



POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ECONOMÍA SOLIDARIA EN COLOMBIA; APROXIMACION A SU ANALISIS HISTORICO

IX Congreso Internacional Rulescoop

*Respuesta de la Universidad a las necesidades de la economía social ante los
desafíos del mercado*

JARRISON MARTINEZ C.

Magister en administración, Sociólogo, politólogo, con Especialización en Gerencia Social. Se ha desempeñado como Docente universitario, fue Director de Planeación, políticas e investigaciones del Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria –DANSOCIAL-. Gerente y miembro activo de organizaciones solidarias. Actualmente coordinador de investigaciones del Instituto de Economía Social y Cooperativismo INDESCO de la Universidad Cooperativa de Colombia, Bogotá, República de Colombia,
Jarrison.martinez@ucc.edu.co

RESUMEN:

Desde principios del siglo XX en Colombia se han implementado diversas políticas públicas para el cooperativismo. Estas políticas estuvieron marcadas por un fuerte intervencionismo de Estado. A finales de siglo, se acuñó el concepto de economía solidaria. Se institucionalizó una definición de economía solidaria “restrictiva” que la define por las formas asociativas jurídicamente reconocidas, lo cual ha tenido serias implicaciones en el desarrollo de este sector y en las políticas públicas que se han implementado hacia él.

Como en varios países de América Latina, las políticas públicas implementadas en las últimas décadas han tenido un profundo sesgo neoliberal, las políticas para la economía solidaria no fueron la excepción. La ponencia, explora este desarrollo histórico en Colombia y sugiere elementos hacia un nuevo tipo de política pública para la economía solidaria en el periodo actual.

PALABRAS CLAVES:

- Política Pública
- Economía solidaria
- Neoliberalismo
- Visión restrictiva
- Democracia
- Paz

CLAVES ECONLIT

- A14 Sociology of Economics
- D74 Conflict; conflict Resolution; Alliances; Revolutions
- L38 Public Policy

DESARROLLO

Escribe el gran historiador del siglo XX, Eric Hobsbawm (2008), que la destrucción del pasado, o más bien, de los mecanismos sociales que vinculan la experiencia contemporánea del individuo con la de generaciones anteriores, es uno de los fenómenos más característicos y extraños de estos tiempos;

“en su mayor parte, los jóvenes, hombres y mujeres, de este final de siglo crecen en una suerte de presente permanente sin relación orgánica alguna con el pasado del tiempo en el que viven. Esto otorga a los historiadores, cuya tarea consiste en recordar lo que otros olvidan, mayor trascendencia que la que han tenido nunca, en estos años finales del segundo milenio. Pero por esa misma razón deben ser algo más que simples cronistas, recordadores y compiladores, aunque esta sea también una función necesaria de los historiadores ..” (pág., 13).

Se ha perdido de vista que la tarea del historiador es en esencia interpretativa. Los documentos estudiados por los historiadores son símbolos de un mundo desaparecido. Para interpretarlos, estos han de empezar por saber leerlos familiarizándose con el contexto que los ha producido. “Este esfuerzo de interpretación conduce a la integración de los hechos analizados en una forma nueva que otros historiadores, a la luz de nuevos documentos o de nuevos métodos, podrán enriquecer, modificar o discutir.” (Noiriel G; 1996; pág. 77)

A pesar de que en Colombia se han realizado diversos estudios sobre aspectos y problemáticas de la economía solidaria y el cooperativismo, poco se ha estudiado la historia, contenidos, procedimientos, el éxito o fracaso de las políticas públicas y la gestión pública adelantada hacia este sector de la economía.

Varias razones históricas y teóricas explican este descuido en el estudio de las políticas públicas, en general, y de aquellas orientadas hacia la economía solidaria, en particular. Según Aguilera (2001), la principal razón fue la orientación que tomó la Ciencia Política, que enfatizó el estudio de los elementos estructurales de la realidad. Las políticas públicas eran estudiadas más desde fuera que desde dentro, “El gobierno carecía de iniciativa propia, no tenía la capacidad de elegir sus propósitos y acciones. Era gobernado más que gobierno, fue entonces lógico estudiar la política más que las políticas” (pág. 41). Para el caso colombiano, este retraso se explica, probablemente, también, por la constitución tardía de la ciencia política como disciplina autónoma en los programas de formación universitaria, Roth (2009).

Igualmente, los estudios de políticas públicas encontraron limitantes en el enfoque epistemológico que se impuso en las Ciencias Sociales y en la Ciencia Política. Para Sousa Santos (2007), el modelo de racionalidad que preside la ciencia moderna se constituyó a partir de la revolución científica del siglo XVI con el dominio de las Ciencias Naturales, extendiéndose a las nacientes Ciencias Sociales en el siglo XIX. A partir de entonces, puede hablarse de un modelo global de racionalidad científica

que admite variedad interna pero que se distingue y defiende de otras formas de conocimiento aparentemente no “científico”, especialmente el sentido común y las llamadas humanidades.

