

Martha del Socorro Alzate Cárdenas
Hernando Emilio Zabala Salazar
Eduardo Nicolás Cueto Fuentes

ISBN: 978-958-8943-44-2

Panorama de políticas públicas para la economía social y solidaria en Medellín con relación a experiencias de otros países de Europa y América Latina

Martha del Socorro Alzate Cárdenas
Hernando Emilio Zabala Salazar
Eduardo Nicolás Cueto Fuentes

**Panorama de políticas públicas
para la economía social y
solidaria en Medellín con relación
a experiencias de otros países de
Europa y América Latina**

CD-334.098 A478

Alzate Cárdenas, Martha del Socorro

Panorama de políticas públicas para la economía social y solidaria en Medellín con relación a experiencias de otros países de Europa y América Latina [Recurso electrónico] / Martha del Socorro Alzate Cárdenas, Hernando Emilio Zabala Salazar, Eduardo Nicolás Cueto Fuentes; Universidad Católica Luis Amigó, Corporación Universitaria Minuto de Dios–UNIMINUTO; corrección de estilo Rodrigo Gómez Rojas; diagramación y diseño Arbey David Zuluaga Yarce. -- Medellín : Universidad Católica Luis Amigó, 2018

176 p.

ISBN: 978-958-8943-44-2

COOPERATIVISMO - COLOMBIA; ECONOMÍA SOCIAL - MEDELLÍN; POLÍTICA PÚBLICA - COLOMBIA; POLÍTICA PÚBLICA - AMÉRICA LATINA; AMÉRICA LATINA - POLÍTICA ECONÓMICA; ECONOMÍA SOLIDARIA - MEDELLÍN (COLOMBIA); Zabala Salazar, Hernando Emilio; Cueto Fuentes, Eduardo Nicolás; Corporación Universitaria Minuto de Dios–UNIMINUTO; Alzate Cárdenas, Martha del Socorro

PANORAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN MEDELLÍN CON RELACIÓN A EXPERIENCIAS DE OTROS PAÍSES DE EUROPA Y AMÉRICA LATINA

© Universidad Católica Luis Amigó

Transversal 51A 67B 90. Medellín, Antioquia, Colombia

Tel: (574) 448 76 66

www.ucatolicaluisamigo.edu.co – fondo.editorial@amigo.edu.co

© Corporación Universitaria Minuto de Dios–UNIMINUTO

Cra. 45 No. 22D–25–Km 0 Autopista Medellín–Bogotá

Tel: (574) 466 92 00

<http://www.uniminuto.edu/>

ISBN: 978-958-8943-44-2

Fecha de edición: 22 de noviembre de 2018

Autores: Martha del Socorro Alzate Cárdenas, Universidad Católica Luis Amigó

Hernando Emilio Zabala Salazar, Universidad Católica Luis Amigó

Eduardo Nicolás Cueto Fuentes, Corporación Universitaria Minuto de Dios -UNIMINUTO.

Corrección de estilo:

Rodrigo Gómez Rojas

Diagramación y diseño:

Arbey David Zuluaga Yarce

Edición:

Fondo Editorial Universidad Católica Luis Amigó

Coordinadora Fondo Editorial:

Carolina Orrego Moscoso

Hecho en Colombia / Made in Colombia

Publicación financiada por la Universidad Católica Luis Amigó y la Corporación Universitaria Minuto de Dios -UNIMINUTO. Texto resultado de la investigación "Estudio comparado de la política pública de economía social y solidaria de Medellín en relación con experiencias en Europa (España e Italia) y América Latina (Brasil, Ecuador, México, Uruguay y Argentina)".

Los autores son moral y legalmente responsables de la información expresada en este libro, así como del respeto a los derechos de autor; por lo tanto, no comprometen en ningún sentido a la Universidad Católica Luis Amigó.

Declaración conflictos de interés: los autores de esta publicación declaran la inexistencia de conflictos de interés de cualquier índole con instituciones o asociaciones comerciales.

Cómo citar este libro: Alzate Cárdenas, M. S., Zabala Salazar, H. E., y Cueto Fuentes, E. N. (2018). *Panorama de políticas públicas para la economía social y solidaria en Medellín con relación a experiencias de otros países de Europa y América Latina*. Medellín, Colombia: Fondo Editorial Universidad Católica Luis Amigó.



El libro *Panorama de políticas públicas para la economía social y solidaria en Medellín con relación a experiencias de otros países de Europa y América Latina*, publicado por la Universidad Católica Luis Amigó y la Corporación Universitaria Minuto de Dios -UNIMINUTO, se divulga protegido por las leyes de copyright y por los términos y condiciones de la **Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivar 4.0 Internacional**.

Permisos que vayan más allá de lo cubierto por esta licencia pueden encontrarse en <http://www.funlam.edu.co/modules/fondoeditorial/>

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1: MEMORIA METODOLÓGICA	10
CAPÍTULO 2: APROXIMACIÓN CONCEPTUAL	15
2.1 El concepto de política pública (debates)	16
2.2 Ciclos de una política pública	19
2.3 Actores de la política pública	21
2.4 La política pública y la economía solidaria	23
2.5 Enfoques para aplicación de una política pública en economía solidaria	26
2.6 La política pública para la economía solidaria y el desarrollo territorial	27
CAPÍTULO 3: EXPERIENCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ECONOMÍA SOLIDARIA (EUROPA Y AMÉRICA LATINA)	34
3.1 Aproximación al objetivo de producción de políticas públicas para la economía social en el contexto mundial	35
3.2 Experiencias significativas de producción de políticas públicas en Europa (casos de España e Italia)	38
3.3 Experiencias significativas de políticas públicas para la economía solidaria en América Latina	42
3.3.1 Antecedentes de las políticas públicas en América Latina	42
3.3.2 Casos significativos (Brasil, Ecuador, México, Uruguay y Argentina)	51
CAPÍTULO 4: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ECONOMÍA SOLIDARIA EN COLOMBIA ...	89
4.1 Breve recuento del proceso histórico para su formación	90
4.1.1 Procesos generales hasta 1990	90
4.1.2 Balance general de las políticas públicas en relación con el sector de la economía solidaria en Colombia.	92

4.1.3 Formación de una política de estado negativa frente a la economía solidaria	94
4.2 Descripción de la experiencia de formación de una política pública para la economía solidaria en el ámbito local: el caso de Medellín	101
4.2.1 Historia de la planeación del territorio de Medellín en articulación con la economía solidaria	103
4.2.2 La norma nacional de planeación participativa (Ley 152 de 1994)	107
4.2.3 El Plan Municipal de Desarrollo 1995-1997. Primer ejercicio de planeación participativa con inclusión directa de la economía solidaria	108
4.2.4 Los planes de desarrollo subsiguientes	117
4.2.5 El Acuerdo Municipal de política pública para la economía social y solidaria	138
4.2.6 Los proyectos para la economía solidaria en los planes de desarrollo de los períodos 2012-2015 y 2016-2019	139
4.2.7 La formulación del Plan Decenal de Economía Social y Solidaria para Medellín	153
4.2.8 Debates en la formulación del plan de ordenamiento territorial	154
4.2.9 Componentes de economía solidaria en el plan de desarrollo 2016-2019	157
4.3 Evaluación general del proceso de formación de una política pública para la economía social y solidaria de Medellín	160
CONCLUSIONES	167
REFERENCIAS	175

TABLAS Y FIGURAS

CAPÍTULO 2

Tabla 1. Actores de la política pública	23
Tabla 2. Políticas públicas en el sector social solidario: posturas conceptuales	25
Tabla 3. Enfoques para aplicación de políticas públicas en el sector social solidario	27

CAPÍTULO 3

Tabla 1. Tipos de políticas públicas de fomento en las cooperativas	36
Tabla 2. Programas de ámbito nacional para el caso de España	38

CAPÍTULO 4

Tabla 1. Normas incluidas en la Ley 79 de 1988	98
Tabla 2. Programas de economía solidaria Plan de Desarrollo de Medellín 1995-1997	114
Tabla 3. Criterios de actuación Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana 2015	116
Tabla 4. Grandes proyectos Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana 2015	116
Tabla 5. Proyectos de economía solidaria del Gobierno de Juan Gómez Martínez	119
Tabla 6. Proyectos de economía solidaria del Gobierno de Luis Pérez Gutiérrez	121
Tabla 7. Proyectos de economía solidaria del Gobierno de Sergio Fajardo Valderrama	127
Tabla 8. Proyectos del Gobierno de Alonso Salazar Componente 1 de la Línea Creación y fortalecimiento de empresas	134
Tabla 9. Reordenamiento de proyectos de economía solidaria (Propuesta presentada para el Plan de Desarrollo 2008-2012)	136
Tabla 10. Reordenamiento de proyectos de Componente 2: Formación, innovación y desarrollo (Propuesta presentada para el Plan de Desarrollo 2008-2012)	137
Tabla 11. Reordenamiento proyectos de Componente 3: Soporte (Propuesta presentada para el Plan de Desarrollo 2008-2012)	137
Tabla 12. Reordenamiento de proyectos de Componente 4: Proyección regional, nacional e internacional (Propuesta presentada para el Plan de Desarrollo 2008-2012)	137
Tabla 13. Iniciativas gubernamentales por áreas en el Plan de Desarrollo 2012-2015	140
Tabla 14. Líneas estratégicas Plan de Desarrollo 2012-2015	145
Tabla 15. Líneas estratégicas en coherencia con la Economía Solidaria: Plan de Desarrollo 2012-2015	146

Tabla 16. Elementos recogidos del Acuerdo 41 de 2011 con relación a la economía solidaria en el Plan de Desarrollo 2012-2015	152
Tabla 17. Líneas estratégicas definitivas del Plan Decenal de la Economía Social y Solidaria ...	154
Tabla 18. Propuestas habitacionales Plan de Ordenamiento del Territorio	157
Tabla 19. Propuestas para la economía social solidaria (Plan de Desarrollo 2016-2019)	159
Tabla 20. Contenidos específicos de economía social y solidaria integrados en el Plan de Desarrollo 2016-2019	160
Tabla 21. Creación de entornos favorables	169
Tabla 22. Fomento para la creación y fortalecimiento empresarial	172

FIGURAS

CAPÍTULO 2

Figura 1. Ciclo de una política pública	21
---	----

CAPÍTULO 4

Figura 1. Esquema desarrollo humano integral en el Plan de Desarrollo 2004-2007	124
Figura 2. Esquema Medellín, productiva, competitiva y solidaria Plan de Desarrollo 2004-2007 ..	128

INTRODUCCIÓN

El presente texto es resultado de la investigación denominada “Estudio comparado de la política pública de economía social y solidaria de Medellín en relación con experiencias en Europa (España e Italia) y América Latina (Brasil, Ecuador, México, Uruguay y Argentina)”, realizada en convenio entre la Universidad Católica Luis Amigó –grupo de investigación ECOSOL– y la Corporación Universitaria Minuto de Dios, UNIMINUTO, –grupo de investigación GICEA–.

Por diversas circunstancias históricas, pero principalmente por efecto de los cambios macroeconómicos producidos después de los años ochenta del siglo XX, en Europa y América Latina se vienen dando procesos de transformación de gran trascendencia, lo que ha generado desarrollo en multitud de territorios locales y regionales con una visible importancia de la economía social y solidaria como protagonista de su evolución; esto conlleva la formación de nuevas políticas públicas para incentivar la creación y fortalecimiento de emprendimientos sociales, así como la conformación de redes y circuitos de economía social y solidaria.

Estos procesos de transformación de los territorios han ido dándose a tono con declaraciones de diferentes organismos mundiales como las Naciones Unidas -ONU- y la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, que promueven esta economía como instrumento de desarrollo en muchos ámbitos del devenir de los pueblos, siendo creadora de medios para alcanzar otros niveles de equidad social. En esta perspectiva, en los últimos años del siglo anterior y en lo que va corrido del presente, en Europa y América Latina se han dado importantes procesos de desarrollo de sus territorios, dentro de los cuales la economía social y solidaria constituye un referente importante para avanzar en el establecimiento de programas y proyectos que evolucionen hacia la formación de factores de equidad en sus principales ciudades, introduciendo programas variados para impulsar la economía social y solidaria en la perspectiva de la formulación de los planes de desarrollo local o regional.

Así, las comunidades han ido introduciendo variadas alternativas y proyectos de inserción de la economía social y solidaria como mecanismo de asociatividad, formación de ingresos o resolución de situaciones debilitadoras, abriendo posibilidades para que este sector económico intervenga en el largo plazo para dinamizar la economía de los países.

Es importante para las universidades que han hecho parte de esta investigación, profundizar en las lógicas de los modelos de intervención que han surgido con la aplicación de las diferentes políticas públicas en los diversos países, tanto en Europa como en América Latina, toda vez que estas universidades tienen dentro de sus procesos misionales, la formación de profesionales que se desempeñen principalmente en este sector.

De acuerdo con lo planteado, este libro se inicia con un primer capítulo en el que, en forma de *memoria metodológica*, se da cuenta del proceso seguido para alcanzar los objetivos de la investigación, estructurado desde la metodología de investigación documental de corte cualitativo, con el desarrollo de las fases preparatoria, descriptiva e interpretativa; además de entrevistas a informantes clave.

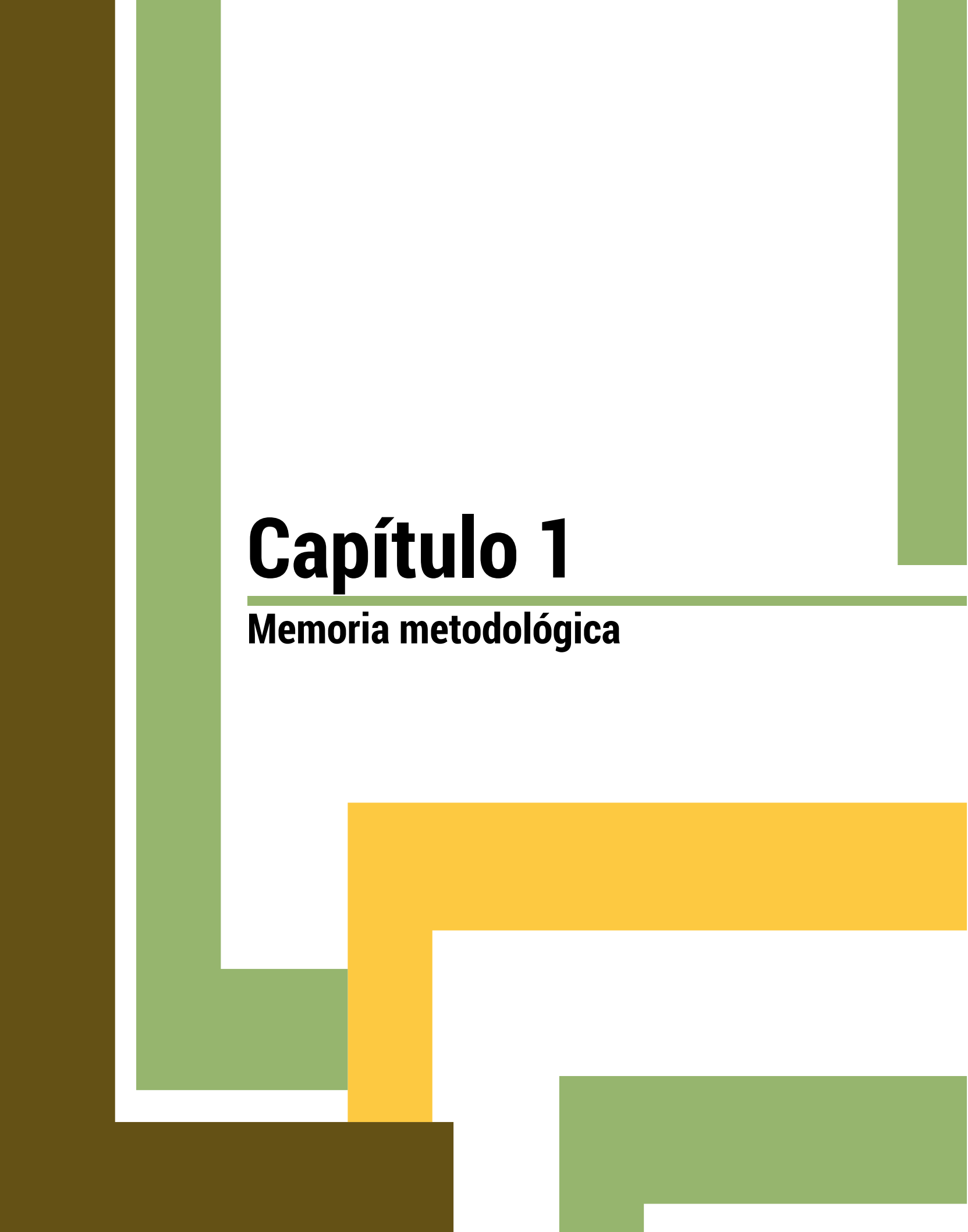
El capítulo dos titulado “Aproximación conceptual”, tiene como propósito presentar los referentes teóricos que se consideran transversales con el objeto de estudio definido en la investigación, lo cual se corresponde con los desarrollos en torno al concepto de política pública; allí se explican: definición, ciclos, actores, relación del concepto de política pública con el concepto de economía solidaria, enfoques para una política pública en economía solidaria y finalmente la relación de la política pública de economía solidaria con el desarrollo del territorio. Para la exposición de este capítulo se hace un recorrido por elaboraciones y aportes teóricos de expertos en el tema, haciendo énfasis en los desarrollos logrados en Colombia por el Instituto de Estudios del Ministerio Público y la Alcaldía de Medellín. En todo caso, se enfatiza en la articulación de lo político y lo público, desde los propósitos y programas estatales, con procesos integradores de todos los entes que hacen parte del proceso de políticas públicas.

El capítulo tres se ocupa de presentar las experiencias de políticas públicas para la economía solidaria en Europa y América Latina, iniciando con una contextualización de lo que han sido las políticas públicas de economía solidaria miradas en el contexto mundial; a paso seguido, se abordan las experiencias más significativas en Europa como es el caso de Italia y España; continuando con una descripción de lo que han sido las experiencias para los casos de Brasil, Ecuador, México, Uruguay y Argentina.

Además de las fuentes de información secundaria, el trabajo de este capítulo se apoyó en entrevista semiestructurada realizada a informantes clave, reconocidos expertos en el tema por parte de la comunidad académica: Juan José Rojas, Profesor Universidad de Chapingo – México; Daniel Nagao Menezes, Profesor Universidad Presbiteriana de Mackenzie – Brasil; Leandro Muglia, Profesor Universidad Nacional del Nordeste y Universidad Tecnológica Nacional – Argentina; Juan Pablo Martí, profesor Universidad la República – Uruguay.

El contenido del texto sobre las políticas públicas para la economía solidaria en Colombia, constituye el capítulo cuatro de esta investigación; inicia con un breve recuento del proceso histórico para su formación, continúa con el recuento general de los procesos hasta 1990, efectúa un balance general de la política estatal como intervención del Estado, describe en forma detallada el proceso para el caso de la política pública de economía solidaria y social en el municipio de Medellín, y por último, en este capítulo se realiza una evaluación del proceso en términos generales, de esta ciudad.

