 de 1998.

Las políticas públicas durante la última fase (*La Atención desde el control total*) se caracterizaron por la mayor atención que se puso sobre las cooperativas de trabajo asociado, en la búsqueda de medidas para protección del trabajo decente. Aunque la totalidad de normativa no fue percibida como política pública por parte del gremio cooperativo. Es así como interpreta Carlos Acero, presidente ejecutivo de ASCOOP (2005-junio, 2015) y presidente ejecutivo de Confecoop (junio, 2015 – actualidad),

(...) en los últimos años no ha habido ningún pronunciamiento de política pública, y a su vez traducida en normatividad o en acciones afirmativas administrativas, que ayuden, cada vez que sale una normatividad, nosotros sentimos que nos afecta en la operación. (...) no veo que el Ministerio haya iniciado su tarea de desarrollar su tarea de definir la política pública, hay buena intención, yo lo he dicho en público y en privado: "creo que la actitud del ministro en el último año ha cambiado favorablemente", pero no hemos empezado a desarrollar una política pública. A CONFECOOP le pidió el gobierno que el interlocutor directo entre el gremio, sector digamos, fuese el ministro, la ley dice que él es el responsable. Y otra vez volvemos que el interlocutor sea el Director de la UAEOS, eso es entender mal el papel de esa entidad, desde el Estado y desde el sector.

Es de la misma opinión Luis Eduardo Otero, director de la UAEOS (noviembre, 2011 – junio 2015) encargado de la transformación del DANSOCIAL en UAEOS,

(...) los cambios en cuanto en política pública no han sido muchos, (...) veo a estos últimos gobiernos, pensando en fortalecimiento de la economía solidaria pero no enfocados en cambiar la ley, (...) excepto el del mes de noviembre del año 2011, donde el gobierno trabaja a nivel de entidad el tema de fortalecimiento de la economía solidaria, y hace la transformación de un Departamento (DANSOCIAL) a una Unidad Administrativa que es hoy Organizaciones Solidaria, ese es el cambio más relevante en cuanto a política pública. Crea un Ministerio de Trabajo y al ministerio se le encomienda toda la estructura de política pública.

Las políticas de fomento, fueron replanteadas desde la transformación del DANSOCIAL en UAEOS, lo que implicaría nuevos cambios en la estructura y funciones de la institucionalidad. Esta situación generó nuevos acuerdos desde la organización del “sector administrativo del trabajo”.

Según el Luis Eduardo Otero, se consideró la transformación como una decisión orientada al fortalecimiento institucional de la Economía Solidaria alienándose a los objetivos del gobierno desde la subordinación administrativa, sin la necesidad de generar modificaciones en la normativa sobre Economía Solidaria,

(...) en concreto la respuesta, los cambios han sido más para el fortalecimiento institucional, (...) logramos en el 2010 meter en el plan nacional de desarrollo el tema del fomento y fortalecimiento de economía solidaria, (...) Para mantener la institucionalidad y hacerla mucha más grande, que es lo que pensó el gobierno y acertó, con este cambio de DANSOCIAL a Unidad, por supuesto la transversalidad del acompañamiento con todas las entidades del Estado, (...) Nosotros, cómo estábamos trabajando, independientemente solo en fomento y fortalecimiento de la base asociativa para armar cooperativas, fondos de empleados, mutuales, otras asociaciones, quedaba muy desapercibido y aislado, nos especializamos y los excelentes funcionarios de la entidad se especializaron en temas prioritarios del gobierno, (...) (Otero, Entrevista, 26 de Noviembre, 2013).

Desde el “gremio cooperativo” la transformación del DANSOCIAL fue entendida como un debilitamiento de la institucionalidad, ya que se pasó a depender directamente del Ministerio del Trabajo. Este cambio implicó la pérdida de la incidencia en las políticas públicas desde la autonomía que podía proporcionar un Departamento Administrativo Especial. Siendo interpretado con una deslegitimación política, debido en gran parte a la deslegitimación social que estaba siendo percibida por la función social de las cooperativas de trabajo asociado.

En relación al cambio institucional la crítica a la organización burocrático-administrativa de la nueva entidad UAEOS se centraba en la desclasificación de la entidad,

(...) La UAEOS es una unidad de carácter operativo y ejecutivo, pero no es la responsable del diseño de la política pública, y menos de la interlocución, porque nos quedamos armando proyectos, pero yo creo que hay subirle el nivel al tema. Hay buena voluntad pero no hay instrumentos de política pública. Viene una oportunidad para hablar de que va a pasar después del conflicto armado, y cuando tengamos que gestionar el conflicto social (...) (Acero, Entrevista, 28 de Noviembre, 2013).

Así, el gran cambio de esta fase está relacionado a la transformación y reorganización de la UAEOS, debido a la formulación de políticas orientadas desde los planes nacionales de desarrollo del periodo de gobierno que incentiva la modificación de la estructura de fomento, desde argumentos relativos a la dimensión que viven las cooperativas del país. La modificación institucional no ha sido reconocida como una decisión positiva para fomentar el desarrollo de las organizaciones solidarias tampoco desde la comunidad académica. Como indica Hernando Zabala,

(...) las decisiones de los últimos gobiernos, utilizando un tiempo, periodo que vendría del 2002 al 2014, en los gobiernos nacionales, ninguna decisión ha sido positiva para el sector de economía solidaria, ni en visión de políticas públicas, ni en normas legales o actos administrativos (Zabala, Entrevista, 26 de Junio, 2015).

Las transformaciones y reorganizaciones del DANCOOP en DANSOCIAL y después en UAEOS, han sido elementos de retraso en la evaluación y la reformulación de nuevas políticas necesarias en relación a la demanda del Sistema de Economía Solidaria, compuesto por OESS con diferente idiosincrasia y necesidades. Ante esta situación el “gremio cooperativo” permaneció como atento observador,

(...) los planes de desarrollo de 2006-2010 y 2010-2014, con más énfasis, (...) con una precisión de concepto el tema asociativo, cooperativo se ha recogido en los planes nacionales de desarrollo. (...). De lo que se escribió de 2002 a 2006, que inclusive alcanzo e incorporo en uno de sus párrafos que el Estado colombiano iba a observar y desarrollar la RI93 de la OIT, que nosotros durante esos cuatro años lo que hicimos fue celebrar semejante hecho, no paso nada!. En 2006-2010 lo que hicimos fue un elemento transversal pero tampoco se logro nada (...). Aquí todos cabemos, pero cuando entendamos que las cooperativas no son un instrumento de marginalización, o sea de formalización de la marginalización, (...)(Acero, Entrevista, 28 de Noviembre, 2013).

Por parte del gobierno, se considera que las dinámicas del mercado han tenido mayor impacto en el fomento de la Economía Solidaria en esta fase –y la anterior-. Como nos detalla Natalia Ariza, directora de Formalización y Empleo en el Ministerio del Trabajo (2011- julio, 2013), sobre los actores de fomento de las cooperativas de trabajo asociado,

“No ha sido propiamente del sector de cooperativo, sino desde el sector productivo, porque siguiendo una racionalidad económica, he visto que las empresas privadas han encontrado una propuesta para dividir el proceso y quedarse con la mejor parte del negocio, dejando una oportunidad a los trabajadores contratados para que empiecen a involucrarse con otra función de la empresa (...)” (Ariza, Entrevista, 1 de Julio, 2014).

Aunque se refiere al contexto de las cooperativas de trabajo asociado, también las políticas formuladas en el documento CONPES n. 3630 sobre el desarrollo empresarial del sector solidario, han intentado generar e incentivar nuevas dinámicas desde la lógica empresarial que no han sido generadas por las cooperativas.

“Sin visión empresarial es muy difícil ordenar las cosas, es muy difícil pedir al Estado que ordene que diseñe ciertas políticas que favorezcan ciertos intereses, (...) ¿qué hizo el movimiento cooperativo para construir su desarrollo? La respuesta es nada. (...) Otra cosa, empezó a argumentar que las cooperativas eran diferentes, y en las normas de regulación prudencial que eran necesario adoptarlas en la actividad financiera, no las adoptaron y decían que no habían entendido” (Guarín, Entrevista, 3 de Noviembre, 2014).

La estrategia del “gremio cooperativo” ante la inacción del gobierno y la falta de estrategias oportunas de autofomento son la base de diagnóstico del retroceso en las relaciones entre el Estado y cooperativas,

(...) en estos últimos doce años ha habido un retroceso en las relaciones entre el Estado y el cooperativismo (...) la única decisión acertada ha sido darle un mejor

ordenamiento a la Superintendencia de Economía Solidaria, que partió de la definición de la Ley n. 454 del 1998 y que más o menos hacia el 2002 empezó a estructurarse de una manera más acertada. (...) no veo ninguna decisión positiva. Cosa contraria, podría estar ocurriendo en los gobiernos locales y departamentales o municipales. (Zabala, Entrevista, 26 de Junio, 2015).

La situación nacional sobre las relaciones entre el Estado y el Movimiento Cooperativo tiene rasgos diferentes de lo que ocurre a nivel local, donde el liderazgo toma un rostro diferente.,

“[e]n algunas experiencias particulares, en Antioquia hemos contado con un ejercicio interesante de formación de políticas públicas para el sector con una iniciativa que se hizo (...) mediante un acuerdo, que es el Acuerdo n. 41 del Consejo Municipal de Medellín. (...) Para este año en Medellín se contara con un Plan Decenal de Desarrollo de Economía Solidaria que se avalara a través de los planes de desarrollo territorial, y se también que en el Valle del Cauca, en particular en el municipio de Cali se ha estado el mismo ejercicio y pues no tenemos alguna relación de otros territorios. (...) el gobierno nacional no ha producido ni políticas públicas, ni normas positivas, mientras que los gobiernos locales, municipales -no te hice el recuento de otros municipios en Antioquia-, municipales específicamente están adoptando la economía solidaria como un modelo que puede ser posible para el desarrollo local (Zabala, Entrevista, 26 de Junio, 2015).

El caso de Medellín es revelador el impacto que ha dado la interacción entre los actores de la Economía Solidaria y el Estado (en su dimensión local y regional). Desde el Acuerdo n. 41 de 2011 de la Alcaldía de Medellín, los actores de la Economía Solidaria de Medellín han trabajado bajo la legitimación que garantiza la normativa; desde la Constitución Política de 1991 hasta el nuevo Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un Nuevo País” (2014-2018) (Alcaldía de Medellín, 2015, pp. 31-33). El impulso del Acuerdo n. 41 de 2011 sirvió para que los actores de la Economía Solidaria de Medellín se pudieran colocar estratégicamente en la agenda de políticas de la Alcaldía, antes del cambio de administración, comprometiendo la siguiente administración local con el *Plan Decenal de Economía Social y Solidaria para Medellín (2016-2025)* con el objetivo de dinamizar el sector, generando empleo decente y contribuir a la distribución de los ingresos (*ibídem*, p. 11).

De igual manera, en otras regiones el rol de la Economía Solidaria es fundamental. Es el caso del Departamento de Santander. El éxito del modelo solidario en Santander es descrito en la entrevista realizada a Miguel Fajardo, investigador y docente en temas de Economía Solidaria,

En el caso de Santander se debe a diversos motivos: 1) es (...) un modelo empresarial que se ajusta a las necesidades de la gente; 2) núcleos de personas o líderes que querían hacer transformación (...) aglutinados en el departamento de Santander, en torno a dos o tres corrientes de trabajo; de un lado la Iglesia Católica, (...) había otra corriente de

acción y pensamiento que eran los sindicatos. Los sindicatos en la región, por allá en los años 40-48, crearon varios sindicatos agrarios, y se incorporaron a un movimiento nacional que se llamo la Federación Agraria Nacional (FANAL), un movimiento sindical no progresista más bien conservador en su línea de pensamiento (...) Otro agente de promoción en la región, que eran externos a la comunidad, pero logran motivar a la comunidad para que se organicen cooperativas, fue el movimiento que se denominó en ese momento de UCONAL (Unión Nacional de Cooperativas de Colombia) (...). Por tanto; el primero la idea cooperativa, el segundo tener líderes y tercero tener promotores un poquito externos del movimiento cooperativo como factores de desarrollo cooperativo (Fajardo, Entrevista, 16 de Noviembre, 2013).

El desarrollo de la Economía Solidaria en el Departamento de Santander, en específico de las cooperativas, es detallado en los trabajos de Coque (2005) y Bucheli (2006) identificando el rol de los líderes de las cooperativas.

En lo referente a la política pública de fomento del Sistema de Economía Solidaria, ha sido evidente el uso de la Economía Solidaria como medio para implementar políticas públicas específicas. La casi totalidad de los documentos que han sido analizados en los capítulos anteriores CONPES consideraban la Economía Solidaria y las cooperativas como instrumentos complementarios evidenciando la acción del Estado.

Las reflexiones expuestas anteriormente concluyen que el Estado no ha un actor sido pasivo en la acción de fomentar la Economía Solidaria, se ha orientado a la instrumentalización y fomento de la Economía Solidaria en línea con sus objetivos, lo que implicó la generación de dependencia directa por parte de las cooperativas creadas desde la iniciativa del Estado.

Miguel Fajardo refuerza la anterior conclusión que hemos realizado desde el análisis histórico de la formulación de las políticas públicas. Miguel Fajardo reconoce que la sostenibilidad de las organizaciones de la Economía Solidaria se debe la misma iniciativa de las organizaciones,

“ (...) lo que hay de economía solidaria ha sido más iniciativa y fuerza de las organizaciones solidarias, que el mismo apoyo del Estado. El estado ha estado muy ausente, teniendo una herramienta muy importante y cuando lo ha hecho, por ejemplo en los programas de gobierno como Familias en Acción o del Ministerio de Agricultura (...), generan tal grado de dependencia política, ideológica con las comunidades que no logran lo que tiene que lograr una autentica cooperativa: que sean autónomas, auto-gestionadas, con participación de la gente y que no sean dependientes de otra empresa u otras institución.

En este caso las cooperativas impulsadas por el SENA por algún tiempo, quedaron legadas por los vínculos estatales. Entonces, el Estado, a mi juicio, ha hecho algunos apoyos, apoyos financieros, de subsidios, apoyos de promoción del desarrollo

cooperativo, pero ha tenido alguna equivocación sobre la política pública sobretudo en materia de la dependencia del Estado (Fajardo, Entrevista, 16 de Noviembre, 2013).

Las razones para que el Estado y el mercado instrumentalicen las cooperativas son diversas, así como sus consecuencias. Durante las diferentes fases hemos podido analizar el diseño y formulación de las políticas públicas, evidenciando impactos claros en la evolución de la forma cooperativa, mutual y de los fondos de empleados.

Han sido varias las críticas sobre el efecto de las políticas públicas ante una realidad voluble y dinámica, debido tanto a factores endógenos como exógenos. A continuación se quiere resaltar un factor endógeno que influye en el desarrollo de la Economía Solidaria, como ha sido revelado durante la exploración y recolección de datos a través de las entrevistas..

En estos últimos 12-14 años, la identificación de la barrera cognitiva-educativa tiene el consenso entre las personas entrevistadas. Las diferentes personas entrevistadas han detallado la existencia de un escaso conocimiento por parte de la población sobre la Economía Solidaria, al igual que el personal funcionario, políticos, medios de comunicación. Esta falta de conocimiento es considerada como una barrera central para el desarrollo propio de la Economía Solidaria y fundamental para evitar la instrumentalización por parte del Estado y de los cuadros directivos de la Economía Solidaria.

Ricardo Dávila, desde la experiencia de cuatro décadas en la formación, investigación, docencia universitaria y de educación continua, considera una barrera importante el desconocimiento sobre la Economía Solidaria,

(...) la barrera central es el conocimiento, que la gente sepa que es eso. la educación. (...). El problema central es que la gente no sabe nada de cooperativismo y puede estar basado en algunos directivos que más o menos entienden, pero 300 mil o 400 mil personas en el país tienen idea de lo que es el cooperativismo, que es la economía solidaria, pero del resto, sabe algo pero no entienden como puede ser eso. (...) realmente es un dialogo de saberes con las comunidades implicadas en los procesos para que la gente rápidamente tenga claridad de que si puede hacer algo. Pero se necesita que la gente sepa que es la economía solidaria, que entienda.(...), si seguimos en esa ignorancia, muy bien manejada por los dirigentes, porque esa ignorancia es lo que les ha permitido -dando también respuesta a la primera pregunta- aprovechar a las bases, algunas de ellos para hacer beneficios individual y no colectivo. (...) Son líderes, pero no son líderes que hacen una acción social con su gente, sin saber que el cooperativismo les puede ofrecer muchas salidas. (...) 30 años de experiencia, 20 años con 40 tipos, hombres y mujeres y todo lo que les decía les sonaba como nuevo, como si ellos no hubieran elaborado un concepto, es la cooperativa, pero qué es la cooperativa, qué es el cooperativismo, qué es la economía solidaria. (...) (Dávila, Entrevista, 13 de Noviembre, 2013)

Igualmente Carlos Pineda, desde su experiencia académica y profesional, evidencia la barrera que ha sido creada por la apatía hacia la educación cooperativa, derivando en tecnocracia cooperativa ajena al origen y misión de la Economía Solidaria,

“(…), una apatía hacia los procesos de educación cooperativa, porque es mal entendido el proceso, porque si un asociado de una cooperativa entendiese que le va a reportar además de un conocimiento, una posibilidad de aplicación en su entidad, pues estas personas podrían tener otra opción y otra visión frente a la importancia y a las posibilidades del sistema. (...) La gestión económica se ha desvirtuado un poco en los últimos treinta años en razón a que se prioriza o se da preeminencia a los resultados económicos que a la gestión social, entonces se ha conformado una especie de tecnocracia económica donde lo que importan son las cifras, los datos y no hay una gestión social que respalde eso y que de una mayor cobertura (...) Se debe manejar una relación permanente de construcción, de acercamiento para definir políticas, decretos y leyes que sean de mutuo beneficio, mientras que los otros sectores si tiene ese mecanismo de carácter político (Pineda, Entrevista, 7 de Julio, 2015).

El desconocimiento por parte de los poderes públicos es considerado también por parte del gremio cooperativo, en palabras de Clemencia Dupont,

(...) desconocimiento del modelo cooperativo en la mayoría de las instancias públicas, en algunos casos desconocimiento, en otros casos prevención, en otros caso animadversión y un control débil (Dupont, Entrevista, 7 de Noviembre, 2013)

De esta opinión es también Hagen Henry, que ha identificado en su larga carrera como consultor de la OIT, investigador y académico de referencia sobre el derecho cooperativo que el problema es la escasa capacitación y formación en los actores implicados,

(...) creo más que un problema de derecho, es un problema de educación, hablamos mucho de la educación de los cooperativistas pero hablamos muy poco de la educación de los funcionarios, de los parlamentarios, no saben nada de las cooperativas, que va a hacer, o invitan a un experto exterior, o tratan a las cooperativas como tratan las otras empresas. (...) (Henry, Entrevista, 6 de Diciembre, 2013).

En relación a la falta de educación y cómo se ha desvirtuado el proceso de gestión social de las cooperativas, Olga Lucía Arboleda, investigadora, docente y coordinadora de Grupo de Investigación ECOSOL de la Fundación Universitaria Luis Amigó, también destaca su importancia a la par del fortalecimiento de la intercooperación,

“(…) primero que todo los procesos de educación, educación solidaria, educación en economía solidaria, esos procesos hay que fortalecerlos mucho. (...) trabajar mucho en el proceso de intercooperación, difícil también de lograr en el sector” (Arboleda, Entrevista, 7 de Julio, 2015).

Olga Lucía Arboleda detalla la conexión de la educación con la intercooperación, que estaría dentro de la conformación de un Sistema de Economía Solidaria. Sobre el

tema de integración cooperativa o solidaria, Hernando Zabala coincide con Olga Lucia Arboleda, identificando la problemática del estilo de intercooperación en Colombia, considerando que;

(...) la configuración de la integración del cooperativismo en Colombia. (...) después de 60 años o de 55 años, se siguen manejando dos estructuras que son Ascoop y Confecoop. (...) hay otra situación grave que tiene el cooperativismo colombiano, que prácticamente desaparecieron las integraciones sectoriales (Zabala, Entrevista, 26 de Junio, 2015).

Las barreras de la educación, formación, información e intercooperación derivan de la concepción de un régimen cooperativo que tiene baja incidencia en las políticas públicas. Se identifica en Colombia una dificultad que tiene origen múltiple pero efectos únicos en la toma de decisiones e implementación de las políticas diseñadas a promover, fortalecer y proteger las organizaciones solidarias en el país.

En Colombia el paradigma de la Economía Solidaria tiene dificultades para ser reconocido como un modelo económico, que está determinado por aspectos culturales y psicosociales, como identifica Mario Bonilla (co-director de AgroSolidaria⁷⁰);

(...) yo creo que hay unos aspectos culturales, socioculturales o psicosociales que cooptan y reducen las posibilidad de expansión de una cultura solidaria, esos aspectos psicosociales de equivocadas percepciones del modelo económico solidario y por el otro lado hay unos comportamientos políticos de actores relevantes que crean barreras, murallas que impiden la expansión del modelo y que no generan una apuesta política nacional fuerte (Bonilla, Entrevista, 14 de Diciembre, 2015).

La incomprensión y las percepciones equivocadas sobre la solidaridad, junto con las barreras que configuran la Economía Solidaria y su supervisión, no dan respuesta a la necesidades de las organizaciones territoriales, haciendo que se vea limitado el ejercicio de asociatividad solidaria. Hernando Zabala plantea las barreras que limitan el derecho de asociación de la gente,

(...), un conjunto de barreras jurídicas, y una barrera de configuración interna del sector, fundamentalmente la configuración de los procesos de integración (...) esas barreras jurídicas están básicamente determinadas por una ciertas limitaciones al derecho de asociación de la gente (...) existen otras barreras, digamos sobre todo del ejercicio de una supervisión que es supremamente exigente, que para ciertas cooperativas en un territorio rural no tendrían cabida (...) Y en el segundo aspecto, además de la incidencia política, se trata de hacer el ejercicio de defensa a través de los temas judiciales que sea correspondientes al derecho de asociación, esto en el tema de las barreras jurídicas (Zabala, Entrevista, 26 de Junio, 2015).

⁷⁰ AgroSolidaria es un proceso autogestionado de organización comunitaria orientado a construir una Comunidad Económica Solidaria Agroalimentario, Artesanal y del Turismo Sostenible. (Fuente: www.agrosolidaria.org)

La incompreensión, la falta de formación y educación entre los diversos actores (internos y externos) del Sistema de Economía Solidaria hacen difícil el desarrollo del paradigma de Economía Solidaria. Estas barreras no son tan nuevas ya que en opinión de Francisco de Paula Jaramillo, quien fue director del DANCOOP (1982-1986), se han dado tres constantes en la historia;

1) Incompreensión por parte de las autoridades, sobre el fenómeno cooperativo, sobre lo que quieren la economía cooperativa y los métodos que utilizan la economía cooperativa. (...) 2) otro obstáculo que se va reduciendo poco a poco, es que las cooperativas tuvieron un comienzo como de apéndices de la economía capitalista, 3) hay que contar que en los medios de comunicación tampoco hay ni buena ni formación ni información sobre el cooperativismo, (...) no existe, por parte de los medios de comunicación una suficiente comprensión. (Jaramillo, Entrevista, 16 de Julio, 2014).

Por tanto, se evidencia la barrera cognitiva sobre la función de las estructuras de la Economía Solidaria que no facilita su legitimación en las políticas públicas como actor activo, aunque si existe una amplia y extensa normatividad para la regulación de las cooperativas y otras formas de la Economía Solidaria, que incentiva al gremio cooperativo en la defensa ante la excesiva regulación del Estado. Pero pasamos a realizar la conclusiones con mayor detalle.

8.2.1 Conclusiones sobre las entrevistas

La realización de las entrevistas ha suministrado información importante sobre el escenario de las políticas públicas en Colombia. Los expertos han evidenciado elementos para el diagnóstico y caracterización de la política pública dirigida a la Economía Solidaria en Colombia, poniendo atención a las cooperativas.

Los elementos que han sido evidenciados durante las entrevistas y que son reforzados por el la formulación de la política pública durante los años analizados son los siguientes:

(i) Se destaca la importancia de la Recomendación n. 193 de 2002 y la Declaración de Identidad Cooperativa, junto con otros documentos para orientar a los legisladores nacionales. La presencia de documentos de Naciones Unidas respaldan la aplicación practica de reformas y modificaciones legislativas, en relación a las cooperativas. Asimismo, como hemos podido ver en el análisis y caracterización histórica, los posicionamientos de Naciones Unidas han respaldado su intervención desde los años '60 hasta finales de los '90 a través de asistencia técnica a los gobiernos. A diferencia de otras organizaciones internacionales que han condicionado las políticas estructurales de Colombia (ej. Reforma agraria), las

intervenciones técnicas a través de proyectos conjuntos de Agencias de las Naciones Unidas (PNUD y OIT) se han orientado desde una única visión de las cooperativas, determinada por la definición de cooperativa y las acciones específicas que eran prescritas para obtener el reconocimiento y fomento.

(ii) Las intervenciones técnicas documentadas durante la caracterización histórica han tenido un importante impacto en la estructura nacional. Estas intervenciones se justifican desde la complejidad de la materia y la escasez de competencias entre los funcionarios públicos, un elemento común en muchos países de América Latina. Estas intervenciones aportan modificaciones a las instituciones normativas sin una participación de las organizaciones representativas. Aunque debe cuestionarse el grado de representatividad de estas organizaciones a la hora de su participación en las políticas públicas, ya que existe el riesgo de una desconexión entre las organizaciones representativas y la totalidad del sector cooperativo.

(iii) De igual manera, los expertos detallan y evidencian la existencia de factores exógenos determinados por los cambios y la evolución del mercado que han incentivado a actores privados y públicos para dinamizar la Economía Solidaria. La condición del mercado global ha determinado las dinámicas alejándose de una legitimación de las prácticas de fomento y promoción de privados. Como se tuvo ocasión de analizar con las cooperativas de trabajo asociado. Los intereses de actores externos fueron obviados por el Estado y el “gremio cooperativo”, siendo identificados para alcanzar mayor tasas de competitividad (ej. cooperativas de trabajo asociado), produciendo una crisis de legitimidad cooperativa, afectando al “gremio cooperativo” y el Estado con consecuencia del desprestigio y disminución de la reputación, por su incapacidad de control y vigilancia, cuando se dio el cambio de gobierno en 2010.

(iv) El rol del “gremio cooperativo” se ha orientado a la defensa y tutela de los intereses del mismo. Los actores internos -evidencian los expertos- han mostrado su incapacidad de gestionar el riesgo de la crisis de legitimidad y reputación ante la sociedad, generando desconfianza y precaución. Se puede considerar que se ha debido a la incapacidad para movilizar recursos e incidir en la agenda del diseño y formulación de nuevas políticas públicas, aún teniendo espacios de concertación diseñados en la teoría, pero con la dificultad para su aplicación debido al continuo cambio institucional que se ha podido evidenciar en su primera caracterización histórica.

(v) La fragilidad de un contexto institucional dinámico en continua transformación la nueva política pública, niega la legitimación política y social de la Economía Social y Solidaria, es percibida como retroceso en la relaciones entre el Estado y las cooperativas. La fragilidad del contexto institucional, caracterizada por actores públicos y privados que desconocen las características de las organizaciones de la Economía Solidaria o del conflicto dentro de las políticas públicas, han visto limitada su capacidad de actuación ante la reducción de espacios, debido a su transformación y subordinación a otras políticas, como son las políticas de calidad del mercado laboral, elementos ya evidenciados por la Recomendación de la OIT n. 193 de 2002.