Varios rasgos caracterizan este paradigma de conocimiento; las matemáticas van a adquirir un lugar privilegiado en el análisis y la lógica de la investigación. Del lugar central de las matemáticas en la ciencia moderna derivan dos consecuencias: En primer lugar, conocer significa cuantificar; lo que no es cuantificable es científicamente irrelevante. En segundo lugar, el método científico se basa en la reducción de la complejidad. Conocer significa dividir y clasificar para después determinar relaciones sistemáticas entre lo que se separó. El conocimiento científico se vuelve un conocimiento causal que aspira a formular leyes, Sousa (2009).

Siendo un modelo global, la racionalidad científica que se impuso se convirtió en un modelo totalitario, en la medida en que niega el carácter racional a todas las formas de conocimiento que no se orientaran por sus principios epistemológicos y sus reglas metodológicas;

El privilegio epistemológico que la ciencia moderna se concede a sí misma es, pues, el resultado de la destrucción de todos los conocimientos alternativos que podrían venir a enjuiciar ese privilegio. En otras palabras, el privilegio epistemológico de la ciencia moderna es producto de un *epistemicidio*. La destrucción del conocimiento no es un artefacto epistemológico sin consecuencias, sino que implica la destrucción de prácticas sociales y la descalificación de agentes sociales que operan de acuerdo con el conocimiento enjuiciado. (Sousa 2009, Pág. 81)

Como todas las otras ciencias, la Ciencia Política también se vio afectada por esta mirada positivista, especialmente en el estudio de las políticas públicas. El inicio de su estudio sistemático suele atribuírsele a Harold Lasswell (1951) quien consideraba necesario avanzar en la averiguación científica del proceso de producción y ejecución de las políticas públicas. Posteriormente, Y Dror (1970) propondrá una nueva aproximación analítica, considerando que el análisis de las políticas requería de una metodología diferente a la metodología científica normal, ya que era necesario reconocer el importante papel que juega en los procesos de política los “elementos extra-racionales” (la creatividad, la intuición, el carisma etc.) o “irracionales” (las motivaciones profundas).

Diversos autores mostrarán las limitaciones de los enfoques y técnicas de análisis convencionales, unidisciplinarios, así como el uso del enfoque economicista, costo/beneficio, aún dominante en muchos ámbitos científicos, académicos y en las administraciones públicas. Esta evolución en materia epistemológica ha significado tener que aceptar cierto pluralismo metodológico, reconocer la existencia de una multitud de factores explicativos de las políticas públicas. Como expresa Roth (2009).

Admitir el pluralismo metodológico y el carácter más o menos relativo de las explicaciones propuestas por los análisis de políticas públicas abre la vía a una legitimación de una mayor participación en los asuntos de políticas. Si los discursos expertos no son más que una opinión argumentada en el debate político, ya no hay motivo para excluir a los ciudadanos de una participación en todo el proceso de las políticas públicas... Si se considera que el análisis de las políticas públicas constituye un argumento particular, o una opinión argumentada, y no una “verdad científica única” en el debate político, es necesario promover y legitimar la institucionalización del pluralismo epistemológico y metodológico en los lugares de formación. Esto implica entonces que el sector académico propenda, en una perspectiva emancipadora, por la realización de investigaciones que permiten fortalecer y legitimar los enfoques y los argumentos o factores menos desarrollados o más débiles. En la actualidad, se trata entonces de proponer análisis alternativos que permiten el fortalecimiento de los argumentos generalmente menospreciados o ausentes en los análisis dominantes. (pág. 18)

QUE ENTENDEMOS POR POLÍTICAS PÚBLICAS.

Al hablar de políticas públicas puede encontrarse diversas definiciones, en general, suele entenderse como un conjunto o secuencia de decisiones, más que una decisión singular de un gobierno. Para efectos del presente análisis acogemos la definición propuesta por Velásquez G. (2009), quien considera;

“Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener” (pág. 8).

Al definir la política pública como un “Proceso”, significa que no es un hecho aislado, sino un fenómeno que se extiende en el tiempo. Ello permite comprender que sus objetivos e instrumentos, cambien según las necesidades y las nuevas situaciones que se presentan. Las políticas públicas no son sólo decisiones, acciones e inacciones, también implica celebrar “acuerdos” y cooperar. Ellas requieren ser explicadas, lograr los consensos necesarios, por tanto, comporta un alto elemento comunicacional y demandan la búsqueda de consensos y acuerdos.

Para que una política sea pública tiene que contar necesariamente con la participación de autoridades públicas, esto es, con instituciones facultadas por el ordenamiento jurídico. Las políticas públicas no son sólo aquellas que se trazan en el orden nacional, también lo son las que se toman en instancias públicas sea departamental, municipal o descentralizado.