Finalmente, este libro presenta un capítulo compuesto por las conclusiones en clave comparativa de política pública por cada uno de los países estudiados, articulado con las conclusiones del VII Congreso de RULESCOOP (2014), con la colaboración de CIRIEC España, en donde se dieron cita expertos preocupados por el tema de la economía solidaria en el mundo.



Capítulo 1

Memoria metodológica

El objetivo de este estudio es comprender las diferentes experiencias de formación y concreción de políticas públicas en materia de promoción, protección o fortalecimiento de la economía solidaria de Colombia, especialmente en Medellín, en comparación con varios países de Europa y América Latina, para descubrir variantes comunes que puedan ser replicadas en otros territorios del país. En consecuencia de lo anterior, la pregunta que orientó este proceso investigativo fue la siguiente: ¿Cuáles son las características básicas en la operación de los procesos de aplicación de política pública de economía solidaria en algunos países de Europa y América Latina?

De otro lado, se consideró fundamental profundizar en las lógicas de los modelos de intervención que han surgido con la aplicación de las diferentes políticas públicas en diversos países, en tanto se hace necesario avanzar en un proceso de formación de profesionales que se desempeñen principalmente en empresas de economía solidaria para que cuenten con competencias que les permitan participar en los escenarios públicos que se proponen promover este sector económico. Desde esta perspectiva, este estudio pretende reconocer y describir una situación particular del desenvolvimiento de la economía social y solidaria en algunos países de Europa y América Latina, que contribuyan a formular recomendaciones desde el ámbito académico para su mejor desempeño.

Para el logro de este objetivo, la investigación ha seguido una metodología que se centró en un estudio documental, tomando en cuenta aspectos correspondientes a la perspectiva metodológica cualitativa. Se ha partido de considerar que todo proyecto de investigación:

Se basa en formular un problema y planificar un conjunto de decisiones -teóricas, prácticas e instrumentales- buscando encontrar respuestas para un conjunto de interrogantes. Esta planificación será una guía para el desarrollo de la investigación y se irá reformulando a lo largo de la misma. Si uno de sus componentes cambia, deberá necesariamente revisarse los demás, de modo de conservar la coherencia en el conjunto de decisiones (Cappellacci et al., 2015, pp. 8-9).

Con base en estos criterios y una vez construida la problematización, definido el objeto de estudio e identificados sus referentes teóricos, el proceso metodológico presentó actividades tales como:

- Ubicación de información, lo que significó efectuar un rastreo e inventario de documentos pertinentes al objeto de estudio, incluyendo acciones de depuración, priorización y descarte.
- Clasificación documental según criterios de tematización, ubicación y periodización. En consecuencia, ello ha llevado a la elaboración del inventario de las fuentes con su correspondiente reseña bibliográfica.
- Contextualización histórica, social, económica y política del material seleccionado.
- Sistematización de la documentación final.

- Lectura detallada de documentos seleccionados para la identificación de convergencias y tendencias.
- Triangulación y confrontación con otro tipo de fuentes, mediante la utilización de entrevistas semiestructuradas con académicos expertos.

El desarrollo del proceso mencionado ha conducido a la formación de un trabajo descriptivo y unos resultados analíticos, bajo el entendido que:

La investigación cualitativa esencialmente desarrolla procesos en términos descriptivos e interpreta acciones, lenguajes, hechos funcionalmente relevantes y los sitúa en una correlación con el más amplio contexto social. Por tal razón rara vez se asignan valores numéricos a sus observaciones, sino que se prefiere registrar sus datos en el lenguaje de los sujetos. En este enfoque se considera que las auténticas palabras de éstos resultan vitales en el proceso de transmisión de los sistemas significativos de los participantes, que eventualmente se convierten en los resultados o descubrimientos de la investigación (Martínez, 2011, p. 52).

De acuerdo con lo anterior, la investigación siguió un proceso riguroso adelantado mediante de las siguientes fases:

Fase preparatoria: una vez se definió el objeto de estudio, y siguiendo el método de análisis documental, se establecieron las condiciones iniciales para el abordaje de fuentes, partiendo de considerar algunos ámbitos temáticos base, que permitieran la identificación precisa de las experiencias a revisar. Dentro de estos ámbitos se destacan la revisión de los debates acerca del sentido de las políticas públicas en los escenarios contemporáneos, particularmente relacionados con la producción de políticas públicas promotoras de la economía social y solidaria que se han producido en Europa y América Latina, y un acercamiento a las transformaciones que estas políticas públicas (de tradición en América Latina desde mediados del siglo XX) han presentado durante lo que va corrido del siglo XXI. Mediante el rastreo de la información correspondiente se procedió a determinar las siguientes etapas del proceso investigativo, delimitándose el inventario de casos o experiencias objeto del análisis.

Fase descriptiva: durante esta parte del proceso se efectuó un acercamiento directo a fuentes escritas (primarias y secundarias) que dieran cuenta de la formación y desarrollo de políticas públicas de promoción, protección y fortalecimiento de la economía social y solidaria en América Latina, y a entablar relaciones con estudiosos del tema (mediante conversatorios o entrevistas) que pudieran permitir establecer una visión crítica del devenir de dichos procesos. Ello llevó a la determinación de casos específicos en diferentes países (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador,

México y Uruguay) que serían objeto del análisis comparativo. Esto es, se hizo un acercamiento a fuentes primarias y secundarias, contando además con la participación de informantes clave, que dieron cuenta de cada una de estas experiencias nacionales o locales.

El instrumento base para el abordaje de fuentes escritas u orales consistió en la aplicación de preguntas orientadoras que indagaban sobre situaciones históricas, políticas o sociales que dieron origen a esas políticas públicas o que determinaron su evolución. El esfuerzo de sistematización llevó al registro de la información en fichas de contenido previamente diseñadas por el equipo investigador, ordenándose de acuerdo con los ámbitos de análisis predefinidos.

La técnica utilizada para el acercamiento a las fuentes documentales, permitió el rastreo de gran cantidad de archivos dispuestos en bibliotecas o en medios virtuales, los cuales fueron inventariados y utilizados como unidades de análisis. Los documentos físicos abordados se encontraron en bibliotecas, archivos institucionales o informes oficiales, artículos de revistas y otros que surgieron a partir de los acercamientos iniciales. Tales fuentes fueron aumentadas con base en las iniciativas resultantes de las entrevistas semiestructuradas, efectuadas a los actores clave (expertos temáticos y académicos de renombre) en cada uno de los casos estudiados, quienes aportaron con la definición de la contextualización de los documentos objeto de análisis.

Fase interpretativa: de acuerdo con la metodología utilizada en este tipo de estudios, esta fase comprendió la identificación de la información, presentada de manera descriptiva, efectuándose síntesis de los hallazgos obtenidos. De esta forma, se llegó al planteamiento de argumentos que contrastaron las preguntas orientadoras y permitieron formular las conclusiones del estudio. En esta perspectiva final, la investigación permitió construir una batería de tesis que dan cuenta de la racionalidad histórica analizada y las tendencias manifiestas para los años venideros, a manera de aporte a una categoría básica del desenvolvimiento de la economía social y solidaria contemporánea, entendida desde la ciencia política, desde la cual pueden identificarse nuevas líneas de trabajo investigativas o de intervención al interior de los escenarios sociales y económicos.

Referencias

Cappellacci, I., Briscioli, B., Foglino, A. M., Gild, M., Lara, L., Slatman, R. (2015). *Introducción al Diseño de Proyectos de Investigación. Compilación de clases del Seminario Virtual Área de Investigación Educativa del Instituto Nacional de Formación Docente – INFD*. Buenos Aires: INFD.

Martínez Rodríguez, J. (2011). Métodos de investigación cualitativa. *Revista Silogismo, más que conceptos* (8), 27-58. Recuperado de www.cide.edu.co/doc/investigacion/3.%20metodos%20de%20investigacion.pdf

Capítulo 2

Aproximación conceptual

2.1 El concepto de política pública (debates)

A partir de lo definido por la Alcaldía de Medellín (2014), se entiende la política pública como el “conjunto de decisiones del Estado frente a asuntos y problemas de la sociedad que se vuelven de interés general o público” (p. 11), precisando que “solamente tienen esa condición, aquellas que son el resultado de un amplio proceso de consulta y discusión ciudadana con actores involucrados, afectados o de grupos de interés” (p. 11) como ciudadanos representados en grupos de presión, empresarios, sindicatos, representantes del gobierno y de la clase política, organismos internacionales, centros de investigación, organismos no gubernamentales y grupos profesionales.

La Alcaldía de Medellín coincide con la Procuraduría General de la Nación (2012) cuando afirma que “una política pública está referida en su concepción amplia, al accionar de las autoridades públicas en el seno de la sociedad, ante hechos sociales” (p. 30).

Por su parte, Boussaguet, Jacquot y Ravinet (2009), también concuerdan al afirmar que “el concepto de política pública designa las intervenciones de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental sobre un campo específico de la sociedad o del territorio” (p. 334), por lo cual movilizan grupos de personas hacia el desarrollo de actividades y procesos, de manera que se extiendan así las relaciones entre todos los involucrados en la política pública.

De acuerdo con este concepto general se hace necesario ahondar en las dimensiones aquí planteadas: la política y la pública.

Para Torres Melo y Santander (2013), “la política pública hay que comprenderla como el resultado de una acción colectiva [entre el Estado y actores clave] que se desarrolla en [el ámbito de lo público (...)] y donde el Estado [debe garantizar, la participación y cooperación de esos actores clave]” (p. 56).

En relación con lo político, ha de entenderse que, en términos de toma de decisiones para el logro de objetivos comunes propuestos, estos últimos se articulan con ideas y actuaciones de grupos sociales. Como lo dice Espinal (2002), la política pública es entendida en el ámbito político, cuando los sujetos participan; esto es, cuando votan, cuando eligen, cuando se involucran, pero sobre todo cuando tienen voz y voto en decisiones que los afecten; por tanto, la dimensión política trasciende el carácter instrumental de la política pública y se ubica como acontecimiento político por excelencia.

En cuanto a la dimensión pública, como bien lo dice la Procuraduría General de la Nación (2012), “no incumbe solamente a la esfera estatal [lectura realizada por la comunidad], sino a las fuerzas económicas y sociales de una sociedad” (p. 30). Se refiere al pueblo en relación con intereses o expresiones colectivas o sociales. Inciden en lo público aspectos como la cultura, las creencias, los valores, las apreciaciones de las personas frente a un hecho determinado, entre otros.

La dimensión pública se enfatiza en diferentes grupos de personas, que se caracterizan en función de los aspectos antes mencionados; por tanto, las políticas públicas son construcciones sociales donde interactúan diversos actores; en cierta forma se disputa la fuerza o supremacía de determinados grupos sociales en diferentes ámbitos como el económico, político y cultural, en razón de sus formas específicas de concebir el bienestar común. De ahí que el Estado, a través de los entes territoriales, se convierta en ejecutor, coordinador y orientador de acciones sociales, públicas y colectivas.

Las políticas públicas ponen de manifiesto las hegemonías de la comunidad, se construyen consensos y disensos, de acuerdo con intereses y necesidades que pueden ser diferentes e incluso llegar a ser contradictorios. Las políticas públicas expresan “los ideales y anhelos de la sociedad, (...) los objetivos de bienestar colectivo y permiten entender hacia dónde se quiere orientar el desarrollo y cómo hacerlo, evidenciando lo que se pretende conseguir con la intervención pública” (Torres Melo y Santander, 2013, p. 15).

De acuerdo con esta postura, los términos político y público, aparentemente se ven como términos diferentes, sin embargo conservan la misma raíz etimológica, situación expresada por Guerrero (2000) al manifestar que se refieren a lo colectivo o comunitario, en procesos conducentes a decisiones tomadas por una pluralidad de actores, que tratan de articular elementos de diagnóstico con propuestas de solución, porque no están conformes con lo que debería ser, lo cual conduce a pensar que no se pueden separar los términos “política” y “pública”, dado que ellos se apoyan mutuamente.

Esta postura también se lee en la obra de Müller (2010) cuando dice que: “solo su combinación permite, interpretar las transformaciones en las sociedades contemporáneas” (p. 31); aunque para este autor, los dos términos son distintos desde la etimología, en la práctica se apoyan mutuamente; político (politics) y pública (policies) en escenarios factibles, posibles y deseables, son ideales que parecen subjetivos, pero siendo convenientes y necesarios al intervenir la realidad para transformarla; así, cuando se hace política, se hacen políticas públicas, para dar soluciones y ofrecer alternativas. En esencia, “se construyen localmente soluciones a las necesidades de las poblaciones que se representan” (Müller, 2010, p. 36); de esta manera, las políticas públicas son formas de comunicación entre el Estado y los ciudadanos.

La postura de la Alcaldía de Medellín (2014), establece que “las verdaderas políticas públicas, deben ser definidas por una autoridad legítima (...), deben privilegiar el interés colectivo sobre el interés particular y deben consultar la voluntad de los involucrados” (p. 11).

En razón a los planteamientos anteriores, en esta investigación se toma la conexión entre las palabras “política” y “público” al igual que su carácter conceptual; es importante reflexionar entonces, sobre la incidencia que las políticas públicas traen consigo para el desarrollo de las comunidades y de las personas de determinada región o localidad, formuladas para el ciudadano mismo, para la colectividad, no entendidas solo como un instrumento normativo sino también como instrumento social que representa intereses comunes.

Todas las concepciones de políticas públicas conducen a la articulación entre Sociedad y Estado. Lo que les genera validez social es el hecho de colocar en el centro del proceso a las personas, a través de diferentes formas de organización en comunidad, o mejor a través de diferentes actores; como lo dice Müller (2010), “cada política pública es (...) un intento por actuar sobre un campo de la sociedad (...) para transformarla o adaptarla” (p. 112).

El reto del Estado, es la sensibilización y organización de esos actores, para mantener una relación Estado-ciudadano, de tal manera que cada política pública se convierte en generadora de redes de decisiones, tomadas por distintas formas de organización, o diferentes actores (gremios, organizaciones sin ánimo de lucro y grupos comunitarios, entre muchos otros), para el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades asentadas en un territorio.

Del análisis anterior se infiere que la aplicación de políticas públicas requiere transformaciones significativas en cuanto a soluciones de problemáticas afrontadas por las comunidades, lo que exige potenciar la participación y representatividad de las mismas, de modo que puedan vincularse a la toma de decisiones y a la modificación de las condiciones del entorno. Se concluye entonces, que para Müller (2010) en definitiva, las políticas públicas:

Constituyen un lugar donde una sociedad dada construye su relación con el mundo. Por consiguiente, las políticas públicas deben analizarse como unos procesos a través de los cuales van a elaborarse las representaciones que una sociedad se da para entender y actuar sobre lo real, tal como ella lo percibe (p. 113).

En todo caso, para que una intervención gubernamental sea política pública, esta debe estar en el marco de un conjunto coordinado de acciones establecidas que han sido producto de decisiones con suficiente deliberación, reflejando una voluntad política de grupos de individuos, en torno a objetivos comu-

nes. Las políticas públicas hacen legítimo el Estado no solo desde el aspecto instrumental en actividades y asignaciones del presupuesto (esto es, en provisión de servicios básicos), sino que son consideradas como apuestas Sociedad-Estado en la solución de problemas de corte público.

2.2 Ciclos de una política pública

Considerando que las políticas públicas son procesos integradores de decisiones, acciones, instrumentos y acuerdos entre el Estado y la Sociedad Civil para mitigar, corregir o evitar una problemática (Departamento Nacional de Planeación -DNP-, 2013), es necesario tener presente que todo el proceso de definición y formulación debe agotar un ciclo o momentos en la construcción colectiva que incluyen la agenda pública, formulación, implementación y evaluación de la política pública.

La **agenda pública**, se refiere al momento de convertir los temas de discusión pública en una lista de problemas; son temas muy controversiales y prioritarios que se someten al juego de poderes de la opinión, con lo cual se da mayor importancia a las definiciones, ideas y valores de lo que es socialmente relevante por tratarse de temas de interés, que se imponen sobre los demás en debate y atraen grupos políticos y sociales.

Frente a las demandas de temáticas de interés, sean temas nuevos o antiguos ya institucionalizados, es deber del Estado hacer una selección objetiva, para dar respuestas esperadas por la sociedad en cuanto a la movilización de estructuras y recursos. Cuando se tiene un

conjunto de asuntos explícitamente reconocidos y aceptados como socialmente relevantes y dignos de intervención estatal, por parte de los hacedores de la política pública, [se tiene una agenda formal o agenda de gobierno, por tanto, se ha dado en la política pública un proceso de] (...) institucionalización o formalización (Torres Melo y Santander, 2013, p. 172).

En cuanto a la **formulación**, esta se relaciona con la posibilidad de responder, entre otras, a las siguientes preguntas orientadoras, ¿qué se quiere lograr?, ¿cómo se va a conseguir?, ¿cuál es el sector específico de la intervención?, ¿cuáles son los momentos de la intervención?, ¿hacia qué objetivo se transita? Desde allí se diseñan las acciones; es decir, se puntualiza la respuesta del Estado frente a las jerarquías de necesidades de la población, determinando las opciones de respuesta, organizadas y posibles, de realizar de acuerdo con su capacidad.

Como lo dice la Red Universitaria en Estudios Cooperativos y Asociativismo -UNIRCOOP- (2004), la formulación de las políticas públicas, se relaciona con la decisión, en el sentido de que ellas (las políticas públicas): “concentren su atención en cómo se decide, cómo son los procedimientos para la toma de decisiones; quién o quiénes en última instancia ejercen influencia en la decisión; qué elementos utilizan” (p. 1).

La *formulación* también se refiere al momento en que la política pública se configura, involucrando actores, escenarios, estructuras gubernamentales, elementos jurídicos, mediante la identificación del problema, la discusión de alternativas de solución, el diseño de la política pública, la asignación de presupuesto y la definición de objetivos, metas e indicadores de evaluación y seguimiento.

La *formulación* de una política pública comprende, a su vez, según Torres Melo y Santander (2013), el análisis del problema de intervención, definición de prioridades metas y objetivos, generación y selección de opciones, teniendo presente que el modelo del ciclo está basado a su vez en un enfoque centrado en el problema: cuando se habla del análisis de éste se refiere a identificación, descripción y diagnóstico de ese problema.

En resumen, la *formulación* de una política pública se refiere a “sucesión de intercambios entre actores políticos que interactúan en escenarios formales e informales, engloba todo el proceso de discusión, aprobación y diseño de la implementación de una política pública” (Torres Melo y Santander, 2013, p. 93).