(vi) La incapacidad de aplicar o adaptar las recomendaciones de la OIT en el contexto institucional, a pesar de estar previsto en el Plan Nacional de Desarrollo, pone en evidencia el rol paternalista del Estado neoliberal de intervención *a posteriori*. Esta actuación legitima la validez de la propia acción del Estado, pero se pone en entredicho cuando ha sido la formulación de políticas públicas que ha fomentado el fenómeno, como se aprecia del análisis de los documentos CONPES correspondientes de la fase denominada “El Resurgimiento de la Globalización”.

(vii) Del análisis cuantitativo, se puede definir que se ha retrocedido a cifras anteriores a la promulgación de la Constitución, en cambio desde una visión del estilo de formulación de las políticas públicas y el equilibrio entre actividades de fomento y control, se puede pensar a un escenario previo al proyecto Col. 76/016, previo a la creación del DANCOOP y un impulso a la co-construcción democrática de las políticas públicas (en términos de Vaillancourt, 2008), es decir al inicio de la fase que se ha querido denominar “La Integración hacia el Desarrollo”.

(viii) La relación entre las intenciones sobre las cooperativas y la Economía Solidaria en los diversos planes nacionales y su desarrollo en la formulación de los documentos CONPES se demuestra incoherente a nivel nacional. Esta incoherencia implica un aumento de costos por parte de los agentes (públicos y privados) para dar sentido a la toma de decisiones respectivas. Siendo necesarios nuevos acuerdos de poder entre actores que ven disminuir sus utilidades.

(ix) La continua transformación de las estructuras de fomento y la lenta construcción de nuevos arreglos institucionales, han sido elementos que han disminuido la legitimidad política de la Economía Solidaria en Colombia. Estos elementos caracterizan la trayectoria de la política pública de fomento cooperativo en Colombia, y junto con el carácter competitivo de los mercados, han hecho que las

instituciones no sean importantes para los actores como planteó North (1990 [2006], pp. 124-125).

8.3. Dinámicas institucionales presentes en las fases históricas

De las anteriores conclusiones de la discusión reflexiva de las entrevistas y la triangulación del análisis histórico, se plantean dos aspectos a definir:

- (i) respecto a las estructuras para públicas para el fomento, cuál ha sido la trayectoria identificada en el análisis de las relaciones entre el Estado y las cooperativas y Economía Solidaria,
- (ii) respecto a los espacios de diálogo y concertación, qué características han tenido los espacios de diálogo y cuál ha sido su trayectoria.

8.3.1 Trayectoria de la estructura de fomento

Durante los cien años que se han analizado en los capítulos anteriores, el diseño, formulación implementación y evaluación de las políticas públicas para las cooperativas y la Economía Solidaria ha tenido diferentes entidades responsables.

Durante la primera fase (El Origen), la Superintendencia Nacional de Cooperativas estuvo adscrita a diversos ministerios, entre ellos el Ministerio de Industria y Trabajo, a quien explícitamente la Ley n. 134 de 1931 da las competencias para conformar el Consejo Nacional de Cooperación. En una primera reforma o reorganización ministerial, la Superintendencia pasa a estar adscrita al Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión Social (1938), seguidamente la Superintendencia pasó a estar adscrita al Ministerio de la Economía Nacional (1940) para volver al anterior ministerio en 1944.

Será a partir de 1981, año de creación del DANCOOP y su evolución en DANSOCIAL que las OESS tendrían una entidad con rango de ministerio para formular y dirigir las políticas públicas nacionales hasta el año 2011, año de transformación del DANSOCIAL en Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias.

Después de la Ley n. 1444 de 2011, el Ministerio de Protección Social y Salud se convierte en Ministerio del Trabajo y Ministerio de Salud. El Decreto n. 4108 de 2011 otorga al Ministerio del Trabajo las competencias en materia de diseño, formulación y evaluación de las políticas públicas para las actividades de la Economía Solidaria y adscribe la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias al sector trabajo de la cual es encargado el Ministerio.

En concreto las funciones para construir propuestas de generación de trabajo productivo asociativo y el trabajo no asalariado recae en la Subdirección de Formalización y Protección el Empleo (Art. 15 coma 1º y 2º del Decreto n. 4108 de 2011). Esta Subdirección le compete las funciones propositivas en coordinación con otras entidades competentes de las políticas, programas, planes y proyectos relacionados a la generación de ingresos a través de auto-empleo y emprendimiento, asimismo tiene las competencias en las políticas de formalización laboral con población vulnerable (*ibídem*, coma 3º). De igual forma y como elemento central la Subdirección tiene la competencia en materia de promoción de estándares laborales y el diseño y promoción de sistemas y mecanismos para formalizar el empleo en todos los tipos de empresas y emprendimientos existentes incluyendo las organizaciones de la economía solidaria (*ibídem*, coma 5º), lo que podríamos definir como emprendimientos solidarios y asociativos.

No menos importante es la función que tiene la Subdirección en la regulación de las precooperativas y cooperativas de trabajo asociado y el autoempleo, en *pro* de los derechos fundamentales.

La estructura responsable de la Subdirección de Formalización y Protección del Empleo es la Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar, la cual tiene atribuida la función de proponer lineamientos de política desde un enfoque integral para fomentar el emprendimiento en proyectos productivos y esquemas asociativos y solidarios, relacionada directamente a la promoción con las entidades territoriales la organización de formas asociativas para el fomento del empleo (Art. 13, coma 5º y 7º del Decreto n. 4108).

De igual modo, pero con mayor espectro se define la capacidad de proponer, dirigir e implementar políticas en materia de promoción y gestión del empleo, autoempleo, empleo rural y formalización laboral entre otras se han otorgado como competencias al Despacho del Viceministro del Empleo y Pensiones, actividades orientadas a proponer e implementar estrategias que fomenten la creación de empleos bajo el principio de trabajo decente (Art. 12, coma 1º y 2º del Decreto 4108).

De esta manera, las funciones del Despacho del Ministro se centran en la coordinación y supervisión de los planes y programas que desarrollen las entidades adscritas o vinculadas al Ministerio (art. 6 coma 8º del Decreto n. 4108). En específico, se refiere a la coordinación y supervisión de todos aquellos planes y programas llevados a cabo por la Unidad Administrativa Especial de las Organizaciones

Solidarias. Por tanto, en 2011, la transformación del DANSOCIAL implica la vuelta a la dirección y formulación de políticas pública al Ministerio del Trabajo como se había sido diseñado en sus orígenes.

Es importante, indicar que la UAEOS ha mantenido la autonomía presupuestal, pero con el rol de actuación de las políticas públicas diseñadas y evaluadas por el Ministerio del Trabajo, como hemos visto en los anteriores párrafos. Por tanto, la evolución de la entidad pública evidencia un doble discurso sobre la relevancia que planteaba en la primera década del siglo. Los planes de desarrollo y los documentos CONPES fortalecen la institucionalidad entorno a la Economía Solidaria, siendo legitimada por el Estado en sus acciones para el desarrollo social como modelo empresarial alternativo, pero la estructura es debilitada y subordinada a políticas ministeriales.

8.3.2. Relevancia presupuestal de las entidades nacionales de fomento y supervisión

La actual UAEOS y Supersolidaria son las entidades que desarrollan directamente las funciones que emanan de la Carta Constitución: protección, promoción, fortalecimiento y estímulo (art. 58.3 y 333.3 de la Constitución Política).

Hasta 1998, las funciones definidas por la Constitución de 1991 se mantuvieron en la misma entidad, el DANCOOP. Teniendo un división especial para la protección en la Superintendencia que sería separada del DANCOOP en la transformación en DANSOCIAL. Así por tanto, el rol de fomento, entendido como promoción, fortalecimiento y estímulo recayó únicamente en el DANSOCIAL hasta su transformación en la UAEOS. En los próximos párrafos se pondrá atención en el presupuesto que han tenido las diferentes actividades de fomento en los últimos diez años.

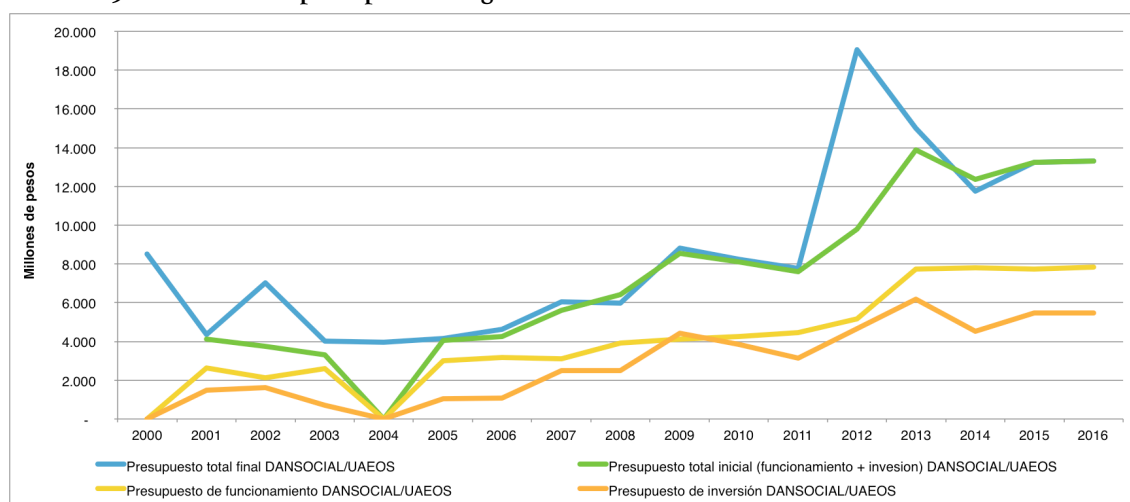
El proceso de diseño, aprobación y ejecución del presupuesto es un proceso coherente con el diseño y formulación de la política pública. En la asignación presupuestal participan actores con diversos intereses y el resultado final depende de la institucionalidad diseñada desde la planeación nacional, siendo evidente el modelo de participación efectuado por el Estado.

En la revisión de las leyes del Presupuesto General de la Nación se pueden identificar dos tipos de partidas de gasto de las entidades de fomento. El primero dedicado a los gastos de funcionamiento, orientados a cubrir los gastos de personal y estructuras. El segundo orientado a las inversiones específicas de los programas y

proyectos que se declinan en las actividades específicas para el fomento de la Economía Solidaria.

En el análisis desde el año 2000 hasta la fecha se puede identificar como los gobiernos de Colombia han sido más favorables al fomento y desarrollo de la Economía Solidaria incrementando el presupuestos del DANSOCIAL/UAEOS. En el próximo gráfico se ve como en los dos momentos de transformación el presupuesto tanto del DANSOCIAL como de UAEOS se vio aumentado respecto al presupuesto inicial, siendo significativo el aumento de presupuesto a final del 2012 que tuvo la UAEOS.

Gráfico 23. Evolución del presupuesto de gasto de DANSOCIAL/UAEOS. Periodo 2000-2016⁷¹.



Fuente: Elaboración propia a partir de consulta datos leyes presupuestales y datos en Portal para la Transparencia Económica (Ministerio de Hacienda). Las cantidades están en pesos colombianos corrientes.

Otra evidencia que sobresale está relacionada a cómo se distribuye el presupuesto de inversión y funcionamiento inicial. Por tanto, se pueden alcanzar diversas conclusiones iniciales: (i) las transformaciones de la entidad de fomento produjo un aumento en el presupuesto de gasto coyuntural, (ii) el presupuesto de gasto siempre ha sido como media más alto que el presupuesto de inversión, (iii) el gasto de funcionamiento es más elevado en los años posteriores a la transformación, y en el caso del DANSOCIAL se consiguió igualar siete años después de la organización del Decreto n. 1566 de 2000 por el cual se adopta la estructura y se señalan las funciones a la entidad, (iv) el presupuesto ha ido ligeramente en aumento respecto a la serie temporal de datos recogidos, cayendo únicamente en 2010-II, años posteriores a la caída del PIB nacional por la crisis internacional.

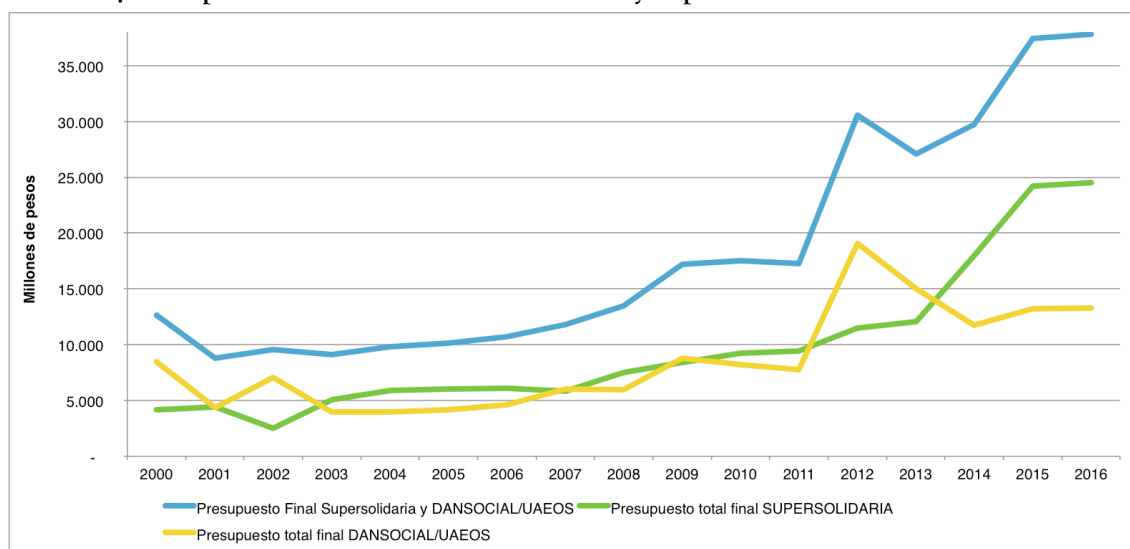
⁷¹ El año 2004 no se encuentran datos registrados del presupuesto total inicial y de funcionamiento.

La pregunta que surge ante estas conclusiones previas está relacionada a la comparación con la otra función que ha definido el legislador en la Constitución Política, la supervisión.

La supervisión está relacionada a la protección y vigilancia tanto de la forma asociativa de las organizaciones solidarias, como la protección de la integridad doctrinal del Sistema de Economía Solidaria en el país.

El siguiente gráfico muestra la evolución del presupuesto final destinado al fomento y supervisión de las organizaciones solidarias.

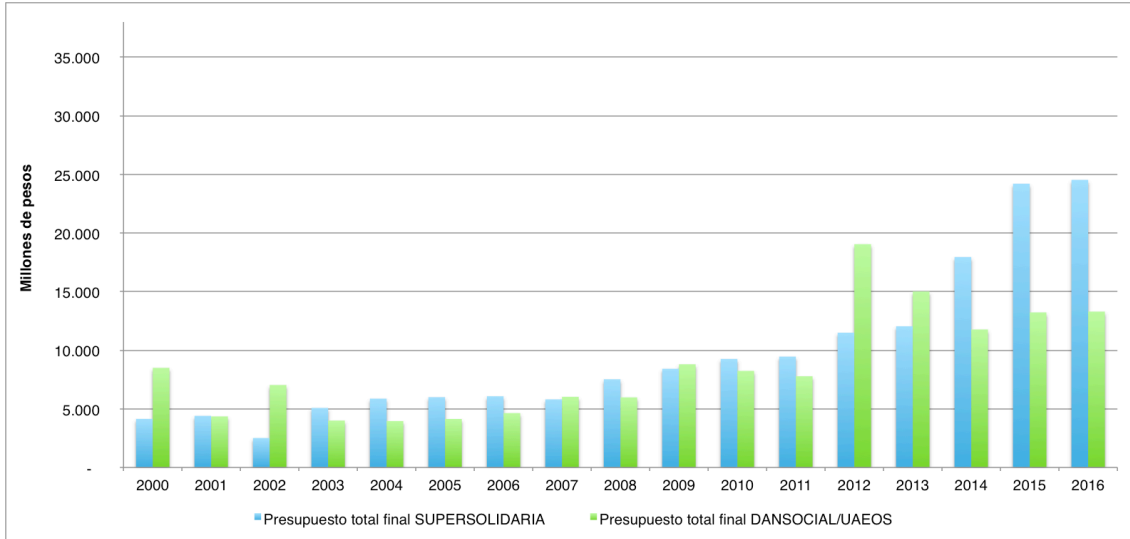
Gráfico 24. Presupuesto final de DANSOCIAL/UAEOS y Supersolidaria. Periodo 2000-2016.



Fuente: Elaboración propia a partir de consulta datos en Portal para la Transparencia Económica (Ministerio de Hacienda).

Como se puede observar en el gráfico, el presupuesto de gasto de la Superintendencia de la Economía Solidaria ha sido ligeramente superior a partir del 2001 -igualándose en tres años-, pero desde el 2014 es claramente superior al presupuestos destinado a fomento por parte de la UAEOS. A su vez, el presupuesto de gasto destinado a las actividades de fomento, salvaguardando los dos momentos posteriores a la transformación, ha sido menor, como se evidencia a partir de 2014.

Gráfico 25. Presupuesto final anual de DANSOCIAL/UAEOS y Supersolidaria. Periodo 2000-2016.



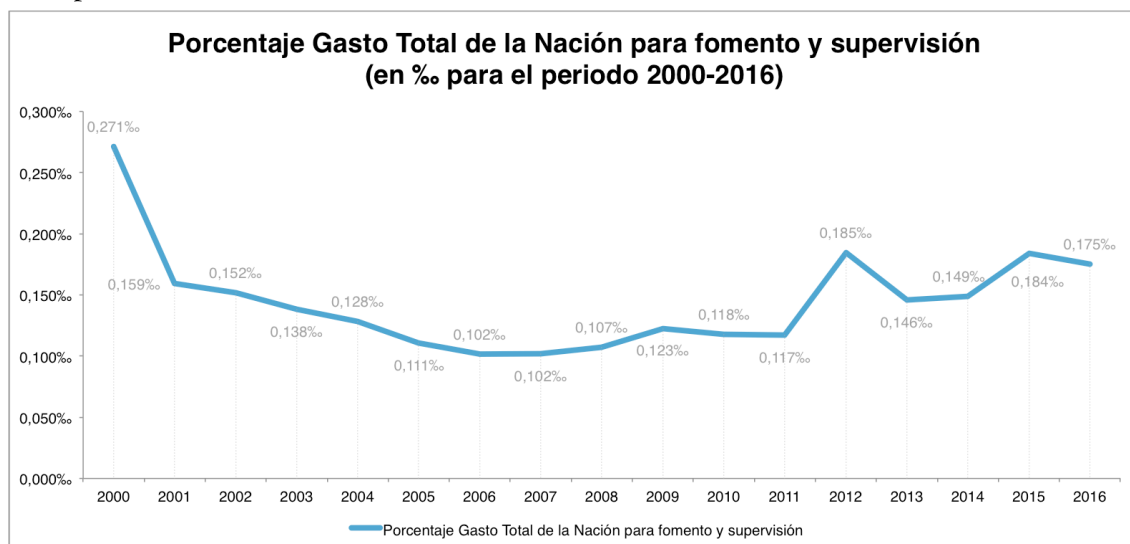
Fuente: Elaboración propia a partir de consulta de datos en Portal para la Transparencia Económica.

La conclusión es evidente: desde la reestructuración del DANSOCIAL existe un ligero aumento interanual del presupuesto (en pesos colombianos corrientes) en las dos entidades, con mayor incidencia en la función de protección (vigilancia y control) realizada por la Superintendencia. Sobresale el año 2002 por la disminución de la financiación de la Superintendencia, momento en el que la constitución de cooperativas de trabajo asociado llegó a su número máximo anual en el año 2013.

Para conocer la relevancia e importancia de la evolución de las políticas públicas, a continuación se realiza el análisis de la serie temporal del gasto en fomento y supervisión diseñado en la leyes presupuestales.

De los datos que se pueden ver en el siguiente gráfico, se calcula que el gasto en relación al presupuesto de gasto de la Nación tuvo un promedio de 0,145% durante el periodo analizado.

Gráfico 26. Relación del presupuesto de gasto dedicado a fomento y supervisión respecto al Presupuesto de Gasto de la Nación. Periodo 2000-2016.



Fuente: Elaboración propia a partir de consulta Ministerio de Hacienda - Portal de Transparencia (2015).

Los datos anteriores demuestran el grado inverso de relación entre el diseño y formulación de políticas públicas y el compromiso de recursos para cumplir las estrategias y funciones que se han visto en el capítulo anterior.

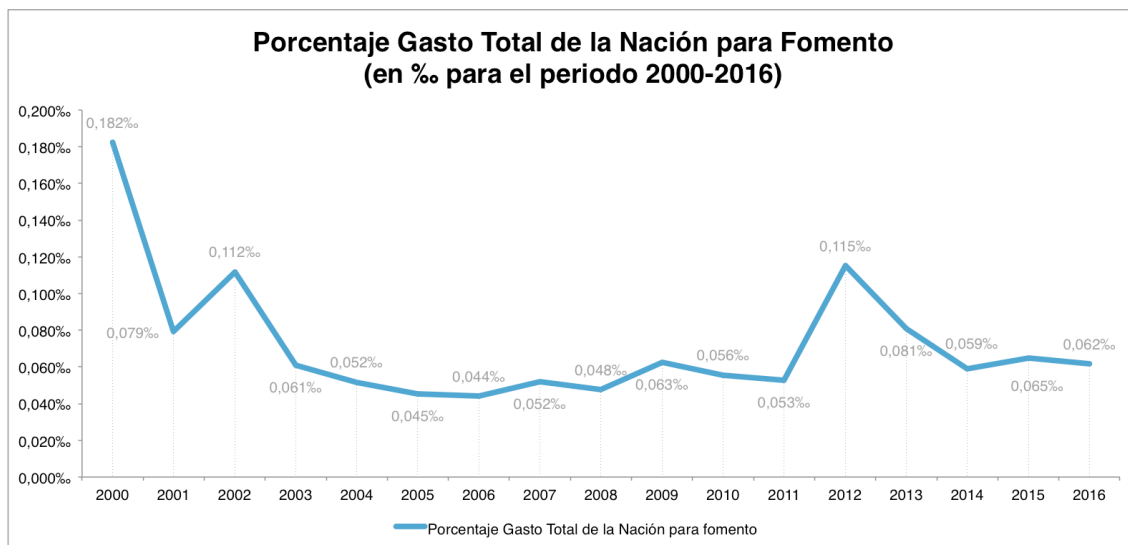
Como se evidencia existe una tendencia a la disminución del presupuesto de gasto durante los Planes Nacionales de Desarrollo del 2002-2010, correspondientes a “Hacia un Estado Comunitario” y “Estado Comunitario” del gobierno de Álvaro Uribe. cambia cuando el DANSOCIAL es transformado en UAEOS, a pesar del crecimiento del producto interno bruto durante el periodo.

El presupuesto de las dos entidades de fomento y protección aumenta, siendo mayor el presupuesto dedicado a la Supersolidaria, como hemos visto en gráficos anteriores. Lo que implica un doble discurso entre la formulación de políticas públicas y su implementación, que debe corresponderse con la asignación de recursos.

Respecto al presupuesto de gasto anual para fomento y fortalecimiento con base al presupuesto total, se puede ver en el gráfico siguiente que la media de gasto proyectado inicial es del 0,072% en el periodo analizado respecto al presupuesto final de gasto de la Nación. Un presupuesto escaso ante las funciones definidas por planes y la formulación de políticas públicas específicas en los CONPES. La fase se corresponde al mayor número de CONPES (43) que identifican el rol de la Economía Solidaria como herramienta e instrumento de desarrollo social y empresarial para la población vulnerable.

La media de gasto destinado a la inversión es de 3.426 millones de pesos y dedicado al funcionamiento es de 4.646 millones de pesos, con un media total en el presupuesto de periodo 2000-2016 de 7.399 millones de pesos (corrientes) anuales⁷².

Gráfico 27. Relación del presupuesto inicial de gasto dedicado a fomento respecto al Presupuesto de Gasto final de la Nación. Periodo 2000-2016.



Fuente: Elaboración propia a partir de consulta de leyes presupuestales del periodo.

Del anterior gráfico se puede distinguir la influencia de la transformación y reorganización del DANCOOP en DANSOCIAL y éste a su vez en UAEOS, teniendo dos incrementos notables en el presupuesto de gasto y funcionamiento. Pero sin lugar a dudas la disminución del presupuesto destinado al DANCOOP antes de su transformación es significativo en relación al presupuesto de gasto general.

En la reorganización del sector trabajo, la Ley n. 1444 de 2011 transforma el DANSOCIAL en UAEOS y la adscribe al Ministerio del Trabajo, cabe, por tanto, el análisis de la evolución respecto al sector administrativo de referencia.

En el siguiente gráfico podemos observar la relación del presupuesto de gasto (final) del DANSOCIAL y la UAEOS como parte integrante del sector administrativo trabajo. Se ha calculado el presupuesto total del Ministerio del Trabajo, cuando era parte del Ministerio de Protección Social y Salud, desde la concepción de pertenencia del DANSOCIAL al sector administrativo del trabajo.

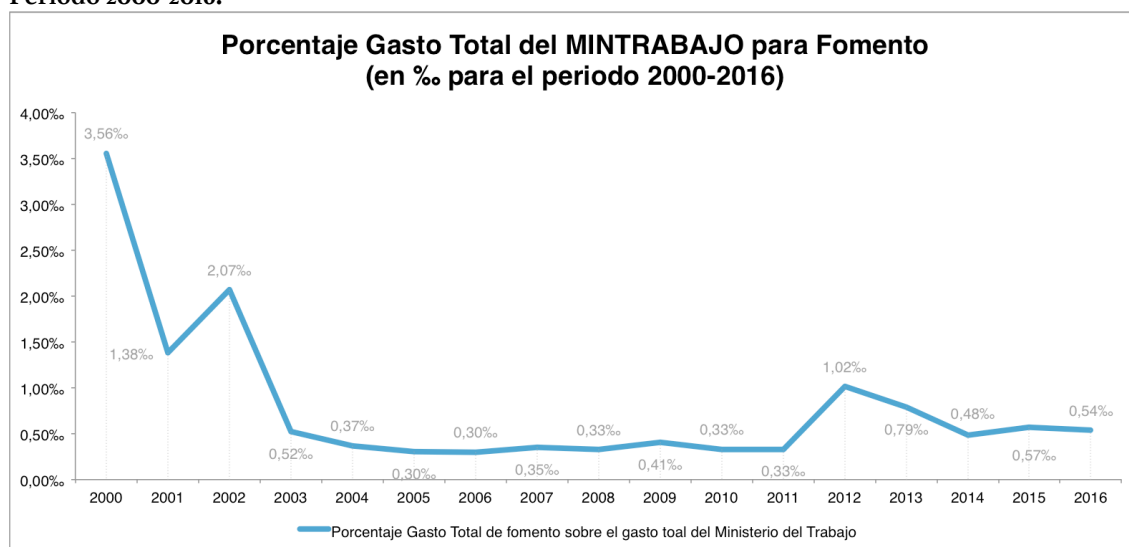
Como se puede observar, en el gráfico siguiente sobre la relación con el presupuesto total del sector trabajo, el presupuesto dedicado al fomento y fortalecimiento es mayor en la reorganización de la transformación en DANSOCIAL,

⁷² Los cálculos han sido realizados sin considerar los años 2000 y 2004 en la media de gasto de funcionamiento e inversión, desde la consulta a las leyes presupuestales, por no presencia de los datos en estos años.

disminuyendo considerablemente el presupuesto. Esto se debe en gran parte por mantener funciones de supervisión hasta el Decreto n. 1401 de 1999, que estructura la planta y las funciones de la Superintendencia, y el Decreto n. 1566 de 2000 que estructura las funciones del DANSOCIAL.