Innumerables problemas fluyen diariamente hacia el gobierno en busca de atención y solución, pero, no todas las cuestiones se vuelven “públicas”, ni todas las cuestiones públicas se vuelven objeto de la acción gubernamental. ¿Qué es lo que permite que determinado tema logre incorporarse como una política pública?, ello depende de múltiples factores: el contexto nacional e internacional, las características del problema, los grupos de interés, los recursos del Estado, los parámetros ideológicos predominantes, la voluntad del hacedor de las políticas, en fin, distintas variables que interactúan y hacen posible una política pública.

El diseño de una política también está cargado de la conceptualización teórica, motivación e intereses de quien la realiza. Graham T. Allison (2001) plantea que el análisis y la elaboración de las políticas no se efectúan desde una observación neutral de hechos que revelan su verdad a un investigador sin pre-conceptos. Al contrario, el análisis y la elaboración de las políticas sucede desde un a-priori cognoscitivo que proyecta su orden lógico en los hechos observados. Los sucesos se miran desde específicos “lentes conceptuales” y esto determina la manera de describir los hechos, problematizarlos, explicarlos y condiciona las acciones a decidir para resolverlos. Por ello, no es de extrañar que las diversas corrientes del pensamiento político y económico que han predominado en América Latina, han estado presentes en el tipo de política pública que se han trazado para el cooperativismo y la economía solidaria a lo largo de estos tiempos.

En los últimos tiempos la evaluación de las políticas se ha erigido como un proceso de vital importancia. Pero evaluar una política, implica que esta se encuentra en ejecución o ha sido ejecutada. Esto nos remite a otro campo de análisis, la “gestión pública”.

Avanzar en el estudio del diseño, implementación y resultados de las políticas públicas y la gestión pública, es una perspectiva clave que aporta a la comprensión de la historia y desarrollo de la economía solidaria, contribuye a comprender el camino recorrido y el que debe seguirse en el futuro inmediato.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ECONOMÍA SOLIDARIA EN COLOMBIA; UNA APROXIMACIÓN HISTÓRICA.

Desde principios del siglo XX, en Colombia se han conocido un conjunto de política pública tendiente al fomento y regulación del cooperativismo. Las primeras experiencias cooperativas surgen promovidas por distintos actores sociales entre los que se destacan pensadores liberales, presbíteros de la iglesia católica y sindicatos de la naciente clase obrera. A diferencia de otras experiencias latinoamericanas, los migrantes europeos poca presencia tuvieron en esta parte del continente.

Una de las primeras referencias al cooperativismo, de las que se tenga registro, son expresadas por Rafael Uribe Uribe, (1859-1914) uno de los pensadores liberales más influyentes de finales del siglo XIX y principios del XX. En su artículo publicado en el Periódico el Liberal número 1. Abril de 1911, manifestaba;

“porque en lugar de la producción de tipo monárquico y patronal, 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....; creemos en las virtudes del cooperativismo, de las cooperativas, de los sindicatos y de todas las formas nuevas de agremiación, nacidas del contacto permanente de los trabajadores (pág. 191)

Igualmente, se conocen las acciones de distintos curas en el fomento a las cajas de ahorro y cooperativas, tal es el caso del jesuita José María Campoamor quien en 1911 constituyó la “Caja de Ahorros del Círculo de Obreros de San Francisco Javier”. El padre José María tuvo gran influencia sobre la clase obrera a través de la formación de círculos obreros, cajas de ahorro y la construcción de barrios para los trabajadores.

Comenta Carlos Uribe Garzón (1987), que en el año 1915, otro presbítero, Jesús María Fernández, escribió la obra titulada “la acción social católica en Colombia; manual de sociología practica” en la que dedica todo un capítulo a las cooperativas, haciendo referencia a las Cajas Rurales o Cajas Raiffeisen de Alemania, a los Bancos Populares promovidos por Schulze-Delitzsch en el mismo país. Con frecuencia, también se hace mención a las actividades de fomento al cooperativismo realizadas por el padre Adán Puerto (1921), quien desde la diócesis de Tunja, publica un diario y promoviendo las cooperativas.

En la historia del cooperativismo colombiano suele mencionarse poco las experiencias cooperativas promovidas por los primeros sindicatos y partidos obreros que se crean en el país. Comenta Mauricio Achila (1984) que en enero de 1915 cerca de seiscientos obreros firmaron en Bogotá un manifiesto donde llamaban a constituir un partido obrero, publicando un periódico del mismo nombre. Los objetivos programáticos que se propusieron eran similares a las mutuales del siglo XIX. En una de las actas (acuerdo No. 3) de la asamblea obrera, se orientaba un plan general de organización, entre otros aspectos, se establecía que “En desarrollo del programa socialista que adopto el congreso obrero, será el establecimiento de las Cajas de ahorro, montes de piedad, cooperativas de consumo y habitacionales, seguros de vida o de enfermedad, instrucción popular”.