En lo que concierne a la etapa de **implementación** de la política, se relaciona con poner en marcha la ejecución de la política pública para garantizar resultados de la intervención pública, la utilización de estructuras institucionales con recursos humanos y económicos que contribuyan a un mejor desarrollo de la política o a la supervisión de la gestión privada. Según Roch y Andre (2008), el éxito de los resultados en la implementación de la política pública está ligado a los lineamientos de política pública generados desde el gobierno central al momento de la formulación, así como las condiciones, capacidades y demás políticas públicas relacionadas con el tema de intervención, articulados con el grado de autonomía del gobierno local, encargado de la implementación.

A propósito de la **evaluación** de una política pública, según el Departamento Nacional de Planeación – DNP- (2012):

Se debe entender como una evaluación sistemática y objetiva aplicada en algunos de los diferentes eslabones de la cadena de resultados o valor (insumos, procesos, productos, resultados e impactos) que tiene como finalidad mejorar el diseño, la implementación, la ejecución y los efectos de [una política, a través de la toma de decisiones] (p. 9).

Con la evaluación se determina la medida en que se han cumplido los objetivos de la política, sirve no solo para cerrar el ciclo de la política, sino también para realimentarlo en cualquier momento; es decir, para validar los momentos anteriores. Con la evaluación se reconocen aspectos álgidos de la relación Estado-ciudadano, ya que ella se concibe, según Dunn (2008, según se cita en Torres Melo y Santander, 2013) como:

Un procedimiento analítico encargado de proveer información sobre el desempeño de la política sirviendo de base para la planificación de la intervención pública a lo largo del tiempo al proporcionar una valoración sistemática y objetiva de su diseño, gestión y resultados (anticipados o no anticipados) o no alcanzados, con respecto a su deseabilidad, utilidad y valor social (p. 139).

Como puede verse, las etapas anteriores no son causales la una de la otra, ni tampoco consecutivas, pero sí interdependientes; se deben apreciar como un proceso que combina decisiones y ejecuciones procedimentales de manera continua, en los que se producen análisis diversos, pero heterogéneos, según las dinámicas de los actores de la política pública (DNP, 2012). Esta postura es avalada por Torres Melo y Santander (2013) al manifestar que el proceso integral de una política pública se convierte en sí mismo en unidad de análisis que actúa en el ciclo como una especie de *centro gravitacional* (p. 66), que facilita el análisis de la política pública, da cierto orden a la realidad en cualquier momento de ella, lo cual se puede visibilizar en la figura 1.

Figura 1. Ciclo de una política pública

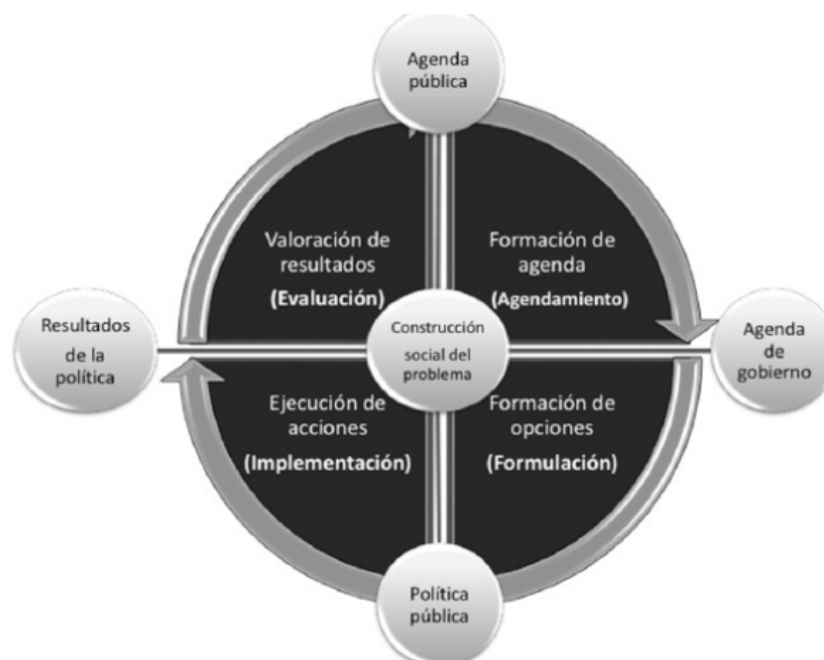


Figura 1. Tomada de Torres Melo y Santander (2013), elaborado con base en Dunn (2008).

2.3 Actores de la política pública

Al tratar de comprender los procesos alrededor de la elaboración de políticas públicas como la materialización de los fines del Estado y los objetivos de la Sociedad, concretados con una intervención gubernamental, es muy importante la identificación de los actores que participan, para generar estrategias que conduzcan a entender discusiones y controversias sometidas a la opinión pública, la cual recibe un flujo continuo de información de todo tipo.

Ahora bien, esas discusiones y controversias sometidas a la opinión **pública** toman fuerza de acuerdo con las ideas. Las ideas, a su vez, se fortalecen en el campo del conocimiento y los argumentos (Torres Melo y Santander, 2013). Es importante reconocer que una política pública necesita asimilación con reflexión, sin imponer posiciones al momento de tomar decisiones objetivas, con el argumento de tener un conocimiento del tema.

El conocimiento que se tenga del mundo es importante no solo para la dinamización de las discusiones públicas, sino que hace aportes respecto de las particularidades de funcionamiento de una sociedad, lo que puede ser un factor definitivo en el momento de formulación de una política pública y también en el momento de aplicación de la misma; pero, en todo caso, esto no puede ser impuesto.

Igualmente, es importante tener presente que las estrategias comunicativas mejoran los procesos de concertación pública para contar con el aval de la opinión pública, bajo uso razonable de argumentos, convirtiéndose a veces en elementos que sustentan decisiones.

De acuerdo con Müller (2010), los actores podrían discriminarse según los ámbitos o círculos de acción en el proceso. Para el caso de Colombia esos círculos se aprecian en la tabla 1.

Tabla 1. Actores de la política pública

Círculo 1	Círculo 2	Círculo 3	Círculo 4
Representantes del gobierno central: Presidente de la República y todo el Gabinete, aquí transitan las decisiones, generalmente se presentan choques entre los partidos políticos y el alcance de las decisiones de acuerdo con las regulaciones. (Para políticas públicas de cobertura nacional). Gobernadores y todo su gabinete, para el caso de políticas públicas de cobertura regional. Alcaldes y todo el gabinete para el caso de políticas públicas de cobertura municipal.	Administraciones locales: estas se articulan a los procesos, en el momento en que la política pública interviene su localidad, por tanto, promueven intereses de las regiones y de grupos en los cuales están ligados, o simplemente en caso de las políticas públicas en el orden local.	Representaciones de la comunidad: gremios, organizaciones sociales solidarias que representan grupos poblacionales como (víctimas, primera infancia, infancia y adolescencia, campesinos, población con discapacidad, población diversa en identidad de género, mujeres cabeza de familia, juventud, personas mayores, habitantes de calle, afrodescendientes, comunidades indígenas y población carcelaria) empresas públicas, empresas privadas, sindicatos, comités de expertos, ONG, medios de comunicación.	Rama del poder legislativo: Congreso de la República, Asamblea Departamental, Concejos municipales.
Los múltiples y diversos actores, generan una cadena de discusiones y decisiones que avanza gradualmente hasta lograr documentos públicos avalados en consenso por las mayorías, los cuales desembocan en un segundo trabajo de construcción de políticas en el escenario de redes, foros y comunidades académicas.			

Nota: adaptado de Müller (2010)

Como puede verse en la tabla, la articulación de los actores en la política pública, demuestra la importancia de la construcción colectiva de soluciones para problemas que son de interés público, donde se puede visualizar claramente el vínculo entre la Sociedad y el Estado.

2.4 La política pública y la economía solidaria

Ha quedado establecido que las políticas públicas, hacen parte del conjunto de decisiones del Estado frente a determinados asuntos que se vuelven de interés general. Constituyen un método por el cual se atiendan demandas de la población en procura de su bienestar (ciudadano, comunitario, de grupos poblacionales y sus organizaciones); por tanto, en este proceso se toman decisiones que ponen de manifiesto las hegemonías de la comunidad y se construyen consensos con diferentes redes de actores de la sociedad (para este caso, se toman las fuerzas de la economía social y solidaria).

De acuerdo con la Procuraduría General de la Nación (2012), las decisiones relacionadas con las políticas públicas de economía social y solidaria en América Latina, se han reducido a variables relacionadas con instrumentos de fomento promocional, instrumentos de legislación, mecanismos de control y acciones de beneficio tributario.

En relación con el “fomento”, este refiere de manera estricta a intencionalidades estatales establecidas por lineamientos constitucionales, derivado de un acto legal o como consecuencia de la ejecución de algún programa de gobierno; trata de estimular a los ciudadanos para que desarrollen actividades de interés general por sus propios medios (pueden ser por vía económica, social, cultural o de otra naturaleza). Así que, aunque el fomento puede hacer parte de una determinada política pública no lo es en su integridad ya que el actor protagónico del fomento es el Estado que ve, en esa acción, la oportunidad para desarrollar sus intenciones.

El fomento incorpora un agregado de actividades dispuestas desde las instituciones gubernamentales, para satisfacer necesidades correspondientes a intereses públicos, con lo cual se implica al Estado para intervenir la necesidad que tuvo origen en una iniciativa de la comunidad (Zabala Salazar y Cueto Fuentes, 2016). La acción relacionada con el fomento podrá identificarse como acción de política pública cuando el actor participa activamente, por lo menos en uno de los momentos asociados al ciclo de políticas públicas, comprometiéndose con sus propias obras para contribuir al cumplimiento del propósito que la genera. Así, deja de ser en gran medida una “fórmula impositiva, utilitarista o paternalista, y se convierte en un convenio de actuación conjunta por un período dado” (Zabala Salazar y Cueto Fuentes, 2016, p. 6).

Un componente central en las políticas de fomento, está orientado hacia la promoción, por la cual se tratan de definir y ejecutar actividades de utilidad para la población; en economías como las de América Latina, significa formar programas para la constitución de empresas sociales y solidarias desde las comunidades, destinadas a generar ingreso para aquellos afectados por transformaciones productivas o que intentan alternativas para el empleo. En el caso de la promoción cooperativa, este aspecto del fomento debe basarse en algunos principios, que según Jiménez (1996, como se cita en Zabala Salazar y Cueto Fuentes, 2016) son:

a) ser medidas transitorias y ejercerse con un sentido pedagógico; b) los emprendimientos deben ser asistidos para alcanzar cuanto antes la autosuficiencia; c) no debe haber dependencia alguna de la agencia gubernamental promotora; y d) debe descartarse -en términos absolutos- el paternalismo (p. 120).

Eso significa que “las medidas deben ser estables y estructurales, no dependientes de los cambios de gobierno o de coyunturas socioeconómicas particulares” (Chaves y Monzón, 2000, como se cita en Zabala Salazar y Cueto Fuentes, 2016, p. 8).

Con la acción normativa se busca generar disposiciones que garanticen instrumentos jurídicos adecuados para el desarrollo de estas formas de organización, brindándoles una función especial para coadyuvar en diferentes procesos de intervención económica. Con la supervisión, el gobernante obtiene potestades a fin de garantizar el normal desenvolvimiento de dicha función, pero ofreciendo posibilidades del ejercicio de la autorregulación, ya que la fortaleza del cooperativismo está determinada por el desarrollo de herramientas para ejercer de manera constante cierto nivel de control desde lo esencial.

Finalmente, hay que tener en cuenta que en materia tributaria las empresas de economía social y solidaria “no se constituyen con el propósito de aumentar el valor de los factores intervinientes en el proceso productivo, sino que ellos -los factores- son utilizados para cumplir una única función: suplir necesidades del asociado y la comunidad” (Zabala Salazar, 2013, p. 101).

La tabla 2 hace un resumen de las posturas conceptuales relacionadas con las políticas públicas del sector social solidario:

Tabla 2. Políticas públicas en el sector social solidario: posturas conceptuales

Autores	Postura	Ideas clave de la postura
Laidlaw (1980, como se citó en Uribe Garzón, 1987)	Para esta época se analizan las intervenciones estatales en el desarrollo de las cooperativas, teniendo en cuenta la cultura; manifestando que el Estado no solo facilita los recursos, sino que acompaña las comunidades en la creación de organizaciones sociales y solidarias.	Desde esta postura, el autor relaciona las organizaciones solidarias con valores, costumbres, creencias y modos de vida de las personas que ven en la solidaridad, la autogestión, la participación y la cooperación; una manera de organizarse para suplir las principales necesidades en los procesos económicos de producción, distribución, circulación y consumo de bienes y servicios.
Thoening (1986, como se citó en Procuraduría General de la Nación, 2012, p. 28).	“[Las políticas públicas del sector social y solidario] (...), se presentan bajo la forma de un programa de acción, propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales (...)”.	Las políticas públicas hacen parte de la planeación de un territorio en forma de programas y proyectos, estrategias que se desarrollan para dar respuesta a las necesidades poblacionales en contextos determinados.
Nioche (1996, como se citó en Procuraduría General de la Nación, 2012, p. 28).	“[Las políticas públicas del sector social y solidario, se presentan en planes y programas, como] (...), secuencia de acciones que conllevan a la producción de una respuesta más o menos institucionalizada, a una investigación juzgada como problemática.” También la considera como: “programa de acción que representa una selección específica de medios con el fin de obtener ciertos efectos”.	Las estrategias de planeación de un territorio incluyen proyectos, programas, planes y políticas públicas; sin embargo, las políticas no pueden desconocer el marco de referencia jurídico y contextual, donde ellas (las políticas), se formulan y desarrollan, así como la articulación con los diferentes actores de la comunidad, abordados en la tabla 1, que, para este caso, están representados en organizaciones sociales y solidarias.
Salazar Vargas (1999)	Las políticas públicas del sector social y solidario se presentan como consideraciones del Estado, que responden a problemáticas sociales.	La ejecución de la política coincide con la implementación de estrategias planificadas en un territorio.
Vargas (1999, como se citó en Torres Melo y Santander, 2013).	Las políticas públicas del sector social y solidario se presentan como, decisiones comunes por medio del uso del poder.	Al ser decisiones comunes se involucran los actores que representan la sociedad civil, se utiliza la cooperación para la solución de problemas comunes, aunque las decisiones consensuadas representen grados altos de dificultad porque algunos integrantes de esos colectivos terminan en ocasiones imponiendo voluntades.

Autores	Postura	Ideas clave de la postura
Ostrom (1999)	En el análisis de las políticas públicas del sector social y solidario, un aspecto importante está relacionado directamente con la identificación de Redes de actores.	Tienen en cuenta, como centro de la política pública, los procesos de concertación público privada con orientaciones normativas, llevadas a cabo por conglomerados de actores que tienen una relación directa con el sector de la economía social solidaria. El autor maneja los conceptos de “coproducción” y “organizaciones robustas”.
Castillo (2006, como se citó en Procuraduría General de la Nación, 2012).	El Estado no solo financia programas y proyectos derivados de las políticas públicas para el sector, sino que también acompaña las comunidades en procesos de cooperación y desarrollo local.	Si se amplía la escala de participación del sector social solidario en el desarrollo local, se logran mayores sinergias con el Estado en beneficio de dicho sector y por tanto se conseguirán mayores resultados en la aplicación de las políticas públicas.
Roth y André (2008)	Las políticas públicas del sector social y solidario deben tener en cuenta los problemas del sector, sin embargo, su identificación debe hacerse en el largo plazo, con participación de expertos e investigadores en el tema.	Los análisis deben tener en cuenta no solo los aspectos normativos, sino también la articulación entre Universidad, Empresa Estado mediante la opinión de expertos.
Laswell y Jones (s.f., como se citó en Procuraduría General de la Nación, 2011).	Las políticas públicas del sector social y solidario se presentan como un objeto de análisis donde se identifica el problema, se construye la agenda pública, la formulación, legitimización, implementación y evaluación como fases del proceso.	Esta postura se relaciona con el proceso o ciclos de la política, advirtiendo que se trata de un proceso integrador y continuo para toma de decisiones con la participación de todos los actores de la política, con momentos de análisis y de revisiones técnicas, con expertos en el tema social solidario.
Singer (2012, p. 29)	“As políticas de ESS têm frequentemente como objetivos: 1) transmitir conhecimentos a trabalhadores e trabalhadoras que possam estar interessados em optar pela ESS, para habilitá-los a fazer esta opção conscientes das vantagens e desvantagens que ela implica; e 2) capacitar as pessoas já decididas a tentar a sorte na EES a dar os passos necessários a uma inserção efetiva na ESS seja mediante a associação com outros trabalhadores que fazem a mesma opção para formar novos empreendimentos solidários, ou seja pela entrada em empreendimentos solidários já em funcionamento”.	Las políticas públicas del sector social y solidario, están inmersas en un modelo capitalista que genera muchas tensiones, sin embargo, cumplen objetivos educativos al mostrar realidades de las empresas de este sector a trabajadores que ven en el modelo de este tipo de empresa, nuevas alternativas de desarrollo y supervivencia humana resaltando la importancia de la propiedad y administración común de medios de producción y el servicio de sistemas financieros solidarios.
Coraggio (2008, p. 4).	“[Las políticas públicas del sector social y solidario, hacen parte del] (...) múltiples formas de inserción en la economía, la producción para el autoconsumo (autarquía), para el comercio (intercambio), para el tejido de lazos sociales fraternales (reciprocidad), como participantes de sistemas de redistribución justos que dan acceso a recursos productivos y medios de vida, y de coordinación consciente –directa o con autoridad pero no autoritaria- de las iniciativas, cuidando el orden de la naturaleza”.	Este tipo de políticas requieren de una forma específica de producción de conocimiento con desarrollos conceptuales que involucren aspectos de solidaridad, eficiencia, economía popular.

Nota: Las similitudes en todas las posturas conceptuales están, en sentido estricto, relacionadas con el hecho de considerar las políticas públicas como enfoques democráticos para atender problemáticas de las comunidades, independientemente de los partidos y de las ideologías, así como de las diferentes transiciones coyunturales de los gobiernos de turno. El interés general, el bienestar de la comunidad, la evolución de las organizaciones sociales y solidarias y, por ende, el desarrollo de las localidades donde ellas actúan, están por encima de los intereses particulares, pero ello implica una interacción entre el Estado y los actores de la comunidad en representación del sector social solidario, de ahí que la clave para producir resultados positivos en las políticas públicas de dicho sector, está, como lo dice Zabala Salazar (2012): “en la incidencia de [esos actores] (...), en tanto ellos están directamente interesados en la solución del problema en cualquiera de las circunstancias que lo nutren, en prevenir situaciones inconvenientes, y en construir visiones, escenarios y propósitos de futuro” (p. 207).

* El concepto de coproducción lo maneja el autor en la generación de bienes y servicios públicos que se relacionan con el contexto de desarrollo local donde se desenvuelven las organizaciones del sector social y solidario.

**Las organizaciones robustas según el autor, son aquellas que generan acción colectiva hacia dentro y hacia fuera, con el empoderamiento o vínculo cooperativo de los integrantes de dicha organización, lo que redundará en el desarrollo de las organizaciones, del sector y de la localidad o la región donde ellas se desempeñan.