La disminución del presupuesto en relación al presupuesto dedicado al sector trabajo es significativo, manteniéndose ligeramente más alto después de la transformación de DANSOCIAL en UAEOS en 2011.

Gráfico 28. Relación del presupuesto de gasto final del DANSOCIAL/UAEOS con el sector trabajo. Periodo 2000-2016.



Fuente: Elaboración propia a partir de consulta de datos del Portal de Transparencia Económica (Ministerio de Hacienda).

Es de notar que el presupuesto destinado al sector trabajo incluye el presupuesto del SENA y otras grandes entidades públicas. El análisis que se realiza se centra en la observación respecto al diseño y formulación de las políticas públicas de las dos fases de inicio del siglo XXI, demostrando la incoherencia entre el diseño y formulación y la dedicación de presupuestos destinado a la entidad nacional de fomento de la Economía Solidaria.

De igual modo, se puede observar la disminución en la importancia de inversión, debida a las reestructuraciones y transformaciones de las diversas entidades públicas dedicadas al fomento durante el periodo analizado entre el siglo XX y XXI.

A continuación se analiza otros espacios diseñados para dirigir las políticas públicas de las organizaciones solidarias, siendo interlocutores del legislador y los actores que formulan las políticas públicas que deben realizar coordinación,

dirección, consulta y seguimiento. A continuación se detalla el rol y la evolución de los espacios e instituciones creadas para tales fines.

8.3.3. Estructura para el diálogo y concertación

En relación a los espacios de concertación entre los actores públicos y privados de la Economía solidaria y las cooperativas, desde la primera ley de cooperativas el legislador ha pensado en espacios de dirección y coordinación. En el primer caso, el *Consejo de Cooperación Nacional*, la participación estaba reducida a las entidades públicas, será a partir de las actividades del proyecto Col. 76/016 que iniciaran a diseñarse nuevos espacios de concertación público-privada.

De un análisis más exhaustivo se puede comprobar que los diferentes espacios, en las diferentes fases de diseño y formulación de planes, han ido cambiando de denominación, pero las competencias se han mantenido en torno a la coordinación, formulación y evaluación de las acciones dirigidas a su objeto de desarrollo: las cooperativas en específico o el Sistema de Economía Solidaria. De igual manera todos los espacios que se han creado han tenido un rol específico, caracterizándose por ser espacios de consulta para el Gobierno, con el objetivo de eliminar las barreras para desarrollo de las cooperativas, y a partir de 1998 también del Sistema de Economía Solidaria y de las organizaciones solidarias.

El origen del fomento cooperativo estatal estuvo marcado por el *Consejo de Cooperación Nacional* (creado por el art. 20 de la Ley 134 de 1931) bajo la dependencia del Ministerio del momento. Éste tenía una estructura cerrada a las entidades gubernamentales, teniendo una función consultiva sobre la dirección, fomento y difusión en el sistema de políticas públicas para las cooperativas. Este Consejo sería modificado por la Ley n.79 de 1988, que conformaría el Consejo Nacional Cooperativo, con la misma función pero con un carácter abierto y equilibrado entre los representantes de las cooperativas.

En 1980, a partir de la participación de las entidades internacionales (OIT y PNUD) en las políticas públicas y expertos nacionales se da vida a la *Comisión Interinstitucional para la Promoción y el Desarrollo de Cooperativas y otras formas de Economía Solidaria* (Decreto n. 2620 de 1980), con un carácter cerrado se orienta a coordinar la acción para lograr la generación de empleos productivos y mejorar de ingreso y participación comunitaria. Esta Comisión tendría funciones amplias en la implementación dando forma al PLANDECOOP, y se convertiría en la *Comisión de Concertación del Desarrollo Cooperativo* (Decreto n. 2873 de 1982) creada por el CONPES

n. 1916 de 1982, con el nuevo objetivo de velar por el cumplimiento del PLANDECOOP. Esta última Comisión tendría un carácter abierto, donde participaban representantes de la Economía Solidaria, teniendo mayor peso las cooperativas frente a las asociaciones mutuales y los fondos de empleados. El reciente DANCOOP tendría la función de secretaria.

Las anteriores comisiones tendrían su replica en 2010 cuando se crea la Comisión Intersectorial del Sector de la Economía Solidaria (Decreto n. 4672 de 2010) con el objetivo de coordinar las acciones de las entidades públicas que formulan e implementan la política del *sector de la Economía Solidaria, armonizando la regulación y políticas sectoriales pertinentes* (CONPES n. 3639 de 2010, art. 1). Esta Comisión tiene carácter abierto en la participación a diversos representantes y entidades públicas, pero limita el derecho al voto a las entidades con rango de ministerial.

Respecto a la identidad de la Economía Solidaria en las políticas públicas, se creó por primer vez el *Consejo Nacional de Economía Solidaria* (Decreto 2536 de 1986) con el objetivo de coordinar las acciones de las entidades públicas y privadas. Este Consejo fue el primero con la voluntad de generar diálogo y concertación de políticas públicas, siendo también órgano consultivo del Gobierno. El Consejo evolucionaría por la Ley n. 454 de 1998, y se convertiría en *Consejo Nacional de la Economía Solidaria* (CONES) aumentando las funciones al apoyo y ser espacio consultivo del Gobierno en la formulación y coordinación de políticas públicas nacionales. En este caso se ha visto la dificultad para constituir la legitimidad como espacio de dialogo, entendiéndose únicamente como un espacio de coordinación entre las organizaciones de la Economía Solidaria, según la reforma realizada por el Decreto 1714 de 2012.

El CONES del 1998, fue reglamentado por el Decreto n. 1153 de 2001, e invalidado por el Decreto n. 1714 del 2012. Esto se debió a la formulación del documento CONPES n. 3639 de 2010, que al respecto de la expedición del Decreto n. 1153 de 2001, considero que,

“(…) ha propiciado una desfiguración del modelo previsto legalmente, toda vez que en la actualidad la conformación de los CONES regionales y locales invitan integrantes de diversos sectores (alcaldías y gobernaciones, ONG’s y otras organizaciones sociales de desarrollo, Cajas de Compensación Familiar, EPS’s, entre otros) diferentes a los que estableció la ley” (DNP, 2010a, pp. 20-21),

Esta decisión puede ser considerada desde dos reflexiones; (i) la promulgación del Decreto n. 1153 limitaba la autonomía y la independencia del CONES, y (ii) una

ampliación natural en la participación en el CONES de organizaciones afines a los principios de la Economía Solidaria (como especifica el art. 6 de la Ley n. 454 de 1998) y actores públicos locales, convertirían los CONES locales y regionales en espacios de dialogo, diseño, formulación y concertación de forma natural.

La primera reflexión se basaba en la reglamentación exhaustiva que daba el Decreto n. 1153 de 2001 al CONES, identificando funciones, conformación, órganos de administración, funciones de la asamblea de miembros y otras funciones normales de naturaleza administrativa. El decreto establece también los capítulos regionales y locales como una estructura descentralizada y autónoma ya que tenían las mismas funciones que el CONES nacional pero circunscritas a su ámbito regional o local, dimensión que afecta a la segunda reflexión que se ha indicado. La posibilidad de generar una red articulada en el territorio de los CONES regionales y locales hubiera implicado una democratización de la representación del Sistema de la Economía Solidaria con la participación de otros actores públicos a nivel local.

La promulgación del Decreto n. 1714 de 2012 y derogación del anterior decreto implicó los continuos cambios institucionales a los que se ha visto sometida la Economía Solidaria, retrasando el proceso para crear un espacio de formulación, coordinación a nivel nacional y regional, de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos generales pertinentes al sistema de la Economía Solidaria (art. 20) que debería tener las siguientes funciones (Artículo 22º de la Ley n. 454 de 1998):

1. Fomentar y difundir los principios, valores y fines de la ES.
2. Formular, coordinar, promover la ejecución y evaluación a nivel nacional de las políticas, (...)
3. Integrar los componentes del sistema de la ES.
4. Aprobar sus propios estatutos y reglamentos internos.
5. Nombrar al Secretario Ejecutivo y demás cargos directivos(...).
6. Participar entes organismos de concertación del desarrollo nacional.
7. Ser órgano consultivo del Gobierno Nacional en la formulación de políticas (...)
8. Designar las comisiones técnicas especializadas (...)
9. Trazar las políticas en materia de educación solidaria.
10. Las demás que la ley, los estatutos y reglamentos le asignen

Según el artículo 21 de la Ley n. 454 de 1998, el CONES estaría compuesto por ,

1. Un representante de cada uno de los organismos de tercer grado y en el caso de la no existencia del órgano de tercer grado, de los organismos de segundo grado que agrupen cooperativas, instituciones auxiliares de la economía solidaria u otras formas asociativas y solidarias de propiedad.
2. Un representante de los capítulos regionales elegido por los capítulos que se crearán de acuerdo con el reglamento que expida el -CONES-.
3. El Director del Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, quien asistirá como invitado con voz pero sin voto.

La segunda reflexión, se basa en la posibilidad del CONES para tener capítulos regionales o locales, donde su representación dependerá del reglamento propio, reforzando la autonomía e independencia de la Economía Solidaria frente al Estado.

El Decreto n. 1153 de 2001 al reglamentar el CONES, fue reconocido como un organismo de apoyo de la Economía Solidaria, siendo un ente consultivo del Gobierno en la formulación y coordinación a nivel nacional de las políticas, estrategias, planes y programas y proyectos generales pertinentes (art. 1 del Decreto n. 1153). El Decreto en cuestión reafirma las funciones identificadas en la Ley n. 454, y además orienta el carácter integrador *del Sistema de la Economía Solidaria para que se pueda concertar con el DANSOCIAL una participación activa en la formulación, coordinación, a nivel nacional, de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos generales del sistema* (art. 14 de la Ley n. 454 de 1998).

El Decreto era altamente específico en la organizaciones y gestión, tanto del CONES nacional como de los CONES regionales, reglamentando sobre los integrantes, estructura y funciones de los CONES. La excesiva reglamentación serviría para argumentar la derogación del Decreto del 2001 a través del Decreto de 2012 n. 1714.

Por tanto el Decreto n. 1417 de 2012 establece la naturaleza jurídica del CONES como un organismo autónomo y consultivo del Gobierno Nacional como un interlocutor y canal de concertación (art. 1). El CONES es reconocido como entidad para mantener relaciones con el Estado, formulando políticas, estrategias, planes, programas y proyecto específicos para el desarrollo del sector, ante las instancias públicas (art. 2). Igualmente reconoce la capacidad del CONES nacional de autorizar los CONES regionales y locales (art. 3).

La inoperatividad del CONES, como espacio de coordinación entre los “gremios de las organizaciones solidarias”, ha producido un vacío en el liderazgo del Sistema

de Economía Solidaria en Colombia. Lo que ha disminuido la capacidad de diálogo con el Estado desde una lógica de coordinación y determinación del futuro de las organizaciones solidarias desde las mismas organizaciones. Esta situación no ha sido facilitada por la transformación de las entidades y las políticas públicas dirigidas a sectores específicos, estando condicionados por los efectos de la globalización de los mercados y las crisis financieras.

El rol de las entidades públicas y los espacios de diálogo no han alcanzado todavía el grado suficiente para liderar y coordinar los diferentes actores sociales y políticos, así como orientar las nuevas políticas para el desarrollo de los agentes económicos de la Economía Solidaria en el país.

8.6. Reflexiones finales

El capítulo ha expuesto los elementos identificados en las entrevistas, resaltando la desarticulación de las políticas públicas por falta de relaciones entre el Estado y la Economía Solidaria. Esto se basa en un sustento práctico, aunque el reconocimiento y la solicitud por parte de las Naciones Unidas se ha dado intensamente en los últimos veinte años.

De las entrevistas también se destaca la relevancia de la falta de información y educación cooperativa, no solo entre los funcionarios públicos, sino también entre los cuadros de dirigentes de las organizaciones solidarias, siendo un elemento contradictorio ante la estructura de organizaciones solidarias como son las cooperativas.

El capítulo se ha dirigido a analizar las entidades públicas de fomento, como es sugerido por los análisis de Argentina y Brasil. Se han analizado los espacios e instituciones de la toma de decisiones, implementación y proceso de creación de agenda, llegando a la conclusión que existe un doble discurso entre la formulación de las políticas públicas desde el inicio de siglo y los recursos destinados al fomento y promoción de la Economía Solidaria.

Se evidencia también el grado de desestructuración que ha ocasionado las reformas institucionales, haciendo que las instituciones económicas de la Economía Solidaria evolucionasen ante una falta de control, supervisión y pertinentes acciones de fomento y promoción. Ha sido el caso de la evolución cuantitativa de las cooperativas de trabajo, analizadas en su apartado específico, como consecuencia de la falta de control y seguimiento del efecto de las políticas públicas realizadas por el

DANSOCIAL, Superintendencia de Economía Solidaria y el Ministerio del Trabajo, a quien correspondían directamente y en primera persona las funciones definidas en los artículos de la Constitución Política.

Por tanto, el capítulo concluye con el análisis de los recientes espacios de concertación y dialogo público-privado, identificando la dependencia de la historia pasada sobre la generación de espacios que tienen altos costos de organización, con procesos de activación lentos que hacen ineficiente la institucionalidad diseñada para fines estratégicos.

Capítulo 9. Conclusiones finales

“(…) Se la mia tesi ha servito a stimolare qualcuno per fare altre esperienze di controinformazione tra operai (anche se le mie presupposizioni erano ingenuae) ho ottenuto qualcosa di utile”.

(Eco, 1977 [2009], p. 42)

ESTE TRABAJO DE INVESTIGACIÓN DOCTORAL ha definido la Economía Social y Solidaria como nuevo concepto que identifica un conjunto de emprendimientos asociativos. Se ha puesto atención en la formulación de las políticas públicas dirigidas al fomento y promoción de las empresas cooperativas como formas reconocidas dentro de la Economía Social y Solidaria, bajo el precepto de considerar las cooperativas como formas organizativas de la Economía Social y Solidaria con base al consenso de la comunidad científica.

La literatura sobre las políticas públicas en Iberoamérica se basa en el análisis de las decisiones tomadas. En cambio este trabajo de investigación doctoral ha querido aportar una nueva dimensión al análisis. Desde la tarea de descripción de las políticas públicas se ha puesto atención en los procesos de formulación de políticas públicas formuladas por el Estado, identificando las propuestas sobre la prescripción de la forma cooperativa. La investigación analítica y descriptiva se ha centrado en la República de Colombia, identificando las similitudes existentes en la promoción y fomento cooperativo respecto a otros dos países de la región: Argentina y Brasil. Para ello se ha analizado la trayectoria socioeconómica de las cooperativas y de las entidades públicas que tienen asignado el rol de promoción y fomento cooperativo.

El trabajo se ha estructurado en torno a la tesis siguiente:

La formulación de las políticas públicas para el fomento de la Economía Social y Solidaria ha garantizado su legitimación

Para contrastar la tesis se han construido dos hipótesis:

- (ii) el Estado ha reconocido la identidad de las cooperativas en la formulación de las políticas públicas para su fomento

- (iii) el Estado ha legitimado la función de las cooperativas identificándolas como actores para el fomento del desarrollo socioeconómico.

Estas hipótesis han sido diseñadas con dos objetivos específicos. El primer objetivo centrado en:

- a. identificar la incidencia de las recomendaciones de Naciones Unidas en las políticas públicas para el fomento cooperativo.

El segundo objetivo orientado a :

- b. analizar la relación histórica entre el Estado y las Cooperativas y la incidencia e implicaciones en la legitimidad de la Economía Social y Solidaria como sistema económico.

Los dos objetivos específicos corresponden al objetivo general de la tesis:

Describir las políticas públicas institucionales dirigidas a las cooperativas en Colombia, con incidencia en el sistema de Economía Social y Solidaria.

9.1. Síntesis de los capítulos

El trabajo de investigación ha tenido un enfoque neoinstitucional, apoyándose en la identificación de las estructuras del Estado y sus funciones en la formulación de la política pública de promoción y fomento cooperativo. De igual manera, se ha analizado la trayectoria y coherencia histórica de las instituciones pertinentes, siendo aquellas normas y reglas que determinan la promoción y el fomento cooperativo en Colombia. En el capítulo segundo, el trabajo ha creado su propio marco teórico nutriéndose de conceptos específicos que han sido conectores de la investigación. Así, el trabajo ha sido influido por tres enfoques: marxista, estructural-funcionalista y neoinstitucional.

La utilización de un enfoque compuesto ha dado la posibilidad de tener mayores elementos de análisis sobre la evolución de las instituciones. Desde el proceso histórico se ha podido interpretar la evolución de los arreglos de poder por parte del Estado en relación a las empresas cooperativas. La visión estructural-funcionalista ha resultado útil para definir conceptos y sus relaciones. El neoinstitucionalismo ha ofrecido a la investigación el soporte necesario para entender el rol de las instituciones, como conjunto de normas que evolucionan y tienden al cambio institucional. El enfoque neoinstitucional ha resultado útil para la construcción del

análisis en retrospectiva, bajo la premisa de que las instituciones sufren de dependencia de la trayectoria.

Asimismo, en el capítulo tercero, se ha definido el marco de teórico de referencia sobre los conceptos centrales de la Tesis Doctoral: Economía Social y Solidaria desde las cooperativas, la legitimidad como validez de la acción del Estado y la identificación del Ciclo de las Políticas Públicas. Esto con el objetivo de crear un guión de análisis enfocado en el rol del Estado colombiano como actor de reconocimiento y legitimación de las cooperativas y por extensión a la Economía Social y Solidaria colombiana.

La investigación doctoral ha definido su marco conceptual con el objetivo de dar mayor claridad a los conceptos de la tesis. Se ha realizado una aproximación a la Economía Social y Solidaria (ESS), desde diferentes aportes realizados por trabajos europeos y latinoamericanos respecto a las contribuciones en la creación de la concepto, cargándola de contenido teórico y práctico. La ESS ha sido definida como la síntesis donde convergen elementos de la Economía Social y la Economía Solidaria, con diferentes definiciones institucionalizadas en contextos geográficos, caracterizada por estar en continua evolución.

El análisis de la literatura más relevante sobre los conceptos ha evidenciado un consenso alrededor de la forma cooperativa, condicionada por el mercado y la formulación de políticas públicas específicas, como se demuestra en los casos de Argentina y Brasil.

De igual manera, se ha definido el concepto de legitimidad respecto a la acción del Estado frente a la ESS. El proceso de legitimación es realizado desde el reconocimiento de la forma jurídica por el Estado (legitimación jurídica), donde el Estado el único actor que valida y legitima los procesos que afloran desde la acción colectiva en coherencia con estructura y función económica (legitimación socioeconómica), siendo la formulación de las políticas públicas las que consolidaran y dan credibilidad a la ESS en último lugar (legitimación política). La legitimación de las tres dimensiones garantiza la ESS como actor social y agente económico.

El capítulo tercero finaliza con la definición de políticas públicas y sus modelos para el análisis. Se han planteado las políticas públicas como la extensión de la política para buscar respuestas a determinadas problemáticas. Así, la investigación ha visto las políticas públicas como un proceso de gestión de la autoridad pública legitimada para establecer acciones de coordinación en la comunidad. El apartado

define el proceso de las políticas públicas, bajo el modelo del Ciclo de la Política Pública considerándolo como instrumento para focalizar el análisis de las decisiones tomadas por los actores públicos y privados que están legitimados para participar en la política pública. Por el objetivo de la investigación, orientado por la acción del Estado, se ha focalizado el análisis en la fase de formulación de la política pública, es decir, donde se construyen las posibles soluciones que influyen en las instituciones y las estructuras que son determinadas para cumplir las funciones de promoción y fomento de la Economía Social y Solidaria.

Del estudio realizado al Ciclo de Políticas Públicas se ha establecido un análisis de dos ordenes o niveles; el análisis de primer orden basado en la formulación de la solución y un segundo donde se legitima la solución. Así, la investigación se ha especializado en el análisis de cinco tipos de documentos de política pública, considerando la dimensión nacional e internacional que se ha correspondido a los capítulos sexto y séptimo.

Los documentos con dimensión internacional se han considerado tres tipos referidos a las cooperativas. En primer lugar se han considerado las Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (R127 y R193), consideradas por estar dirigidas a la formulación de políticas públicas por parte de los gobiernos. El segundo documento han sido las Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas referidas a las cooperativas, como documentos que incentivan y motivan las políticas públicas. En tercer lugar, los Informes del Secretario General de Naciones Unidas relativos a las cooperativas y el desarrollo social, considerados como documentos que promueven y orientan las políticas públicas sobre las cooperativas entre los Estados miembros.

Para la dimensión nacional se han considerado dos tipos de documentos; Planes Nacionales de Desarrollo (PND) y los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Los primeros diseñan las soluciones para generar desarrollo en el país en periodos legislativos de cuatro años y los segundos formulan con mayor profundidad la solución, aumentando el grado de legitimación de la política nacional, con carácter general.

El capítulo cuarto ha tenido el objetivo de contextualizar la ESS en las políticas públicas, para ello ha identificado aquellos elementos que sobresalen en Argentina y Brasil. Se ha evidenciado entre los países elementos comunes en la trayectoria histórica de formulación de políticas públicas, tanto por los actores como por las

entidades de fomento y el énfasis en las cooperativas. Se ha destacado en los dos países su impulso desde el inicio del Siglo XXI a la ESS desde las entidades públicas de fomento, debido a la llegada al poder de gobiernos con programas de políticas para el fomento de la ESS. Los dos países se caracterizan por haber creado y fomentado espacios de co-construcción de políticas públicas con la sociedad civil.

En el caso de Argentina, el Instituto de Promoción de la Economía Solidaria trabaja para construir consenso en torno a la nueva Ley Federal de la Economía Solidaria. Esto implica que está dando forma a nuevos procesos de transformación que se vieron a finales del siglo pasado e inicios de éste, la recuperación de fábricas a través de la constitución de cooperativas de trabajo asociado, así como los programas de ayudas sociales a través de cooperativas de trabajo.

El caso de Brasil evidencia un proceso histórico similar a Argentina. El reconocimiento de las cooperativas como empresas diferenciándolas de aquellas con ánimo de lucro en la tercera década del siglo XX. La llegada al poder del Partido de los Trabajadores al inicio del siglo XXI y la convergencia de los movimiento sociales antiglobalización en la propuesta de nuevas formas económicas, hicieron que Brasil iniciase un proceso de fomento y fortalecimiento de la Economía Solidaria, a través de la Secretaria Nacional de Economía Solidaria.

La presencia de regímenes militares en los dos países condicionó el desarrollo de las cooperativas, arrastrándolas a la sombra del Estado, hasta finales de los años '80 e inicios de los años'90, que fueron recuperadas por los movimientos sociales como propuesta de organización productiva coherente con sus demandas. La relación de los movimientos sociales con la forma cooperativa ha sido la base para el cambio institucional que se daría en Argentina y Brasil al inicio del siglo XXI. En relación a Colombia, la fuerte presencia de actores externos a las cooperativas y la presencia de fuertes dinámicas del mercado, demostraran una tendencia diferente a la vivida en Argentina y Brasil.

El capítulo quinto se ha preocupado por introducir y exponer los elementos significativos para el estudio y análisis del caso de Colombia. Entre ellos una primera contextualización de las relaciones económicas que fundamentan el origen de la Economía Solidaria, así como una panorámica cualitativa y cuantitativa de las formas organizativas solidarias -como son definidas las organizaciones pertenecientes a la Economía Solidaria en Colombia-. Al igual que en Argentina y Brasil, en Colombia se observa que la acción del Estado se dirige en mayor medida a las cooperativas, a

través de políticas públicas de fomento, promoción y fortalecimiento de la Economía Solidaria.

El capítulo sexto ha realizado el análisis histórico de la evolución de la institucionalidad en Colombia en el siglo XX. Se ha realizado un análisis riguroso y la caracterización de la evolución de las políticas públicas dirigidas a promover y fomentar las cooperativas, en concreto los Planes Nacionales de Desarrollo y los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social. El capítulo se ha centrado en la fase de formulación de la política pública, identificando las implicaciones normativas en la evolución de las cooperativas.

El capítulo séptimo y octavo, ha presentado el análisis del siglo XXI. El capítulo séptimo sigue un esquema similar al capítulo sexto con el objetivo de facilitar la comparación entre las fases de la historia del fomento cooperativo que propone la Tesis Doctoral. Las fases propuestas para caracterizar la histórica de las políticas públicas en Colombia han considerado los ciclos de planeación nacional estructurados en torno a los cambios de legislatura.

A su vez, el capítulo octavo se ha enfocado en los 15 años, poniendo atención en la dependencia de la trayectoria de las políticas públicas de fomento y promoción con base a las estructuras nacionales. Además el capítulo cuenta con los aportes de las entrevistas realizadas durante la fase de investigación en campo, que han servido para orientar y poner mayor luz en los puntos relevantes sobre las barreras y aspectos del fomento y promoción de la Economía Solidaria. A través de las entrevistas a informantes clave y los elementos comunes identificados en el análisis de las dinámicas históricas, el capítulo octavo sintetiza las implicaciones de las políticas públicas, así como la evolución de los espacios de consulta y diálogo entre el Estado y las cooperativas, en comparación con el análisis realizado a Argentina y Brasil. El capítulo ha dedicado también espacio a la evolución de los recursos destinados a la entidad de fomento durante las dos fases propuestas para analizar el siglo XXI.

Para estructurar los capítulos sexto y séptimo se ha realizado el análisis de los argumentos que justifican la política pública específica y a quiénes va dirigida. En el caso de los documentos de Naciones Unidas se han considerado los documentos que reconocen la identidad y función de las cooperativas: la Recomendación n. 127 de 1966 y n. 193 de 2002 de la OIT, los siete informes del Secretario General de Naciones Unidas sobre las cooperativas en el desarrollo social y las resoluciones de la

Asamblea General de Naciones Unidas desde 1968 hasta la fecha, con el objetivo de identificar la incidencia de las recomendaciones.

De igual manera, a nivel nacional se han analizado 109 documentos CONPES que han contemplado el rol de la Economía Solidaria y las cooperativas, más 3 documentos CONPES dirigidos exclusivamente a las cooperativas y a la Economía Solidaria, también lo 12 Planes Nacionales de Desarrollo del periodo entre 1959 y 2014, incluyendo el último Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018). Las fases analizadas entre 1959 y 2014 han sido precedidas del análisis de una fase inicial que ha previsto el periodo de 1913 hasta 1959.

La originalidad del trabajo y densidad de análisis que tiene la Tesis Doctoral está representada en los tres últimos capítulos. Los capítulos proponen fases históricas estructuradas desde el cambio institucional y la evolución de los espacios para el diálogo público-privado. Por tanto, se caracteriza el estilo de formulación de la política pública para las cooperativas y la Economía Solidaria, identificando si existe reconocimiento y legitimidad que garantiza la identidad y funciones de la Economía Social y Solidaria.

A continuación se presentan las conclusiones dando respuesta a las preguntas orientadoras de la Tesis Doctoral.

9.2. Conclusiones sobre la caracterización histórica

La propuesta de las fases plantea un análisis en retrospectiva de un siglo de historia en la evolución de las instituciones que han promovido y fomentado las cooperativas, en diferentes momentos y bajo lógicas diferentes en Colombia. Los momentos identificados se corresponden a momentos históricos que han condicionado la formulación de las políticas públicas.