Las ideas cooperativas y diversas experiencias estaban ya en escena. Una de las primeras leyes que hace referencia al cooperativismo es la Ley 0037 del 17 de octubre de 1916, “*sobre fomento de ahorro*”. El Gobierno Nacional orientaba constituir una Junta Ad Honorem, que se denominaría Comité del Ahorro en Colombia, el cual elaboraría un plan general de organización, la ley expresaba;

“*Artículo 2º.* El Comité elaborará un plan general de organización de las Cajas de Ahorro (públicas y escolares), de las Cajas de Retiro, *de las sociedades de socorros Mutuos y de las cooperativas de Consumo*; y de acuerdo con el Ministerio redactará un proyecto de ley sobre la materia para que éste lo

someta a la discusión del Congreso en sus sesiones ordinarias de mil novecientos diez y siete”.

Es decir, se reconocía la existencia de este tipo de organizaciones y su papel en la economía. La historia del cooperativismo colombiano no nace con la primera ley cooperativa, más bien esta es producto de un proceso que estaba en marcha en la sociedad y al seno de las clases trabajadoras.

La primera ley cooperativa en el país, fue la Ley 134 del 7 de Diciembre de 1931 “*sobre sociedades cooperativas*”, la cual generó estímulos, exenciones tributarias y reglamentación para el modelo cooperativo. En sus 88 artículos la ley cooperativa estableció unas disposiciones generales sobre su forma de creación, beneficios y derechos, permitiéndoles participar en licitaciones públicas, beneficiarse de exenciones tributarias. Estableció un régimen jurídico sobre su constitución y funcionamiento definiendo la naturaleza, los distintos tipos de cooperativas de consumo, compras, producción, crédito, de artesanos y obreros, habitacionales, prestación de servicios especiales, y todas ellas tenían la obligación de participar en la lucha anti-alcoholismo. Reglamentó aspectos como su constitución, capital, fondos, administración, disolución y liquidación, número de asociados.

Este periodo se caracteriza por dos circunstancias especiales, la crisis económica de los años treinta y la segunda guerra mundial de los cuarenta. Era evidente que en un país que habían basado su economía en la exportación de productos hacia el “centro” se requería ampliar el mercado interno y avanzar en la industrialización. Posteriormente, hará carrera las tesis de la “teoría de la modernización” y en América Latina el modelo de sustitución de importaciones –MSI- promovido por la CEPAL (1947) y economistas como Raúl Prebisch, entre otros.

Los años treinta constituyen un cambio político importante en el país, el Partido Conservador que había gobernado desde 1886, pierde el poder y accede nuevamente el liberalismo, después de 44 años. Así, se alternan los gobiernos liberales de Enrique Olaya Herrera (1930-1934), Alfonso López Pumarejo (1934 -1938), Eduardo Santos (1938-1942), nuevamente López Pumarejo (1942-1946), es el periodo de la llamada “Segunda República Liberal”.

El período de 1930 a 1946 es prolífero en la expedición de normas, planes, ajustes institucionales tendientes a promover el cooperativismo en Colombia, más de sesenta decretos y leyes fueron sancionados en este periodo. Pero también se expiden diversas leyes que reconocían derechos a los trabajadores, como la Ley 83 de 1931 y la ley 129 del mismo año. La primera daba legitimidad al sindicalismo, otorgándole su personería jurídica y regulaba el derecho a la huelga. Por su parte, la Ley 129 de 1931 acogía la disposición internacional sobre la jornada de ocho horas de trabajo. El Estado mostraba un rostro más conciliador ante los trabajadores.

Es evidente que el surgimiento del sindicalismo y el cooperativismo en Colombia contienen una historia en común, surgen en un contexto en el cual se buscaba dar

respuesta a la crisis social y económica del momento, coinciden en la búsqueda del bienestar de los menos favorecidos y son promovidos en el seno de un actor social específico, los trabajadores.

La institucionalización del cooperativismo en América latina adquiere un importante impulso en este periodo, surgiendo distintas leyes en varios países. según Enrique Astorga (1966), Las leyes sobre cooperativas arrancan con la ley Chilena 1924, Argentina de 1926, Colombia 1931, Brasil 1932, Ecuador 1937, México 1938, Paraguay 1942, Venezuela 1942; Costa Rica 1943; Nicaragua 1945, Uruguay 1946: Puerto Rico 1947, Guatemala 1949. Un segundo periodo después de los años cincuenta puede verse en El salvador 1952, Haití 1953, Honduras 1954, Bolivia 1958, Panamá 1962, Perú 1963, Cuba 1963, Republica Dominicana 1964. En los diversos países estas leyes han sufrido profundas modificaciones y han surgido otras en tiempos recientes.