2.5 Enfoques para aplicación de una política pública en economía solidaria

Los enfoques en la economía social solidaria son transversales y posibilitan el encadenamiento en la ejecución de actividades de este sector económico, lo que permite una mirada integral hacia el propósito de desarrollo de las personas y las organizaciones que lo constituyen (ver tabla 3).

Tabla 3. Enfoques para aplicación de políticas públicas en el sector social solidario

Enfoque	Descripción
Cultura solidaria	Hace referencia a una filosofía de vida en donde se articulan principios, valores, creencias rasgos distintivos de las personas que hacen parte de las organizaciones sociales y solidarias.
Enfoque diferencial	Parte del reconocimiento a la diferencia entre las personas que hacen parte de las organizaciones sociales y solidarias. Se acepta que las poblaciones poseen particulares características de acuerdo con condiciones étnicas , de género , raza , discapacidad o por haber sido víctimas de la violencia . El enfoque diferencial no permite situaciones de discriminación y marginación, acepta la diversidad humana y la multiculturalidad.
Enfoque de derechos	Concibe el reconocimiento del Estado Social de Derecho, desde el cual debe garantizarse a la población el ejercicio pleno de derechos, alternativas para aprovechar sus potencialidades y la diversidad humana.
Enfoque de equidad de género	Significa que muy independiente de las diferencias biológicas, hombres y mujeres, tienen derecho a acceder con equidad y justicia a los mismos derechos en todos sus ámbitos de actuación como seres humanos (ámbito familiar, social, laboral).
Enfoque de economía del cuidado	Se relaciona con asuntos especiales del trabajo femenino, tanto en la esfera productiva como reproductiva. También se refiere a aquellos aspectos por los cuales este grupo poblacional participa o accede al mercado de bienes y servicios, desarrolla actividades productivas, y todo aquello que sea relevante como medio para la existencia humana.
Enfoque del trabajo decente	Se refiere a las aspiraciones de las personas en su vida laboral. Oportunidad de empleo con ingresos dignos, donde se incluya la aceptabilidad de ese empleo, aceptabilidad de la remuneración obtenida por ese empleo, protección social (salud y una pensión), además de un diálogo social donde las personas tienen derecho a libre asociación.

Nota: adaptado a partir del Acuerdo 41 del Concejo de Medellín (2011, pp. 23), por medio del cual se adopta la política pública para la economía social y solidaria en el municipio de Medellín.

2.6 La política pública para la economía solidaria y el desarrollo territorial

En el mundo entero, existe una tendencia a considerar los movimientos sociales y solidarios como instrumentos eficaces para promover el desarrollo de las comunidades y de los territorios donde ellas están asentadas; en esta tendencia se siguen los lineamientos generados a través de las diferentes resoluciones expedidas por la Organización de las Naciones Unidas -ONU-, argumentándose la necesidad de aprovechar las capacidades de este tipo de movimiento para erradicar la pobreza, generar empleo productivo y propiciar la integración social, lo que demuestra una preocupación constante por el desarrollo de las organizaciones empresariales de economía social y solidaria, en reconocimiento al papel positivo que ellas han cumplido para la ejecución de actividades económicas.

Se asegura en los informes de la ONU que la naturaleza societaria particular de las organizaciones sociales y solidarias (especialmente las cooperativas), permite desarrollar procesos de producción y relaciones sociales basados en principios de autogestión y democracia participativa, lo que genera a la vez, bienestar y sostenibilidad en las comunidades, contribuyendo al desarrollo local, mayor racionalidad de las economías y estímulo de tejidos sociales locales.

Algunas consideraciones especiales de la ONU (2009) están orientadas a generar estrategias para que la población participe de los movimientos sociales y solidarios atendiendo sus necesidades, crear escenarios que favorezcan su desarrollo mediante la formación de consejos consultivos, legislación apropiada, investigación, realización de intercambio de experiencias positivas, capacitación, asistencia técnica para el fortalecimiento, así como la generación de estrategias para sensibilizar a la comunidad sobre la contribución de este tipo de organizaciones al desarrollo socioeconómico, y como recomendación muy especial de la ONU, se encuentra la formulación de políticas públicas, concebidas desde las necesidades de las comunidades.

La Organización Internacional del Trabajo -OIT- también ha insistido en sus resoluciones y recomendaciones en la promoción y potenciación de formas empresariales sociales y solidarias, para lo cual ha demandado de los gobiernos adelantar actividades de fomento de estas organizaciones para generar ingresos y empleo decente y sostenible. Ha señalado la OIT (2002) que:

Los gobiernos deberían promover, por ejemplo, el importante papel que las cooperativas desempeñan en la transformación de lo que a menudo son actividades marginales de supervivencia (a veces designada como economía informal) mediante amparos legislativos y formación de oportunidades organizadas para insertarles en la corriente principal de la vida económica (R193).

Ahora bien, mucho más allá de las resoluciones, acuerdos o recomendaciones de los organismos de participación multilaterales, la preocupación de los gobiernos democráticos por crear un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la economía social y solidaria, proviene de la razón de existir de los Estados; así, todo gobierno democrático debe tener como una de sus funciones centrales la promoción de diversas organizaciones sociales y solidarias que respondan a la organización productiva, a la búsqueda de alternativas financieras y de procesos de comercialización, para las necesidades de consumos de bienes y servicios sociales, y a la creación de capital social, asunto que requiere por supuesto la promoción y desarrollo del territorio, soportado en un desarrollo de la gente, lo cual significa generación de oportunidades para todos y enfoques participativos, tal como lo plantean Arboleda Álvarez y Lopera García (2004).

Lo anterior corresponde a una tendencia del mundo contemporáneo y una necesidad urgente para romper inequidades aceptando la premisa de que el desarrollo corresponde en términos muy generales a la mejora continua en las condiciones de vida de las personas, como fenómeno multidimensional, soportado también en procesos de concertación público-privado en los que se activan fuerzas sociales organizadas, que trabajan de manera mancomunada hacia el logro de objetivos comunes.

De acuerdo con información tomada de la Alcaldía de Medellín (2014), estos procesos de concertación involucran la reflexión en contextos políticos, sociales, empresariales, culturales, deportivos, entre otros, con el reconocimiento de subsistemas articulados con el territorio, esto es, los espacios de apropiación de la comunidad y sus respectivas construcciones en un escenario geográfico determinado, según consta en los planes de desarrollo.

Al articular esta mirada con la concepción de Bertoni et al. (2011), es claro que el desarrollo de un territorio está pensado desde la comunidad ya que es un “proceso de ampliación de las opciones de las personas para planear y concretar las vidas que consideran valioso vivir (...), [lo cual] solo puede concebirse como un proyecto colectivo” (p. 81), toda vez que las opciones individuales son posibles de aprovechar en entornos de colectividades donde se vislumbran objetivos comunes. Esta forma de concebir el desarrollo también implica, como ya se ha mencionado, un consenso mínimo de ciertas decisiones de corte político, donde los sujetos asumen retos y roles producto de estructuras sociales determinadas.

En consecuencia, el éxito de los procesos de desarrollo de un territorio está supeditado a las fuerzas sociales organizadas, capaces de dirimir los conflictos que surjan a raíz de las incompatibilidades de las personas en las acciones de concertación. Visto de esta manera, se concibe el desarrollo como proceso de relaciones de índole económico, de poder, de afinidad con la naturaleza, de identidades culturales, en donde sobresale la cooperación entre las personas para alcanzar objetivos comunes; su promoción solo podría concebirse como un proceso colectivo que vincule un tejido de elementos sociales en un territorio determinado.

En tal sentido, el proceso de desarrollo se convierte en un subsistema de relaciones articuladas entre sí que generan la impronta diferenciadora en una localidad o región, con apropiación del espacio geográfico e identidades regionales por parte de las comunidades.

Así las cosas, con la ejecución de una política pública para la economía solidaria y para el desarrollo territorial, se hace necesario acrecentar las oportunidades de los individuos hacia un desarrollo más democrático y participativo en las decisiones comunitarias, así como considerar los cambios que se van sucediendo en el tiempo y el espacio; ello implica lectura de las potencialidades dado que en cada región, con todos sus actores, se generan particularidades que deben tomarse en cuenta al momento de formular políticas, de tal manera que se atiendan necesidades e intereses de integrantes de la sociedad en el contexto de operación de dicha política.

Todo lo anterior lleva a reflexionar sobre el desarrollo sectorial, pensado o ubicado desde el sector de la economía social y solidaria, lo cual, según la Alcaldía de Medellín (2015), hace referencia a:

La existencia (...) de un conjunto de condiciones económicas, sociales y ambientales que favorecen la continuidad operacional y el desarrollo de las organizaciones, actores e instituciones que lo agrupan, en una relación de beneficio mutuo empresa-sociedad. Se materializa en un alto potencial económico y generación de empleo a nivel local y regional, un funcionamiento socialmente responsable, colaborativo en integralidad y continuidad frente a las problemáticas estructurales dadas por las condiciones sociales, económicas y ambientales del entorno global respecto al cual se opera (p. 21).

Establece también la Alcaldía de Medellín (2015), que, para generar desarrollo sectorial, se requiere el cumplimiento de los siguientes aspectos:

1. Visión común de desarrollo del sector en términos de una propuesta de Desarrollo Regional.
2. Alta relación con sectores económicos y sociales
3. Estímulo a la cooperación técnica, la gestión del conocimiento y la transferencia tecnológica.
4. Buena capacidad en infraestructura y potencial tecnológico, productivo e innovador
5. Fuerte grado de organización y funcionamiento de la institucionalidad local en una lógica regional.
6. Bajo riesgo y tendencia favorable a la inversión en iniciativas, proyectos de empresa y al emprendimiento social y solidario.
7. Existencia de mega-proyectos, vectores de desarrollo económico a escala regional con encadenamientos productivos a los cuales engranarse.
8. Amplia participación de los actores para la planificación desde la implementación y hasta la evaluación.
9. Trabajo colaborativo en alianzas público-privadas, cooperación de las estructuras administrativas y de gobierno y trabajo en redes.
10. Acción concertada entre actores nacionales y locales de todos los sub-sectores y niveles.
11. Especialización y división de trabajo entre los actores e interesados

12. Generación de un entorno institucional favorable para la satisfacción de necesidades integrales de la población local y regional.

13. Generación de ambientes propicios para la cooperación nacional e internacional en proyectos de impacto social y económico (pp.22-23).

Referencias

Acuerdo 41 de 2011. (Noviembre 18). Por medio del cual se adopta la política pública para la economía social y solidaria en el municipio de Medellín. *Gaceta Oficial*, XVIII, No. 3968, 27 de diciembre de 2011, p. 48. Concejo de Medellín. Medellín, Colombia.

Alcaldía de Medellín (2015). *Plan decenal de economía social y solidaria para Medellín (2016 – 2025)*. Medellín: Alcaldía de Medellín. Recuperado de http://www.economiasolidaria.org/documentos/plan_decenal_de_economia_social_y_solidaria_para_medellin_2016_2025

Alcaldía de Medellín. (2014). *Políticas poblacionales para la vida y la equidad*. Recuperado de https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2015/LIBRO%20-%20POLITICAS%20POBLACIONALES%20digital%20media.pdf

Arboleda Álvarez, O. L. y Lopera García, L. D. (2004). Racionalidad de prácticas de economía solidaria en Medellín en las tres últimas décadas del siglo XX. Medellín, Antioquia: Fondo Editorial Funlam.

Bertoni, R., Castelnovo, C., Cuello, A., Fleitas, S., Pera, S., Rodríguez, J., y Romeau, D. (2011). *¿Qué es el desarrollo? ¿Cómo se produce? ¿Qué se puede hacer para promoverlo?* [Pdf en línea]. Recuperado de <http://prebisch.cepal.org/sites/default/files/Manual%20Qu%C3%A9%20es%20el%20Desarrollo%20Bertoni%20et%20al.pdf>

Boussaguet, L., Jacquot, S., y Ravinet, P. (2009). *Diccionario de políticas públicas* (1^{ra} ed., Castellano). Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Coraggio, J. L. (2008). *La economía social y solidaria como estrategia de desarrollo en el contexto de la integración regional latinoamericana*: Ponencia presentada en el 3^{er} Encuentro latinoamericano de economía solidaria y comercio justo de RIPESS, Montevideo (3-4). Recuperado de www.coraggioeconomia.org/jlc/.../ponencia_jlc.doc

Departamento Nacional de Planeación -DNP-. (2012). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Bogotá, Colombia.

Departamento Nacional de Planeación -DNP-. (septiembre de 2013). Conferencia taller de seguimiento y evaluación para la toma de decisiones, realizado por la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, Bogotá, Colombia.

Espinal, J. G. (2002). *Manual de formación ciudadana y constitucional*. Medellín: R.M.A.

Guerrero, O. (2000). Administración pública. En: L. Baca Olamendi et al. (Comps.), *Léxico de la Política* (pp.1-5). México D.F.: FLACSO, SEP-CONACYT, Heinrich-Böll-Stiftung, FCE.

Müller, P. (2010). *Las políticas públicas* (J.-F. Jolly, y C. Salazar, trad.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Organización de las Naciones Unidas. (2009). *Asamblea General de las Naciones Unidas: 64º período de sesiones*. Recuperado de <http://www.un.org/es/ga/64/agenda/agenda.shtml>

Organización Internacional del Trabajo -OIT-. (2002). Recomendación 193. R193–Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193). Adopción: Ginebra, 90ª reunión CIT (20 junio 2002). Recuperado de http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R193

Ostrom, E. (1999). *El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Fondo de Cultura Económica.

Procuraduría General de la Nación. (2012). *Políticas públicas y cooperativismo en Colombia*. Bogotá: IEMP Ediciones.

Red Universitaria en Estudios Cooperativos y Asociativismo -UNIRCOOP- (2004). *Proyecto “Desarrollo cooperativo y políticas públicas. Trayectoria histórica, situación actual y proyecciones de una relación difícil”*. Uruguay.

- Roth, D. y André, N. (2008). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Popayán, Colombia: Universidad del Cauca.
- Salazar Vargas, C. (1999). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Singer, P. (2012). Experiencias brasileñas de políticas públicas para la ESS. En: J. L. Coraggio (Ed.), *Conocimiento y políticas públicas de economía social y solidaria problemas y propuestas* (pp. 27-39). Quito: Editorial IAEN. Recuperado de <http://base.socioeco.org/docs/economia-social-y-solidaria>.
- Torres Melo, J. y Santander A., J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre el Estado y ciudadanía. Procuraduría General de la Nación*. Bogotá: IEMP Ediciones.
- Uribe Garzón, C. (1987). *Estado y cooperativas: dimensiones de un conflicto*. Bogotá: Fondo Editorial Cooperativo CIEC.
- Zabala Salazar, H. E. (2012). Políticas públicas para internacionalización del cooperativismo. En: J. F. Álvarez (Comp.), *Cooperativismo e internacionalización. Tomo II: Condiciones y lineamientos para su desarrollo en Colombia* (pp. 57-90). Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias. Recuperado de http://base.socioeco.org/docs/27500expor_libro_cooperativismo_e_internacionalizacion__cron_azura.pdf
- Zabala Salazar, H. E. y Cueto Fuentes, E. N. (2016). Una aproximación al estudio comparado de los enfoques y prácticas de política pública para la economía social y solidaria en América Latina. En: CLADHE. *Hacia la consolidación de la Economía Social y Solidaria en América Latina. Debates, revisiones y nuevas perspectivas*. Simposio llevado a cabo en el V Quinto Congreso Latinoamericano de Historia Económica (del 19 al 21 de julio de 2016), São Paulo, Brasil.
- Zabala Salazar, H. E. (2013). Naturaleza socioeconómica de las cooperativas, su relación con las fuentes de tributación. En: *Memorias Congreso Continental de Derecho Cooperativo* (pp. 87-102). Llevado a cabo del 8 al 10 de octubre de 2013, Guarujá, ACI Américas.

Capítulo 3

**Experiencias de políticas públicas
para la economía solidaria (Europa
y América Latina)**

3.1 Aproximación al objetivo de producción de políticas públicas para la economía social en el contexto mundial

La economía social y solidaria ha tomado un papel importante en la estabilización de las diferentes fluctuaciones de tipo económico, social y político que se han dado en el mundo en diferentes períodos, caracterizados por efectos económicos negativos de gran trascendencia como lo son las depresiones, crisis y estanflaciones que impactan directamente el nivel de desarrollo y crecimiento económico de un país.

Esta capacidad generada por la economía social y solidaria se puede evidenciar de manera significativa en el ámbito mundial y más específicamente en Europa, donde, por ejemplo, el Parlamento Europeo, la Comisión y el Comité Económico y Social han dado gran importancia a la capacidad de este sector de la economía para enmendar ciertos desequilibrios económicos y sociales, con el fin de contribuir al alcance de objetivos comunes (Herrero-Blasco, 2013). Ello es el resultado de evidenciar que en el periodo 2008 – 2012 (de crisis económica) la economía social mostró capacidad para resolver problemáticas que surgen del desarrollo de la economía y contribuyó a la prioridad europea de crecimiento sostenible.

Desde el escenario de la innovación, las empresas de economía social son pioneras en el lanzamiento al mercado de productos e iniciativas en contra de la exclusión social y en la búsqueda de sensibilizar sobre los valores solidarios y de protección del medio ambiente, con lo cual generan externalidades positivas en los proyectos.

En sintonía con lo anterior, es necesario traer a la memoria el tema de las políticas públicas desarrolladas por la triada: Estado, empresa y comunidad, que encaminados al desarrollo en los ámbitos sociales y económicos, unifican esfuerzos bajo la estructura de políticas públicas de tipo institucionales y de carácter cognitivo; “la primera dirigida a contrarrestar o reducir obstáculos jurídicos y la segunda dirigida a difundir, formar, investigar e innovar en el campo de los principios y valores de la economía social” (Chaves y Monzón, 2003, p. 8). Para mostrar la importancia de las políticas públicas dentro de la economía social, es necesario especificar, desde el punto de vista académico, la clasificación de las mismas expuesta por Chaves (2012) “en donde se relacionan las diferentes tipologías, definiciones y sus respectivas medidas de uso” (p. 10). Una ilustración de lo anterior se ve reflejada en la tabla 1.

Tabla 1. Tipos de políticas públicas de fomento en las cooperativas

Políticas	Medidas	Funcionalidad
Políticas suaves (soft) Dirigidas a crear un entorno favorable a las empresas	Institucionales	• Dirigidas a la forma jurídica. • De reconocimiento de la capacidad de operar de las cooperativas en todo sector de la actividad económica, eliminando los obstáculos si los hubiere. • De reconocimiento de las cooperativas como actor político e interlocutor en la elaboración y en la ejecución de políticas públicas. • De impulso de organismos públicos de fomento de las cooperativas.
	Cognitivas	• De difusión y conocimiento de las cooperativas por la sociedad. • De fomento de la formación en materia de cooperativas. • De fomento de la investigación sobre cooperativismo.
Políticas duras (hard) Políticas económicas de fomento empresarial (Empresas cooperativas)	Oferta	Medidas presupuestarias, fiscales y de apoyo financiero; medidas de apoyo técnico, formativo, etc. Se distinguen atendiendo al ciclo de vida de la empresa, según sea la fase de creación o de desarrollo empresarial y a la función empresarial a fortalecer: financiación, consultoría/asesoramiento y redes de I +D + i, calidad, nuevas tecnologías de la información y la comunicación, espacios físico.
	Demanda	Facilitar el acceso a los mercados extranjeros y los mercados públicos.