El trabajo de investigación doctoral guiado por las dos hipótesis que conforman la tesis central, ha diseñado las siguientes preguntas:

Para la hipótesis: *“el Estado considera las recomendaciones de Naciones Unidas en el diseño de las políticas públicas para las cooperativas”*, se han planteado la siguiente pregunta:

1. ¿Cuál ha sido la incidencia de las recomendaciones de Naciones Unidas y la OIT en las políticas públicas?

Para la hipótesis: *“el Estado reconoce la función de las cooperativas en el desarrollo socioeconómico”*, la pregunta que se corresponde a la hipótesis:

1. ¿Qué implicaciones han tenido las relaciones entre el Estado y las cooperativas?

Para realizar un análisis organizado y sistemático de la formulación de la política públicas orientado a establecer las relaciones entre el Estado y la ESS, se han propuesto las siguientes fases:

1. “El Origen” entre 1913 y 1959;
2. “La Planeación Estratégica hacia el Desarrollo” entre 1959 y 1983;
3. “La Integración hacia el Desarrollo” entre 1983 y 1991;
4. “La Evolución hacia la Globalización” entre 1991 y 2002;
5. “El Resurgimiento de la Globalización” entre el 2002 y 2010;
6. “La Atención desde el Control Global”, entre 2010 y hasta la fecha.

A continuación se presentan las conclusiones correspondientes a las preguntas derivadas de cada hipótesis. Para ello se desarrolla en orden cronológico.

El Origen (1913-1959). La primera fase se puede considerar una fase previa a la planificación nacional, ya que hasta mediados de la década no se conforma el Consejo Nacional de Planeación. Por tanto, no existe una estructura especializada con funciones de fomento y promoción cooperativa, lo que lleva a orientar las cooperativas como instrumento de las políticas de organización y reestructuración del mercado.

Durante la fase no existe evidencia de una incidencia de recomendaciones de las Naciones Unidas o las OIT, sino más bien la influencia de la Misión económica solicitada al Banco Internacional de Infraestructuras y Reestructuración por parte del Gobierno de Laureano Gómez. La Misión reconoce el crecimiento de las cooperativas en el sector agropecuario del país, e incide en la legitimación cooperativa como organizaciones para el fomento de Colombia.

El inicio de la fase se caracteriza por políticas públicas de fomento fiscal que se dirigían a promocionar cooperativas rurales y urbanas con beneficios fiscales, específicamente para aumentar la colonización agrícola durante la década de los años '30. La estructura se caracteriza por constantes cambios de dirección, que se caracteriza por un marcada instrumentalización de las cooperativas, reconocidas como movimiento social afín a los objetivos del Gobierno.

A pesar de la instrumentalización por parte del Estado, las cooperativas realizaron actividades de integración económica teniendo las primeras experiencias a finales de la década de los años '40. En los últimos diez años de la fase (1949-1959) se da el mayor

incremento gracias a la estructura institucional que se procura el Movimiento Cooperativo desde la integración cooperativa. La reestructuración de la Superintendencia de Cooperativas en 1944 y la creación del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en 1957, coincide con un incremento del número de las cooperativas debido también a su promoción en sectores diversos como el financiero, comercialización e industrial, pasando de 4 cooperativas con 1.807 miembros en 1936 a 425 con 234.392 miembros en 1960.

Las implicaciones que emergen del análisis de esta fase están determinadas por las relaciones inexistentes entre el Estado y el Movimiento Cooperativo. El Estado impulsa y estimula la creación de cooperativas como procesos asociativos, con el propósito de organizar la economía. Se reconoce la función de la cooperativa como agentes de intervención en la economía centralizada por el Estado.

Las implicaciones de las relaciones entre el Estado y las cooperativas se caracterizan por un fuerte reconocimiento y estímulo en la creación de cooperativas bajo el consenso de los diferentes gobiernos de corte ideológico diferente. Un hecho significativo vendría de la dictadura militar que impondría la educación cooperativa en las instituciones de enseñanza a través de la promulgación del Decreto n. 1646 de 1954.

Los espacios de diseño de la política pública se desarrollan desde las competencias de estructuras superiores donde las funciones inician a tener claridad a finales de la fase, junto con la aparición de la integración cooperativa como gremio. Desde diferentes ideologías políticas se fomenta y promociona la cooperativa como forma de generar ingresos en la población y organizar el mercado.

La Planeación Estratégica hacia el desarrollo, 1959-1983. La fase inicia con la integración exitosa de cerca 100 cooperativas en la Unión Cooperativa Nacional de Crédito (UCONAL) que fue creada en 1959, asimismo la constitución en 1960 de la Asociación Nacional de Cooperativas (ASCOOP), darían una identidad de gremio cooperativo a nivel nacional. La categoría de gremio como actor tendría incidencia en el proceso de ordenación de la estructura normativa para las cooperativas con el Decreto Ley n. 1598 de 1963 que sería reglamentado con el Decreto n. 2059 de 1968.

Por otra parte la influencia del “Programa Alianza para el Progreso” de J. F. Kennedy entre 1961 y 1963 generarían la estructura nacional para las reformas en Colombia. Sobre todo la reforma agraria con incidencia en el fomento de cooperativas a través de la legitimación por parte del Estado cuando creo el CECORA

(1968) para especializar el fomento cooperativo agrario que realizaba el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) creado en 1961.

La estructura creada en torno al Plan de Desarrollo Rural Integrado (1976) prestó atención particular a las cooperativas, considerándolas como instrumento para llevar a cabo la Reforma Agraria. Las cooperativas fueron fomentadas por la Central de Cooperativas de la Reforma Agrario (CECORA). La planificación específica se realiza desde el diagnóstico de la problemática identificada al inicio de los años '70 que considero las cooperativas como agentes de la reforma agraria. Así por tanto, los nuevos procesos y escenarios de políticas se orientaron a aumentar el grado de eficiencia de políticas públicas agrarias, industriales, de ahorro y crédito, ect., que eran diseñadas por los planes nacionales, por primera vez con el concurso del Movimiento Cooperativo, que validaba la acción del Estado respecto a las políticas públicas.

En esta fase los documentos de Naciones Unidas realizan recomendaciones específicas a los Gobiernos de países en desarrollo para que presten mayor atención a las cooperativas. Las recomendaciones se orientaban a la preparación y ejecución de políticas de desarrollo económico y social, es el caso de la Recomendación n. 127 de 1966 que fundamenta la asistencia técnica al final de la década de los '70. De igual manera, Colombia creó la Comisión Técnica sobre la Reforma Tributaria constituida en 1969 por expertos internacionales, la Comisión consideró las organizaciones sin ánimo de lucro como organizaciones exentas de impuestos de renta.

El fuerte reconocimiento por parte de las Naciones Unidas en la resoluciones posteriores a la Recomendación n. 127 de 1966 crearía el clima propicio para preparar e implementar políticas de desarrollo económico y social. Se generó un espacio dedicado al proceso de planificación estratégica para las cooperativas y la Economía Solidaria a través un Convenio en 1976 entre el Programa de Naciones Unidas de Desarrollo (PNUD) y el Gobierno colombiano, denominado Proyecto Col. 76/016. El proyecto fue ejecutado por expertos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Superintendencia de Cooperativas. El objetivo del proyecto fue fortalecer la institucionalidad a través del aumento de las funciones de la entidad encargada de la dirección y ejecución de las política cooperativa.

Por tanto, las implicaciones del Estado en la promoción de las cooperativas a través de la Naciones Unidas tuvo una fuerte incidencia, no solo por las recomendaciones de las Naciones Unidas y la OIT en el fomento y la promoción

cooperativa, sino también la función de las políticas para dinamizar el desarrollo cooperativo en Colombia a través de los documentos CONPES, que legitimarían las cooperativas como instrumentos de las políticas generales, sobre todo en temas de políticas agraria.

La Superintendencia fue transformada en 1963 a la luz de la integración cooperativa y la actualización de la normativa. De igual manera, la Superintendencia se convirtió en 1981 en el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas (DANCOOP), aumentando sus competencias al fomento, la promoción, la evaluación y la realización de estudios. La nueva estructura y la planificación cooperativa se realizó con la intervención de la OIT en la formulación del PLANDECOOP, siguiendo las pautas de la Recomendación de la OIT n. 127 de 1966 y el reconocimiento de la función de las cooperativas por las resoluciones de las Naciones Unidas. Se formularon las políticas públicas que generarían un cambio institucional respecto a las cooperativas, teniendo una fuerte implicación hasta la década de los '90.

La incidencia de la intervención de organizaciones internacionales aumentó el reconocimiento de la función de las cooperativas para el desarrollo socioeconómico. La creación del Decálogo de la Nueva Política Cooperativa (1980) es una evidencia de la nueva dialéctica cooperativa que se propone para consolidar el espacio y las relaciones en las políticas públicas. Las cooperativas son consideradas como *un mecanismo complementario a las acciones del Gobierno en el campo social*, según el Decálogo.

La generación de espacios de diálogo entre actores se dio en la conformación de la Comisión para hacer seguimiento al PLANDECOOP, introduciendo la clasificación de las cooperativas dentro de la Economía Solidaria. Este proceso de planificación se corresponde al reconocimiento que tuvo el Estado de la importancia de las cooperativas agropecuarias junto con otros movimientos sociales (acción comunal, organización campesina, sindicalismo), debido se reconocían en los objetivos del Gobierno, quien reconoció las problemáticas para su desarrollo.

La Integración hacia el desarrollo, 1983-1991. La fase evidenció dos aspectos importantes: el fracaso de la política de centralización y la nueva estructura para el fomento y promoción cooperativa.

El primer aspecto se refiere al diagnóstico de las ineficiencias en la estructura creada por el Plan de Desarrollo Rural Integrado, en específico los resultados del

CECORA. Las evaluaciones de CECORA fueron negativas, debido a la concentración de funciones que tenía. Esto implicó nuevas reformas para hacer más efectiva la promoción cooperativa a través de la especialización del CECORA en la comercialización y la especialización del SENA en las actividades de educación y capacitación. Estas reformas fueron realizadas desde los documentos CONPES específicos.

El segundo aspecto, se refiere a la nueva estructura generada desde la implementación del PLANDECOOP que sería legitimada por el CONPES n. 1916 de 1982. El resultado fue el posicionamiento del Movimiento Cooperativo como instrumento de desarrollo social reconocido por las Naciones Unidas. La presencia de la nueva estructura, representada por el DANCOOP, planteó un cambio institucional fortalecido por dos proyectos implementados por el PNUD y la OIT, que tuvieron como contraparte diferentes entidades del Estado. El primer proyecto (Col. 84/010) siguió apoyando la implementación de las políticas públicas diseñadas para el DANCOOP hasta finales de 1986. Y el segundo (Col. 87/004) orientado al fomento de precooperativas de trabajo asociado para la gestión de carreteras entre 1987 y 1993.

La incidencia del proyecto Col. 87/004 sería el impulso de la contratación del Estado con cooperativas de trabajo asociado, evidenciado en la formulación de los dos planes nacionales de desarrollo de la fase con un total de nueve CONPES que consideraron las cooperativas rurales y urbanas en la distribución de alimentos desde la nueva consideración de la cooperativa: la microempresa asociativa. Ésta fue promovida bajo la forma precooperativa por el DANCOOP (CONPES n. 2069 de 1984) y que alcanzaría su reconocimiento legal con la Ley n. 79 de 1988 y decretos reglamentarios. Por tanto, la estructura generó nuevas implicaciones en la relaciones entre el Estado y las cooperativas, en específico se amplió las formas jurídicas asociativas que debían ser fomentadas, como son los fondos de empleados y asociaciones mutuales.

Por parte del segundo proyecto Col 84/010 se generó el sustrato para la incidencia en la promoción de la Economía Solidaria, establecido como reto en los proyectos implementados por el PNUD y la OIT. Asimismo, las implicaciones en la legitimación de nuevas formas organizativas de la Economía Solidaria se basaron en la generación de nueva institucionalidad de fomento y promoción, con arreglo más amplio en la legislación sobre cooperativas, fondos de empleados y mutuales, así

como las diferentes formas de las cooperativas, entre las cuales las precooperativas y las administraciones cooperativas.

La Evolución hacia la Globalización, 1991-2002. Durante la fase se producen nuevos cambios en la institucionalidad, que se basan en arreglos de poder definidos por la nueva Cata Política (1991) y que consolidaran las relaciones entre el Estado y las cooperativas que se habían venido incentivando en la fase anterior.

El reconocimiento por parte de la Constitución Política del concepto de organizaciones de propiedad solidaria (art. 333 párrafo 3º), fue impulsado desde trabajos realizados entre el DANCOOP, la OIT y el PNUD. La implicación del reconocimiento hizo que el rol del Movimiento Cooperativo se diluyera. El Estado identificó nuevas relaciones con movimientos sociales en torno a la defensa de los Derechos Humanos y las solicitudes de reconocimiento de nuevos partidos políticos. Esta situación implicó la desconexión del Movimiento Cooperativo de la realidad sociopolítica, fortalecida por haber ganado espacios a través de la estructura y funciones del DANCOOP, lo que generó una fuerte simbiosis entre Gobierno y cooperativas, a través de programas de fomento de la organización asociativa dirigida a las precooperativas, durante los años de la fase.

Los procesos de globalización económica iniciados en los '90 y la incidencia de nuevos proyectos de organizaciones internacionales fueron dirigidos a la promoción de las cooperativas en el desarrollo social, como instrumento para la erradicación de la pobreza y la erogación de servicios. La legitimación de la Economía Solidaria por parte del Estado se dirigió a la forma empresarial desde el 1994 hasta el 2002, con documentos CONPES de diversos sectores económicos.

Las nuevas relaciones entre el Estado y las cooperativas se reconocen en la definición de las "*organizaciones de propiedad solidaria*", lo que implicó establecer una estrategia de políticas públicas dirigida al documento CONPES n. 2823 de 1995, que reconocía la necesidad de modernización y de la Economía Solidaria. La Economía Solidaria implicó nuevas relaciones con el Estado desde la instituciones de fomento y promoción generando una estructura que se buscó cambiar la estructura prescribiendo la transformación del DANCOOP, desde la división estructural de las funciones de fomento y vigilancia, el fomento en el DANSOCIAL y la vigilancia en la Superintendencia adscrita según el CONPES n. 2823 al DANSOCIAL.

El lento proceso de implementación de la política formulada por el CONPES, hasta la aprobación de la Ley n. 454 de 1998, vio diferentes modificaciones en la

formulación original por la influencia de la crisis financiera de 1998. La crisis tendría una incidencia en la estructura diseñada para el control y vigilancia propia de la Economía Solidaria:

- la Superintendencia de Economía Solidaria para el control y la vigilancia paso a estar adscrita al Ministerio de Hacienda, y
- la creación de un Fondo de Garantías (FOGACOOOP).

Las implicaciones de la crisis de mitad de los años '90 estableció cambios en la estructura diseñada inicialmente, lo que llevo a un proceso lento de adaptación e implementación de la política pública formulada. Es el caso, de la Supersolidaria que finalizaría su reorganización con la organización de la oficina asesora de planificación de la Superintendencia (decreto n. 689 de 2005). La lenta toma de decisiones e implementación de las políticas públicas no se corresponde al rápido auge de las organizaciones solidarias durante esta fase, duplicándose entre 1991 y 1999 –según cifras de SIGCOOP-.

Respecto a la incidencia de los documentos de las Naciones Unidas disminuyó en la formulación de políticas públicas respecto a las fases anteriores. En cambio, el CONPES n. 2823 (que recoge las orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo “El Salto Social”) tendría fuertes implicaciones en el cambio institucional de las relaciones entre el Estado y la Economía Solidaria. El CONPES formuló cuatro programas específicos para el “sector de la Economía Solidaria” basados en un proyecto de las Naciones Unidas (Col. 92/005) como metodología de articulación entre entidades nacionales para el desarrollo empresarial participativo.

El Resurgimiento de la Globalización, 2002-2010. El siglo XXI inicia con las repercusiones e implicaciones de la reforma realizada al “Sistema de la Economía Solidaria”, en la Ley n. 454 de 1998.

La Ley n. 454 de 1998 se orientaba al reconocimiento y la legitimación institucional de la “Sistema de la Economía Solidaria” pero se convirtió en una ley de control y supervisión del sector financiero solidario, diferenciando entre la estructura de fomento y de control. La nueva estructura del DANSOCIAL con funciones más específicas en el fomento y promoción de la Economía Solidaria tendría sus implicaciones en los dos planes de desarrollo de la fase, alcanzado el máximo reconocimiento en la historia de la planificación nacional.

Las implicaciones en los diferentes documentos CONPES fue una fuerte legitimación de la función de la Economía Solidaria en el desarrollo social,

reconociendo los informes del Secretario General de las Naciones Unidas y la aplicación teórica de la Recomendación n. 193 de 2002 que tuvo cabida como compromiso en el Plan “Hacia un Estado Comunitario”. El Plan formuló las líneas estratégicas basadas en el nuevo marco institucional para el fomento y la promoción de nuevas organizaciones de la Economía Solidaria.

Los CONPES que incluyeron las organizaciones solidarias formularon diversas estrategias de desarrollo social: para la generación de ingresos, empleo, nuevas empresas, inclusión financiera, ect, De igual manera, se dio un fuerte reordenación de las funciones del DANSOCIAL, siendo considerado como agente en diferentes acciones formuladas.

Ante el aumento cualitativo del reconocimiento y legitimidad en diferentes estrategias del Gobierno, el presupuesto de gasto del DANSOCIAL no se corresponde con la carga de acciones indicadas en la formulación. Considerando el presupuesto del DANSOCIAL se observa la disminución respecto al DANCOOP, respecto al gasto total de la Nación. En parte, podría ser explicado por la división de la función de control y vigilancia que pasó a la Supersolidaria como entidad adscrita al Ministerio de Hacienda, pero la Superintendencia empezó a financiarse con las cuotas de los vigilados. Se evidencia así el doble discurso entre el reconocimiento y las intenciones de fomento frente a la Economía Solidaria, por parte del Gobierno.

A pesar de la disminución del presupuesto de gasto, en los años posteriores a la transformación, el número de organizaciones solidarias continuó creciendo, debido al fenómeno de las cooperativas de trabajo asociado. Una de las decisiones que afectaría al Sistema de Economía Solidaria, sería la interpretación del Régimen Tributario Especial para las organizaciones solidarias, prescribiendo la contribución a educación formal para tener acceso a la desgravación del impuesto a la renta (Decreto n. 2880 de 2004). En específico, los fundamentos que estuvieron en la base del Decreto n. 2880 se centraban en el cuestionamiento de las cooperativas como grupo privilegiado frente a otros agentes que intervienen en la economía, rompiendo con el reconocimiento que se dio con el Informe de la Comisión Técnica de Reforma Tributaria liderada por Richard Musgrave en 1968.

Los planteamientos basados en el cuestionamiento de la legitimidad socioeconómica de las organizaciones solidarias y la disminución de la asignación del presupuesto de gasto al DANSOCIAL, implicaron un doble discurso frente al fomento, promoción y protección de las organizaciones solidarias desde el 2002. De

manera que se orientó desde nuevos arreglos institucionales dirigidos a las funciones de vigilancia y control. Se reconoció la Economía Solidaria como grupo de empresas con necesidades relacionadas a la generación y fortalecimiento de su desarrollo empresarial. El nuevo arreglo institucional por parte del Estado implicó que el CONPES n. 3639 de 2010 se orientase a formular políticas específicas para fomentar el desarrollo empresarial de la Economía Solidaria, entre ellas la necesidad de una nueva estructura para favorecer su fomento, que finalizaría con la transformación del DANSOCIAL en Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS), adscrita al Ministerio del Trabajo y transformada en la entidad nacional que debe implementar las políticas definidas desde el Ministerio del Trabajo.

La Atención desde el control global, 2010 hasta la fecha. El efecto de las cooperativas de trabajo asociado en el mercado laboral fue determinante para esta última fase.

Las implicaciones de la nueva crisis de las cooperativas de trabajo asociado utilizadas para disminuir los costos laborales, incidió en la implementación de medidas de control y supervisión a través de la derogación y creación de nueva normativa reglamentaria formulada en la fase anterior y que tuvo efectos visibles entre 2005-2006, aunque las medidas que se tomaron alcanzarían su plena implementación con la Ley n. 1610 de 2013, que estableció los Acuerdos de Formalización previstos en el art. 63 de la Ley n. 1429 de 2010 y reglamentados por el Decreto 2025 de 2011.

Las nuevas relaciones entre el Estado y la Economía Solidaria se definieron en el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos” (2010-2014) con un cambio de enfoque respecto al anterior plan de desarrollo. Se evidenció el desplazamiento de la Economía Solidaria en la agenda y se centró en la reorganización de la estructura nacional. La transformación del DANSOCIAL en UAEOS se correspondió al nuevo reconocimiento del fomento y promoción de las organizaciones solidaria condicionadas por las políticas de control y vigilancia de las cooperativas de trabajo asociado, por la incidencia de organizaciones sindicales para mejorar las condiciones laborales de los trabajadores.

El gran cambio se da con el segundo Plan (Todos por un Nuevo País, 2014-2018), que tiene implicaciones para la asociatividad, considerada como un elemento fundamental para alcanzar los objetivos. Lo que implica reconocer a la UAEOS como la entidad de fomento nacional de la asociatividad solidaria, junto con el Ministerio

del Trabajo y Ministerio de Agricultura deberán construir programas para fomentar las organizaciones rurales.

La incidencia de las Naciones Unidas en la formulación de los Planes Nacionales de Desarrollo está condicionada por la coyuntura socioeconómica de Colombia. En el primer Plan es evidente las acciones de control y supervisión de las formas cooperativas de trabajo asociado, lo que implica el reconocimiento de la Economía Solidaria desde el control y protección de los Derechos Laborales. A su vez, el segundo Plan ha planteado una agenda de trabajo basada en los acuerdos firmados en los Diálogos de la Habana para fomentar la asociatividad y la Economía Solidaria.

La incidencia en el Plan “Todos por un Nuevo País” es significativa ya que se reconoce el aporte de las cooperativas como organizaciones asociativas solidarias, que son reconocidas por primera vez en el Plan como pertenecientes a la ESS. El Plan pone énfasis en la generación de instrumentos de coordinación interadministrativa para la Economía Social y Solidaria. La incidencia en la formulación de las políticas públicas proviene de actores externos a la ESS, porque como veremos a continuación la institucionalidad reconocida para el diálogo y la consulta tiene diversos problemas de actuación .

9.3. Conclusiones sobre la trayectoria de la legitimidad de las instituciones de fomento

Las conclusiones de las fases definen la trayectoria de la legitimidad de la Economía Social y Solidaria en las políticas públicas, ofreciendo elementos para conocer si se ha garantizado a través de la formulación de las políticas públicas.

Durante los años iniciales, identificados en la fase “El Origen”, las políticas de fomento cooperativo se orientaban a organizar el mercado, procurando su desarrollo económico como estructuras económicas. El reconocimiento por parte del Estado se dirigía a su capacidad como agentes económicos en determinados sectores. Las relaciones del Estado con las cooperativas estaban determinadas por las funciones institucionales de la Superintendencia de Cooperativas para dirigir y ejecutar la políticas cooperativista del Gobierno, además del ejercicio de vigilancia e inspección. La transformación dio nuevas funciones para coordinarse con la nueva realidad que emergía desde la integración económica y política de las cooperativas.

Hasta los años '60 las políticas públicas garantizaban la legitimidad económica de las cooperativas. La acción del Estado dio validez a las cooperativas como

instrumentos de mercado, siendo promocionadas en diferentes sectores económicos. Pero al no existir una institucionalidad pública autónoma de fomento cooperativo resultó difícil mantener la coherencia y continuidad de las medidas, restando legitimidad social a la propuesta cooperativa.

A partir de la transformación de la Superintendencia se evidencia la fuerte incidencia que tuvieron las organizaciones internacionales en la formulación y acompañamiento de políticas públicas, sobre todo desde inicios de la década de los años '60 hasta el inicio de los años '90. Estos treinta años hicieron evolucionar la institucionalidad, reconocida y legitimada por la acción del Estado en políticas de desarrollo socioeconómico, caracterizado su trayectoria en las políticas públicas, sobre todo en el proceso de su formulación del estilo de integración entre actores.

Las políticas públicas que se formularon entre la década de los '60 y '90 tuvieron como resultado la legitimación socioeconómica de las cooperativas. De igual manera, la acción como Movimiento Cooperativo toma forma e incide en su propio reconocimiento. Son treinta años donde las organizaciones internacionales y expertos acompañan a las entidades públicas. Las dos transformaciones de la entidad de fomento cooperativo refuerzan y garantizan la legitimidad del Movimiento Cooperativo. La validez social y económica reconocida por el Estado se encuentra en las diferentes políticas.

A partir de la década de los '60, la evolución de la institucionalidad para la formulación de las políticas públicas ha tenido multitud de formas institucionales y estructuras de participación más o menos abiertas al diálogo y a participantes, pero sin una clara posibilidad para la concertación público-privada, siendo estructuras de orientación, consulta y apoyo del Gobierno.

La formulación de estructuras a partir de los años '80, provenientes de los proyectos implementados por las agencias de las Naciones Unidas y con la asistencia de expertos nacionales e internacionales, hace evidente las modificaciones en las acciones de coordinación y la integración entre actores y el rol del órgano consultivo para el Gobierno, como se evidencia en el grado de volatilidad y cambio en los espacios formulados para tal fin: *Comité Interinstitucional para la Promoción y el Desarrollo de Cooperativas y otras formas de Economía Solidaria* (D. 2620 de 1980) y la *Comisión de Concertación del Desarrollo Cooperativo* (D. 2873 de 1982). Esta situación se replicaría también cuatro años después entre el *Consejo Nacional de Economía Solidaria* (D. 2536 de 1986) y el *Consejo Nacional Cooperativo* (Ley n. 79 de 1988).

Las entidades tenían funciones que no incidían en la formulación de los Planes Nacionales de Desarrollo por lo que no garantizaron la continuidad de la legitimidad política de las cooperativas y Economía Solidaria. Pero fue evidente las implicaciones en la formulación de los documentos CONPES, reconociendo las cooperativas como agentes de desarrollo social y económico. De igual modo, el fomento y promoción de la Economía Solidaria en Colombia se determinó por la agenda y las intenciones de los diferentes gobiernos, creando espacios de participación únicamente orientados a la coordinación o la consulta, donde la concertación público-privado se ha tenido en cuenta únicamente durante el periodo de duración de la Comisión creada para hacer seguimiento al PLANDECOOP (1982).

Los cambios producidos en la década de los '80 y la evolución de las instituciones de fomento y protección fueron legitimadas políticamente por la Constitución de 1991, siendo desarrolladas por el documento CONPES n. 2823 de 1995 con el objetivo de modernizar la Economía Solidaria del país.

La década de los '90 planteó una adaptación a nuevos contextos socioeconómicos de gran dinamismo para las cooperativas, favoreciendo su evolución hacia la globalización económica. En las dinámicas socioeconómicas incidieron diversos agentes públicos y privados, ejerciendo fomento y promoción cooperativa. Es el caso evidente de la aplicación de la metodología de Desarrollo Empresarial Participativo (DEP), que fue introducida en el CONPES n. 2823 de 1995 para su aplicación por diferentes agentes (organizaciones no gubernamentales de desarrollo, SENA, Ministerio de Agricultura, etc...) con el objetivo de favorecer el desarrollo rural, lo que produjo un aumento de cooperativas y precooperativas de trabajo asociado.

Las estructuras concebidas durante la reforma de la Ley n. 454 de 1998 desatendieron el desarrollo del fenómeno de las cooperativas de trabajo asociado, debido a la transformación de la nueva estructura nacional para el fomento y el control del Economía Solidaria, después de las lecciones aprendidas durante la crisis financiera, lo que implicó que emergieran procesos asociativos de cooperativas de trabajo asociado sin el debido control y vigilancia.