En las décadas posteriores, el cooperativismo se debatirá entre sus avances y retrocesos, sus crisis y aciertos, propios de un movimiento en construcción que buscaba labrar su propio camino, pero que cuenta con una fuerte intervención e injerencia de los actores públicos. Las políticas que se trazarán para el cooperativismo estarán inmersas en la búsqueda de la pacificación, después de los trágicos acontecimientos del 9 de abril de 1949, donde es asesinado el líder liberal Jorge Eliecer Gaitán y se desata en el país, lo que algunos historiadores van a denominar el periodo de “la violencia”.

Expresa Eduardo Pizarro (2011) que el asesinato de Jorge Eliecer Gaitán, se constituyó en el punto de no retorno en la violencia que afectaría al país por cerca de dos décadas. Y que constituiría en opinión del historiador Eric Hobsbawn (1974) “la mayor movilización armada de campesinos (ya sea como guerrilleros, bandoleros o grupos de autodefensa) en la historia contemporánea del hemisferio occidental, probablemente, con la sola excepción de algunos momentos álgidos de la revolución mexicana” (pág. 264)

En 1953, tras un golpe militar, el General Rojas Pinilla se hará al poder. La violencia liberal-conservadora perdurará hasta finales de los cincuenta, cuando los partidos en disputa firman un acuerdo de paz y deciden desplazar a los militares, estableciéndose el llamado frente nacional, una alternancia en el poder de los partidos liberal-conservador, que durará hasta finales de la década de los setenta. En estas décadas también se presentan política tendientes al fomento del cooperativismo y a su regulación, especialmente del cooperativismo agrario, promovido en los años sesenta, tras la reforma agraria que intento pacificar diversos territorios.

A finales de los años setenta y principios de los ochenta, nuevamente se generaron instituciones, se promulgaron leyes, decretos y se implementaron planes que dieron un impulso a diversas formas asociativas de la economía solidaria. El gobierno de Colombia y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, celebraron un convenio que dio origen al llamado Proyecto Col 76/016, cuyo propósito fue promover el desarrollo del sector cooperativo. Cumpliendo con este proyecto, la Presidencia de la República

expide un documento denominado “Decálogo de la nueva política cooperativa” el 10 de mayo de 1980. En dicho documento, se manifestaba;

“El gobierno reconoce que el cooperativismo tiene el potencial de convertirse en una herramienta eficaz para el mejoramiento económico y social del país y considera que ésta es una forma de organización socio-económica que, inspirada en el bien común, puede contribuir a resolver los problemas que enfrenta la Nación. Por ello, el gobierno otorga significativa importancia a la voluntad expresada del cooperativismo de conformar durante la próxima década un sector integrado de economía solidaria”. (Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo, pág. 38).

Al tiempo, se definía el sector cooperativo integrado por cooperativas y otras “formas asociativas”, se orientaba actualizar la legislación que regía la constitución y funcionamiento de dichas organizaciones y se proponía la creación de un Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas como un instrumento de coordinación y apoyo del sector, entre otras acciones.

En cumplimiento del decálogo, el Congreso de la República expide la Ley 24 de 1981 *“Por la cual se transforma la Superintendencia Nacional de Cooperativas en Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, -DANCOOP- se fijan sus objetivos, estructura y funciones, se provee a su dotación presupuestal y se dictan otras disposiciones”*. Se cumplía de esta manera varios de los puntos del decálogo cooperativo al dotar al Estado de un organismo de fomento y vigilancia de las entidades cooperativas con jerarquía de “ministerio técnico” y con mayor capacidad administrativa y presupuestal.

Una vez constituido el –DANCOOP–, con el apoyo de PNUD y la OIT, se traza el denominado Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo, el cual manifestaba: “independiente al régimen político y económico vigente en los diversos países, los gobiernos han reconocido el importante papel de las cooperativas y otras formas asociativas de economía solidaria para llevar a delante políticas que tiendan al desarrollo de los sectores más débiles de la comunidad” (pág. 30).

Es importante resaltar que desde principios de los ochenta, en el país se acuña el concepto de “economía solidaria” en el lenguaje oficial y se empieza a reconocer la existencia de diversas formas asociativas pertenecientes a este sector, además de las cooperativas, a diferencia del sesgo cooperativista que había predominado en décadas anteriores.

Estos lineamientos de política pública van a incidir en las definiciones normativas que posteriormente se tomarán. En 1988 se expide la Ley 079 *“por la cual se actualiza la legislación cooperativa”*. En esta ley se incluyó el Capítulo IV sobre otras formas asociativas, lo cual va a permitir expedir los decretos reglamentarios de diversos tipos de organización consideradas pertenecientes al sector de la economía solidaria, vigentes

aun: Decretos Numero 1333, 1480, 1481,1482 todos de 1989. Igualmente podría decirse que los años ochenta fueron muy dinámicos en la generación de políticas públicas que orientaron la acción del Estado frente al sector cooperativo y el naciente concepto de economía solidaria.