Nota: adaptado de “Las políticas públicas y las cooperativas” (Chaves, 2012, como se citó en Herrero-Blasco, 2013, p. 11)

En la actualidad las instituciones europeas y la formación de políticas públicas han tenido una buena sinergia, produciéndose el hecho de que las políticas públicas con mayor eficacia han logrado sostener la economía social en la práctica en casi todos los países, a través de la formación de instrumentos que soportan su crecimiento, tales como los incentivos que favorecen la inserción de varias personas en grupos empresariales o clúster estratégicos. En este sentido, con el paso de los años, los relacionamientos entre el Estado y las empresas sociales se ha intensificado de manera significativa en Europa dando como resultado cuatro estrategias de fomento, las cuales se enmarcan, según Salvatori (2015) en:

- 1) Estrategia de soporte: en general consiste en subsidios o subvenciones concedidos para la creación de nuevas empresas sociales (por ejemplo, capital semilla).
- 2) Estrategia de incentivos: en este caso la asignación de recursos públicos a favor de organizaciones de la economía social está vinculada con el logro de objetivos específicos establecidos por la administración pública. Un ejemplo es la reducción de los costes laborales para las empresas sociales que contraten a un trabajador desfavorecido.
- 3) Estrategia de contratación: la administración pública estipula algunos contratos con una empresa social para el suministro de un bien o servicio con base a parámetros establecidos por la misma administración. Esta es la práctica más difundida, especialmente en el campo del suministro de servicios de atención y cuidado, y muchas veces se vale de “cláusulas sociales” que favorecen las organizaciones de economía social respecto a las empresas tradicionales.
- 4) Estrategia del *voucher*: los beneficiarios acceden a algunos servicios (por ejemplo, guardería o atención domiciliaria) gracias a bonos que la administración pública pone a disposición, gastables únicamente en organizaciones de economía social (p. 10).

Se aclara que los resultados de las anteriores estrategias no han sido positivas en todos los casos (Salvatori, 2015), pero sí contribuyen de manera eficaz al logro de los objetivos comunes hacia el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo económico de la población europea, que sin duda han depositado un nivel de confianza alto en las políticas públicas de fomento, como motor principal para permear las desigualdades sociales existentes.

Por otro lado, desde la óptica de la Organización de Naciones Unidas -ONU-, la economía social y solidaria ha venido ganando una prelación significativa en la expansión de las actividades económicas. “Hoy en día la economía social y solidaria brinda elementos y señales importantes para los responsables políticos que se preocupan por cuestiones de reducción de la pobreza, crecimiento inclusivo, sostenibilidad y equidad” (ONU, 2014, p. 12). El despertar de un nuevo interés demostrado por los líderes de la política y del público en general; producto de las crisis actuales, los altos índices de desigualdad social y los desequilibrios económicos, revelan una gran esperanza en la economía social y solidaria, en la medida en que los actores de las instituciones solidarias estén organizados y sean capaces de participar efectivamente en el diálogo político y en la toma de decisiones democráticas, que sustentada en las políticas públicas de co-creación entre el Estado y la comunidad proporcionan soluciones novedosas a los retos del siglo XXI, en relación con los asuntos de la economía, la sociedad y del medio ambiente (ONU, 2014). Bajo la lógica de la adición a la economía ortodoxa de valores como la “solidaridad, la equidad y la gobernanza democrática” que, sin duda, pueden tener un impacto al transformar, no solo en el corto plazo o en tiempos de crisis, sino cumplir con la finalidad de convertirse en un agente pleno y estable de desarrollo económico incluyente y justo, que fomenta la cohesión social (ONU, 2014, p. 12).

Todos los anteriores postulados expuestos por la Unión Europea y la Organización de las Naciones Unidas sobre la economía social y solidaria, en relación con las políticas públicas, van en coherencia con la filosofía de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, desde donde se trata de garantizar el respeto por las normas sociales y de generación de empleo decente cuando se aplican medidas estructurales, entendidas como: “desreglamentar, privatizar y liberalizar sus economías y sectores sociales, al tiempo que permiten a las entidades de titularidad privada ejercer un control cada vez mayor” (OIT, 2001, p. 76). En el sentido estricto de las políticas públicas que se predica en la actualidad para la OIT, es necesario hacer la sustitución del enfoque del planteamiento de “arriba abajo”, donde las restricciones fiscales, la intervención del Estado y las políticas aplicadas no tienen en cuenta o son concebidas con el constructo de la comunidad; por el enfoque “de abajo arriba” donde el centro de la co-creación es la gente o la comunidad. Este tipo de lógica tiene gran trascendencia en escenarios internacionales, nacionales, regionales y locales, tal como lo evidencia la ONU (2014):

Es cada vez más evidente para muchas instancias decisoras que basarse únicamente en un modelo de empresa propiedad de los inversores ya no es adecuado, y que la diversidad de las necesidades sociales y económicas tienen que ser abordadas por una gama más amplia de instituciones. Los modelos alternativos (especialmente diversos tipos de asociaciones de autoayuda, entre ellas las cooperativas) (p. 76).

3.2 Experiencias significativas de producción de políticas públicas en Europa (casos de España e Italia)

En la historia de la humanidad se ha observado que la mayoría de avances sociales, políticos y económicos más representativos, generalmente son consecuencia de grandes crisis, situación que no es ajena al caso de España (Borge 2009), que para el año 1990 afrontó un creciente nivel de desempleo que afectó de manera significativa el desarrollo y crecimiento económico; como respuesta a esta situación se da origen a

los pactos locales con el fin de mejorar la eficacia y legitimidad de las políticas públicas de empleo ante los cambios económicos y laborales propios del territorio"; en aras de realizar políticas de empleo innovadoras y concertadas, actuando no solamente, como "órganos dependientes e implementadores de lo diseñado a escala estatal, sino como fruto de decisiones consensuadas con la comunidad (Borge, 2009, p. 9).

En la tabla 2, se relacionarán algunas de las políticas públicas de más trascendencia en los programas de ámbito nacional, durante el periodo de gobierno del Partido Popular y del Partido Obrero Socialista:

Tabla 2. Programas de ámbito nacional para el caso de España

Política	Características de la política
Ayudas a cooperativas y sociedades laborales	• Fomento del empleo en cooperativas y sociedades laborales. • Ayudas por la incorporación de desempleados como socios. • Apoyo a la inversión realizada por cooperativas y sociedades laborales. • Ayuda directa para financiar inversiones. • Bonificación de los tipos de interés de préstamos. • Asistencia técnica. • Abono de las prestaciones por desempleo en su modalidad de pago único para incorporarse como socios trabajadores en cooperativas y sociedades laborales.
Actividades de fomento del empleo en la economía social	• Formación. • Fomento y difusión.
Otras actividades de promoción de la economía social, de la responsabilidad social de la empresa y del autoempleo.	• Formación. • Fomento y difusión. • Apoyo a las asociaciones de ámbito estatal.

Nota: adaptado de Barco Serrano (2012, p. 7).

Es importante especificar que los anteriores programas fundamentan su utilidad en el apoyo financiero, técnico y de cualificación de los factores de producción que mediante un ejercicio concertado logran mejorar las condiciones económicas, sociales y políticas de la población.

En este sentido, y desde una perspectiva local, se registran los diferentes programas realizados en la Provincia de Andalucía que se relacionan con la formación de una política económica local, como es el Acuerdo para el desarrollo Económico y Social de Andalucía en 1993, que se suscribió en medio del proceso de transición hacia la participación de España en Unión Europea, y en el escenario de una crisis económica internacional; adicional a esto, se les da importancia a los procesos de participación local y al desarrollo rural.

El objetivo principal en el cual se enmarcó este Acuerdo fue el de propiciar un incremento de las inversiones productivas, contribuir a la capacidad competitiva de la región, favorecer una mejora cualitativa de los factores de la producción y de los mecanismos de la comercialización de bienes y servicios con el fin de promover el empleo (Borge, 2009, p. 13).

El segundo pacto Andaluz por el empleo y la actividad productiva,

se firmó el 13 de febrero de 1995 y tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1996. La economía española comenzaba una lenta recuperación a partir de 1994, dificultada además por el bajo crecimiento de las economías más importantes de la Unión Europea. Este pacto realiza un consenso sobre quince aspectos del empleo y la productividad, que van desde un plan de desarrollo, un plan director de infraestructuras, un plan de vivienda, y un plan de comercialización en el exterior (Borge, 2009, p. 14).

En 1997 (21 de abril) se firmó en la provincia de Andalucía el tercer pacto por el empleo y el desarrollo económico, con un horizonte de tiempo al 31 de diciembre de 1998, con el objetivo de lograr “el aumento de la capacidad de generación de empleo estable” (Borge, 2009, p. 15). Dentro de los núcleos para desarrollar la iniciativa están: “las políticas activas de empleo, el fomento de la actividad empresarial, la planificación económica y territorial, el desarrollo de los sectores productivos y la negociación colectiva” (p. 15).

El cuarto acuerdo de concertación social de la Provincia de Andalucía se firmó en 1999 (24 de mayo). Por este tiempo no se mencionaba el tema de crisis económica europea, lo que llevó a pensar en pactos de largo plazo; este logró tener una vigencia de cuatro años, mientras que los anteriores, la tenían de dos. En este caso, se abordaron acuerdos de planificación estratégica del territorio como instrumento de política económica de la Junta de Andalucía, con la integración de

la participación de los agentes económicos y sociales más relevantes en temas como el plan de desarrollo regional de Andalucía, el plan andaluz de vivienda y suelo, el desarrollo rural y los pactos territoriales por el empleo como mecanismos para fomentar la actividad económica y del empleo en determinadas zonas de esa comunidad autónoma (Borge, 2009, p. 15).

En mayo 23 del año 2001, se estableció el quinto acuerdo de concertación, que tuvo vigencia hasta 2004. Se identifican cinco componentes: “políticas activas de empleo; creación, mejora de la competitividad e internacionalización de las empresas andaluzas; sociedad del conocimiento; planificación económica y mejora de las relaciones laborales” (Borge, 2009, p. 16). Se destaca que en este Acuerdo se integran nuevos temas en la política pública local que son de interés mundial: sociedad del conocimiento, desarrollo sostenible y prevención de riesgos laborales.

El sexto acuerdo de concertación social de la Provincia de Andalucía, tuvo lugar en enero 25 de 2005, con vigencia 2008. Este acuerdo se desarrolló en el marco de diferentes procesos como la profundización de la integración europea, así como por “la globalización económica, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, la consolidación del conocimiento como principal factor de producción de la nueva economía y de la innovación como elemento básico de competitividad” (Borge, 2009, p. 17).

Según Moreno Vida (2013), el Acuerdo N° 7 de Concertación Social de la Provincia de Andalucía, se inscribe en el contexto de la Estrategia Competitiva de dicha Provincia (2007-2013), con un doble reto, tal como reza el documento oficial del mismo: superar la fase de crisis económica que soportaba todo el territorio europeo buscando avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible, con mejores reformas estructurales. El esquema del Acuerdo establece dos bloques: de un lado, disposiciones para la reactivación económica y, del otro, apoyo a las empresas y a la generación de empleo, para responder a la crisis y a la necesidad de modernización y cambio estructural de la economía de la provincia, lo que significa abordar reformas de todo orden.

En los sucesivos Acuerdos de Concertación Social en Andalucía se ha puesto de manifiesto repetidamente la necesidad de promover y garantizar la participación institucional de los agentes económicos y sociales en los asuntos públicos de naturaleza socioeconómica en Andalucía. En este sentido, el Consejo Económico y Social de Andalucía es fruto de dicha concertación social puesto que su creación se estableció en el Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía de 1993, con el objetivo de reforzar los mecanismos de participación de los actores directos del sistema productivo, reafirmando el papel de éstos en el desarrollo del Estado social y democrático de Derecho.

El último resultado de este proceso de concertación ha sido el Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía, firmado el 20 de marzo de 2013. El Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía es un acuerdo social tripartito, negociado entre el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía (representado por el Presidente de la Junta de Andalucía y el Consejero de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo), las organizaciones sindicales –UGT de Andalucía y CCOO de Andalucía– y la Confederación de Empresarios de Andalucía. Constituye el último eslabón de un largo proceso de concertación social que se inició hace 20 años, en 1993, y que ha continuado, como seña de identidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía, hasta la actualidad (Moreno Vida, 2013, p. 28).

Para el caso de Italia, una de las experiencias significativas de producción de políticas públicas se evidencia con la aplicación del programa de distritos industriales, donde, según Schmitz (1999, como se citó en Carmona, 2008):

El distrito industrial se distingue porque genera redes de empresas especializadas en el ámbito local y modalidades novedosas de aprendizaje técnico que redundan en fuertes niveles de eficiencia colectiva. En este marco, las firmas no operan de modo aislado, sino que nacen y se desarrollan al interior de sistemas productivos localizados con una fuerte división social del trabajo. Ello permite que las pequeñas empresas adquieran las ventajas de economía de escala sin pagar los costos técnicos y administrativos de los grandes establecimientos, lo que permite un desarrollo socioeconómico en el conjunto territorial (p. 849).

Un ejemplo vívido coherente con la anterior definición de distrito y de *governance* es el originado en la región del Véneto que caracteriza a un nuevo tipo de política industrial; al respecto se señala que:

el hecho en el cual los recursos disponibles para el modelo de economía difusa (territorio, mano de obra local y posibilidades de innovación) se encuentran en una fase de agotamiento y el fuerte impulso federalista y el poder de las asociaciones empresariales, en el Véneto que, en otras regiones italianas, que determinaron demandas muy fuertes de cambio en relación con el sostenimiento de las pymes y la innovación (Schmitz, 1999, como se citó en Carmona, 2008, p. 867).

Desde la aplicabilidad y los resultados generados por el distrito en la región de Véneto, se tienen las siguientes cifras, en donde se especifica:

Una economía regional con plena ocupación (la tasa de desempleo promedio de los últimos años osciló entre 3% y 4%), con gran cantidad de empresas (alrededor de 450 mil en los diferentes sectores) y un fuerte modelo de especialización industrial basado en sistemas locales de pequeñas empresas. Justamente, es posible identificar alrededor de 15 distritos que contienen entre 100 -150 mil empleados que trabajan en cerca de 10.000 empresas en sectores de especialización distrital (textil, muebles y equipamiento, calzado, piel, anteojos y maquinarias asociadas) (Carmona, 2008, p. 867).

3.3 Experiencias significativas de políticas públicas para la economía solidaria en América Latina

3.3.1 Antecedentes de las políticas públicas en América Latina

3.3.1.1 Aproximación a un método de revisión histórica de políticas públicas para el sector social y cooperativo de América Latina

En un estudio recientemente realizado en la Universidad Autónoma de Chapingo, bajo la coordinación de Juan José Rojas (2015a), se establecen diversas modalidades de expresión de la relación Estado-movimiento cooperativo y en el mismo se propone como método la revisión de los cuatro modelos que define Alberto García-Müller (2014, pp. 1261-1263), a saber: 1) De indiferencia, que considera al cooperativismo como conjunto de sociedades que participan de la economía en igualdad de condiciones respecto de otras sociedades, sin privilegios ni restricciones indebidas; se otorgan beneficios diferenciales por parte del Estado solo en cuanto a ciertas actividades que realizan las cooperativas; 2) De manipulación, que incorporan la economía social y cooperativa como parte de las estrategias de planificación económica, siendo especial el caso de su utilización como mecanismo de organización de la población en los programas populistas de los gobiernos; 3) De promoción y fomento. Posición recomendada por la OIT, las Naciones Unidas y la misma Alianza Cooperativa Internacional, especialmente para los países en vías de desarrollo, que entiende esta forma de organización empresarial como un mecanismo idóneo para avanzar en el desarrollo, fortalecer la cohesión social y reducir la exclusión, orientando la formación de políticas públicas de fomento en sus variantes de promoción, protección y fortalecimiento; 4) De complementación, que utiliza estas organizaciones como complementarias a fin de perfeccionar la economía de mercado, en aspectos tales como el acceso de la población al sistema financiero, otorgar a las cooperativas áreas de actividad económica marginales (de baja rentabilidad y alto riesgo) o restringir su participación en actividades de alto impacto, etc.

En la historia latinoamericana no solo se han producido políticas públicas relacionadas con los tres últimos modos de relacionamiento, sino que se han combinado durante ciertas coyunturas en las que se ha utilizado a las empresas de economía social y cooperativa como mecanismos de compensación social o como paliativos al empobrecimiento crónico de la población, contribuyendo a: “paliar los males del capitalismo o a mejorar la imagen pública de los gobiernos en turno, pero no necesariamente a fortalecer la presencia macroeconómica y social del cooperativismo como un actor social con intereses y demandas propias” (Rojas, 2015b, p. 21).

3.3.1.2 La formación de políticas públicas para el sector social y cooperativo en América Latina

El cooperativismo en Latinoamérica, en cuanto a su formación, se ha visto ligado a los procesos de migración europea y a la constitución de las primeras industrias; en ello fueron coadyuvantes de suma importancia el apoyo que otorgaron los Estados y la promoción derivada de las acciones de la Iglesia Católica en muchos de los países y la atención prestada por las organizaciones de los trabajadores. Aunque se presentaron experiencias de formación de cooperativas desde 1873, la verdad es que como movimiento el proceso se inicia a comienzos del siglo XX, extendiéndose hasta la década de los años sesenta, espacio de tiempo durante el cual se alcanzó la estructura básica del movimiento y se definieron sus tendencias de desarrollo. Desde la perspectiva cronológica, el proceso constitutivo del cooperativismo latinoamericano presenta tres etapas: la que corresponde a una temprana aparición agregada al movimiento obrero, hacia finales del siglo XIX y durante las tres primeras décadas del siglo XX (en el Cono Sur, México, Salvador, Nicaragua, Colombia, Ecuador, Costa Rica y Puerto Rico); la que se ubica entre 1925 y 1950, por iniciativa de gobiernos populistas (Jamaica, Venezuela, Paraguay, República Dominicana, Perú, entre otros); la tercera, correspondiente a la fase de aparición tardía (después de los años 50), en naciones con profundas limitaciones económicas (Honduras, Bolivia, Haití, Guatemala, Panamá, Cuba).