Desde inicios del siglo XXI, las organizaciones de la Economía Solidaria tuvieron incapacidad para participación en la formulación de planes nacionales de desarrollo y la formulación de documentos CONPES lo que en parte favoreció su instrumentalización en las políticas públicas nacionales que recogieron las

recomendaciones de los documentos de las Naciones Unidas, entendiendo las cooperativas como instrumentos de desarrollo social.

Desde el inicio del siglo XXI se da una alta atención por parte de las Naciones Unidas (resoluciones e informes), que recomiendan la incorporación de las cooperativas en las estrategias de desarrollo social, reconociendo las acciones y actividades que se han realizado en las políticas públicas desde el año 1992 en diferentes países. En Colombia, se evidencia la incidencia de los argumentos de estos documentos en la formulación de los planes nacionales de desarrollo entre 1994 y 2010, igual que la legitimación socioeconómica como agentes de desarrollo en los documentos CONPES.

El Consejo Nacional de Planeación y el Consejo Nacional de Política Económica y Social han formulado políticas públicas de fomento sin considerar las OES, como se ha evidenciado en las entrevistas realizadas. Esta situación ha procurado que agentes públicos hayan incluido a las organizaciones de la Economía Solidaria como medios para alcanzar sus objetivos, siguiendo las indicaciones de las políticas públicas formuladas por los CONPES, pero sin crear una estructura para atender las necesidades de la Economía Solidaria.

Además, la participación de actores sociales en otros espacios de formulación de políticas (ej. sindicatos) indica la falta de coordinación de los espacios diseñados para la consulta sobre la Economía Solidaria. El CONES (Ley 454 de 1998) y la Comisión Intersectorial del Sector de la Economía Solidaria (CONPES n. 3639 de 2010) fueron creados para ser órganos consultivos, el Estado reconoció a las organizaciones de la Economía Solidaria como actores de la política pública donde no existe concertación entre el actor público y privado.

Esta situación tiene hondos raíces, también evidenciadas durante los años '70, donde las cooperativas fueron utilizadas como instrumentos para aplicar la reforma agraria desde el Plan de Desarrollo Integrado y los documentos CONPES correspondientes fomentan las cooperativas rurales y urbanas para dar respuesta a las necesidades de producción y comercialización de alimentos.

La instrumentalización fue menor con la conformación de una nueva institucionalidad durante los años '80. Cuando se modificó la Superintendencia de Cooperativas dando paso a la formación del DANCOOP, se formularon e implementaron funciones de fomento y promoción cooperativa a nivel nacional y regional, con una estructura descentralizada. El diseño de la estructura del

DANCOOP fue realizada con el acompañamiento de proyectos en convenio con las agencias de las Naciones Unidas, generando fortalezas y debilidades en la institución del fomento y promoción.

Las fortalezas de la ejecución del PLANDECOOP fue identificar y construir nuevos acuerdos, que se institucionalizaron en el Decálogo de la Nueva Política Cooperativa (1980) y generó un sustrato de legitimación política para la nueva estructura. La formulación del PLANDECOOP y su desarrollo en el CONPES n. 1916 de 1982 rompieron la instrumentalización estatal de las cooperativas que se daba desde el Origen, gracias al diseño y promoción de la concertación entre actores para la ejecución del PLANDECOOP con la *Comisión de Concertación del Desarrollo Cooperativo* (D. n. 2673 de 1982).

Las debilidades residieron en la fuerte dependencia de la estructura pública de las organizaciones internacionales. Además, el condicionamiento de la política formulada desde la centralidad del país y la dimensión tecnocrática del desarrollo de las cooperativas y de la Economía Solidaria, resultó no ser sostenible por su alta dependencia respecto del Estado. La funciones que tuvo el DANCOOP (1981-1998) durante diecisiete años se caracterizaron por la especialización en cooperativas, fondos de empleados y mutuales, mientras que el DANSOCIAL (1998-2011) tuvo que ampliar sus competencias a todas las organizaciones de la Economía Solidaria definidas por la Ley n. 454, fomentando la asociatividad.

Ante el nuevo reto que planteó un “Sistema de Economía Solidaria”, la formulación de las políticas públicas no ha tenido espacios de concertación viables y factibles a partir de la Ley n. 454 de 1998. La continua transformación de la normatividad dirigida a la entidad para formular e implementar las políticas públicas ha ido perdiendo validez frente a las circunstancias del mercado competitivo, lo que ha implicado una deslegitimación de sus funciones. El alto costo de organización y de gestión de los acuerdos y arreglos institucionales por parte de los actores ha implicado que las instituciones diseñadas como órganos consultivos de la política pública fueran disminuyendo su valor o importancia frente a otros actores de las políticas públicas, caracterizando la trayectoria desde la década de los años '90.

Los espacios diseñados para facilitar el diálogo entre Estado y Economía Solidaria han sido inoperativos en el tiempo y en sus funciones, como es el caso del Consejo Nacional de la Economía Solidaria (1998) y la Comisión Intersectorial de la Economía Solidaria (2011), debido a:

- i. la orientación a actividades únicamente de asesoría, consulta o gestión de la coordinación, sin generar espacios decisionales y de concertación de la política pública,
- ii. un diseño de los espacios que no considera el rol y las características de autonomía e independencia de las organizaciones de la Economía Solidaria.
- iii. la incapacidad para su organización operativa, influenciados continuamente por políticas públicas de mayor rango y dependientes de las agendas de órganos superiores.

Lo anterior refleja la influencia la trayectoria condicionada o limitada por la concertación entre actores a nivel nacional. Esto se contrapone a otros estilos de fomento y promoción que han ido emergiendo positivamente a nivel local, son los casos de los Departamentos de Santander y Antioquia, identificados como exitosos en Colombia, como se puede aprehender de las entrevistas y el análisis de la evolución de las políticas públicas de concertación público-privada, como es el caso de la ciudad de Medellín entre 2013 y 2015.

9.4. Conclusiones frente a otros países de la región

Frente a Argentina y Brasil, la situación de Colombia está caracterizada por la fuerte vinculación de la Economía Solidaria al desarrollo empresarial y la escasa participación de movimientos sociales en la formulación de las políticas públicas Economía Solidaria.

Los movimientos sociales más relevantes en Colombia fueron los creados a finales de los años '80 y los años '90, orientados a la defensa de los Derechos Humanos con una propuesta de acción colectiva para incidir en las funciones del Estado de defensa y tutela de la seguridad y la vida.

Con diferencia a los procesos de concertación acontecidos en Argentina desde inicios del siglo XXI, los movimientos sociales han ejercido una fuerte acción colectiva de legitimación hacia nuevas formas de hacer economía, desde las experiencias de las fábricas recuperadas y transformadas en cooperativas. De igual modo, la alta participación y descentralización nacional hace posible que la entidad de fomento (INAES) plantee la discusión de una nueva ley de Economía Solidaria a nivel nacional con la participación de diversos actores en foros organizados a tal fin por el Instituto de Promoción de la Economía Solidaria en acuerdo con el INAES. La dinámica se asemeja a la experiencia de Brasil, donde el Foro Brasileño de Economía

Solidaria es un espacio de diálogo y acción colectiva de la Economía Solidaria, siendo reconocido por la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES) y legitimado por la acción de los movimientos sociales brasileños que convergen en el modelo socioeconómico de la Economía Solidaria.

Asimismo, la comunidad académica de Argentina y Brasil son reconocidas por el Estado para la participación en la política pública, legitimadas por las agendas de investigación aplicada en el territorio nacional y el aumento del interés por la ESS en sus formas asociativas. La comunidad científica se demuestra articulada con la sociedad civil a través de proyectos de investigación aplicada. El rol de la comunidad académica de Colombia, destaca por su similitud de investigación aplicada en la dimensión local, buscando dar respuesta a las problemáticas desde el acompañamiento a grupos y colectivos para fomentar y fortalecer las formas asociativas cooperativas. Esto se demuestra en los dos grupos de investigación más longevos. Pero se manifiesta, a diferencia de Argentina y Brasil, la escasa incidencia en las políticas públicas, en parte por ser un área de estudio altamente especializada en el desarrollo empresarial solidario.

A diferencia de Argentina y Brasil, en Colombia desde el inicio del siglo XXI, no existe por parte del DANCOSIAL -y después UAEOS- la colaboración o reconocimiento de espacios de diálogo amplios y continuados con actores organizados como es el caso de Brasil con el Foro Brasileño de Economía Solidaria, y el caso de Argentina con el Instituto de Promoción de la Economía Solidaria.

La fortaleza de la Economía Solidaria colombiana es su institucionalidad dentro del desarrollo empresarial y económico, como han demostrado los tres documentos CONPES (n. 1916, n. 2823 y n. 3639) que han llegado a construir una estructura conformada por seis instituciones: Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAOES), Superintendencia de la Economía Solidaria (Supersolidaria), Fondo de Promoción de la Economía Solidaria (FONES), Consejo Nacional de la Economía Solidaria (CONES), Fondo de Garantías de las Cooperativas de Ahorro y Crédito (FOGACOO) y Comisión Intersectorial de la Economía Solidaria.

9.5. Cierre

La trayectoria institucional demuestra la relevancia de la función socioeconómica que tiene en el país la ESS, con diversas carencias para realizar políticas públicas propias, y en el caso de políticas públicas sectoriales son entendidas como entidades

de implementación o consulta del Estado, como se evidencia desde el 2002 hasta el 2014. Desde una visión retrospectiva del siglo XX, la continua y lenta reestructuración institucional de los años '90 ha generando debilidad y fragilidad de los espacios de diálogo y concertación entre los actores públicos y privados, afectando en el tiempo a la legitimidad política de las entidades de fomento y promoción de la Economía Solidaria, además de no estar garantizada la representación plural dentro de los espacios de coordinación, algo evidente a partir de 1998.

Por tanto, los altos costos percibidos por el cambio de las estructuras, ha hecho que la Economía Solidaria en Colombia fuese perdiendo su reconocimiento y legitimidad socioeconómica para influenciar la formulación de políticas públicas de fomento. El análisis cualitativo de las medidas diseñadas en los planes nacionales de desarrollo y su correspondiente formulación a nivel nacional por parte del CONPES, evidencia la trayectoria de instrumentalización de las cooperativas por parte de diversos actores orientados a alcanzar los objetivos de desarrollo de los equipos de gobierno.

Los cambios socioeconómicos han impulsado el diseño de las agendas de políticas hacia problemas urgentes, haciendo que la implementación de las políticas públicas fuesen interrumpidas sin alcanzar los objetivos previstos, salvo en la fase de 1982-1991, donde la Comisión de Concertación, que se caracterizaba por tener funciones de discusión y concertación de los lineamientos y estrategias del PLANDECOOP, y la participación paritaria de los actores públicos y privados.

Desde el 2015 se han dado diversos cambios que exceden el límite temporal de esta Tesis Doctoral, y que serían importantes hacer un seguimiento profundo.

Como conclusión final, Colombia se caracteriza por que el Estado reconoce la función de las cooperativas como agentes económicos, y los fomenta a través del diseño y formulación de políticas públicas de desarrollo y modernización empresarial de cooperativas y otras formas asociativas. En la mayoría de las políticas públicas las cooperativas han sido reconocidas como medios o instrumentos que complementan la función del Estado sobre todo en el desarrollo social, y como organizaciones del mercado para incentivar nuevas dinámicas de distribución de la riqueza y generación de empleo. El análisis ha llevado a demostrar que el Estado si reconoce la identidad de la Economía Solidaria como modelo alternativo y ha propiciado instrumentalmente políticas públicas directas para su participación en las estrategias del gobierno.

En cambio, está puesto en entredicho las relaciones entre el Estado y la Economía Solidaria como actor social, por las dificultades de gestión y organización de los espacios de concertación y diálogo paritario entre actores públicos y privados, que se han evidenciado en particular modo desde 1998.

Asimismo, se ha identificado un doble discurso en las políticas públicas, debido a las diferencias entre la argumentación de la formulación y los posteriores recursos destinados a la implementación, es evidente entre las dos últimas fases. En las dos últimas fase la inversión de gasto es contraria a la importancia reflejada en la formulación de los planes nacionales de desarrollo y los posteriores CONPES.

Por tanto, las hipótesis que se habían planteado al inicio de la investigación se cumplen parcialmente. Lo que nos lleva finalmente a concluir respecto a la tesis y pregunta inicial sobre la capacidad para garantizar la legitimidad de la ESS en Colombia a través de la formulación de la política pública.

En el caso específico de las empresas cooperativas como formas de la ESS, en Colombia si han sido reconocidas como fenómeno económico con una legitimidad socioeconómica y jurídica fuerte, basada en la normativa y en la formulación de los documentos CONPES.

Las políticas han buscado mecanismos e instrumentos para generar o consolidar el desarrollo social en la promoción de las cooperativas, de forma adicional y alternativa al desarrollo económico de la población vulnerable y excluida, con el objetivo de generar bienes y servicios desde la complementariedad de las funciones del mercado y el Estado. Esta forma de entender las cooperativas ha sido común en todos los gobiernos. La formulación de políticas en los CONPES, ha garantizado su legitimación socioeconómica basada en las propiedades organizativas de las cooperativas.

En los últimos quince años, las relaciones entre el Estado y la Economía Solidaria no se ha caracterizado por el diálogo y la concertación entre las partes, no garantizando la legitimidad política de los espacios orientados únicamente a la consulta por parte del Estado, y la coordinación de actores públicos que han evitado la concertación y el diálogo paritario entre actores.

Los diversos gobiernos han seguido la tendencia institucional caracterizada por la búsqueda de resultados inmediatos o "*victorias tempranas*", con el propósito de alcanzar los objetivos de los Planes Nacionales de Desarrollo y hacer frente a las evoluciones del mercado, con implicaciones de decisiones de corto alcance, respecto

a la prescripción de las políticas públicas. De manera que no se ha visto garantizado el desarrollo autónomo de la acción colectiva disminuyendo la legitimidad política, en cambio la legitimidad socioeconómica ha dependido de las acciones del gobierno correspondiente, poniéndose en riesgo la autonomía e independencia de las empresas cooperativas, como formas de la Economía Social y Solidaria.

En fin, la caracterización histórica de la Economía Social y Solidaria en Colombia a través del análisis de las políticas públicas conlleva la legitimidad *como un proceso donde las políticas públicas han garantizado parcialmente la acción cooperativa solidaria, obteniendo su validez como acción socioeconómica a través de la legitimación jurídica pero sin el fortalecimiento de la credibilidad como Sistema de Economía Solidaria, relacionada a la legitimidad política.*

Conclusion

La libertad, Sancho, es uno de los más preciosos dones que a los hombres dieron los cielos; con ella no pueden igualarse los tesoros que encierra la tierra ni el mar encumbra; por la libertad, así como por la honra, se puede y debe aventurar la vida; y por el contrario, el cautiverio es el mayor mal que puede venir a los hombres (...).

El Quijote, (Segunda Parte, Capítulo LVIII)

Miguel de Cervantes Saavedra

(29 de Septiembre, 1547 – 22 de Abril, 1616)

THE PHD RESEARCH has analysed public policies aimed at Social and Solidarity Economy, it understood as a set of associative projects that strengthen the social and economic democracy with proposals that give primacy to people in the organization of market factors production and building new alternative relationships production in markets dominated by the hegemony of capital over other productive factors. The research has considered cooperative enterprises as primitive productive organization of the Social and Solidarity Economy (SSE), and which converge the different trends of socio-economic relations, adapting to the sociocultural context of reference, from citizenship legitimacy and subsequent State recognition.

The analysis has been focused on the Colombian State as an actor who identify and legitimate Social and Solidarity Economy in the public space, through the formulation of public policies related to the organizations identity that make up the Colombian Social and Solidarity Economy.

The work is structured around the following general thesis: *The policy formulation to encouragement the Social and Solidarity Economy has guaranteed its legitimation.* The thesis is composed of two hypothesis; (I) the State recognizes the SSE identity in the public policies design and (ii) the State recognizes the role of cooperatives identifying them as actors for promoting socioeconomic development.

The hypotheses have two specific objectives, the first objective focused on identifying the impact on public policy proposals for the promotion and cooperative promotion, and second objective aimed at analysing the historical relationship between the State and cooperatives and the implications of the relationship.

Hypotheses have two specific objectives, the first objective focused on identifying the impact on public policy proposals for the cooperative promotion and foment, and the second objective aimed at analysing the historical relationship between the State and cooperatives and the implications of that relationship. The two specific objectives for the overall aim of the thesis;

identify and analyse the specificity of public policy aimed at cooperatives as organizations of the Social and Solidarity Economy in Colombia.

To perform the formulation analysis of public policy and establish relationships and the implications between the State and the Social and Solidarity Economy, it has proposed various stages of historical analysis:

"Inception" between 1913 and 1959. The conclusions that emerge from the analysis of this phase were determined by the state's relations with the cooperative movement that are non-existent; The State encourages and stimulates the creation of cooperatives and associations among people with clear purposes of organizing the economy.

"The Strategic Planning to Development" between 1959 and 1983. As conclusion of this analysis phase, the State action is supported by the United Nations involvement, with national and international experts works. The recognition of cooperatives to socio-economic development was obvious. Two decisions was an evidence of the new cooperative dialectic imposed to find space in public policy: The Decalogue of the New Policy Cooperative Firms, and the new institution to promote and encourage the cooperative firms (DANCOOP).

"Integration to Development" between 1983 and 1991. The conclusions emerge from the evidence on the relationship between the State and cooperatives, this dependence of cooperatives to the state to generate its development and promotion, with the dependent state of international organizations. Cooperative enterprises were considered complementary to the government's actions in the social mechanism, according to the Decalogue established in 1980.

"The evolution towards globalization" between 1991 and 2002. It can be concluded that this phase represents the start of the Solidarity Economy as a system organizations, which should be coordinated in a specific institutional regime. The DANCOOP was transformed in Solidarity Economy Bureau (DANSOCIAL). The R193 ILO recommendation in 2002 would hinge between the two phases and it is having influence on the following development plans. In the case of Colombia, the recommendation given increases the worker cooperatives.

"The Resurgence of Globalization" between 2002 and 2010. The findings of this phase are determined by new institutional arrangements, which are aimed at monitoring and control, recognizing the Solidarity Economy as companies with the need to generate business development. Conpes n. 3639, 2010 –the third Conpes dedicated specifically to solidary Economy- formulates policies to encourage business development of the Solidarity Economy, including the need for a new structure for the promotion, which proposed the transformation of DANSOCIAL in UAEOS, assigned to Ministry of Labour and becoming the national bureau to implement the policies defined by the Ministry.

"Attention from the Global Control", from 2010 to actual day. In this last phase it can be concluded that relations between the State and cooperatives have been based on an unrecognized by institutional actors, due to the decrease of its validity as state action to the Solidarity Economy. Because of the development of relations between the state and cooperatives in the last fifteen years, they have seen diminish the importance of the institutions created during the 80s, through the implementation of PLANDECOOP.

The analysis phase can be concluded that the institutional framework evolution for the construction of the agenda of public policies has had many institutional forms and structures of participation more or less open to dialogue and public-private agreement, related to monitoring the implementation of a public policy specifies or the legitimacy to formulate public policy. What has been highlighted has been the dynamics of coordination spaces created since 1998 have been rendered ineffective in time and in their functions because;

- i. The orientation activities only advisory, consultation or management coordination, without generating opportunities for consensus of public policy.

ii. a design does not consider the role and characteristics of the actors, it is just an example of regulation CONES by decree which is abolished for violating the autonomy and independence of the Solidarity Economy,

iii. the inability to operational organization being influenced from senior public policy, is the example of the Commission of Solidarity Economy Sector which was modified by the transformation of UAEOS and the Ministry of Labour.

The last situations were due to duplication in the formation of structures with an impact on public policy, in its both formulation and implementation. The formulation of institutions since 1980, from projects implemented by the agencies of the United Nations and national experts participation, evident a confusion of coordination actions of the actors and the role of advisory body to the Government, as evidence of conflict of functions between the Interagency Committee for the Promotion and Development of Cooperatives and other forms of Solidarity Economy (1980) and the Commission for Coordination of Cooperative Development (1982), four years later between the National Council of Solidarity Economy (1986) and the National Cooperative Council (1988).

The institutional framework for the development and promotion of the Solidarity Economy in Colombia is characterized from the outset by a public policy demarcated by the agenda and intentions of different governments, creating opportunities for participation only oriented coordination or consultation, where public-private consultation has been taken into account only for the duration of the Commission established to monitor the Plandecoop (1982).

The relations in the formulation stage between national development plans and Conpes documents against the inability of coordination and joint organizations of the Solidarity Economy as partners makes relationships the development of public policies is characterized by understanding cooperatives as complementary instruments of state.

The construction of public policies has not had viable and feasible spaces since the beginning of the XXI century. The on-going transformation of the entity entitled to formulate and implement public policies has been losing effectiveness against the circumstances of a competitive market, which together with the high cost of organization and management of agreements and institutional arrangements for the actors, institutions designed to coordinate and articulate public policy have

diminished its value or importance against the actors of public policies, with a trend evident since the early 90s.

So well, public promotion policies are designed and formulated from entities outside the Solidarity Economy, as the National Planning Council (NPC) and the National Council for Economic and Social Policy (CONPES). These entities have been aimed for public agents decisions about inclusion of solidarity organizations and cooperatives as a means to achieve the objectives, legitimizing the role of solidarity Economy for social and business development.

The institutions to encourage, strengthening, promotion and protection, evolved and validated by the 1991 Constitution, have been made by structures with modifications of its powers and functions, which has arisen since the mid of the '90s, with an adaptation to new socio-economic contexts of great dynamism in the Solidarity Economy. Other public and private stakeholders have affected in socio-economic dynamic, to make the promotion and cooperative promotion. Is the obvious case of the application of methodology of Participation Management, that Conpes legitimated by different actors (non-governmental development organizations, SENA, Ministry of Agriculture, etc). The participation of social actors in other areas of policy, was indicated the lack of coordination in the spaces designed and entitled it, but lacking the timely validity, both in time and performing their functions, are the case of CONES and the Commission Sector Solidarity Economy, created to be consultative bodies as actors and coordination of actions as agents of public policy.

This situation has deep roots, being also recorded during the 70s and 80s, where cooperatives were used as tools to implement land reform from the Integrated Development Plan and the corresponding Conpes documents fomented rural and urban cooperatives to respond the needs of food production and marketing. The successes of the period in the formation of a new institutional framework, modifying the Superintendency of Cooperatives and DANCOOP oriented to development and cooperative promote in national and decentralized level. It is based on the implementation of projects in partnership with the United Nations agencies, generated strengths and weaknesses. The strengths can be identified the formulation of the agreement and generation of power arrangements between actors, as it is the Decalogue of the New Policy for Cooperative Firms (1980) generating the basis of the new institutions since the implementation of Plandecoop, breaking the cooperatives

instrumentalization since its inception. The weaknesses reside in the heavy reliance on international organizations by the public structure. In addition to the conditioning of a policy formulated from the centrality of the Country, which was unsustainable because of its high dependence on the state, as it has been evidenced during the phases. This contrasts with other styles of encouragement and promotion that have emerged positively locally, are the cases of the departments of Santander and Antioquia, as you can see from the interviews and the analysis of the evolution of Medellin public policies from 2013 to 2015.

Compared to other countries, the institutional model that characterizes Colombia is characterized by not having strong social movements anti-globalization with economic proposals, being most relevant movements social of the late 80s and 90s aimed at the defence of Human Rights with a proposal for collective action to create a legitimate state to defend and protect the safety and life. Thus, the tradition of social movements in Colombia has not yet generated an awareness of proposed economic system, being away from the existing formal conceptualization of the Solidarity Economy.

Otherwise, and by far the processes that occurred consensus in Argentina since the beginning of the century, social movements have exerted a strong collective action to raise the recognition of new ways of doing economy from the experiences of the factories recovered and transformed into cooperatives. Similarly, the high participation and national decentralization enables the institution building (INAES) raised the discussion of a new law on solidarity economy at the national level with the participation of various actors in the forums organized for that purpose by the Institute of promotion of Solidarity Economy in accordance with INAES. It is a dynamic activates that communion with Brazil, where the Brazilian Solidarity Economy Forum is a space for dialogue and collective action for the Solidarity Economy in Brazil, being recognized by SENAES and legitimized by the strength of the Brazilian social movements converging in the socioeconomic model of Solidarity Economy.

The element stands out in Argentina and Brazil, there are substantial differences with Colombia. Since the beginning of the XXI Century, there by the DANSOCIAL UAEOS- -and after a relationship of dialogue with social movements that are confined to the Solidarity Economy in principle because the nature of social movement was lost, being recognized as an economic phenomenon and building the

institutions for business and economic development, as demonstrated by the three Conpes documents (n. 1916, n. 2823 and 3639) that have come to constitute an institutional structure in the country, with six institutions; Special Bureau for Solidarity Organizations (UAOES), Superintendency of Solidarity Economy (SUPERSOLIDARIA), Fund for the Promotion of Solidarity Economy (FONES), National Council of Solidarity Economy (CONES) Guarantee Fund of the Credit Union (FOGACOO) and Commission for Economic Solidarity.

Therefore, the final conclusions, in Colombia it is demonstrated that the State recognizes the role of cooperatives as agent of the Solidarity Economy, through the design and formulation of public policies aimed at the promotion and development of cooperatives and other forms of association, although in most public policies they are recognized as means or instruments that complement the role of government, especially in the social development and as a market organization that encourages new dynamic distribution of wealth. Leading to demonstrate that the State if it recognizes the identity of the Solidarity Economy as an alternative model in socio-economic relations, promoting direct public policies for this purpose in instrumental track. However, it is challenged before the difficulties in the management and organization of the non-existent dialogue spaces and joint dialogue between public and private actors, which have been evidenced in a particular way since 1998. Doublespeak also identifies public policy, diverging from when they are made to its implementation, blocking institutional change that would legitimize the Colombian Solidarity Economy as an economic phenomenon and social movement.

Consequently, the assumptions that had been raised at the beginning of the investigation are partially met. What finally it leads us to conclude about the thesis and initial questions about ability to ensure the legitimacy of the Social and Solidarity Economy in Colombia through the formulation of public policy. In specific case, cooperative enterprises as forms of social solidarity economy in Colombia if it has been recognized as an economic phenomenon being promoted by public policies. Public policies have sought for encouraging and promoting cooperatives in these mechanisms and instruments to social development policies, in addition to the economic development of vulnerable and excluded form, generating goods and services from the complementary roles of the market and the state to generate goods and services. These policies have been common to all governments. Relations with the State are not characterized by dialogue and consultation, which does not

guarantee that public policies are instruments to legitimize the Social and Solidarity Economy, oriented only to consultation or coordination between public actors. The various governments have followed an institutional trend to take results immediately or "*early wins*" to achieve the objectives of the National Development Plans or manage market developments, with implications of making short-range regarding prescription public policies. As it has been unable to ensure the autonomous development of collective action and therefore its legitimacy in time, as a social movement, depending on the actions of the government concerned, exposing the autonomy and independence of cooperatives as forms Social and Solidarity Economy.