Los finales de los años ochenta e inicios de los noventa se caracterizan por una situación especial, distintos grupos insurgentes adelantan diálogos con el Gobierno Nacional y firman acuerdos de paz, lo cual va a desembocar en la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente para reformar la Constitución Nacional. En sus debates el tema de la economía solidaria, estuvo presente.

La Constitución Nacional, introdujo desde su primer artículo la participación y la solidaridad como componentes fundamentales de la Nación. El concepto de solidaridad, se extiende por toda la norma constitucional. En síntesis, las formas asociativas y solidarias de propiedad, encuentran pleno respaldo constitucional, como se desprende de lo dispuesto en el Preámbulo y los artículos 1, 38, 51, 57, 58, 60, 64, 103, 189-24, 333. Por tanto, la Constitución reconoció derechos fundamentales y le asignó al Estado funciones específicas en esta materia.

Será con la Constitución Política de 1991 que se inaugura la década de los noventa y se consolida una visión de economía solidaria que reconoce diversas formas asociativas, generándose nuevos ajustes institucionales y normativos. Los años noventa fueron testigos de directrices en los Planes Nacionales de Desarrollo, la promulgación de documentos de política económica y social –CONPES- (2823 del 15 de Noviembre de 1995), la expedición de la Ley marco de la economía solidaria (Ley 454 de 1998) y la creación de una nueva institucionalidad para el fomento, fortalecimiento, protección, supervisión y control de este sector.

Sin embargo, esta década también se caracteriza por la persistencia de la violencia, a pesar de los acuerdos de paz firmados con algunos grupos guerrilleros, los conflictos sociales que demandan el cumplimiento de los derechos consagrados en la nueva constitución y el afianzamiento de políticas neoliberales, expresadas en el aperturismo económico, las políticas de flexibilización laboral y de reestructuración del Estado.

El paradigma de una economía neoliberal se impuso en todas las esferas de la sociedad y también en las políticas públicas, logrando institucionalizarse en las auto-limitaciones que se impuso el mismo Estado. Se vendió la idea de un solo tipo de economía (de mercado, competitiva, globalizada). Todo lo público se volvió “ineficiente”, desatándose la ola privatizadora que entregó a privados la salud, la educación, los proyectos energéticos, los recursos naturales, el transporte, los servicios públicos y hasta las basuras.

Así se inaugura la década del 2000 y las instituciones para la economía solidaria recién creadas por la Ley 454 del 1998. Pero también se institucionaliza una visión de la economía solidaria que tendrá posteriores consecuencias en el desarrollo del sector y en las políticas que hasta ahora se han implementado. Tres elementos, vale resaltar en esta visión que se institucionalizó en las últimas dos décadas; 1. Una concepción restrictiva y

“formalista” de la economía solidaria, 2. La sub-valoración del sector solidario por el Estado 3. El desmonte de la institucionalidad que se había creado para el mismo.

Aunque la ley 454 de 1998 avanzó en una definición de economía solidaria institucionalizando el concepto y reconociendo la existencia de diversas formas asociativas, centro tal definición en los aspectos formales de las organizaciones, así se evidencia en el artículo 2, y capítulo II (artículos 4 al 18), de dicha ley;

“Entiéndase por economía solidaria; al sistema socio-económico, 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”. (Artículo 2. Ley 454 de 1998).

Definir la economía solidaria solo a través de las organizaciones jurídicamente reconocidas que la ejercen, y no por los actos económicos que la constituye, implica, en esencia, reconocer un solo tipo de economía, evade el cuestionamiento al modelo económico hegemónico y distorsiona la responsabilidad de un Estado democrático de dar garantías a las diversas economías existentes en la sociedad.

La economía solidaria está planteando un profundo debate a la teoría y práctica económica imperante, resaltando que los actos económicos no solo están motivados por el lucro, el interés individual y la “mano invisible” del mercado. Es evidente que existe otras economías que motivada por valores éticos, como la solidaridad, la cooperación, la justicia actúa en la vida real. No son un discurso o una simple forma de organización, son un hecho social, una vivencia practica que encuentra expresión en miles de experiencias y millones de personas.

La realidad colombiana, está demandando superar la mentalidad restrictiva que tenemos de creer que la economía solidaria se reduce a unas cuantas formas organizativas (cooperativas, fondos y mutuales). Si bien estos modelos asociativos y empresariales son fundamentales, pues vivencian nuevas relaciones socio-económicas al establecer valores y principios frente a la propiedad, la participación de los asociados, la distribución de excedentes, la gestión administrativa etc., lo cierto es que las relaciones socio-económicas de solidaridad adquieren nuevas prácticas, diversas formas de organización, se extienden por distintos sectores de la sociedad y hasta deben orientar la acción del Estado democrático.