Durante la década correspondiente a los años sesenta (siglo XX), se percibe el mayor crecimiento del movimiento cooperativo en la mayor parte de países en esta región y ha sido claro que ese crecimiento estuvo mediatizado por diferentes coyunturas socioeconómicas y políticas, tales como: impulso del desarrollismo y la política exterior de mayor incidencia de los Estados Unidos en todo el continente. Los países que muestran propensión a ser determinados por tales coyunturas fueron Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay y todos los centroamericanos; caracterizados porque en ellos se presentaron los mayores síntomas de conflicto social y aparición de fuerzas armadas revolucionarias. Por su parte, las coyunturas políticas vividas en Perú y Chile, por la presencia de gobiernos interesados en impulsar la recomposición del agro, hicieron posible un salto importante hacia la consolidación de sus respectivos movimientos. Durante esos años se apreció un espectacular crecimiento en aspectos tales como número de sociedades, número de asociados y volumen de operaciones. Tal crecimiento, con excepción del presentado en Argentina (que indica ciertos niveles de autonomía), fue generado por agentes externos no siendo el resultado de la dinámica social y empresarial del mismo cooperativismo; por el contrario, le sumió, en las décadas siguientes, en un proceso que le aportó una tremenda crisis económica e ideológica hacia finales del siglo XX. A ello contribuyó la débil integración del movimiento.

3.3.1.3 Algunas experiencias significativas y áreas de intervención de las políticas públicas a través de la historia latinoamericana

Hasta muy avanzado el siglo XX, la política pública respecto de la economía social y el cooperativismo estuvo determinada por una particular intervención de la Organización Internacional del Trabajo, mediante la cual se aceptó la capacidad de este sector para reactivar canales de consumo para las clases trabajadoras, transformar y modernizar las relaciones agrarias, fortalecer el ahorro interno y contribuir al acceso a satisfactores como salud, educación, vivienda y servicios públicos.

En un informe evaluativo elaborado por la OIT (1966) se señalaba que,

desde el año 1919 la presencia de Latinoamérica en este organismo había sido intensa (constituyendo la tercera parte de sus miembros fundadores); veinte años después, en la Declaración de La Habana, uno de los propósitos era prestar un firme y decidido apoyo a los gobiernos y pueblos de este subcontinente, buscando fomentar su evolución económica y social. Una primera acción de intervención estuvo dada por el apoyo a los gobiernos latinoamericanos para promover la organización cooperativa entre los trabajadores, como acción envolvente plegada a la asociatividad sindical; rápidamente se vio dirigida a procesos de organización de los trabajadores agrarios. Por ejemplo, la ley sobre colonización en Argentina (No. 12636 del 21 de agosto de 1940), que reconoce el papel importante del sistema de cooperación en el esfuerzo de reforma agraria, crea el consejo agrario nacional encargándole la ejecución de todas las reformas previstas, así como la gestión de las colonias que fueren creadas (pp. 6-7).

Al iniciar la década del 40 del siglo XX, la OIT reseñó dos situaciones desde circunstancias políticas diferentes. De un lado, en el caso de Ecuador se “anunciaba la formación de un plan de reconstrucción de las provincias orientales devastadas por la guerra con el Perú, recurriendo a la organización cooperativa” (OIT, 1942, p. 3); de otro lado se señalaba que “el gobierno peruano había ampliado la sección de cooperativas agrícolas” (Decreto del 18 de abril de 1942, del Ministerio de Fomento Nacional), extendiendo sus funciones a todas las formas de sociedades cooperativas; advirtiendo que: “la antigua costumbre de trabajo en común, extendida en las aldeas y cuyo origen se remonta a la antigua civilización de los Incas, crean un medio muy propicio al desarrollo, en nueva forma, de la cooperación” (OIT, 1942, p. 4). Sobre la promoción de organización entre comunidades indígenas, dos años después se anunciaba que en el Perú se ha reconocido que mediante las cooperativas agrícolas pueden introducirse los métodos más modernos de producción y que, al mismo tiempo, por mediación de estas cooperativas podría el gobierno prestar su ayuda a los agricultores indios de estas regiones.

En relación con la apreciación inicial de la OIT, en el Perú se conformó una comisión que se encargaría de la creación y desarrollo de las cooperativas que tuvieran como orientación las costumbres comunitarias de los incas, para aprovechar las grandes riquezas agrícolas, mineras e industriales de los pueblos y comunidades. También se pretendía utilizar los lazos sociales de estas comunidades.

De la información que reseña la OIT (1944), resulta interesante una advertencia que se hace:

No se trata de considerar a estas comunidades como una variedad de cooperativas ni, por lo visto, de transformarlas en organizaciones cooperativas, sino de utilizar el “espíritu de cuerpo” y las viejas tradiciones comunitarias en que ellos viven, para injertarles formas modernas de cooperación, especialmente cooperativas para los productores de las industrias rurales, las cooperativas agrícolas de compra y venta, las cooperativas de cría de ganado y ciertas formas de cooperativas de servicios (p. 7).

Siguiendo lineamientos de la OIT, los gobiernos latinoamericanos contribuyeron con el movimiento cooperativo, de la siguiente manera:

- Inserción en las constituciones de disposiciones que encargan al Estado la protección e inspección de las cooperativas agrícolas y de consumidores y el establecimiento de las instituciones necesarias para este propósito: México (1917), Perú (1935), Brasil (1937) y en los años cuarenta Costa Rica, Cuba, Guatemala, Panamá y Venezuela. El esfuerzo de los gobiernos se dirigió a elaborar una legislación especial con el objeto de facilitar la extensión de toda actividad cooperativa de interés nacional.
- Establecimiento de mecanismos para otorgar educación cooperativa en instituciones públicas y privadas para contribuir a que sus dirigentes fueran más aptos para orientar sus organizaciones. El primer paso lo dio Argentina, cuando hizo obligatoria la instrucción en asuntos de cooperación en las escuelas secundarias de la Provincia de Buenos Aires. Y surge un creciente interés por crear instituciones dedicadas a la formación e investigación cooperativa, creadas especialmente por la vía legislativa.
- Algunos Estados organizaron directamente variados grupos cooperativos. En Chile, cooperativas vitivinícolas y en otros países para dar solución al problema de la colonización.
- Creación de oficinas especializadas en el sector público, agregadas a uno o más ministerios, confiándoles la divulgación de los principios y métodos cooperativos y la instrucción, asistencia e inspección de las organizaciones cooperativas.
- Los problemas agrarios fueron objeto de particular interés. Se promulgaron leyes y decretos para estimular la producción: Brasil (1944 y 1945); Chile (1929 y 1939); Ecuador (1938); Haití (1939); Paraguay (1942); y Perú y Uruguay (1941).
- La mayoría de los países establecieron otras normas de apoyo al cooperativismo. Por ejemplo, autorizando la concesión de créditos a las organizaciones cooperativas agrícolas o estableciendo instituciones para el efecto que luego se extenderían a las cooperativas de todas las clases. Gran número de entidades fueron beneficiadas por esta política.
- Otras formas de organización cooperativa fueron incentivadas. En Argentina se formaron cooperativas de abastecimiento de energía eléctrica; en México se dieron facilidades especiales para las cooperativas de transportes y mineras (leyes de 1929 y 1942); en Chile (1937) y Argentina para formar almacenes cooperativos; en Colombia para las cooperativas establecidas por las municipalidades a fin de emprender la construcción de carreteras, acueductos y puentes; y en Brasil para el seguro cooperativo (1938).
- Finalmente, los Estados emplearon el mecanismo de la cooperación para combatir la inflación, por medio de programas de abastecimiento de alimentos, concediendo prioridades en el aprovisionamiento de artículos de primera necesidad (Honduras y Perú), definiendo acciones contra el alto costo de vida (Colombia, 1948) o desarrollando acuerdos entre productores y consumidores organizados en forma cooperativa con el objeto de crear mayores beneficios sociales para la comunidad (Brasil, 1934; Argentina, 1941; Uruguay, 1942; y Perú, 1944 (Zabala Salazar y Cueto Fuentes, 2016).

Más adelante en una reunión del Consejo de Administración de la OIT se revisaron las cuestiones a tratar en próximas Conferencias, indicando que los problemas de reforma agraria eran de urgente debate y las asociaron a medidas apropiadas de desarrollo de la comunidad. También debía estar en la agenda el tema del papel de las cooperativas en el progreso económico y social, ligado a la reforma agraria: “las diferentes formas de cooperación que se enumeran en el documento presentado por la Oficina deberían permitir hallar muchas soluciones a los problemas económicos y sociales, especialmente en las regiones del mundo en vías de desarrollo” (OIT, 1963, p. 12).

Es indudable que la OIT, apenas culminada la primera parte del siglo XX, ya tenía claramente definido el perfil de su intervención en América Latina, en cuanto a la función de promoción, protección y fortalecimiento de la forma empresarial cooperativa. Por estos años buena parte de sus recursos se destinaron a fortalecer las “instituciones rurales”, buscando que los gobiernos entendieran las cooperativas como “un medio efectivo de asociar a la población en el proceso de desarrollo” (OIT, 1966, p. 40). 1966 se convirtió en un año de especial significación en estas materias, cuando se produce la “Recomendación sobre papel de las cooperativas en el desarrollo económico y social de los países en vías de desarrollo”. Ello permitió a la OIT avanzar en: a) incentivar la legislación sobre cooperativas; b) asesorar sobre funcionamiento y organización de los servicios de cooperativas y organismos de coordinación intergubernamental; c) ordenar medidas de educación sobre cooperativas y formación de funcionarios responsables, de dirigentes de cooperativas, personal de las mismas y sus asociados.

Previamente, el Consejo Económico y Social de la ONU aprobó la Resolución 370 de 1951 (como se citó en Gómez da Silva, 1966, p. 14), pidiendo a la Secretaría General que informara cada tres años sobre los progresos en las reformas agrarias que por entonces se implementaban. En seguimiento de estas disposiciones, años más tarde, al inicio de la década del 60, la OIT formuló un programa ampliado en estas materias que abrazó a Venezuela, Uruguay, Puerto Rico, Perú, Paraguay, Panamá, Nicaragua, Honduras, El Salvador y República Dominicana; programa que comprendió estudios de diagnóstico sobre el movimiento, revisión legislativa y reorganización de organismos públicos encargados del fomento cooperativo. Pronto las acciones de la OIT se dirigieron al tema de las estructuras agrarias en América Latina y los sistemas de tenencia de la tierra (particularmente con orientaciones sobre reforma agraria y colonización), presentándose en proyectos relacionados con la promoción de la asociatividad campesina; formación de servicios públicos para el desarrollo económico y social rural y métodos de organización productiva orientados hacia la modernización de los mercados. La Conferencia celebrada en 1965 adoptó una resolución de principios y objetivos sobre la reforma agraria, otorgando delineamientos para las intervenciones inmediatas en América Latina.

Ello daba respuesta al hecho de que diversos gobiernos latinoamericanos habían introducido la reforma agraria como tema de su agenda. Un extenso estudio del profesor Antonio García (1976) dio cuenta de esta realidad y de su inseparable vinculación con el potencial del cooperativismo agrario. Este autor recuerda un texto debatido en la Reunión de Cooperativismo Agrícola de México y Países del Caribe, auspiciado por la FAO en 1961, que dice:

El empleo de estructuras cooperativas es la única posibilidad, en la mayoría de los países latinoamericanos, de que las pequeñas explotaciones agrícolas (in-económicas por su magnitud y con frecuencia excesivamente fragmentadas) y las comunidades rurales con estructuras minifundistas de tenencia de la tierra (comunidades indígenas, comunidades vecinales o comunidades de colonos, aparceros y pequeños arrendatarios dentro de las haciendas) puedan funcionar como empresas agrícolas y sustituir ventajosamente al latifundio (como se citó en García, 1976, pp. 87-88).

Llama la atención acerca de la necesidad de elaborar una cuidadosa teoría sobre las relaciones del Estado y las cooperativas en estos países, advirtiendo:

Esa actividad estatal no podrá estar orientada hacia la sustitución de la dirección democrática o de la naturaleza de servicio de la economía cooperativa, sino hacia la creación de los factores institucionales o ambientales sin los cuales no es posible su desarrollo (García, 1976, p. 74).

Desde el punto de vista estrictamente operativo de esta relación, el autor propone una serie de servicios que pueden ser otorgados por los Estados:

- a) De promoción, tomando la iniciativa de determinar dónde, con quién y cómo debería organizarse una cooperativa de producción o de servicios;
- b) De proyección del tipo específico de estructura, de acuerdo con las condiciones concretas y el nivel de conciencia social de una comunidad campesina;
- c) De institucionalización de las tradiciones rurales de ayuda mutua y servicios comunal;
- d) De participación en la proyección de los planes de operación y de control técnico en su ejecución;
- e) De asistencia educacional;
- f) De asistencia contable (no sólo en el sentido de la fiscalización, sino en el de la capacitación contable como base de control democrático de las cuentas sociales); y
- g) De asistencia legal (docencia, orientación y vigilancia) (García, 1976, p. 75).

En Latinoamérica, las reformas agrarias se iniciaron en los comienzos del siglo XX con el esfuerzo libertario del pueblo campesino en México, impuesta como política agraria en el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940). Jacques Chonchol (2003) explica que fueron varios los proyectos previos a los años sesenta en países como Bolivia (1952) y Guatemala (1953); contando con la reforma cubana de 1959 que

llevó a la socialización de miles de predios. Pero propiamente las reformas, como política de Estado, se verifican desde 1960, iniciando con Venezuela y Colombia. A modo de síntesis del proceso dice Chonchol (2003):

Los comienzos de los años 1960 fueron, con todo, la época de oro de las reformas agrarias en el siglo XX, pero la mayoría de los gobiernos, controlados por élites conservadoras, se limitaron a aprobar leyes de reforma agraria sin acompañarlas de acciones consecuentes... Los objetivos de estas reformas agrarias de los años 60 eran múltiples: mejorar las condiciones de vida del campesinado, incorporarlos a la demanda interna mediante mayores ingresos ampliando el mercado para la industrialización, controlar las tensiones sociales, aumentar la producción agrícola y de alimentos; y evitar la repetición de nuevos procesos revolucionarios de tipo cubano. En la mayor parte de los países, a pesar de la existencia de nuevas legislaciones, los esfuerzos reales de reforma agraria fueron débiles... A mediados de los años 60, con el nuevo gobierno norteamericano de Johnson -habiéndose debilitado la presión externa- las reformas agrarias se fueron desdibujando y nuevas ideas comenzaron a prosperar: la revolución verde, las nuevas tecnologías, el desarrollo rural integrado (pp. 209-210).

Según Oszlak (1971), hasta inicios de la década del 70 una de las cuestiones de política pública más controvertidas en toda América Latina fue la reforma agraria, la cual originó muchos debates que desafiaron la institucionalidad. Dichas políticas se formularon en un marco de conciencia con respecto a la estancación de la economía en el sector agrario y, obviamente, por la presencia de una distribución injusta de la propiedad, el poder y el ingreso. Define la reforma agraria como un

proceso de transformación socioeconómico que supone un esfuerzo masivo por incorporar a la población rural marginal en el seno de la sociedad, a través de cambios radicales en las estructuras de propiedad, tenencia y acceso a los medios de producción (Oszlak, 1971, p. 1).

Arruda (2005) clasifica estas reformas en tres subconjuntos: “procesos originados en revoluciones agrarias, otros de carácter institucional que distribuyen porcentajes significativos de la tierra y finalmente, los que se limitan a intervenciones puntuales en la estructura de distribución de la propiedad de la tierra” (p. 1).

Cada uno de estos procesos, que se han manifestado en coyunturas diferentes de la historia latinoamericana, ha generado resistencias entre quiénes les interesa mantener estructuras obsoletas de inequidad. Oszlak (1971) advertía que toda reforma agraria contiene de alguna manera un grado de pérdida para clase terrateniente, por debilitamiento o pérdida de poder económico y político. Alberto Ballarín Marcial (1965) concluyó que estas se dirigen a liquidar un determinado sistema agrario que se reputa inadecuado, siendo un fenómeno temporal, no permanente, que representa “una operación de cirugía que elimina los obstáculos al desarrollo. La reforma agraria es el fin del antiguo régimen y la apertura del

nuevo” (p. 201). En consecuencia, toda reforma agraria supone cambios estructurales que llevan a que pocas veces se materialicen, ya que contraerían el balance de los poderes, generándose grandes riesgos políticos al interior de las estructuras del Estado.

Las reformas agrarias se manifiestan como una revolución frustrada, condición que ha agudizado profundos conflictos en toda América Latina y la formación de una gigantesca población desplazada de las zonas rurales. Es aceptado que la violencia en muchas regiones se origina en la persistencia de un sistema de organización de la estructura agraria basado en la desigualdad, inequidad, exclusión y falta de oportunidades. Superar tales factores detonadores de violencia depende de una transformación profunda del sistema de organización rural prevaleciente.

De acuerdo con Bandeira Greño, Atance y Sumpsi Viñas (2004), los problemas agrarios en América Latina persisten por las siguientes razones:

- Discrecionalidad, discontinuidad y dispersión en la aplicación de políticas públicas;
- Falta de una estrategia de desarrollo rural clara y consensuada a nivel nacional;
- Falta de articulación y coordinación de las políticas de distinto ámbito geográfico (internacionales, nacionales-regionales y locales), distinto tipo (sectorial y territorial), distinta función (social y económica-productiva) o distinto plazo (corto y largo);
- Dificultades de acceso de la población rural a la tierra y demás recursos y condiciones para convertirla en un medio económico real;
- Mantenimiento de lógicas sectoriales, centralistas, de arriba abajo;
- Baja capacidad de participación de la sociedad civil en programas de desarrollo local; y
- Destinación de recursos a proyectos sociales de corto plazo, que no generan soluciones sostenibles (pp. 120-121).

La política agraria generalmente no concluye a manera de resultados trascendentes y afirmativos, para el sector rural, en la mayoría de los países de América Latina, configurándose una deuda histórica de enormes proporciones que en cualquier momento suscitará conflictos de muy diversos tipos. Entre otras cosas, esa falta de una reforma agraria integral está centrada en la incapacidad de otorgarle al sector cooperativo unas funciones de largo alcance que superen su utilización temporal como simple mecanismo de acercamiento de los productores a los mercados.

Sigue siendo recurrente el principio de que la transformación de las estructuras agrarias implica una acción conjunta para que el sector social y cooperativo tenga alta presencia en estos escenarios, tal como está ocurriendo actualmente en Colombia en el marco de los acuerdos de paz con una antigua

fuerza guerrillera. En este caso, el acuerdo de 2016, se concibe como el inicio de una transformación estructural de la sociedad rural y de la economía agraria para resolver las causas profundas del conflicto, reconociendo y centrándose en que la economía campesina y el desarrollo del campo implican: “la promoción de diferentes formas de asociación y cooperativismo, la generación de ingresos y empleo, la dignificación y formalización del trabajo, la producción de alimentos y la preservación del medio ambiente” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, p. 164). Como instrumentos se propone:

Un plan de fomento de la economía solidaria y cooperativa rural, un plan de asistencia integral técnica (...). Además, un plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria y de los medianos productores con menores ingresos. Un plan de comercialización, y fortalecer el sistema de protección y seguridad social de la población rural (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, p. 164).