Índice de ilustraciones, gráficos y tablas

Ilustraciones

ILUSTRACIÓN 2. CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE JONES (1970) ADAPTADO SEGÚN APORTES DE MENY Y THOENIG (1992), ROTH (2002) Y SUBIRATS <i>ET AL.</i> (2008).	128
ILUSTRACIÓN 3. CADENA LÓGICA ARGUMENTATIVA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.	139

Gráficos

GRÁFICO 1. ORGANIZACIONES SOLIDARIAS CONSTITUIDAS ENTRE 1913-2014.	219
GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS SEGÚN FORMA JURÍDICA. PERIODO 1913-2014.	220
GRÁFICO 3. ORGANIZACIONES SOLIDARIAS CONSTITUIDAS ENTRE 1913-1959.	235
GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOLIDARIAS ACTIVAS EN 1999, CONSTITUIDAS ENTRE 1913-1959.....	235
GRÁFICO 5. COMPARACIÓN ENTRE LA EVOLUCIÓN DE LAS COOPERATIVAS CONSTITUIDAS Y EL NÚMERO DE COOPERATIVAS ACTIVAS EN 1999. PERIODO 1933-1984.	236
GRÁFICO 6. COMPARACIÓN ENTRE LA EVOLUCIÓN DE COOPERATIVAS CONSTITUIDAS Y EL NÚMERO DE COOPERATIVAS ACTIVAS EN 1999. PERIODO 1933-1959.....	236
GRÁFICO 7. ORGANIZACIONES SOLIDARIAS CONSTITUIDAS ENTRE 1959-1982. ACTIVAS EN 1999.	249
GRÁFICO 8. COMPARACIÓN ENTRE LA EVOLUCIÓN DE LAS COOPERATIVAS CONSTITUIDAS Y EL NÚMERO DE COOPERATIVAS ACTIVAS EN 1999. PERIODO 1959-1983.	269
GRÁFICO 9. EVOLUCIÓN DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS ACTIVAS EN 1999. PERIODO 1959-1983.	271
GRÁFICO 10. ORGANIZACIONES SOLIDARIAS CONSTITUIDAS ANUALMENTE ENTRE 1983-1991.	275
GRÁFICO 11. EVOLUCIÓN DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS ACTIVAS EN 1999. PERIODO 1983-1991.	285
GRÁFICO 12. ORGANIZACIONES SOLIDARIAS CONSTITUIDAS ANUALMENTE ENTRE 1991-2002.....	307
GRÁFICO 13. EVOLUCIÓN DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS ACTIVAS EN 2001. PERIODO 1991-2002.....	307
GRÁFICO 14. ORGANIZACIONES SOLIDARIAS CONSTITUIDAS ANUALMENTE ENTRE 2002-2010.	316
GRÁFICO 15. TASA DE DESEMPLEO EN COLOMBIA. PERIODO 2001-2011.....	317
GRÁFICO 16. TASA DE CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA NACIONAL (A PRECIOS CONSTANTES). PERIODO 2001-2011.	318
GRÁFICO 17. EVOLUCIÓN DE LAS PRECOOPERATIVAS. PERIODO 1982-2014.	320
GRÁFICO 18. EVOLUCIÓN DE LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO. PERIODO 1990-2014.	322
GRÁFICO 19. EVOLUCIÓN DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS, CONSTITUIDAS ENTRE 2002-2010.	339
GRÁFICO 20. RECURSOS APORTADOS VÍA DECRETO 2880 DE 2004 (EN PESOS CORRIENTES). PERIODO 2004-2014.....	343
GRÁFICO 21. EVOLUCIÓN DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS, CONSTITUIDAS ENTRE 2010-2014.	348
GRÁFICO 22. ORGANIZACIONES SOLIDARIAS CONSTITUIDAS ANUALMENTE ENTRE 2010-2014.....	349
GRÁFICO 23. EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTO DE DANSOCIAL/UAEOS. PERIODO 2000-2016.	393
GRÁFICO 24. PRESUPUESTO FINAL DE DANSOCIAL/UAEOS Y SUPERSOLIDARIA. PERIODO 2000-2016... ..	394
GRÁFICO 25. PRESUPUESTO FINAL ANUAL DE DANSOCIAL/UAEOS Y SUPERSOLIDARIA. PERIODO 2000-2016.....	395
GRÁFICO 26. RELACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTO DEDICADO A FOMENTO Y SUPERVISIÓN RESPECTO AL PRESUPUESTO DE GASTO DE LA NACIÓN. PERIODO 2000-2016.....	396
GRÁFICO 27. RELACIÓN DEL PRESUPUESTO INICIAL DE GASTO DEDICADO A FOMENTO RESPECTO AL PRESUPUESTO DE GASTO FINAL DE LA NACIÓN. PERIODO 2000-2016.....	397
GRÁFICO 28. RELACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTO FINAL DEL DANSOCIAL/UAEOS CON EL SECTOR TRABAJO. PERIODO 2000-2016.....	398

Tablas

TABLA 1. PREGUNTAS ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA POR CAMPOS DE INDAGACIÓN.....	52
TABLA 2. LISTADO DE ENTREVISTAS A INFORMANTES CLAVE	52
TABLA 3. ELEMENTOS RELEVANTES DE LOS ENFOQUES ANALIZADOS.....	72
TABLA 4. MODELOS DE CO-CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.	137
TABLA 5. NIVELES DE DESARROLLO DE LAS COOPERATIVAS EN PAÍSES LATINOAMERICANOS. AÑOS '90	146
TABLA 6. CAMPOS CIENTÍFICOS DE ESTUDIO SOBRE LA ECONOMÍA SOLIDARIA Y COOPERATIVAS EN COLOMBIA.	197
TABLA 7. GRUPOS DE INVESTIGACIÓN EN COLOMBIA SOBRE ECONOMÍA SOLIDARIA.	198
TABLA 8. ESALES CON MATRÍCULAS ACTIVAS EN EL RUES. PERIODO 2012-2015.....	212
TABLA 9. ESALES CON MATRICULA RENOVADA. PERIODO 2012-2015.	213
TABLA 10. ESALES EN EL RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL. DICIEMBRE, 2013.....	214
TABLA 11. COMPARACIÓN RUES Y RTE-DIAN. AÑO 2013.	216
TABLA 12. ORGANIZACIONES SOLIDARIAS EN COLOMBIA. PERIODO 1999-2014.....	220
TABLA 13. FORMAS JURÍDICAS DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA EN COLOMBIA SEGÚN REGISTRO. AÑO 2013... 221	
TABLA 14. FALLAS EN EL FOMENTO COOPERATIVO IDENTIFICADAS ENTRE LOS AÑOS 1940 Y 1945.	242
TABLA 15. PRECOOPERATIVAS D TRABAJO ASOCIADO REGISTRADAS EN LA SUPERSOLIDARIA. PERIODO 2008-2014.....	323
TABLA 16. RECURSOS APROXIMADOS APORTADOS POR DECRETO N. 2880 DE 2004. PERIODO 2004-2014....	342

Bibliografia

- Abramovich, A. L., Cassano, D., Sabaté, A. M., Hintze, S., Montequín, A., & Vázquez, G. (2003). *Empresas sociales y economía social. Una aproximación a sus rasgos fundamentales*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional General Sarmiento.
- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2006). *Economic origins of dictatorship and democracy*. New York, USA: Cambridge University Press.
- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan las naciones*. Barcelona, España: Planeta.
- Aguilar, L. (2003). Estudio introductorio. In L. Aguilar (coord.), *Problemas políticos y Agenda de Gobierno* (pp. 15-74). México D.F., México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Alberich, T. (2008). AP, redes y mapas sociales: desde la investigación a la intervención social. *Portularia*, VIII (1), 131-151.
- Alcaldía de Medellín. (Diciembre de 2015). *Plan Decenal de Economía Social y Solidaria para Medellín. 2016-2025*. Retrieved 8 de Enero de 2015 from Confecoop Antioquia: <http://confecoopantioquia.coop/usuario/LibroPlanDecenal.pdf>
- Almond, G., & Verba, S. (1992). La Cultura Política. In A. Battel i Rubio (coord.), *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. (pp. 171-201). Barcelona, España: Ariel.
- Alta Consejería para las Regiones y la Participación Ciudadana. (23 de Agosto de 2012). *Ayuda Memoria APP n. 81 - Sector Solidario*. Retrieved 3 de Diciembre de 2012 from Presidencia de la República: <http://wsp.presidencia.gov.co/regiones/Acuerdos/Documents/APPo81memoria.pdf>
- Amin, S. (1988). *La desconexión. Hacia un sistema mundial policéntrico*. Madrid, España: IEPALA.
- Roth, A-N. D. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá D.C, Colombia: Ed. Aurora.
- Arango Jaramillo, M. (2005). *Manual de cooperativismo y economía solidaria*. Bogotá D.C., Colombia: UCC Editorial.
- Arango, M., Cardenas, M., Marulanda, B., & Paredes, M. (2004). *Reflexiones sobre el aporte social y económico del sector cooperativo colombiano*. Bogotá D.C., Colombia: Cuadernos Fedesarrollo.
- Arboleda, O. L. (2000). *Caracterización histórica de algunas prácticas de economía solidaria en Medellín 1930-1972*. Medellín, Colombia: Fundación Universitaria Luis Amigo.
- Arella, F. R., & Flores Aranda, A. (2007). *Exposición de motivos de la ley N° 11.388 preparada por el senador Mario Bravo. Documento de Trabajo No. 195. Universidad de Belgrano*. Retrieved 25 de 10 de 2015 from Universidad de Belgrano: http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/195_arella.pdf
- Arrow, K. (1972). Gifts and Exchanges. *Philosophy & Public Affairs*. 1 (4) (Summer), 343-362.
- Banco de la República de Colombia. (1951). *Bases de un Programa de fomento para Colombia. Informe de una Misión dirigida por Lauchlin Currie*. Banco de la República, Bogotá.

- Banco de la República. (2013). Boletín de indicadores económicos. Enero - 2013. *Departamento Técnico y de Información Económica del Banco de la República*, Bogotá.
- Bardarch, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*. México D.F., México: CIDE.
- Barea, J. (1990). Concepto y agentes de la Economía Social. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (8), 109-117.
- Barea, J., & Monzón, J. L. (1995). La Economía Social desde una perspectiva española. *Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía* (33), 140-153.
- Basañes, C. C. (2007). Políticas Públicas y cooperativismo en Argentina. In D. Cracogna, & C. De Lisio, *Políticas Públicas en materia de Cooperativas en Mercosur* (pp. 59-84). Buenos Aires, Argentina: Intercoop.
- Bastidas-Delgado, O., & Richer, M. (2001). Economía social y economía solidaria: Intento de definición. *CAYAPA, Revista Venezolana de Economía Social*.
- Baudrillard, J. (1980). *El Espejo de la Producción*. Barcelona: Gedisa.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1991). Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *The Journal of Politics*, 53 (4), 1044-74.
- Bedoya, R., & Caruso, N. (2006). *Hacia un balance de las cooperativas de trabajo asociado*. Medellín, Colombia: Escuela Nacional Sindical.
- Bejarano Ávila, J. A. (2007). El despegue cafetero (1900-1928). In J. A. Ocampo Gaviria. *Historia Económica de Colombia*. Bogotá D.C., Colombia: Planeta.
- Benecke, D. W., & Eschenburg, R. (ed.) (1987). *Las cooperativas en América Latina*. San Leopoldo, Brasil: UNISINOS.
- Benecke, D., Eschenburg, R., & Frank, W. (1976). *Las cooperativas en América Latina*. Zaragoza, España: Centro Nacional de Educación Cooperativa en España.
- Berry, F. S., & Berry, W. (1999). Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In P. A. Sabatier, *Theories of The Policy Process*. Boulder, USA: Westview Press.
- Bertola, L., & Ocampo, J. A. (2010). *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la Independencia*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Beuchot, M. (1999). La fundamentación de los derechos humanos como dilema moral. Persona y derecho. *Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos* (41), 29-44.
- Bobbio, N. (1991). *El problema del positivismo jurídico*. México, México: Fontamara.
- Bobbio, N. (1993). *El positivismo jurídico*. Madrid, España: Debate.
- Bobbio, N., Matteucci, N., & Pasquino, G. (1982). *Il Dizionario di Política*. Roma, Italia: UTET.
- Bonilla, V., Castillo, G., Fals Borda, O., & Libreros, A. (1972). *Una metodología del conocimiento científico a través de la acción*. Bogotá D.C.: Publicaciones de la Rosca.
- Borzaga, C., & Deforny, J. (coord.) (2001). *The emergence of Social Enterprise*. London: Routledge.
- Borzaga, C., & Spear, R. (coord.) (2004). *Trends and challenges for co-operatives and social enterprises in developed and transition countries*. Trento, Italia: Edizioni 31.

- Bruni, L., & Zamagni, S. (2004). *Economia Civile. Efficienza, equità e felicità pubblica*. Bologna: Il Mulino.
- Bucheli, M. (2006). *Curas, campesinos y laicos como gerentes del desarrollo: la construcción de un modelo de desarrollo emergente en Colombia*. San Gil, Colombia: Edisocial.
- Bucheli, M. (2012). Visión panorámica del sector cooperativo en Colombia. Una larga tradición de economía solidaria. *Serie Documento de Trabajo OIT* (220). Lima, Perú: OIT.
- Bunge, M. (1997 [2007]). *La ciencia, su método y su filosofía*. Bogotá, Colombia: Panamericana.
- Bunge, M. (1999 [2007]). *Buscar la filosofía en las ciencias sociales*. Madrid, España: Siglo XXI.
- Burt, R. (1992). *Structural Holes: The Social Structure of Competiton*. Cambridge, USA: Harvard University Press.
- Campetella, A., & González Bombal, I. (2000). Historia del Sector sin Fines de Lucro en Argentina . In M. Roietter, & I. González Bombal, *Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina* (pp. 31- 52). Buenos Aires, Argentina: CEDES - Centro de Estudios del Estado y Sociedad.
- Cardona, A. (1974). *Formas de cooperación en comunidades indígenas de Colombia*. Bogotá D.C., Colombia: Instituto de Educación e Investigación Cooperativa.
- Castaño, G. (2008). Orlando Fals Borda, sociólogo del compromiso. *Revista de Economía Institucional* , 10 (19), 79-98.
- Castelao Caruana, M. E. (2013). *La Economía Social y Solidaria en las políticas públicas nacionales y su incidencia en el territorio: alcance y perspectivas* (Tesis Doctoral). Buenos Aires, Argentina: Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires.
- Castells, M. (1997[2001]). *La era de la información. El poder de la identidad Vol. II*. México, México: Siglo XXI.
- Castillo, D., Dávila, R., Monsalve, A., Rodríguez, N., & Sánchez Álvarez, C. (2013). *Cooperativismo e Internacionalización*. Bogotá D.C., Colombia: IEMP Ediciones.
- Castillo, D., Mora Padilla, C., Rodríguez Espinosa, N., Sarmiento Reyes, A., Álvarez Rodríguez, J. F., Mesa Neira, G., et al. (2011). *Políticas públicas y cooperativismo en Colombia. 30 años de encuentros y desencuentros*. Bogotá, Colombia: IEMP Ediciones.
- Cattani, D. (. (2004). *La otra economía*. Buenos Aires, Argentina: Altamira.
- CEPAL. (1989). *Cooperativismo Latinoamericano*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Chaves, R., & Pérez de Uralde, J. M. (2012). *La Economía Social y la Cooperación al Desarrollo. Una perspectiva internacional*. Valencia, España: Patronat Sud-Nord - Univesitat de València.
- Chaves, R. (1996). *La cooperación empresarial en la economía social. Un análisis de las empresas valencianas de trabajo asociado de los sectores textil y del mueble*. Valencia, España: CIRIEC - España.

- Chaves, R. (1997). Economía política de la economía social. Una revisión de la literatura económica reciente. *CIRIEC - España. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* (25), 141-162.
- Chaves, R. (1999). La economía social como enfoque metodológico, como objeto de estudio y como disciplina científica. *CIRIEC-España, Revista de economía pública, social y cooperativa*. (33). 115-139
- Chaves, R. (2012). Las políticas públicas y las cooperativas. *Ekonomiaz* (79), 168-199.
- Chaves, R., & Monzón, J. L. (2007). *Informe sobre la situación de la Economía Social en Europa*. Retrieved 1 de Septiembre de 2013 from <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.83>
- Chaves, R., & Monzón, J. L. (2003). Economía Social. In A. Ariño, *Diccionario de la solidaridad, Cuadernos de solidaridad* (pp. 187-197). Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Chaves, R., & Pérez de Uralde, J. M. (2013). *La Economía Social y la cooperación al desarrollo. Una perspectiva internacional*. Valencia, España: Patronato Sur-Norte.
- Chaves, R., Monzón, J. L., & Sajardo, A. (2003). *Elementos de Economía Social. Teoría y realidad*. From Iudescoop: www.uv.es/uidescoop/archivo
- Coase, R. (1945). Price and Output Policy of State Enterprise: A Comment. *The Economic Journal* , 55 (217), 112-113.
- Coase, R. (1960). The Problem of Social Cost. *The Journal of Law and Economics* , 3, 1-44.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Gabage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quartely* (17), 1-25.
- COLCIENCIAS. (2014). *Colciencias*. Recuperado el 1 de septiembre de 2015, de www.colciencias.gov.co:
http://www.colciencias.gov.co/sobre_colciencias?vdt=info_portal%7Cpage_2
- COLCIENCIAS. (11 de Marzo de 2015a). *Reconocimiento de investigadores del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación*. Recuperado el 20 de Septiembre de 2015, de Colciencias:
http://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/upload/documents/listado_resultados_preliminares_cv_693_de_2014_investigadores_11_03_2015_1.pdf
- COLCIENCIAS. (11 de Marzo de 2015b). *Reconocimiento y medición de grupos de investigación, desarrollo tecnologico o de innovación*. Recuperado el 20 de Septiembre de 2015, de Colciencias:
[http://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/ckeditor_files/files/LISTADO%20RESULTADOS%20PRELIMINARES%20CV%20693%20de%202014_%20GRUPOS_%2011%2003%202015%20\(2\).pdf](http://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/ckeditor_files/files/LISTADO%20RESULTADOS%20PRELIMINARES%20CV%20693%20de%202014_%20GRUPOS_%2011%2003%202015%20(2).pdf)
- Comisión de Expertos para la Equidad y Competitividad Tributaria. (25 de Mayo de 2015). *II Informe Comisión para la Reforma Tributaria*. Retrieved 15 de Junio de 2015 from Comisión para la Reforma Tributaria: <https://comisionreformatributaria.wordpress.com>
- Coque, J. (2005). *Compartir soluciones: las cooperativas como factor de desarrollo en zonas desfavorecidas*. Madrid, España: Consejo Económico y Social .

- Coraggio, J. L. (1995). *Desarrollo humano, economía popular y educación*. Buenos Aires, Argentina: Instituto de Estudios y Acción Social / AIQUE .
- Coraggio, J. L. (1999). *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Buenos Aires, Argentina: UNGS/Miño.
- Coraggio, J. L. (2002). *Hacia un proyecto de Economía Social centrada en el trabajo: contribuciones de la Antropología Económica*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional PEKEA. Un saber político y ético para las actividades económicas. Santiago de Chile: CEPAL.
- Coraggio, J. L. (2003). Una alternativa socioeconómica necesaria: la economía social. In D. Cattani, *Políticas social y economía social. Debates fundamentales*. Buenos Aires: Colección Lecturas sobre Economía Social - Universidad Nacional General Sarmiento.
- Coraggio, J. L. (2004). *La gente o el capital. Desarrollo Local y economía del trabajo*. Buenos Aires, Argentina: Espacio Editorial.
- Coraggio, J. L. (2005). *¿Es posible otra economía sin (otra) política?* Buenos Aires, Argentina: La Vanguardia.
- Coraggio, J. L. (2006). Sobre la sostenibilidad de los emprendimientos mercantiles de la economía social y solidaria. *Cuadernos del CENDES* (23), 39-67.
- Coraggio, J. L. (2007a). *Economía social, acción pública y política (hay vida después del neoliberalismo)*. Buenos Aires, Argentina: CICCUS.
- Coraggio, J. L. (2007b). *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional General Sarmiento - Altamira.
- Coraggio, J. L. (2009). *Qué es lo económico. Materiales para un debate necesario contra el fatalismo*. Buenos Aires, Argentina: CICCUS.
- Coraggio, J. L. (2011). *Economía Social y Solidaria. El trabajo antes que el capital*. (A. Acosta, & E. Martínez, Eds.) Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala.
- Coraggio, J. L. (2012). *Conocimiento y políticas públicas de Economía Social y Solidaria. Problemas y propuestas*. Quito, Ecuador: IAEN.
- Coraggio, J. L. (2013). *La presencia de la Economía Social y Solidaria (ESS) y su institucionalización en América Latina*. UNRISD - United Nations Research Institute for Social Development, Ginebra.
- Coraggio, J. L. (2014). *La Economía Social y Solidaria ante la pobreza. Seminario internacional y diálogos locales. Economía Popular ¿Qué es y para donde va en Bogotá?* (pp. 26-36). Bogotá D.C: IPES.
- Coraggio, J. L., & Sabaté, F. (. (2010). *Emprendimientos socioeconómicos asociativos: su vulnerabilidad y sostenibilidad*. Los Polvorines, Argentina: Universidad Nacional General Sarmiento.
- Correa Rubio, F. (2005). *Sociedad y naturaleza en la mitología muisca*. *Tabula Rasa* (3), 197-222.
- Cortina, A. (1989). *La moral como forma deficiente de derecho*. *Doxa* (5), 75-91

- Cracogna, D. (1977). *El cooperativismo en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Intercoop.
- Cracogna, D. (2014). Notas acerca de la intercooperación en la legislación y en la experiencia de Argentina. *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo* (48), 17-33.
- Cracogna, D., & De Lisio, C. (. (2007). *Políticas Públicas en materia de Cooperativas*. Montevideo, Uruguay: Intercoop Editora Cooperativa Limitada.
- Cruz-Souza, F., Cortegoso, A., Zanin, M., & Shimbo, I. (2011). Las incubadoras universitarias de economía solidaria en Brasil Un estudio de casos. *Revesco* (106).
- Cunca, P. (2009). Trabajo asociado y tecnología: reflexiones a partir del contexto y de la experiencia de las incubadoras tecnológicas de cooperativas populares en Brasil. *Iconos - Revista de Ciencias Sociales* (33).
- DANCOOP/PNUD/OIT. (sf.). *Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo*. Bogotá.
- Dávila Ladrón de Guevara, R. (2006). El sistema de economía solidaria en Colombia. In J. M. Pérez de Uralde (coord.), *La economía social en Iberoamérica. Un acercamiento a su realidad*. Madrid, España: Fundibes.
- Dávila, R. (2004a). *Estudio de caso Multicoop Ltda.: La cooperativa de ahorro y crédito agropecuaria de Guadalupe, Santander, Colombia*. . Bogotá D.C, Colombia: Pontificia Universidad Cooperativa & UNIRCOOP.
- Dávila, R. (2004b). *Innovación y éxito en la gerencia cooperativa*. Bogotá D.C., Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- Dávila, R. (2011). Una buena practica en el proceso de generar conocimiento y educar para el desarrollo: El caso de la Unidad de Estudios Solidarios (UNES) de la Pontificia Universidad Javeriana. In M. Radrigán, *Manual de buenas prácticas de la economía social y el empleo en América Latina* (pp. 27-35). Madrid, España: Fundación Divina Pastora.
- Davis, J. C. (1962). Towards a theory of revolutions. *American Sociological Review*, XXVII (1), 5-19.
- De las Casas, B. (1552). *Brevísima relación de la destrucción de las Indias*.
- De Paula Jaramillo, F. (2008). *Quince afirmaciones cooperativas*. Bogotá D.C., Colombia: Fondo Nacional Universitario.
- De Paula Jaramillo, F., Serrano Uribe, R., & Uribe Garzón, C. (2005). *Conversatorio sobre la "utopía" cooperativa*. Bogotá D.C., Colombia: Fundaequidad.
- Defourny, J., & Monzón, J. L. (1992). *Economía Social. Entre Economía Capitalista y Economía Pública*. Valencia, España: CIRIEC - España.
- Defourny, J., & Monzón, J. L. (1992a). *The Third Sector (cooperatives, mutual and nonprofit organizations)*. Bruxelles, Belgium: De Boeck Université – CIRIEC.
- Delgado, R. (2009). *Acción colectiva y sujetos sociales: análisis de los marcos de justificación éticos-políticos de las organizaciones sociales de mujeres, jóvenes y trabajadores*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- Demoustier, D. (2001). *L'économie sociale et solidaire. S'associer pour entreprendre autrement*. Paris, France: Syros.

- Deux, M. V., & Vázquez, G. (2009). Emprendimientos Asociativos, Empresas Recuperadas y Economía Social en la Argentina. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales* , 13 (33), 91-102.
- DIAN. (Junio de 2007). *Régimen Tributario Especial Sector Cooperativo Colombiano 1995-2005*. Retrieved 2 de Agosto de 2014 from Departamento de Impuestos y Aduanas Nacionales: http://www.dian.gov.co/descargas/servicios/OEE-Documentos/Cuadernos/Regimen_Tributario_Cooperativo.pdf
- Díaz García, A., Uribe Garzón, C., De Paula Jaramillo, F., & Köhler, U. (2000). *Luces y sobras en el cooperativismo colombiano*. Bogotá D.C., Colombia: Instituto de Estudios Sociales Juan Pablo II .
- Díaz, B. (2006). Políticas públicas para la promoción de cooperativas en Venezuela (1999-2006). *Revista Venezolana de Economía Social* (11).
- Dunn, W. (1981[2008]). *Public Policy Analysis: An introduction*. New York, USA: Prentice Hall .
- Durkheim, É. (1893[2001]). *Las reglas de método sociológico*. México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Dye, T. R. (1992). *Understanding Public Policy*. New York, USA: John Wiley.
- Easton, D. (1953[1968]). *The political system: An inquiry into the state of political sciences*. New York, USA: A. Knoff.
- Eco, U. (1977 [2009]). *Come si fa una tesi di laurea. Le materie umanistiche*. Milan, Italia: Bompiani.
- Elder, C., & Cobb, R. (2003). Formación de la Agenda: el caso de la política de ancianos. In L. Aguilar Villanueva, *Problemas políticos y Agenda de Gobierno* (pp. 77-104). México D.F., México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Elster, J., et al. (1999). *Constitucionalismo y Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Escobar, A., Álvarez, S. E., & Dagnino, E. (2001). *Política cultural & Cultura política: Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*. Bogotá, Colombia: Taurus -ICANAH- Pensamiento.
- Eslava Rincón, J., & Puente Burgos, C. (2003). Análisis de las políticas públicas: un aproximación desde la teoría de los sistemas sociales. *Cendex, Documentos de trabajo* , 003 (3).
- Evans, M. (1998). Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica. *Gestión y Política Pública* , VII (2), 229-266.
- Evans, P., Rueschemeyer, D., & Skoopol, T. (1979). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fajardo, M. A. (2003). Presencia del cooperativismo en Colombia. *UniRcoop* , 1 (2), 121-138.
- Fals Borda, O. (1971a). *Cooperatives and rural development in Latin America* . Ginebra, Suiza: UNRISD.