Los paradigmas económicos y empresariales dominantes han llevado a esquematizar las formas como las personas ejercen la solidaridad y hacen economía fundamentados en principios solidarios. Aferrados a una ley o un decreto, no se ha entendido que las relaciones de los seres humanos como sus organizaciones son históricas, cambiantes, dinámicas. Se olvidó la posibilidad de realizar y estimular actos económicos solidarios desde el ciudadano, esté o no organizado colectivamente, de un individuo que puede ser consciente de sus actos económicos y que por tanto apoya relaciones económicas

solidarias en los distintos eslabones del ciclo económico, (producción, distribución, consumo, acumulación). En parte, por ello, aspectos como el comercio justo, el consumo responsable, las finanzas éticas han sido poco promovidas.

Tal visión ha generado diversas problemáticas, de una parte, contribuyó a fragmentar el movimiento social en un debate, todavía presente, de quien se reconoce o no como parte de la economía solidaria, a partir de si está asociado en una forma específica de organización jurídicamente reconocida, excluyendo en muchas ocasiones organizaciones sociales sin ánimo de lucro que realizan prácticas económicas de solidaridad.

En segundo lugar, En el estado colombiano se consolidó una visión neoliberal y economicista del desarrollo. Este enfoque ha llevado a desconocer la importancia del capital social, de la solidaridad y la economía solidaria en la sociedad. Su desconocimiento lleva a ver y medir la economía solidaria y las organizaciones que la ejercen, con los mismos parámetros del modelo económico y empresarial privado lucrativo. Se asimila las políticas para la economía solidaria con las definidas para las micro, pequeñas y medianas empresas –mipymes-, lo que ha llevado a considerar que si la política pública, los instrumentos de fomento y de regulación para el sector empresarial de –mipymes- están definidos, no tiene sentido una política especial de fomento, fortalecimiento y protección para el sector de economía solidaria.

Mientras tanto, el modelo solidario es excluido de las macro políticas económicas y sociales donde el mercado y el modelo lucrativo son hegemónicos. Las políticas públicas para la economía solidaria se han reducido a un raquítico fomento de la asociatividad y la exacerbación del control y supervisión que busca imponerle normas y modelos de control propias del sector privado lucrativo.

En tercer lugar, hay una permanente tentativa de desmontar la institucionalidad que se había constituido para el sector de la economía solidaria. Desde la reestructuración del Departamento Nacional de Cooperativas –DANCOOP- y su conversión en el Departamento Nacional de la Economía Solidaria –DANSOCIAL- en 1998, la institucionalidad pública creada para este sector sufrió los embates de la reestructuración del Estado y el recorte del mismo. La primera reestructuración del Dansocial se da en 2003, (Decreto 1799), con recorte de personal, desmonte de oficinas regionales, reducción presupuestal. El Dansocial pasó a ser una entidad con poca incidencia pública, a pesar del rango de departamento administrativo que mantuvo por más de una década.

En el primer mandato de gobierno del Presidente Juan Manuel Santos (2011-2014), se dio un proceso de reestructuración del Estado separando Ministerios, constituyendo o liquidando Departamentos Administrativos y creando unidades especiales. El Gobierno Nacional, expidió el Decreto 4122 del 2 de Noviembre de 2011 *“por el cual se transforma el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria –DANSOCIAL- en una Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, adscrita al nuevo Ministerio de Trabajo”*. La transformación del Dansocial en una Unidad Administrativa, ha demostrado que la institución perdió capacidad de definición de políticas. Por su parte, el Ministerio de Trabajo responsable hoy del direccionamiento de las mismas, todavía no

asume esta tarea y la economía solidaria sigue siendo un elemento marginal en sus políticas públicas. Se han perdido logros institucionales, normativos y sociales que el sector de la economía solidaria había alcanzó en décadas anteriores.

HACIA NUEVAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ECONOMÍA SOLIDARIA EN EL MARCO DE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN COLOMBIA

Colombia ha sido una sociedad profundamente intolerante y excluyente. La democracia colombiana se ha construido con los trazos de la violencia y la exclusión de importantes sectores de la sociedad. Los colombianos hemos vivido un conflicto armado que ha dejado inmensas pérdidas humanas, económicas, sociales y materiales. Por ello el país anhela la PAZ, pero es imposible pensar la paz sin que vaya acompañada de profundas transformaciones sociales y políticas. Hoy en Colombia, Paz, Democracia y Justicia, o si se quiere, Justicia, Democracia y Paz son inseparables.

La democracia se ha convertido en un valor universal, ya no se reduce a reconocer en ella solo un conjunto de reglas que garantizan la mayor participación para la toma de decisiones colectivas. Como plantea el sociólogo francés Alain Touraine (2006) el régimen democrático es la forma de vida política que da la mayor libertad al mayor número, que reconoce y protege la mayor diversidad posible. En últimas, no se define por la participación o por el consenso sino por el respeto de las libertades y la diversidad. Dicho de otra manera, no hay democracia sin pluralismo; *“Es imposible pensar la sociedad sin la pluralidad de sus actores, por tanto la democracia no puede ser representativa sino siendo pluralista”*.