3.3.1.4 Colofón

Muchos otros procesos de política pública se han dado a través de la historia latinoamericana, que previeron acciones de fomento (en materia normativa, principalmente) de las empresas de economía social y solidaria, para que la población pudiera acceder a satisfactores vitales de vivienda, educación, servicios públicos y salud, siguiendo -en la mayoría de los casos- las orientaciones de la Organización de Naciones Unidas o de organismos como la FAO y la OIT.

Sin embargo, casi todas estas acciones se observan no como una política surgida de la concertación con las fuerzas del sector social sino como una identificación de oportunidades que descubrieron los gobiernos para utilizar estas fuerzas y avanzar en sus propios procesos de implementación de estrategias macroeconómicas específicas. Para el siglo XXI, esa forma de relación unilateral debería cambiar radicalmente, estableciéndose una posición más proactiva frente a la importancia estratégica de producir alianzas entre el sector solidario y cooperativo, pero respetando su naturaleza socioeconómica específica.

Es claro que ese entendimiento implica acordar, y adoptar políticas públicas que eliminen las prácticas pasadas que produjeron una relación exclusivamente centrada en la promulgación de directivas (normativas o expresadas en proyecto socioeconómicos específicos de promoción y fortalecimiento) de carácter utilitarista y que limitan la acción cooperativa y solidaria o que tratan de desvirtuarla colocándola a la cola de las estrategias de reacomodo capitalista, lo que significa no solo desarrollar dichas políticas exclusivamente para contribuir a la inserción del sector rural en los espacios de la modernización económica. Ello significaría producir una especie de pacto público-solidario para establecer nuevas disposiciones normativas (centradas en políticas de promoción, protección, fortalecimiento y de super-

visión) que permitan a la economía social y cooperativa dinamizarse para mejorar el ejercicio productivo y lograr paulatinamente un acercamiento a los fundamentos básicos de su gestión empresarial. En conclusión, estamos de acuerdo con que:

Una cosa es que existan políticas públicas para el sector cooperativo y otra, muy distinta, que dichas políticas posean un carácter eminentemente cooperativo o estén inspiradas en el modelo de fomento y promoción del cooperativismo. Para que esto último suceda es necesario, primeramente, pensar el concepto de PPFC [Política Pública de Fomento Cooperativo] como un comportamiento propositivo, intencional, y planeado, y no como algo simplemente reactivo o casual. En tal virtud, el propósito general de toda PPFC consistirá en alcanzar ciertos objetivos orientados a generar las condiciones más adecuadas posibles para el desarrollo pleno de las potencialidades asociativas y empresariales de las organizaciones cooperativas (Rojas, 2015a, p. 20).

3.3.2 Casos significativos (Brasil, Ecuador, México, Uruguay y Argentina)

3.3.2.1 Brasil

Aunque la formación de organizaciones cooperativas y mutualidades se inicia desde finales del siglo XIX en el más inmenso territorio de América Latina, consolidándose en varias áreas de la actividad económica (especialmente en la agricultura) hasta la década de los ochenta (siglo XX), solo se percibe una dinámica de crecimiento (en unidades económicas, número de asociados, número de empleos generados y diversificación económica) a partir de la promulgación de la Constitución Política (finales de los ochenta) que dio por terminada la inestabilidad nacida de regímenes autoritarios previos. Un paso importante en este proceso se verificó con las políticas sociales implantadas en el período inicial del Presidente Lula.

Durante las sesiones del Primer Foro Social Mundial realizado en Porto Alegre (Brasil) a finales de enero de 2001, auspiciado por el Partido de los Trabajadores de Brasil (PT) y con asistencia de 12.000 personas provenientes de todo el mundo, se dio vía libre a la conformación de redes de economía social y solidaria, esfuerzo que llevó a la formación (unos años después) de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria -SENAES-, bajo la dirección del famoso economista Paul Singer, vinculada al Ministerio de Trabajo y Empleo. Esta Secretaría se estableció con el objetivo de fomentar los emprendimientos sociales y solidarios, basados en doctrinas de economía solidaria y para cumplir el papel de impulsar el desarrollo económico del país. Un primer proyecto allí asentado fue el “Programa de Adquisición de Alimentos”, año 2003, cuyas acciones se centraron en la compra de productos, provenientes de la agricultura familiar, lo cual se llevó a cabo mediante la Compañía Nacional de Abastecimiento -CONAB-, organismo dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento, vinculado al programa “*Hambre Cero*” del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre -MDS-, lo que permitió una mayor dinamización de los emprendimientos solidarios y su sustentabilidad. A partir de ese momento, señala Zúñiga (2011):

La economía solidaria es un proceso en construcción, los diversos sectores en nivel municipal, estatal o federal se unen para superar los desafíos que los practicantes de esta modalidad enfrentan y buscan apoyo y recursos financieros que son escasos comparados con los destinados a la economía convencional (p. 238).

Según esta autora, el mayor reto del movimiento solidario en Brasil, en la última década, tiene que ver con la formulación y desarrollo de un referente jurídico propicio que valide estas organizaciones de economía alternativa, y logre la definición de una Política Pública en el orden nacional para esta economía, así como un fondo con el cual se puedan financiar proyectos de esa materia. En ese propósito el Consejo Nacional de Economía Solidaria y la Federación Brasileña de Economía Solidaria, junto a otros organismos de integración del sector, elaboraron una propuesta de ley de iniciativa popular en el año 2010, proceso que se da en medio de los cambios producidos en la transición al gobierno de Dilma Rousseff. También, en desarrollo de esta política, se solicitó al nuevo gobierno la creación de un órgano con estatus ministerial y autonomía financiera, diferente del SENAES, con el objetivo de “articular proyectos gubernamentales de apoyo a estos emprendimientos, así como centralizar las demandas existentes en este sector tan heterogéneo” (Zúñiga, 2011, p. 239).

Al respecto de este proceso inicial del siglo XXI, Euclides André Mance (2003) lo resume afirmando que la economía solidaria debe funcionar como estrategia del Gobierno Federal para alcanzar propósitos de transformación del país. Desde una visión crítica, Mance señala que:

Las propuestas presentadas a la sociedad, hasta ahora, no consiguen expresarse en acumulados recientes de políticas públicas en este campo, que se manifiesten en prácticas exitosas y bien documentados en diversas publicaciones. La última década registra el rápido crecimiento de la economía solidaria en nuestro país. Hace cinco años que no había muchas redes y organizaciones que trabajan en este campo.... De hecho, siempre hemos tenido prácticas económicas de carácter popular, fragmentadas y atomizadas. La economía solidaria, a su vez, con la organización de redes complejas, y foros, ha permitido la integración de las numerosas experiencias de éxito, su capacitación, habilidades, la visibilidad y la multiplicación.

Es en este proceso de confluencia, de colaboración y asociación entre las organizaciones de todo el país y las luchas políticas libradas por todos estos actores, que se formó a finales de 2002 el Foro Brasileño de Economía Solidaria -FBES- [que] tiene como objetivo avanzar en el fortalecimiento de la economía solidaria en nuestro país, la difusión mediante la práctica y la promoción de las finanzas solidarias, las redes de producción, comercialización y consumo, la reconstrucción de las cadenas de suministro mediante la consolidación de la economía solidaria como alternativa de desarrollo económico para el país, debatir y proponer un marco jurídico adecuado a la economía solidaria, la democratización del conocimiento y la tecnología (...).

En su encuentro con la Secretaría Nacional de Economía Solidaria [a nuestro entender], se afirma la importancia de la economía solidaria como una alternativa estratégica para el desarrollo económico nacional, no sólo como generador de empleo e ingresos. La economía solidaria como el diseño de un desarrollo sostenible, la necesidad de ganar centralidad en la estrategia que el gobierno federal adopte de manera que no se debilita ante la presión y la penetración de los grandes grupos económicos, siempre atento a las posibilidades de beneficio, directa o indirectamente, con las políticas públicas, incluida la lucha contra el hambre.

De hecho, el creciente movimiento de organización de la sociedad brasileña, marcada por el deseo de cambio, lo que conduce a la elección de Lula, es una expresión de la creación progresiva de un nuevo bloque histórico en nuestro país, que puede promover eficazmente los cambios estructurales en favor de las grandes mayorías del cuidado de las reivindicaciones inmediatas y concretas. Las organizaciones de economía solidaria son parte de este bloque histórico en la organización, pero que aún no se entienden en su carácter estratégico potencial para gran parte de los actores políticos que pertenecen a este mismo bloque en la formación, siendo visto sólo como proyectos marginales para satisfacer el consumo y la producción de demandas (2003, p. 1).

El mismo Mance (2003), propuso desde entonces un programa general que pudiera llevar a formular una política pública nacional con los siguientes propósitos:

- Fortalecer las diversas formas de economía social, debido a sus beneficios sociales y ecológicos, por su capacidad de generar empleo, ingresos y promoción de la buena vida de la población.
- Transformar, bajo la lógica de la economía solidaria, las prácticas productivas que entran en el campo de la economía informal.
- Transformar, bajo la lógica de la economía solidaria, miles de micro-empresas que se encuentran en procesos de cierre, evitando agravar la crisis de empleo y la exclusión social.
- Transformación de empresas no solidarias legalizadas, en empresarias solidarias, sí así lo desean (p. 3).

En su concepto, ello implicaba, en confluencia de otras posiciones, desarrollar una legislación específica para la economía social y el desarrollo de políticas públicas de orden nacional que flexibilicen procesos de formalización y conversión y el respeto a principios éticos en el trabajo. Estrategia que implica, además:

Promover y difundir el consumo de bienes y servicios de la economía social, tanto en el apoyo a la proliferación de organizaciones que practican y promueven el consumo de productos y servicios de la economía social [cooperativas de consumo, por ejemplo], como la promoción de la educación para el consumo ético y responsable. Por otra parte, debe apoyar y promover el fortalecimiento de las redes de economía social y complejos cooperativas populares, poniendo de relieve la importancia de la integración de los actores locales, los recursos regionales de mapeo geo-estratégicos, avanzando en el desarrollo de productos y gestión de la formación y tecnológica; y el desarrollo de la logística de distribución, el almacenamiento y la comercialización adecuada a las exigencias de la economía solidaria (Mance, 2003, p. 3).

Una revisión del caso específico de desarrollo de políticas sociales hacia la economía solidaria la hace Sarria (2009), quien se refiere a su implementación en el Estado Rio Grande do Sul, en donde se fraguaron las primeras experiencias de políticas públicas afirmativas en esta materia. Sus conclusiones principales acerca del entorno que las propició, son:

- Finalizando el siglo XX Rio Grande do Sul se consolida como un escenario de la izquierda en Brasil, especialmente en la ciudad de Porto Alegre, en dónde el Partido de los Trabajadores gobernó desde 1988 hasta 2002. En este proceso, los espacios formales de la política, pasaron a ser espacios participativos y de decisión, en contrario de lo que pasaba décadas atrás.
- En este contexto político, las fuerzas sociales y políticas destacadas en Rio Grande do Sul que se oponían al neoliberalismo se propusieron la tarea de construir opciones alternativas primeramente a través de debates conceptuales sobre el sistema económico y las políticas públicas. Por ello se comienzan a reinterpretar las diversas prácticas económicas populares, legitimándose el discurso de la economía solidaria. El debate involucró otras expresiones organizativas populares provenientes del movimiento sindical y la academia; en este último caso, convocándose diferentes universidades públicas y privadas.
- El núcleo fundamental, a comienzos de los noventa, que se propuso la tarea de gestación del movimiento de economía se integró por: dirigentes populares urbanos, pequeños productores rurales, activistas de la Iglesia Católica, Organizaciones No Gubernamentales e intelectuales universitarios. Todos ellos convencidos de la propuesta transformadora de este movimiento. Con estos actores, auto-identificados como de *economía popular y solidaria*, se realizaron eventos variados que conducirían a la formación de una red animada por el imaginario común de oposición al neoliberalismo y desarrollo de un poderoso sistema de economía más justa (Sarria, 2009, pp. 41-55).

Sostiene Sarria (2009) que:

La novedad de este proceso está dada por su énfasis en la organización de alternativas económicas, trayendo dos elementos nuevos al debate de la izquierda: por una parte, la cuestión de la economía popular y, por otra, la cuestión del cooperativismo. La economía popular era hasta entonces identificada como economía informal y considerada como un residuo del capitalismo periférico, constituido por aquellos que no habían conseguido insertarse en el modelo industrial y que serían absorbidos cuando este se expandiese adecuadamente. El cooperativismo, por su parte, era visto como un sector dominado por una lógica empresarial en la que las formas jurídicas servían fundamentalmente para mantener relaciones de trabajo no protegidas por los derechos laborales (p. 47).

Así, pues, el Estado de Rio Grande do Sul logra un puesto de mayor importancia en el desarrollo de propuestas de economía solidaria, debido al desarrollo que adquirieron las políticas públicas en los años 90 (siglo XX), cuando la administración gubernamental fue asumida por una coalición de izquierda; también por la presencia de los Foros Sociales Mundiales, efectuados inicialmente en Porto Alegre. Así se amplió la visibilización del sector y se forjaron redes de emprendimientos rurales y urbanos, que permitieron establecer intercambios y articulaciones que han prevalecido hasta la segunda década de este siglo. Concluye Sarria (2009):

Progresivamente, el vínculo con el movimiento popular que animó las experiencias de economía solidaria en sus inicios va dando lugar a una identificación con políticas de gobierno. Los agentes -Iglesia, ONG, intelectuales, movimientos- que impulsaron las experiencias de economía solidaria en los años 90 continúan activos, pero pasan a ser pautados por dinámicas más institucionales, perdiendo mucho de los impulsos autonomistas que los caracterizaron (p. 50).

Esta autora ha publicado varios textos en los que describe y evalúa la experiencia de *Rio Grande do Sul*. En el compendio denominado *Ação pública e economia solidária uma perspectiva internacional*, coordinado por Carvalho de Franca Filho, Laville, Medeiros y Magnen (2006) se encuentran algunos aportes concluyentes de la autora:

Las discusiones en cuanto a la economía solidaria aparecen en Rio Grande do Sul, como pautadas en la necesidad de construir alternativas al modelo económico dominante (o neoliberalismo). La comprensión de que este modelo tal como aparece en el Estado, no es garantía de representación del mismo. Existe la posibilidad de construir, a partir de otro modelo, un modelo dominante que exprese los intereses de los grupos de movimiento popular. La construcción de alternativas desde los gobiernos, implica por tanto la necesidad de definiciones estratégicas ancladas en diversas lecturas de las crisis de la sociedad, sus contradicciones, sus salidas (Sarria, 2006, p. 179).

Una segunda experiencia de grandes dimensiones en cuanto a formación de políticas públicas para la economía solidaria en Brasil, también la describen María Schwengber, Sandra Fae Praxedes y Henrique Zoqui Parra en Carvalho et al. (2006), en el *Programa de oportunidades solidarias: construyendo una política pública de economía solidaria*, donde se señala que tal proceso se inició en el año 2001 en el contexto de un espacio poco homogéneo caracterizado por tener innumerables líneas de segregación y jerarquización económica, social, política y cultural; y con índices altos de descomposición social, destrucción de servicios sociales y espacios públicos, ausencia de planeación para el desarrollo, centralización y jerarquización de procesos decisorios, poca inversión pública y desesperanza de la población con respecto a su futuro personal, que se vio agravado por las políticas neoliberales de 1990.

Se trataba inicialmente de establecer estrategias de inclusión social, para lo cual se creó la Secretaría de Trabajo, Desarrollo y Solidaridad (en el año 2001), con el propósito de realizar acciones en tal sentido en las zonas más empobrecidas de la ciudad, por medio de la implantación de programas redistributivos de ingresos libres y de apoyo al desarrollo local y de integración con otras municipalidades. Buscaba, igualmente, romper con una lógica asistencialista y residual de acciones fragmentadas. De inmediato estos programas se extendieron en 37 distritos y, finalmente, entre 2003 y 2004, llegaron a los 96 distritos de la urbe, atendiendo cerca de 320.000 familias (aproximadamente 1.4 millones de personas).

Las estrategias paulistanas se centraron en tres ejes principales, *en el primero* están los *programas de naturaleza redistributiva*, que tenía el objetivo de asegurar a las familias un ingreso complementario. *El segundo objetivo programático se enfocó en los programas emancipatorios* que operaban de forma simultánea con los programas redistributivos para las familias del programa de Ingresos Mínimos, donde no solo se hizo difusión de conocimientos básicos, alfabetización, economía doméstica, salud e higiene, entre otros, sino también se apoyó a las organizaciones de emprendimientos populares y solidarios que generaran [mejores ingresos a las familias] y reanudaran los lazos comunitarios (...). Las actividades de fomento en economía popular y solidaria para los beneficiarios, varios de los Programas redistributivos estuvieron a cargo del Programa Oportunidades Solidarias, que actuaba en varios frentes, en especial capacitación para la autogestión, para el cooperativismo, el asociativismo y el emprendimiento, asesoría

para la elaboración de planes de viabilidad e implementación de empresas, el fomento de tecnologías adecuadas a los emprendimientos populares, acceso a las líneas de crédito especial para financiar nuevos negocios, apoyo a la constitución de redes solidarias, entre otras acciones. (...). Por último, *el tercer objetivo programático se situó en los programas de apoyo al desarrollo local*, estructurado en los propios distritos donde se localizaron los beneficiarios de los programas redistributivos (Schwengber et al., 2006, p. 127).

De esta manera entró en la agenda municipal del gobierno de Sao Paulo el tema del fomento a la economía popular y solidaria como estrategias de gran importancia para combatir la pobreza y la exclusión social. Los autores señalan que dicho proceso se extendió a otros gobiernos del Estado de Sao Paulo, a pesar de que para entonces se presentaban limitadas y precarias regulaciones y, en consecuencia, inexistencia de instrumentos públicos nacionales.

Posteriormente se estableció el *Programa de oportunidades solidarias*, implementándose en 45 distritos municipales; programa que tuvo como objetivos la distribución de renta, garantía de escolarización, adquisición de nuevas habilidades y cobertura ciudadana. En sentido estricto, este programa inaugura una política pública local de fomento a la economía popular, precisándose que busca:

- Contribuir a la erradicación de la pobreza y la marginación, reduciendo las desigualdades sociales en el municipio de Sao Pablo.
- Posibilitar el acceso de los ciudadanos al trabajo y la renta como condición esencial para el mejoramiento de las condiciones de vida e inclusión social.
- Fomentar y contribuir para la consolidación y el desarrollo de nuevos modelos socio-productivos, colectivos y autogestionarios.
- Incentivar y apoyar el cooperativismo y el asociativismo.
- Fomentar la creación de redes, grupos sociales y relaciones de intercambio o de cooperación entre los emprendimientos económicos populares solidarios.
- Crear y dar efectividad a los instrumentos legales necesarios en la implementación de la política pública de fomento a la economía popular solidaria en el municipio de Sao Pablo.