- Fals Borda, O. (1971b). *Ponencia sobre el caso de las cooperativas campesinas en América Latina*. I Seminario Universitario Nacional sobre las Perspectivas del Cooperativismo en el desarrollo del país. Bogotá D.C.
- FAO/OCA/ACI. (15 de Junio de 1994). *Las cooperativas agrosilvopecuarias en América Latina - Informe final consolidado*. Retrieved 1 de Septiembre de 2015 from FAO: <ftp://ftp.fao.org/DOCREP/fao/oio/ai452s/ai452soo.pdf>
- Fajardo García, G. (2012). El concepto legal de economía social y la empresa social. *Gezki* (8), 63-83.
- Farné, S. (2008). Las cooperativas de trabajo asociado en Colombia: Balance de la política gubernamental, 2002-2007. *Revista de Economía Institucional* , 10 (18), 261-285.
- Farné, S. (2012). Acciones para la generación de empleo y mejoramiento del diálogo social en Colombia. *Boletín Friedrich Ebert Stiftung* .
- FBES. (26 de Octubre de 2015). *Em defesa de Política Nacional de Economia Solidária*. Fórum Brasileiro de Economía Solidaria. Retrieved 27 de Octubre de 2015 from: http://www.fbes.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=8745&Itemid=62
- Fernandes da Silva, R., & Pereira, S. (2015). Em busca de um marco legal para a economia solidária no Brasil: Análise da trajetória do PL. No. 4.685/2012. *Boletim Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise* (58).
- Fidell, R. (1998). *La comparazione*. Milano, Italia: Agneli.
- Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. New York, USA: Free Press.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*. New York, USA: Free Press .
- Fukuyama, F. (1999). *The Great Disruption: Human Nature and the Reconstitution of Social Order..* New York, USA: Ed. Free Press.
- Gaiger, L. I. (2009). Emprendimientos económicos solidarios. In A. D. Cattani, *Diccionario de la Otra Economía* (pp. 229-241). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Gaiger, L. I. (2012). Avances y límites en la producción de conocimientos sobre la economía solidaria en Brasil. In J. L. Coraggio, *Conocimiento y políticas públicas de la Economía Social y Solidaria* (pp. 55-84). Quito, Ecuador: IAEN.
- Gaitán, J. E. (1985). *Escritos Políticos*. Bogotá, Colombia: El Ancora.
- García Nossa, A. (1946). *Régimen cooperativo y economía latinoamericana*. Bogotá D.C., Colombia: Espiral.
- García Nossa, A. (1976a). *Las cooperativas agrarias y el desarrollo de Chile*. Bogotá D.C., Colombia: Colatina.
- García Nossa, A. (1976b). *Cooperación agraria y estrategias de desarrollo*. México D.F., México: XXI Editores.
- García Nossa, A. (1976c). *Las cooperativas agrarias en el desarrollo de América Latina*. Bogotá D.C., Colombia: Colatina.

- García, T. A., Mutuberría, V., Balcedo, P., Kosciuczyk, V., Ciolli, V., Vommaro, P., et al. (2010). *Repensando la Economía Social*. Buenos Aires, Argentina: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Giddens, A. (1976[2007]). *Las nuevas reglas del método sociológico*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.
- Giddens, A. (1989 [1991]). *Sociología*. Madrid, España: Alianza.
- Goodin, R. (1996). *The theory of institutional design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Greif, A. (2004). *Institutions, Theory and History, Comparative and Historical Institutional Analysis*. Stanford University. Retrieved Julio de 2014 from: <http://www-econ.stanford.edu/faculty/greif.html>.
- Grupo de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta Ya! Colombia: Memoria de guerra y dignidad. Informe General del Centro Nacional de Memoria Histórica*. Centro Nacional de Memoria Histórica, Bogotá D.C.
- Guerra, P. (2010). La Economía Solidaria en Latinoamérica. *PAPELES de relaciones ecosociales y cambio global* (110), 67-76.
- Guerra, P. (2013). *Socioeconomía de la Solidaridad. Una teoría para dar cuenta de las experiencias sociales y económicas alternativas*. Bogotá, Colombia: Universidad Cooperativa de Colombia.
- Gui, B. (1991). The economic rationale for the third sector. Nonprofit and other noncapitalistic organizations. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 61 (4), 551-52.
- Gui, B. (1998). La lógica económica del Tercer Sector. *Documentos del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo* (14).
- Habermas, J. (1968[1984]). *Ciencia y técnica como ideología*. Madrid, España: Tecnos.
- Habermas, J. (1975). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.
- Habermas, J. (1987[1989]). ¿Cómo es posible la legitimidad por vía de legalidad? *Doxa* (5), 21-45.
- Habermas, J. (1988). *Ensayos políticos*. Barcelona, España: Península.
- Hall, P. (1986). *Governing the economy: the politics of state intervention in Britain and France*. New York, USA: Oxford University Press.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science* (1162), 1243-1248.
- Hintze, S. (2003). *Estado y políticas públicas: acerca de la especificidad de la gestión de políticas para la economía social y solidaria*. Ponencia en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Estado y Administración.
- Hintze, S. (2003). *Trueque y Economía Solidaria*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional General Sarmiento - PNUD.
- Hintze, S. (2007). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires, Argentina: Espacio.

- Hintze, S. (2009). *Aportes a la noción de políticas públicas. Para la economía social y solidaria en América Latina*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Sociología.
- Hintze, S. (2010). *La política es un arma cargada de futuro. La economía social y solidaria en Brasil y Venezuela*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Hoetmer, R. (2009). Después del fin de la historia: reflexiones sobre los movimientos sociales latinoamericanos de hoy. In R. Hoetmer, *Repensar la política desde América Latina. Cultura, Estado y movimientos sociales* (pp. 85-108). Lima, Perú: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales - UNMSM.
- Hogwood, B., & Gunn, L. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- ILPES. (1995). *Reforma y Modernización del Estado*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL (LC/IP/L.107/E).
- INAES, & IPES. (1 de Enero de 2015). *Propuesta de Ley Federal de Economía Social y Solidaria*. Retrieved 14 de Octubre de 2015 from www.leyeconomiasocialsolidaria.info/#!/-materiales-para-el-debate
- Ingram, H., Schneider, A. L., & deLeon, P. (2007). Social Construction an Policy Design. In P. A. Sabatier, *Theories of the policy process* (pp. 93-126). Boulder, USA: Westview.
- Innerarity, D. (1986). La teoría discursiva de la legitimidad de Jürgen Habermas. *Persona y Derecho*, 233-278.
- Jaramillo Díaz, J. C. (2010). *Entidades sin ánimo de lucro. Características y aplicaciones del régimen tributario*. Bogotá, Colombia: Legis.
- Jaramillo Díaz, J. C., Vargas Ballén, J., & Durán Acosta, F. A. (2000). *Entidades sin Ánimo de Lucro*. Bogotá D.C., Colombia: Legis.
- Jaramillo Uribe, J. (2001 [1981]). *El pensamiento colombiano en el siglo XIX*. Bogotá, Colombia: CESO-Uniandes, Banco de la República.
- Jones, C. O. (1970). *An introduction to the study of Public Policy*. USA: Duxbury Press.
- Kalmanovitz, S. (ed.) (2010). *Nueva Historia Económica de Colombia*. Bogotá D.C., Colombia: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Kaplan de Drimer, A., & Drimer, B. (1975). *Las cooperativas. Fundamentos, historia y doctrina*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Intercoop- FACC.
- Kingdon, J. (1984). Agenda Setting. In S. Thoedoulou, & M. Cahn (eds.), *Public Policy: The essential readings* (pp. 105-113). New York, USA: Prentice Hall.
- Kingdon, J. W. (1984a). *Agendas, alternatives and public choices*. Glenview, USA: Scott, Foresman and Company.
- Kingdon, J. W. (1984b). Agenda Setting. In S. Thoedoulou, & M. Cahn (eds.), *Public Policy: The essential readings* (pp. 105-113). New York, USA: Prentice Hall.
- Klijn, E. J. (1998). *Policy Networks: An Overview*. In W. M. Kickert, & J. F. Koppejan, *Managing complex networks*. London, UK: Sage.

- Knight, J. (1992). *Institutions and social conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kuhn, T. (1996). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lahera, E. P. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile, Chile: División de Desarrollo Social - CEPAL.
- Lakatos, I. (1989). *La metodología de los programas de investigación científica*. Madrid, España: Alianza Ed.
- Lamas, A. (1957). Las cajas de comunidades indígenas. *El Trimestre Económico* , 24 (95(3)).
- Lanas, E. (2014). Políticas públicas sobre economía solidaria en Ecuador. In J. F. Álvarez (comp.), *Ciudadanía, desarrollo territorial y paz. Una mirada desde el cooperativismo*. (pp. 16-43). Bogotá, Colombia: Universidad Católica de Colombia.
- Langebaek, C. H. (1987). *Mercados, poblamiento e integración étnica entre los muisca*. Medellín, Colombia: Siglo XVI.
- Lasswell, H. D. (1963). The decision process. In N. Polsby, R. Dentler, & P. Smith, *Politics and Social Life; an introduction to political behavior*. USA: Houghton Mifflin Company.
- Laville, J. L. (1994). *L'économie solidaire, une perspective internationale*. Paris, France: Desclée de Brouwer. .
- Laville, J. L. (2004). *Economía social y solidaria. Una visión europea*. Buenos Aires, Argentina: Altamira – Fundación Osde .
- Laville, J. L. (2012). La Economía Social y Solidaria en Europa y en Francia. In J. L. Coraggio, *Conocimiento y políticas públicas de Economía Social y Solidaria*. Problemas y propuestas (pp. 41-54). Quito, Ecuador: IAEN.
- Levin, A., & Verbeke, G. (2002). Estado de la investigación sobre cooperativas: trabajos sobre el cooperativismo argentino publicados en revistas especializadas. *Ciriec-España, revista de economía pública, social y cooperativa* (43), 23-39.
- Liebowitz, S., & Margolis, S. (1999). The Fable of the Keys. *Journal of Law and Economics* , 30 (1), 1-26.
- Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *The American Political Science Review* , 65 (3), 682-693.
- Lin, J., & Nugent, J. B. (1995). Institutions and economic development. In J. Behrman, & T. N. Srinivasan, *Handbook of Economic Development*. (Vol. 3, pp. 2301-2370). Amsterdam, Holand: North-Holland.
- Lizarazo, M. (1982). La experiencia de Colombia en la planeación del desarrollo cooperativo. *Revista del Idelcoop* , 9 (34/35).
- Losada, R., & Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político: Historia epistemológica y perspectivas de la ciencia política*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- Luhmann, N. (1990). *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*. Barcelona, España: Paídos.

- Luhmann, N. (1997). *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. Barcelona, España: Anthropos.
- Luhmann, N., & De Georgi, R. (1993). *Teoría de la Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Liotard, J. F. (1987). *La condición posmoderna: Informe sobre el saber*. Madrid: Ed. Cátedra.
- Majone, G. (1989). *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. México D.F, México: Fondo de Cultura Económica.
- March, J., & Olsen, J. R. (1989[1997]). *Rediscovering Institutions: The organizational basis of politics*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Martí, J. P. (2006). *Cooperativas e integración regional. La trayectoria de las cooperativas agropecuarias y de ahorro y crédito en el Mercosur*. Montevideo, Uruguay: Inercoop Ed. .
- Mateo, G. (2012). *Cooperativas agrarias y peronismo. Acuerdos y discrepancias. La Asociaciones de Cooperativas Argentinas*. Buenos Aires, Argentina: CICCUS.
- Mateo, G., & Carreras Doallo, X. A. (2013). La economía social en la Argentina peronista (1946-1955). Una mirada desde el discurso oficial. *E.I.A.L* , 24.
- Mateo, G., & Rodríguez, L. (2015). *Economía social y cooperativas agrarias en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- McCarthy, J., & Zald, M. (1977). Resource mobilization and social movements. i , 82, 121-124I.
- Melucci, A. (1995). The process of collective identity. In H. Johnston, & B. Klandermans, *Social Movements and Culture* (pp. 41-63). Minneapolis, USA: Universtiy of Minnesota Press.
- Melucci, A. (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México D.F, México: El Colegio de México.
- Meny, I., & Thoening, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel.
- Mesa de Conversaciones de La Habana. (26 de Mayo de 2013). i. Retrieved 15 de Marzo de 2014 from Mesa de Conversaciones para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-la-habana-26-de-mayo-de-2013?ver=es>
- Mesa de Conversaciones de La Habana. (Enero de 2014). *Informe sobre el primer punto de la Agenda: Política de desarrollo agrario integral; Informe sobre el segundo punto de la Agenda: Participación Política*. Retrieved 15 de Marzo de 2014 from Mesa de conversaciones para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/informe-conjunto-mesa-de-conversaciones-enero-2014>
- Mogrovejo, R., Mora, A., & Vanhuynegem, P. (. (2012). *El cooperativismo en América Latina. Una diversidad de contribuciones al desarrollo sostenible*. Lima, Perú: OIT, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

- Molina, G. (1980). *Las ideas liberales en Colombia*. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo.
- Monzón, J. L. (1987). La Economía Social en España. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* (0), 19-29.
- Monzón, J. L. (1989). *Las cooperativas de trabajo asociado en la literatura económica y en los hechos*. Madrid, España: Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.
- Monzón, J. L. (2005). Sociedades de personas. *Actualidad Leader: Revista de desarrollo rural* (29), 22-23.
- Monzón, J. L. (2010). *Economía Social y su impacto en la generación de empleo. Claves para un desarrollo con equidad en América Latina*. Valencia, España: Fundibes.
- Monzón, J. L., & Chaves, R. (2012). *La Economía Social en la Unión Europea*. CESE - Comité Económico y Social Europeo, Bruselas
- Monzón, J., Antuñano, I., & Marco, F. (2010). *Economía 20+20. Economía Social*. Madrid: EOI Escuela de Negocios.
- Monzón, J. L., et al. (2009). *Informe para la elaboración de una Ley de Fomento de la Economía Social*. CIRIEC-España.
- Moreno, J., & Espadas, M. (2007). Investigación- acción participativa. In Reyes, R. (dir.), *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*. Madrid: Pub. Electrónica - Universidad Complutense.
- Morlino, L. (2005). *Introduzione alla ricerca comparata*. Bologna, Italia: Il Mulino.
- Muller, P., & Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. París, Francia: Montchrétien.
- Münkner, H.-H. (1966). *Conceptos básicos en que se funda la Recomendación 127*. Organización Internacional del Trabajo, Servicio de Cooperativas. Ginebra: OIT.
- Musgrave, A. R., Cruz Santos, A., Echeverry Herrera, C., Mesa González, H., Peacock, A., & Oldman, O. (1969). *Bases para una reforma tributaria en Colombia. Informe Musgrave*. Bogotá: Colombia: Biblioteca Banco Popular.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York, USA: MacGraw-Hill.
- Mutuberría Lazarini, V., & Plotinsky, D. (2015). *La economía social y solidaria en la historia de América Latina y el Caribe: cooperativismo, desarrollo comunitario y Estado*. Buenos Aires, Argentina: IDELCOOP - Instituto de la Cooperación.
- Naciones Unidas. (1995). *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. World Summit for Social Development*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES). Copenhague, Dinamarca: United Nations.
- Naciones Unidas. (2011). (N. Unidas, Producer) Retrieved 15 de septiembre de 2015 from Año Internacional de las Cooperativas: <http://www.un.org/es/events/coopsyear/>
- Neamtan, N. (2003). El sector sin fines de lucro y la evaluación: la situación actual en Quebec. In OCDE, *El sector sin fines de lucro en una economía cambiante* (pp. 243-262). Paris, Francia: OCDE.
- North, D. C. (1990 [2006]). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F, México: Fondo de Cultura Económica.

- North, D. C. (1991). Institution. *Journal of Economic Perspectives* , 5 (1), 97-112.
- Núñez, O. (1995). *La economía popular asociativa y autogestionaria*. Managua, Nicaragua: Cipres.
- Nyssens, M. (1998). Economía popular en el sur, tercer sector en el norte: señales de una economía de solidaridad emergente?. *Centro de Estudios de Sociología del Trabajo* (17).
- Obregón, J., Castillo, D., Rodríguez, N., & Sánchez Álvarez, C. (2014). *Aplicación del modelo prospectivo estratégico al sector cooperativo colombiano*. Bogotá D.C., Colombia: IEMP Ediciones.
- OCA; FAO; ACI. (1995). *Cooperativas agrosilvopecuarias en América Latina*. OCA, FAO y ACI. Bogotá: Antropos Ltda.
- Ocampo, J. A. (2004). *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*. Bogotá, Colombia: Norma.
- Ocampo, J. A. (2007). *Historia económica de Colombia*. Bogotá, Colombia: Planeta.
- Ocampo, J. A., & Martín, J. (. (2004). *Globalización y desarrollo: una reflexión desde América Latina y el Caribe*. Bogotá, Colombia: CEPAL/Alfaomega.
- Olivera, G. (. (2006). *Cooperativismo agrario: instituciones, políticas públicas y procesos históricos*. Córdoba, Argentina: Ed. Ferreyra
- Olson, M. (1965). i. Harvard University Press.
- Organización Internacional del Trabajo. (1982). *Informe de la Misión Preparatoria OIT/DANIDA en México, Honduras, Costa Rica, Panamá y Colombia*. Retrieved 3 de Julio de 2015 from ILO Database: http://staging.ilo.org/public/libdoc/ilo/1982/82Bo9_15_span.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. (1987). *Apoyo a las políticas del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas (DANCOOP)*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (1993). *Informe Final. Reunión de Expertos en Cooperativas. Ginebra, 29 de marzo - 2 de abril de 1993*. Retrieved 25 de Septiembre de 2015 from Organización Internacional del Trabajo: http://staging.ilo.org/public/libdoc/ilo/1993/93Bo9_285_span.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. (Agosto de 1997). *Estudio de Resultados en programas de mantenimiento vial*. Retrieved 7 de Marzo de 2015 from ILO: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_policy/@invest/documents/publication/wcms_asist_5781.pdf
- Ortegon, E. (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Bogotá, Colombia: Convenio Andrés Bello - Colciencias.
- Ortiz, L. (1985). *Cooperativismo y régimen político en Colombia*. Bogotá, Colombia: n.d.
- Oses, R. (5 de Julio de 2015). *Escuela de Economía Solidaria UNIMINUTO*. Seminario Reflexión Red Unicosol . Bogotá, Colombia.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: the evolution of institutions of collective action*., Cambridge: Cambridge University Press. .

- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. New Jersey, USA: Princeton University Press.
- Ostrom, E., Ahn, T., & Olivares, C. (2003). A Social Science Perspective on Social Capital: Social Capital and Collective Action. *Revista Mexicana de Sociología*, 65 (1), 155-233.
- Pardo Martínez, L. P., & Huertas de Mora, M. V. (2015). La historia del cooperativismo en Colombia. hitos y periodos. *Cooperativismo & Desarrollo*, 21-33.
- Peixoto, P. (2010). Informe diagnóstico nacional de Brasil. In J. L. Monzón, *Economía Social y su impacto en la generación de empleo* (pp. 109-164). Valencia, España: Fundibes.
- Pérez de Mendiguren, J. C. (2014). *Debates conceptuales y aspectos organizativos de la Economía Solidaria: el caso de REAS Euskadi*. Tesis Doctoral. Vitoria-Gasteiz, España: Universidad del País Vasco UPV-EHU.
- Pérez de Uralde, J. M. (2006). *La Economía Social en Iberoamérica. Un acercamiento a su realidad. (Vol. 1)*. Valencia, España: Fundibes.
- Pérez de Uralde, J. M., & Radrigán Rubio, M. (2006). *La Economía Social en Iberoamérica. Un acercamiento a su realidad. (Vol. 2)*. Valencia, España: Fundibes.
- Pérez Gutiérrez, J. (1986). Las cooperativas y el desarrollo agroindustrial. In I. Planella Villagra (comp.). *Agrorindustria y desarrollo económico* (pp. 17 (0-33)). Bogotá, Colombia: IICA-Colombia.
- Pérez-Mendiguren, J. C., & Etxezarreta Etxarri, E. (2015). Los debates entorno a la Economía Social y Solidaria. *Boletín de recursos de información - HEGOA* (42).
- Pérez-Mendiguren, J. C., Etxezarreta Etxarri, E., & Guridi Aldanondo, L. (2009). Economía social, Empresa Social y Economía Solidaria: diferentes conceptos para un mismo debate. *Papeles de Economía Solidaria* (1).
- Pérez, G. (2000). *Cooperativismo y economía solidaria en Colombia: pedagogía de una crisis y derroteros en el siglo XXI*. Medellín, Colombia: Ed. Coopetrol.
- Perón, J. (1950). *Perón y el cooperativismo agrario*. Retrieved Diciembre de 2014 from Movimiento Peronista: <http://www.movimientoperonista.com/ficheros/Perón%20y%20el%20Cooperativismo%20Agrario.pdf>
- Peters, B. G. (1999[2003]). *El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona, España: Gedisa.
- Picketty, T. (2013). *Le Capital au XXIe siècle*. Paris, Francia: Éditions du Seuil.
- Pineda, C. J. (1996). *Cómo organizar empresas solidarias eficientes*. Bogotá D.C, Colombia: Consultamérica.
- Pineda, C. J. (1999). *Las empresas de la economía solidaria en Iberoamérica*. Bogotá, Colombia: MacGrawHill.
- Pineda, C. J., Pardo, M. E., & Pardo, E. E. (1994). *Cooperativismo mundial, 150 años - 1844-1994*. Bogotá D.C., Colombia: Consultamérica.
- Plotinsky, D. (2015). Orígenes y consolidación del cooperativismo en la Argentina. *Idelcoop* (215), 157-178.

- PNUD. (2011). *"Colombia rural. Razones para la esperanza". Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2011. Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, PNUD.* Colombia. Bogotá: PNUD.
- Polanyi, K. (1944). *The Great Transformation.* Boston, USA: Beacon Press.
- Polo Acuña, J. T., & Acevedo Puello, R. E. (2015). *Sociedad, política y cultura en Colombia siglos XVIII-XIX. Enfoques, problemas y tendencias.* Medellín, Colombia: La Carreta Histórica.
- Popper, K. (1991). *La Lógica de la Investigación Científica.* México, México: Primera Edición .
- Putnam, R. (1995). Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy* , 6 (1), 65-78.
- Putnam, R., Leonardi, R., & Nanetti, R. (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy.* Princeton, USA: Princeton University Press.
- Quijano Peñuela, J. E., & Mardoqueo Reyes Grass, J. (2004). *Historia y doctrina de la cooperación.* Bogotá, Colombia: Universidad Cooperativa de Colombia.
- Radrigán, M. (. (2008). *La Economía Social en Iberoamérica . Realidad y proyecciones. Una visión comparada.* Valencia, España: Fundibes.
- Radrigán, M., & Barría, C. (. (2007). *El rol de las cooperativas en un mundo globalizado.* Sherbrooke, Canadá: IRECUS – Faculté d'administration, Université de Sherbrooke.
- Rawls, J. (1971[2006]). *A Theory of Justice* (VI Edición: México: Fondo de Cultura Económica ed.). Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Razeto, L. (1989). La Economía de la Solidaridad. *Revista Universitas.*
- Razeto, L. (sf). *El "Factor C": la fuerza de la solidaridad en la economía (Entrevista).* Retrieved 12 de Octubre de 2015 from Pagina oficial de Luis Razeto Migliaro: www.luisrazeto.net
- Razeto, L. (1991). *Empresas de trabajadores y economía de mercado.* Santiago de Chile, Chile: PET.
- Razeto, L. (1993). Debate comunicando acerca de la llamada economía popular. *Comunicando: Boletín de Informaciones Inter-organizaciones* (24).
- Razeto, L. (1993a). *Los caminos de la economía de solidaridad.* Santiago de Chile, Chile: Vivarium.
- Razeto, L., Klenner, A., Ramírez, Y., & Urmeneta, R. (1991). *Las organizaciones económicas populares 1973-90.* Santiago de Chile; Chile: PET.
- Rentería, C. (2008). *Discurso de la directora general del Departamento Nacional de Planeación en el Foro Conmemorativo de los 50 años del DNP.* Retrieved 21 de Junio de 2015 from El papel de la planeación en Colombia: <http://www.4-72.com.co/files/DNP%20-%20Discurso%20Directora%20DNP.pdf>
- República, La (28 de Septiembre de 2015). Los granos de arena de 30 empresarios para lograr la paz. *La República* , pp. 14-15.
- Restrepo, J. M. (1827). *Historia de la Revolución de la República de Colombia (Vol. I).* Paris - Librería Americana.

- Rhodes, R. (1997). *Understanding governance*. Buckingham, United Kingdom: Oper University Press.
- Rifkin, J. (2014 [2015]). *La Sociedad de Coste Marginal Cero*. Barcelona, España: Paídos.
- Rivera, J. (1950). Economía capitalista y Economía Social. La tercera posición peroniana frente a los absolutismo económicos y políticos. *Hechos e Ideas* (71).
- Robinson, J., & Urrutia, M. (. (2007). *Economía colombiana del Siglo XX. Un análisis cuantitativo*. Bogotá D.C., Colombia: Fondo de Cultura Económica Ltda. .
- Rodríguez Espinosa, N. A. (2010). *Medio siglo de historia del cooperativismo financiero colombiano. Caso Coopdesarrollo*. Bogotá, Colombia: Universidad de la Salle.
- Rodríguez Tarditi, J. (1970). *Juan B. Justo y Nicolás Repetto en la acción cooperativa* . Buenos Aires, Argentina: Intercoop Editora Cooperativa Ltd. .
- Rodríguez Espinosa, N., Sánchez Álvarez, C., Rodríguez, D., & Álvarez, J. F. (2015). *Cooperativismo y convivencia pacífica. Análisis de factores y casos*. Bogotá D.C., Colombia: IEMP Ediciones.
- Rodríguez Bernal, A. (2010). *Política públicas en escenarios globales. La Acción Pública en el Siglo XXI*. Bogotá, Colombia: Escuela Superior de Administración Pública
- Rojas, J. M., & Urrea, F. (1985). Tendencias del movimiento cooperativo colombiano. *Revista Cooperativismo y Desarrollo* (1 y 2).
- Roth, A.-N. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá D.C., Colombia: Aurora.
- Russell, B. (1991). *Los problemas de la Filosofía*. Barcelona, España: Labor.
- Sabatier, P. (1988). An Advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Science* (21), 129-168.
- Sabatier, P. (1998). The advocacy coalition network: revisions and relevance for Europe. *Journal of European public policy* , 5 (1), 98-130.
- Sacco, P., & Zamagni, S. (2006). *Teoria economica e relazioni interpersonali*. Bologna, Italia: Il Mulino.
- Salamon, L. M., & Anheier, H. K. (1997). *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-national Analysis*. Manchester: Manchester University Press.
- Salamon, L. M., Anheier, H. K., List, R., Toepler, S., & Sokolowski, S. W. (1999 [2001]). La sociedad civil global. *Las dimensiones del sector no lucrativo*. Baltimore, USA: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Salgado, L. (2005). *Cooperativismo e ensino a distancias*. Tesis doctoral. Floriblanda: Universidad Santa Catarina.
- Sánchez-Álvarez, C. (2015). Etapas relevantes en la historia del conflicto armado y su relación con el cooperativismo en Colombia. In N. Rodríguez Espinosa, C. Sánchez Álvarez, D. Rodríguez Castillo, & J. F. Álvarez Rodríguez, *Cooperativismo y convivencia pacífica. Análisis de factores y casos* (pp. 65-128). Bogotá D.C., Colombia: IEMP Ediciones..