No hay democracia política sin democracia económica y viceversa. La necesidad de una economía más plural que reconoce la existencia de una economía pública, una economía privada lucrativa y una economía solidaria, se plantea también desde la esfera de lo político. Como plantea José Luis Coraggio (2009) al menos desde la modernidad, las economías son construcciones políticas y no el mero resultado natural de procesos evolutivos.

La suerte de la economía solidaria está ligada al avance de la democracia. Las posibilidades del desarrollo del modelo cooperativo y solidario -que no es otra cosa que una propuesta de construcción solidaria de justicia económica y democracia administrativa-, están estrechamente relacionadas con la construcción de una sociedad democrática.

Pero no hay cambio social sin movimiento social, el fortalecimiento de la democracia y en ella de una economía más plural, donde la economía solidaria tiene un espacio, depende de la acción de un movimiento social que logre el reconocimiento de sus derechos. Estamos ante la necesidad de dinamizar la existencia de un movimiento ciudadano que reivindica la solidaridad como un derecho y deber del ciudadano, una “ciudadanía de la solidaridad”, que ha construido lógicas, prácticas, identidades, organizaciones y

empresas. Podríamos decir que las organizaciones de la economía solidaria, son expresión de una nueva ciudadanía que reclama su derecho a existir, hacer economía con lógicas distintas al modelo imperante.

Así como la Paz necesita un marco jurídico que le de viabilidad institucional, así como se requiere un marco cultural que permita el perdón y la reconciliación, también se requiere un marco económico que permita su consolidación, la Paz necesita una economía más solidaria.

BIBLIOGRAFIA

AGUILERA F. Luis (2001). La hechura de las políticas, modulo políticas públicas, Santiago de Cali, Universidad del valle.

ARCHILA MAURICIO (1984). Tomado de la revolución social a la conciliación? Hipótesis sobre la transformación de la clase obrera 1919-1935. Anuario colombiano de historia social y de la cultura No. 2 1984

ASTORGA ENRIQUE (1966) estatuts socio-económico de la legislación cooperativa rural en américa latina documento mimeografiado del departamento de cooperativas del ICIRA, Santiago de chile diciembre de 1966.

BARDACH E (2001). Problemas en la definición de problemas, en el análisis de políticas, módulo de políticas públicas, Universidad del Valle, 2001.

Constitución Política Nacional 1991.

DANSOCIAL. Plan Estratégico "Hacia una Colombia solidaria y en paz" 2006-2010

Documento conpes 3639 "política de desarrollo empresarial para el sector de la economía solidaria" 1 de febrero de 2010

DNP. Política pública hoy. Reseña, de The Relationship between evaluation and politics, Karlsson, conner. Volumen número 2, marzo del 2010

Documento CONPES 2823 del 15 de Noviembre de 1995, sobre *"política de modernización y desarrollo del sector de la economía solidaria"*.

HOBBSAWM Eric (2008). Historia del siglo XX. Editorial crítica. España.

MORIN E. (2011). La vía para el futuro de la humanidad. Editorial Paidós. España.

NOIRIEL G. (1996). Sobre la crisis de la historia. Madrid, cátedra

Ley 079 del 23 de Diciembre de 1988 *“Por la que se actualiza la legislación cooperativa.*

Ley 24 de 1981 *“por la cual se transforma la Superintendencia Nacional de Cooperativas en Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, se fijan sus objetivos, estructura y funciones, se provee a su dotación presupuestal y se dictan otras disposiciones”.*

Ley 454 del 4 de agosto de 1998

Ley 037 de 17 de octubre de 1916 “sobre fomento al ahorro en el país”, artículo 2.

Plan Nacional de Desarrollo “Estado comunitario; Desarrollo para todos” 2006-2010.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO COOPERATIVO, Bogotá Colombia, Editora Guadalupe Ltda. 1982.

PIZARRO LEON GOMEZ E. (2011) LAS FARC, de guerrilla campesina a máquina de guerra. Grupo editorial Norma, Bogotá Colombia.

Presidencia de la República “Decálogo de la nueva política cooperativa” expedido el 10 de mayo de 1980.

URIBE, Uribe Rafael (1974). Exposición sobre el presente y el porvenir del partido liberal colombiano, en el pensamiento político de Rafael Uribe Uribe. Instituto colombiano de Cultura, Bogotá.

URIBE G. Carlos (1987). Uconal 30 años. Publicación de la unión cooperativa nacional de ahorro y crédito. Unión grafica Ltda. Bogotá Colombia 1989. Página 26

VARGAS Velásquez, Alejo. El Estado y Las Políticas Públicas. Capítulo II. Las políticas públicas entre la racionalidad técnica y la racionalidad política. Almodena Editores. Bogotá.

VELÁSQUEZ Raúl G. (2009) “Hacia una nueva definición del concepto ‘Política Pública’”, Revista Desafíos, núm. 20, Bogotá.