- Santos, B. d. (1995 [2001]). Los nuevos movimientos sociales. Artículo extraído de "De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la posmodernidad". *Revista del Observatorio Social de América Latina / OSAL* (5), 177-184.
- Santos, B. d. (1999). *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. Madrid, España: Sequitur.
- Santos, B. d. (2010). *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Montevideo, Uruguay: Trilce.
- Santos, B. d. (2014). La refundación del Estado en América Latina. In J. L. Coraggio, & J.-L. Laville, *Reinventar la izquierda en el siglo XXI: Hacia un diálogo Norte-Sur*. Quito, Ecuador: IAEN.
- Sanz de Santamaría, A. (1991). *Teoría y conocimiento económico: ¿política y prácticas democráticas?*. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.
- Sanz, J. J., & Salinas, F. (eds.) (2002). *Las Cooperativas en Iberoamérica y España. Realidad y legislación*. Ávila, España: Universidad Católica de Ávila.
- Sarmiento, L., Cardozo, M. C., Daza, R. E., & Ariza, D. M. (1994). *Evaluación del proceso aplicado por el proyecto Col.92/005 para la realización de su evaluación de impacto*. Centro de investigaciones para el Desarrollo - Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Sarria, A., & Tiribia, L. (2004). Economía Popular. In A. D. Cattani, J. L. Coraggio, & J. L. Laville, *Diccionario de la Otra Economía*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Sartori, G. (1984). *La política, lógica y método en las ciencias sociales*. México D.F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Savall Morera, T. (2015). *La Economía Social y las políticas públicas. Análisis del cambio político por elementos condicionantes y resultados* (Tesis Doctoral). Valencia, España: Institut Universitari d'Economia Social i Cooperativa.
- Schujman, L. (1984). El cooperativismo en la Argentina. *REVESCO - Estudios Cooperativos* (52), 125-135.
- Schumpeter, J. A. (1934[1942]). *The Theory of Economic Development*. Cambridge: Harvard University Press.
- Scott, A. (1990). *Idelology and the New Social Movements*. London, UK: Unwin Hymán.
- Screpanti, E., & Zamagni, S. (1989). *Profilo di storia del pensiero economico*. Roma, Italia: Carocci.
- Sen, A. K. (1999). *Development as freedom*. New York, USA: Oxford University Press .
- Serrano Uribe, R. (2007). Apuntes críticos sobre democracia cooperativa. *Revista Cooperativismo & Desarrollo* (91), 63-79.
- Serrano Uribe, R. (1994). *Planificación Participativa*. Bogotá D.C., Colombia: Tacti-k Creativa.
- Serrano Uribe, R., Pardo Martínez, L. P., & Jaramillo Morales, G. (2006). *Estado del Arte del Sector Solidario en Colombia*. Bogotá D.C.; Colombia: Teoría del Color Ltda.
- Serva, M., & Andión, C. (2006). Economía Social no Brasil: panorama de um campo em construção. In J. M. Pérez de Uralde, & R. Chaves, *La Economía Social en Iberoamérica: un acercamiento a su realidad* (pp. 5-13). Madrid, España: Fundibes.

- Shujman, L. (1980). Caminos para la integración. *Revista de Ildecoop* , 7 (26).
- Sierra, J. F. (1985). *Cooperativismo colombiano*. Bogotá, Colombia: Temis.
- Silva, J. (5 de Julio de 2015). *La experiencia del CIEC. Seminario de Reflexión de la Red UNICOSOL* . Bogotá , Colombia.
- Singer, P. (2002). *Introdução à Economia Solidária*. Sao Paulo, Brasil: Fundação Perseu Abramo.
- Singer, P. (2009). Relaciones entre sociedad y estado en la economía solidaria. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales* , 13 (33), 51-65.
- Singer, P. (2014). Dez anos de SENAES. *Mercado de Trabalho* (56).
- Smith, A. (1759[2004]). *Teoría de los sentimientos morales*. México D.F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*.
- Snow, D., & Benford, R. (1992). Master Frames and Cycles of Protest. In A. Morris, & C. MacClurg Mueller, *Frontiers in Social Movements Theory* (pp. 133-155). London, UK: Yale University Press.
- Stiglitz, J. (1998). *More instruments and Broader goals: moving toward the Post – Washington Consensus*. Instituto Mundial para la Investigación de Economía del Desarrollo (WIDER).
- Stiglitz, J. (2002). *Globalization and its Discontents*. New York, USA: Norton Paperback.
- Stuart Mill, J. (1848). *The Principles of Political Economy: with some of their applications to social philosophy*.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel.
- TFSEE – Task Force for Social and Solidarity Economy. (2014). *La economía social y solidaria y el reto del desarrollo sostenible*. Retrieved 26 de Septiembre de 2015 from <http://www.unrisd.org/ssetaskforce-positionpaper-spn> .
- Therborn, G. (1978). *What does the ruling class do when it rules?*. London, UK: New Left Books.
- Tilly, C. (1978). *From Mobilization to Revolution*. New York, USA: Random House McGraw Hill Publishing.
- Tilly, C., & Wood, L. J. (2009 [2010]). *Social Movements, 1768-2008*. Boulder, USA: Paradigm Publishers.
- Tirajo Mejía, A. (1971). *Introducción a la historia económica colombiana*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia. .
- Tiriba, L. (2001). *Economía popular e cultura do trabalho: pedagogia da produção associada*. Ijuí, Brazil: Unijuí.
- Tocqueville, A. (1835[1945]). *Democracy in America, 2 vols.* (C. P. Bradley, Ed.) New York, USA: Alfred A. Knopf.
- Tomas Carpi, J. A. (1997). La Economía Social en un mundo en transformación. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* (25), 83-115.

- Tonon, G. (2011). La utilización del método comparativo en estudios cualitativos en ciencia política y ciencias sociales: diseño y desarrollo de una tesis doctoral. *KAIROS - Revista de temas sociales* (27).
- Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas. Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Bogotá, Colombia: IEMP.
- Touraine, A. (1995). *Producción de la sociedad*. México D.F., México: IIS - Universidad Nacional de México.
- Tovar Pinzón, H. (1974). *Documento relacionado con la tributación y dominación en la sociedad Chibcha*. Bogotá D.D., Colombia: Universidad Nacional.
- UAEOS. (2013). *Informe de gestión 2010 - Plan Estratégico "Prosperidad Solidaria 2012-2014"*. Retrieved 20 de Septiembre de 2015 from Unidad Administrativa especial de Organizaciones Solidarias: www.orgsolidarias.gov.co
- UAEOS. (27 de Enero de 2015). *Plan Estratégico "Organizaciones Solidarias, un instrumento para la Paz 2014-2018"*. Retrieved 20 de Septiembre de 2014 from Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias: www.orgsolidarios.gov.co
- Uribe Garzón, C. (1965 [2002]). *Bases del Cooperativismo*. Bogotá D.C., Colombia: Fondo Nacional Universitario.
- Uribe Garzón, C. (1993). *Historia del movimiento cooperativo*. Bogotá D.C., Colombia: Fundesarrollo.
- Uribe Garzón, C. (1998). *Crisis ideológica del cooperativismo*. Bogotá D.C., Colombia: Fondo Nacional Universitario.
- Uribe Garzón, C., Serrano Uribe, R., & De Paula Jaramillo, F. (16 de Febrero de 2010). A propósito del Banco Coomeva, unas reflexiones de los maestros Serrano, Uribe y Jaramillo - Invitación a reflexionar. Retrieved Instituto de Estudios Rurales – UNES, 1 de Septiembre de 2015 from: <http://www.javeriana.edu.co/ier/?idcategoria=3134>
- Urrea, F. (2006). *La rápida expansión de las cooperativas de trabajo asociado en Colombia*. Medellín, Colombia: Escuela Sindical y Colciencias. Mimeo.
- Vaillancourt, Y. (2009). Social Economy in the co-construction of public policy. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80 (2), 275-313.
- Valderrama, E. (2008). Las políticas públicas y el cooperativismo en Colombia. In D. Cracogna, & C. De Lisio, *Políticas Públicas en materia de cooperativas* (pp. 268-288). Buenos Aires, Argentina: Intercoop.
- Valencia, L. E. (2008). *El pensamiento económico en Jorge Eliécer Gaitán*. Bogotá, Colombia: Desde Abajo.
- Vargas, A. (2006). *Introducción a la economía. Un enfoque latinoamericano*. México: Pearson Ed.
- Vernengo, R. J. (1992). Legalidad y legitimidad: los fundamentos morales del derecho. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) (77).
- Villamarín, J. A., & Villamarín, J. E. (1981). Parentesco y herencia entre los chibchas de la Sabana de Bogotá al tiempo de la conquista española. *Universitas Humanística*, (16), 90-96.

- Villar, R. (2001). *El tercer sector en Colombia*. Bogotá, Colombia: Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales.
- Villar, R., List, R., & Salamon, L. M. (1999). Colombia: un sector no lucrativo diverso. In L. M. Salamon, H. K. Anheir, R. List, S. Toepler, & W. S. Sokolowski, *La Sociedad Civil Global. Las dimensiones del sector no lucrativo. Un proyecto de estudio comparativo del sector no lucrativo de la Universidad Johns Hopkins* (pp. 497-516). Bilbao, España: Fundación BBVA.
- Vivas Cortes, O. (. (2012). *Anatomía de la cooptación en Colombia. Fundamentos de una línea de investigación para el fortalecimiento de la institucionalidad*. Bogotá D.C., Colombia: IEMP.
- Vuotto, M. (2007). *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Vuotto, M. (2011). *El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social*. Lima, Perú: OIT.
- Vuotto, M. (2014). *Economía Social. Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional General Sarmiento.
- Weber, M. (1922[1964]). *Economía y sociedad*. México D.F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Weisner, E. (1998). *La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis neoinstitucional*. Bogotá, Colombia: TM Editores.
- Williamsom, O. (1989). *Las instituciones económicas del capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Yanow, D. (1987). Toward a Policy Culture Approach to Implementation. *Policy Studies Review* , 7 (1), 103-115.
- Zabala Salazar, H. (1997). Las relaciones entre el Estado y el Cooperativismo. La Cooperación en Colombia. Retrieved 3 de Julio de 2015 from Sendero Solidario: <http://senderosolidario.blogspot.com/2012/02/las-relaciones-entre-el-estado-y-el.html>
- Zabala Salazar, H. (1998). *Las teorías sobre la solidaridad y el porvenir de la cooperación*. Ensayo crítico. Medellín, Colombia: Inédito.
- Zabala Salazar, H. (2004). *La economía solidaria en el desarrollo de Antioquia*. I Congreso de Investigación del Sector Solidario (pp. 1-20). Bogotá D.C.: DANSOCIAL - Pontificia Universidad Javeriana.
- Zabala Salazar, H. (2008). *La reforma financiera y sus efectos en el cooperativismo*. Retrieved 1 de Septiembre de 2015 from Confecoop Antioquia: <http://confecoopantioquia.coop/usuario/INVESTIGACIONES/2008/LAREFORMAFINANCIERAYSUSEFECTOSENELCOOPERATIVISMO.pdf>
- Zabala Salazar, H. (2009). El pensamiento de Francisco Luís Jiménez. Colombia *Integrando Para El Desarrollo*, (12) 14-15.
- Zahariadis, N. (1999). Ambiguity, Time and Multiple Streams. In P. A. Sabatier, *Theories of the policy process* (pp. 73-94). Boulder, USA: Westview Press.
- Zamagni, S. (2013). *Impresa responsabile e mercato civile*. Bologna, Italia: Il Mulino.

Documentos consultados de las Naciones Unidas y de Planeación Nacional de Colombia.

I. Resoluciones de la Asamblea General

Resolución 2459/XXIII de la Asamblea General “Papel del movimiento cooperativo en el desarrollo económico y social” A/RES/2459/XXIII (20 de Diciembre de 1968), disponible en: undocs.org/A/RES/2459/XXIII

Resolución 3273/XXIX de la Asamblea General “Experiencia nacional adquirida al introducir modificaciones sociales y económicas de gran alcance para fines de progreso social” A/RES/3273/XXIX (10 de Diciembre de 1974), disponible en: undocs.org/A/RES/3273/XXIX

Resolución 31/37 de la Asamblea General “Experiencia adquirida por los países en el fomento del movimiento cooperativo” A/RES/31/37 (30 de Noviembre de 1976), disponible en: undocs.org/A/RES/31/37

Resolución 33/47 de la Asamblea General “Experiencia adquirida por los países en el fomento del movimiento cooperativo” A/RES/33/47 (14 de Diciembre de 1978), disponible en: undocs.org/A/RES/33/47

Resolución 36/58 de la Asamblea General “Experiencia adquirida por los países en el fomento del movimiento cooperativo” A/RES/36/58 (8 de Diciembre de 1989), disponible en: undocs.org/A/RES/36/58

Resolución 44/18 de la Asamblea General “Experiencia adquirida por los países en el fomento del movimiento cooperativo” A/RES/44/18 (30 de Noviembre de 1976), disponible en: undocs.org/A/RES/44/18

Resolución 47/90 de la Asamblea General “El papel de las cooperativas habida cuenta de las nuevas tendencias económicas y sociales” A/RES/47/90 (16 de Diciembre de 1992), disponible en: undocs.org/A/RES/47/90

Resolución 49/155 de la Asamblea General “El papel de las cooperativas habida cuenta de las nuevas tendencias económicas y sociales” A/RES/49/155 (23 de Diciembre de 1994), disponible en: undocs.org/A/RES/49/155

Resolución 51/58 de la Asamblea General “El papel de las cooperativas habida cuenta de las nuevas tendencias económicas y sociales” A/RES/51/58 (12 de Diciembre de 1996), disponible en: undocs.org/A/RES/51/58

Resolución 54/1123 de la Asamblea General “Las cooperativas en el desarrollo social” A/RES/49/155 (17 de Diciembre de 1999), disponible en: undocs.org/A/RES/54/1123

Resolución 56/114 de la Asamblea General “Las cooperativas en el desarrollo social” A/RES/49/155 (19 de Diciembre de 2001), disponible en: undocs.org/A/RES/56/114

Resolución 58/131 de la Asamblea General “Las cooperativas en el desarrollo social” A/RES/58/131 (22 de Diciembre de 2003), disponible en: undocs.org/A/RES/58/131

Resolución 60/132 de la Asamblea General “Las cooperativas en el desarrollo social” A/RES/60/132 (16 de Diciembre de 2005), disponible en: undocs.org/A/RES/60/132

Resolución 62/128 de la Asamblea General “Las cooperativas en el desarrollo social” A/RES/62/128 (18 de Diciembre de 2007), disponible en: undocs.org/A/RES/62/128

Resolución 64/136 de la Asamblea General “Las cooperativas en el desarrollo social” A/RES/64/136 (18 de Diciembre de 2009), disponible en: undocs.org/A/RES/64/136

Resolución 66/123 de la Asamblea General “Las cooperativas en el desarrollo social” A/RES/66/136 (19 de Diciembre de 2011), disponible en: undocs.org/A/RES/66/136

Resolución 68/133 de la Asamblea General “Las cooperativas en el desarrollo social” A/RES/68/133 (18 de Diciembre de 2013), disponible en: undocs.org/A/RES/68/133

2. Documentos Oficiales del Secretario General de las Naciones Unidas

Naciones Unidas, Asamblea General “Condición jurídica y papel de las cooperativas había cuenta de las nuevas tendencias económicas y sociales: Informe del Secretario General”, A/47/216 (28 de Mayo de 1992), disponible en: undocs.org/A/47/216

Naciones Unidas, Asamblea General “Las cooperativas en el desarrollo social: Informe del Secretario General”, A/56/73 (14 de Mayo de 2001), disponible en: undocs.org/A/56/73

Naciones Unidas, Asamblea General “Las cooperativas en el desarrollo social: Informe del Secretario General”, A/58/159 (16 de Julio de 2003), disponible en: undocs.org/A/58/159

Naciones Unidas, Asamblea General “Las cooperativas en el desarrollo social: Informe del Secretario General”, A/69/138 (21 de Julio de 2005), disponible en: undocs.org/A/69/138

Naciones Unidas, Asamblea General “Las cooperativas en el desarrollo social: Informe del Secretario General”, A/62/154 (26 de Julio de 2007), disponible en: undocs.org/A/62/154

Naciones Unidas, Asamblea General “Las cooperativas en el desarrollo social: Informe del Secretario General”, A/64/132 (13 de Julio de 2009), disponible en: undocs.org/A/64/132

Naciones Unidas, Asamblea General “Las cooperativas en el desarrollo social y observancia del Año Internacional de las Cooperativas: Informe del Secretario General”, A/66/136 (13 de Julio de 2011), disponible en: undocs.org/A/66/136

Naciones Unidas, Asamblea General “Las cooperativas en el desarrollo social y observancia del Año Internacional de las Cooperativas: Informe del Secretario General”, A/68/168 (22 de Julio de 2013), disponible en: undocs.org/A/68/168

Naciones Unidas, Asamblea General “Las cooperativas en el desarrollo social: Informe del Secretario General”, A/70/161 (21 de Julio de 2015), disponible en: undocs.org/A/70/161

3. Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo

Organización Internacional del Trabajo, Conferencia General “Recomendación sobre la promoción de las cooperativas – Recomendación sobre el papel de las cooperativas en el progreso económico y social de los países en vías de desarrollo”, R127/1966 (21 de Junio de 1966), disponible en: ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312465

Organización Internacional del Trabajo, Conferencia General “Recomendación sobre la promoción de las cooperativas”, R193/2002 (20 Junio de 2002), disponible en: ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312531

4. Documentos de Planeación Nacional – Departamento Nacional de Planeación

- DNP. (1961). Plan Nacional de Desarrollo 1961-1970. *Plan General de Desarrollo Económico y Social* - Alberto Llera Camargo .
- DNP. (1970). Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974. *Las Cuatro Estrategias* - Misael Pastrana .
- DNP. (1974). Plan Nacional de Desarrollo 1974-1978. *Para Cerrar la Brecha* - Alfonso López Pumarejo .
- DNP. (1978). Plan Nacional de Desarrollo 1978-1982. *Plan de Integración social* - Julio César Turbay .
- DNP. (1982). Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986. *Cambio con Equidad* - Belisario Betancur .
- DNP. (1986). Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990. *Plan de Economía Social* - Virgilio Barco .
- DNP. (1990). Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994. *La Revolución Pacífica* - César Gaviria .
- DNP. (1994d). Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. *El Salto Social* - Ernesto Samper .
- DNP. (1998c). Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. *Cambio para Construir la Paz* - Andrés Pastrana .
- DNP. (2002). Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. *Hacia un Estado Comunitario* - Álvaro Uribe .
- DNP. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. *Estado Comunitario: Desarrollo para Todos* - Álvaro Uribe .
- DNP. (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. *Prosperidad para Todo: Más Empleo, Menos Pobreza y Más Seguridad* - Juan Manuel Santos .
- DNP. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo País - Paz, Educación y Equidad"*. Bogotá D.C, Colombia: Departamento Nacional de Planeación.

5. Documentos – Consejo Nacional de Política Económica y Social

- DNP. (1968). Documento CONPES - 39 . *Programa Sectorial para la Agricultura* .
- DNP. (1969a). Documento CONPES - 360 . *Plan de Inversiones Públicas 1969-1972 (Anexo Sector Agropecuario)* .
- DNP. (1969b). Documento CONPES - 372. *Plan de Inversiones Públicas 1969-1972 (Anexo Sector Trabajo)* .
- DNP. (1970a). Documento CONPES - 592. *Plan de Desarrollo Económico y Social - Bases Generales*.
- DNP. (1970b). Documento CONPES - 594. *Comisión Evaluadora del Informe OIT "Hacia el Pleno Empleo"* .
- DNP. (1970c). Documento CONPES - 666. *Planes y Programas de Desarrollo - Política de Empleo* .
- DNP. (1971). Documento CONPES - 698. *Plan Sectorial de Desarrollo Agropecuario Colombia* .
- DNP. (1975a). Documento CONPES - 1260. *Plan Nacional de Alimentación y Nutrición* .
- DNP. (1975b). Documento CONPES - 1261. *Programa de Desarrollo Rural Integrado. Esquema Preliminar* .
- DNP. (1975c). Documento CONPES - 1314. *Plan de Desarrollo - Política Agropecuaria* .
- DNP. (1977). Documento CONPES - 1460. *Evaluación de la Ejecución del Programa DRI* .
- DNP. (1978b). Documento CONPES - 1512. *Tercer Evaluación de la Ejecución del Programa DRI* .
- DNP. (1979b). Documento CONPES - 1619. *Plan de Integración Nacional. Programa de Desarrollo Rural Integrado* .

- DNP. (1981). Documento CONPES - 1757. *Plan de Integración Nacional. Informe de Progreso 1979-1980* .
- DNP. (1982). Documento CONPES - 1956. *Documento General de Conciliación de la Política Económica y de los Objetivos de Desarrollo* .
- DNP. (1982a). Documento CONPES - 1916. *Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo* .
- DNP. (1982b). Documento CONPES - 1949. *Reflexiones sobre Política Económica* .
- DNP. (1983). Documento CONPES - 2013. *Acciones de Política Sectorial del Plan Nacional de Desarrollo* .
- DNP. (1984). Documento CONPES - 2069. *Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa* .
- DNP. (1988a). Documento CONPES - 2362. *Programa de Desarrollo Integral Campesino (1988-1993)* .
- DNP. (1988b). Documento CONPES - 2366. *Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa (1988-1990)* .
- DNP. (1989a). Documento CONPES - 2419. *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria* .
- DNP. (1989b). Documento CONPES - 2427. *Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta: Avances Obtenidos y Programación para 1989* .
- DNP. (1989c). Documento CONPES - 2454. *Programa de Actividades e Inversiones en Zonas de Reforma Agraria durante 1990* .
- DNP. (1991). Documento CONPES - 2541. *Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa (1991-1994)* .
- DNP. (1993). Documento CONPES Social - 001. *Empresas solidarias de salud* .
- DNP. (1994a). Documento CONPES - 2732. *Plan Nacional para la Microempresa 1994-1998* .
- DNP. (1994b). Documento CONPES - 2745. *Política de Modernización Rural y Desarrollo Empresarial Campesino* .
- DNP. (1994c). Documento CONPES Social - 23. *Política para el desarrollo de la mujer rural* .
- DNP. (1995a). Documento CONPES - 2756. *Salud y Seguridad Social* .
- DNP. (1995b). Documento CONPES - 2766. *Plan de Acción y Recursos para Santa Fe de Bogotá 1995-1998* .
- DNP. (1995c). Documento CONPES - 2778. *Más y Mejores Empleos* .
- DNP. (1995d). Documento CONPES - 2779. *Promoción de la Participación de la Sociedad Civil: del Derecho a Participar a la Participación Efectiva* .
- DNP. (1995e). Documento CONPES - 2781. *Educación Superior. Recursos Humanos para el Bienestar y la Competitividad* .
- DNP. (1995f). Documento CONPES - 2793. *Envejecimiento y Vejez* .
- DNP. (1995g). Documento CONPES - 2796. *Situación Macroeconómica 1995-1996 y Plan de Inversión y Transferencias Nacionales 1996* .
- DNP. (1995h). Documento CONPES - 2804. *Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia* .
- DNP. (1995i). Documento CONPES - 2823 . *Política de Modernización y Desarrollo del Sector de Economía Solidaria* .
- DNP. (1995j). Documento CONPES - 2827. *Más y Mejores Empleos. Evolución del Empleo y Seguimiento al Plan de Desarrollo* .
- DNP. (1997). Documento CONPES - 2909. *Programa de Apoyo y Desarrollo y Reconocimiento Étnico de las Comunidades Negras* .
- DNP. (1998a). Documento CONPES - 2989. *Fondo de Solidaridad Pensional* .
- DNP. (1998b). Documento CONPES - 3020. *Balance Macroeconómico y perspectivas de crecimiento de la economía colombiana para 1999* .

- DNP. (2002a). Documento CONPES - 3155. *Lineamientos para el Desarrollo de la Política de Integración y Desarrollo Fronterizo* .
- DNP. (2002b). Documento CONPES - 3169. *Política para la Población Afrocolombiana* .
- DNP. (2002c). Documento CONPES - 3200. *Bases de la Política de Vivienda 2002-2006*.
- DNP. (2002d) Documento CONPES – 3204. *Política de prestación de servicios para el sistema de seguridad social en salud y asignación de recursos del presupuesto general de la nación para la modernización de los hospitales públicos*
- DNP. (2003). Documento CONPES - 3253. *Importancia Estratégica del Programa de Modernización Empresarial en el Sector del Agua Potable y Saneamiento Básico*.
- DNP. (2004b). Documento CONPES - 3280. *Optimización de los Instrumentos de Desarrollo Empresarial* .
- DNP. (2004c). Documento CONPES - 3290. *Seguimiento de la Política de Empleo* .
- DNP. (2004e). Documento CONPES - 3297. *Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad: Metodología* .
- DNP. (2004g). Documento CONPES - 3305. *Lineamientos para Optimizar la Política de Desarrollo Urbano* .
- DNP. (2004h). Documento CONPES - 3310. *Política de Acción Afirmativa para la Población negra o Afrocolombiana* .
- DNP. (2005a). Documento CONPES - 3335. *Estrategias del Gobierno Nacional para Apoyar el Desarrollo Integral del Departamento del Huila* .
- DNP. (2005b). Documento CONPES - 3341. *Balance Macroeconómico 2004. Perspectivas para 2005* .
- DNP. (2005c). Documento CONPES Social - 091. *Metas y Estrategias de Colombia para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - 2015* .
- DNP. (2006a). Documento CONPES - 3410. *Política de Estado para Mejorar las Condiciones de Vida de la Población de Buenaventura* .
- DNP. (2006b). Documento CONPES - 3421. *Estrategias para la Reactivación Económica y Social de la Región de La Mojana* .
- DNP. (2006c). Documento CONPES Social -102. *Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza* .
- DNP. (2007a). Documento CONPES - 3461. *Acciones y Estrategias para Impulsar el Desarrollo Sostenible del Departamento del Cauca* .
- DNP. (2007b). Documento CONPES - 3477. *Estrategia para el Desarrollo Competitivo del Sector Palmero Colombiano* .
- DNP. (2007c). Documento CONPES - 3484. *Política Nacional para la Transformación Productiva y la Promoción de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas: Un Esfuerzo Público-Privado* .
- DNP. (2008a). Documento CONPES - 3553. *Política de Promoción Social y Económica para el Departamento de Chocó* .
- DNP. (2008b). Documento CONPES - 3554. *Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados Ilegales* .
- DNP. (2008c). Documento CONPES - 3558. *Estrategias para Fortalecer las Convocatorias para el Desarrollo Rural* .
- DNP. (2008d). Documento CONPES Social - 113. *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)* .
- DNP. (2009a). Documento CONPES - 3607. *Importancia Estratégica Programa Apoyo a Comunidades Receptoras de Población Desmovilizada en Colombia desarrollado con la Cooperación Financiera no reembolsable de la Comunidad Europea* .
- DNP. (2009b). Documento CONPES - 3616. *Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la Población en Situación de Pobreza Extrema y/o Desplazamiento* .

- DNP. (2010). CONPES n. 140 - *Modificaciones a CONPES Social n. 91 del 14 de junio de 2005: "Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015"*. Bogotá, Colombia: DNP.
- DNP. (2010a). Documento CONPES - 3639. *Política de Desarrollo Empresarial para el Sector de la Economía Solidaria* .
- DNP. (2010c). Documento CONPES - 3661. *Política Nacional para el Fortalecimiento de los Organismo de Acción Comunal* .
- DNP. (2010d). Documento CONPES - 3669. *Política Nacional de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo para la Consolidación Territorial* .
- DNP. (2010e). Documento CONPES - 3675. *Política Nacional para Mejorar la Competitividad del Sector Lacteo Colombiano* .
- DNP. (2013a). Documento CONPES - 3739. *Estrategia de Desarrollo Integral de la Región del Catatumbo* .
- DNP. (2013b). Documento CONPES - 3793. *Política Nacional Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo* .
- DNP. (2013d). Documento CONPES Social - 166. *Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social* .
- DNP. (2014a). Documento CONPES - 3797. *Política para el Desarrollo Integral de la Orinoquía: Altillanura - Fase I* .
- DNP. (2014b). Documento CONPES - 3811. *Políticas y estrategia para el desarrollo agropecuario del Departamento de Nariño* .
- DNP. (2014c). Documento CONPES Social - 173. *Lineamientos para la Generación de Oportunidades para los Jóvenes* .

*
* *