Un aspecto particular de estas acciones fue la formación de las *Incubadoras de emprendimientos populares solidarios*, que luego se extendieron a otros Estados brasileños. Las incubadoras tienen como propósitos identificar emprendimientos, sensibilizar al público interesado, acompañarlo y monitorearlo en el desarrollo de estas iniciativas. Comprenden acciones con espacios de capacitación y oficinas para el entrenamiento, reuniones y encuentros. Estos espacios están dados para:

- Habilitar beneficiarios contribuyendo a generar trabajo y renta en formas de economía popular solidaria.
- Difundir la cultura autogestionaria en grupos participantes de la política pública.
- Implementar proyectos de emprendimientos elaborados o en fase de elaboración.
- Prestar asesoría técnica en los grupos de involucrados.
- Estimular y asesorar a organizaciones de redes entre los emprendimientos incubados.
- Promover la integración de emprendimientos con la comunidad local, apuntando a fortalecer la sustentabilidad socio económica.

Un tercer caso es el experimentado en Recife, capital del Estado de Pernambuco, el cual es revisado por Alzira Medeiros y Ana Maria Dubeux Gervais (2006), en el trabajo denominado *“Recife: apoyo al desarrollo de la economía popular y solidaria”*, también abordado en el texto de Carvalho et al. (2006).

Como en las demás situaciones analizadas, es una coyuntura que se propulsa a partir del año 2001 con la victoria electoral del Partido de los Trabajadores, cuando se incorporaron políticas públicas de apoyo al desarrollo de la economía popular y solidaria. Lo cierto es que Recife, al nordeste del país, ha sido una región de fuerte tradición de organización social y de luchas populares que hizo posible la temprana visibilización de la economía solidaria. Como en otras ciudades, allí se conformó una sección municipal exclusivamente dedicada a los temas del desarrollo económico, al interior de la cual se creó la Dirección de Economía Popular y Solidaria. Su primera tarea fue la de impulsar la formación de una política pública para el sector, atendiendo a la presencia de un conglomerado organizado con experiencia de décadas. Según Medeiros y Dubeux (2006):

Un objetivo era de establecer acuerdos entre el poder público y popular. Reconocer la economía popular y solidaria como una expresión importante de la experiencia de la sociedad y también reconocer la necesidad de incorporar nuevos sujetos políticos en la construcción de democracia. Esta política representaba una transformación importante en el concepto de desarrollo socioeconómico que poseía el poder público, principalmente las ciudades localizadas en el Nordeste de Brasil (p. 156).

Desde entonces (año 2001), se produjo un proceso de apoyo y fortalecimiento del asociativismo y cooperativismo. Este programa comprendía el mejoramiento del nivel de escolaridad de los asociados, apoyo a la comercialización solidaria, formación para el cooperativismo, articulación a través de incubadoras de empresas, asesoría jurídica y orientación para los proyectos socioeconómicos, así como para el acceso de tecnologías apropiadas. También movilizó recursos financieros a través de procesos de democratización del crédito, para lo cual se creó el Fondo Recife Solidario a finales de 2001; la gestión

de este instrumento local comprende una directiva formada por representantes de la sociedad civil y responsable de los poderes públicos. A partir de este Fondo se creó el Programa *Banco de Povo* en alianza con varias instituciones.

Concluyen Medeiros y Dubeux (2006) que dicha política pública continúa en construcción:

Ella reconoce que los movimientos de economía solidaria constituyen actores muy importantes en el proceso. Sin embargo, estos actores sociales como las universidades, entre otros, son indispensables pues reúnen el potencial creativo de todas las nuevas relaciones democráticas en la economía que pueden ser construidas (...).

En el mundo académico también es posible percibir un mayor interés en el debate y la reflexión de la economía solidaria. Son crecientes las solicitudes de [foros] (...), conferencias, seminarios, entrevistas y estudios sobre la economía solidaria en las escuelas, universidades e instituciones de formación. Antes del año 2000, apenas la Universidad Federal de Pernambuco tenía la orientación académica del estudio sobre asociativismo y la única en tener incubadora de cooperativas populares (pp. 165-166).

Los programas iniciados en Porto Alegre, Sao Paulo y Recife, reciben un apoyo definitivo del gobierno nacional al instalarse el Presidente Lula, quien, siguiendo las directivas de su partido político, orienta la formación de una política nacional de apoyo a la economía popular y solidaria, estableciendo un órgano centralizador de su política de desarrollo: el SENAES. Al respecto se evalúa que:

Al analizar el programa de desarrollo de SENAES, podemos ver una mejora con respecto a la introducción de políticas públicas específicas para economía solidaria en todo el país (...) un ejemplo práctico de estas políticas fue el proyecto "Apoyo a la Implementación del Programa Bolsa Familia en los municipios Paulistas", organizado por el Departamento de Bienestar Social y Desarrollo que se desarrolló en 579 municipios de Sao Paulo en el segundo semestre de 2007, con talleres para la generación de ingresos en el contexto de "emancipar" políticas, a partir de la idea de crear "puertas de salida" (...). Estas políticas inauguran una concepción renovada en términos de generación de empleo e ingresos de trabajo, distinta del empleo asalariado. Este programa comenzó a implementarse en 2004, seis meses después de la creación de SENAES dentro del MTE, año en el que se iniciaron las acciones de economía solidaria bajo la responsabilidad de la Secretaría (...). Desde el comienzo de su desarrollo, el programa buscaba expresar las principales demandas de economía solidaria en la definición de acciones y prioridades, dialogando con la plataforma Foro Brasileño ESOL y, más recientemente, las resoluciones de la I Conferencia Nacional de ESOL y el Consejo nacional ESOL. Además del intenso diálogo con la sociedad civil, la política nacional de economía solidaria también se caracteriza por centrarse con un enfoque transversal e intersectorial, tratando de enlazar con otras poblaciones para generar empleo e ingresos, reducción de la pobreza y la inclusión social del gobierno federal y otras entidades federales (Pereira Moraes y Bacic, 2010, p. 924).

El propio Paul Singer (2008), quien fuera Secretario Nacional de Economía Solidaria del Brasil, en su condición de académico, reflexiona sobre el proceso seguido (pp. 57-59). Parte de considerar que el primer gobierno estatal que se atreve a desarrollar programas de economía solidaria fue el de Olívio Dutra (1999-2002), en Río Grande del Sur; tal como es corroborado por Ana Mercedes Sarria (2006) en sus ano-

taciones sobre ese caso específico. A partir de ese hecho, diversos gobiernos siguieron su ejemplo, como fue el caso de Marta Suplicy, en São Paulo, desde 2001, que puso en práctica un ambicioso programa de renta mínima, atado a la constitución de cooperativas de trabajo.

Por entonces el Partido de los Trabajadores (PT), el mayor partido de izquierda del país, asumió positivamente el impulso de la economía solidaria, e incluyó al sector dentro de los programas de gobierno. Cuando el PT asumió el poder por mayoría en el 2000: “gran número de ciudades grandes y medianas del Brasil, y muchos de los nuevos gobiernos municipales pasaron a desarrollar programas de apoyo a la economía solidaria” (Singer, 2008, p. 57). Luego en 2002, el PT venció en las elecciones presidenciales, Lula da Silva asumió la presidencia y con base en solicitud de muchas organizaciones, procedió a constituir la Secretaría de la Economía Solidaria (SENAES), dependiendo del Ministerio del Trabajo y Empleo; entidad que posteriormente desarrolló programas de fomento, estudio y divulgación de la economía solidaria. En 2003 se efectuó un nuevo Foro Social Mundial (Porto Alegre) en el que se instalaron plenarias sobre Economía Solidaria; más tarde (junio 2003) se efectuó la III Plenaria (con más de 800 delegados de 18 estados del país) en el momento en que entraba en operaciones el SENAES; allí se creó el Foro Brasileño de Economía Solidaria (FBES), donde se reunieron casi todas las asociaciones de economía solidaria, convirtiéndose en el principal aliado del SENAES para la formulación y ejecución de políticas de economía solidaria.

Fue tanto el impulso de tales acciones que, en 2004, 22 ministerios y secretarías especiales de los 33 existentes en el gobierno federal desarrollaron políticas de economía solidaria, lo que llevó a un encuentro gubernamental para unificar criterios y políticas. Una de las primeras tareas fue la ampliación geográfica de la economía solidaria, lo que permitió aumentar la diversidad cultural y heterogeneidad económica y social. En síntesis:

La creación de la SENAES ocasionó un proceso de difusión de políticas a favor de la economía solidaria dentro del gobierno federal y también, la integración entre este y los gobiernos estatales y municipales. Una buena parte de los ministerios y secretarías especiales del gobierno federal tienen ahora entre sus atribuciones atender a los movimientos sociales en sus respectivos campos de acción. Esto fundamenta una relación política al mismo tiempo simbiótica y conflictiva entre cada uno de estos órganos gubernamentales y los movimientos sociales respectivos. Simbiótica en la medida en que la atención a las reivindicaciones de los movimientos satisface necesidades de los sectores no privilegiados de la sociedad, lo que se inscribe en el rol de prioridades del gobierno. Pero también conflictiva, porque la atención a determinados sectores de la sociedad implica, en general, que dejan de ser atendidos otros sectores de la sociedad, cuyos intereses pueden ser opuestos a los de los primeros (...).

El Estado, en cualquier democracia capitalista, es un campo de disputa entre fuerzas ideológicas que representan las clases propietarias del capital y las que representan las clases desposeídas de capital propio, que para sobrevivir tiene que encontrar compradores de su capacidad de trabajo o de los servicios y bienes que consiguen producir. Esto es sin duda una simplificación, pues a más de la lucha entre las dos clases básicas de la sociedad, hay conflictos procedentes de antagonismos étnicos, regionales y locales, a más de la lucha entre las fuerzas políticas que buscan ejercer el poder del Estado.

La economía solidaria no es neutral en la disputa entre trabajadores y capitalistas. Ella está de lado de las clases trabajadoras y, por lo tanto, en oposición a las clases capitalistas, como queda claro por su propia historia en el Brasil. Esto explica también la difusión de políticas a favor de la economía solidaria por parte de los ministerios y secretarías especiales que actúan en asociación con los movimientos sociales que representan a diferentes sectores de la población laboral. La SENAES promovió activamente esta difusión, dando formación en economía solidaria a los servidores de estos órganos y firmando acuerdos de cooperación con muchos de ellos (Singer, 2008, p. 59).

3.3.2.2 Ecuador

Según Sánchez (2016), las políticas públicas para el sector de la economía social y solidaria en el Ecuador “continúan siendo un proceso en construcción”; sin embargo, se ha dado un gran apoyo a las “prácticas solidarias a través de políticas activas de la economía popular y solidaria y de finanzas populares que han promovido la asociatividad, organización cooperativa, cadenas de valor incluyentes, y justas, reservas de mercado y compras públicas” (p. 40).

Vale la pena mencionar dos ámbitos de acción que han sido definitivos en ese proceso de construcción, en este país: el primero de ellos está relacionado con la normativa y el segundo con la institucionalidad. La articulación de estos dos ámbitos, ha dado un gran impulso a la economía social y solidaria, haciendo más visible el sector.

Desde la normativa, según Jácome Estrella (2016), la Constitución de Ecuador presenta tres formas de organizaciones empresariales: “pública, privada (empresarial) y la economía popular y solidaria que incluye finanzas populares” (p. 35).

Así las cosas, en este país se le da un gran reconocimiento al sector que cotidianamente se nombra como “economía popular y solidaria -EPS-” y a las denominadas “empresas sociales solidarias -ESS-”, las cuales están representadas por una base relevante de organizaciones populares: “cooperativas de ahorro y crédito, cooperativas productivas, cooperativas de vivienda o de servicios, juntas de riego, asociaciones de consumidores y productores, entre otras, tanto en el sector rural como en el sector urbano” (Jácome Estrella, 2016, p. 35).

Fuera de la Constitución de la República del Ecuador, la norma jurídica más relevante, de acuerdo con Sánchez (2016), es la “Ley orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario -LOEPS-” (p. 40), construida de manera participativa con la representación de las organizaciones de todo el sector de la EPS. La LOEPS tiene como finalidad: “la organización, funcionamiento” del sector, así como el otorgamiento de “derechos, obligaciones y beneficios” y el establecimiento de la institucionalidad del sector.

Existen otras normas que es necesario tener presente en el proceso de creación de políticas públicas para el sector y que, a su vez, cumplen un papel regulador en Ecuador; estas se refieren a: “Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones, Código Orgánico de la Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; Ley de regulación y Control del poder del mercado y la Ley Orgánica de Régimen de la Soberanía Alimentaria” (Sánchez, 2016, p. 40).

En cuanto al Plan Nacional de Desarrollo del Ecuador o “Plan nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Todo el mundo mejor”, (República del Ecuador: Consejo Nacional de Planificación, 2013), a través del Sistema Nacional descentralizado de Planificación Participativa -SENPLADES- establece lineamientos para el fomento y la promoción de la agricultura, la minería, la pesca, organización del territorio, servicios de transporte, telecomunicaciones, energía, vivienda y compras públicas. De igual manera se ofrecen lineamientos para que mediante el Servicio Nacional de Contratación Pública -SERCOP- se establezcan criterios de preferencia para compras en el sector de la economía popular solidaria. Así mismo, la ley de régimen tributario exonera de impuesto a la renta a las organizaciones de economía popular y solidaria.

Todo este panorama ha requerido, de acuerdo con Jácome Estrella (2016), cambios relevantes en favor de la economía popular solidaria -EPS-: “avances (...) [no solo en la legislación, sino en la institucionalidad], tanto pública como del propio sector; en el control y supervisión; en el fortalecimiento y financiamiento de organizaciones, así como en la propia dinámica económica del sector” (p. 24).

Desde la institucionalidad, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria -SEPS-, creada en el año 2012, y encargada de la supervisión, la regulación y el control, ha sido definitiva en la intención de promover el sector de la economía popular y solidaria, con miras al mejoramiento de la gestión administrativa, el control interno y los patrones financieros de las organizaciones sociales solidarias, lo que se materializó en mayor visibilidad al sector por cuanto se generaron bases de datos y consolidados que permiten la realización de informes y análisis de comportamiento del sector.

La institucionalidad considera, además de la creación de la Superintendencia de EPS, la formación de instituciones de fomento a la EPS y de dos instancias de regulación. Con respecto al fomento propiamente dicho, se creó el “El Instituto de Economía Popular y Solidaria -IEPS-”, y la “Corporación Nacional de Finanzas Populares -CONAFIPS-”, encargada de examinar con cuidado las finanzas de la EPS; es decir, presta el “soporte a los servicios financieros y al fortalecimiento de las intermediarias de finanzas populares” que, según Sánchez (2016): “es una banca pública de segundo piso especializada en fondear y fortalecer a las intermediarias de finanzas populares, particularmente Cooperativas de Ahorro y crédito, para que estas a su vez atiendan la demanda del sector de las EPS” (p. 42).

En relación con las instancias de regulación está “la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, creada para regular el sistema financiero, incluido el de la EPS y el Ministerio Coordinador de desarrollo social -MCDS- para las EPS” (Sánchez, 2016, p. 40).

Desde la Institucionalidad, la articulación con organismos rectores se da a través de un comité institucional que une el Ministerio encargado de coordinar las Políticas Económicas de producción, empleo y competitividad con el Ministerio Coordinador de Políticas de Desarrollo Social, con lo cual se establecen las políticas dirigidas a impulsar el sector EPS, de lo cual se derivan las políticas económicas y sociales para la atención al sector de EPS y las políticas activas de la EPS (Sánchez, 2016).

Con respecto a las políticas públicas del sector EPS, Sánchez (2016) distingue, en un primer grupo, todas aquellas políticas relacionadas con el fortalecimiento a las capacidades de las personas, destacando el fomento a la educación y economía del conocimiento, con lo cual se abren oportunidades incluyentes para todos los actores del sector. Se trata no solo de apoyar las EPS, sino también de la consolidación de un sistema de información que posibilite una mejor toma de decisiones. Dentro de estas políticas sobresalen “dos macro estrategias tendientes a cambiar la matriz productiva, distributiva y de consumo” (Sánchez, 2016, p. 39), hacia la igualdad y erradicación de la pobreza que definen objetivos, políticas y lineamientos relacionados con la EPS, las cuales han estado a cargo del Instituto de Economía Popular y Solidaria -IEPS-.

A propósito de la matriz productiva, el Ecuador ha avanzado en “financiamiento y regulación de operadoras de finanzas populares”, como también en la “emisión de normas básicas para el acceso democrático y sostenible a recursos naturales como la ley Orgánica de recursos hídricos, Usos y aprovechamiento del agua, y la ley de tierras”; también se ha avanzado en el fortalecimiento de “cadenas productivas incluyentes” de producción variada y “cadenas productivas con alta participación de la economía popular y solidaria” (Sánchez, 2016, p. 39).

En relación con la matriz distributiva, Sánchez (2016) plantea tres aspectos de las políticas públicas en favor de las EPS del Ecuador:

El primero se asocia con el mejoramiento del salario, considerando el salario mínimo como el necesario para cubrir una canasta básica familiar; el segundo está relacionada con la Ley de Abuso y control del mercado, la cual fue acompañada por la creación de la Superintendencia dedicada a su control. El tercero se asocia con el gasto público y el ingreso, con lo cual se trata de favorecer compras del Estado hacia el sector de la EPS (p. 39).

De acuerdo con Sánchez (2016), en Ecuador se han dado pasos muy importantes en los niveles institucionales y en las normativas que hacían falta para visibilizar, regular y fortalecer la economía popular y solidaria. Se han dado también pasos firmes en la regulación y emisión de políticas para ir consolidando un sistema económico más inclusivo. En ambos aspectos, quedan muchos desafíos pendientes en la formulación e implementación de políticas más especializadas en el campo de la EPS.

Las políticas macroeconómicas, fiscales, sectoriales y financieras todavía requieren tener una mirada más especializada de este gran actor económico, para fortalecerlo y evitar perjuicios, en las decisiones políticas. Es decir, hace falta un gran esfuerzo para *transversalizar* el enfoque desde una mirada de EPS, en la toma de decisiones de las políticas públicas.

En la política activa hacia el sector, es claro que en el caso ecuatoriano se ha adelantado significativamente en la regulación y control de los servicios de finanzas populares, más que en acciones de fomento y promoción socioeconómica de los actores de la EPS. Al respecto, hace falta todavía un gran recorrido, empezando por contar con mejor información, ganar experiencias y conocimientos en la definición de políticas especializadas, y en los modelos de gestión para llegar a los territorios tan diversos.

Las políticas, tanto de impulso al sistema económico social y solidario como de fortalecimiento de la economía popular y solidaria, no son políticas para la pobreza, si bien deben considerar este fenómeno. En lo fundamental deben generar oportunidades y movilizar recursos públicos y privados en los territorios concretos para fortalecer las capacidades y los recursos de los propios actores de la EPS en la solución de sus necesidades y demandas legítimas de bienes y servicios para la reproducción digna de sus vidas. Ello fortalece la sostenibilidad de todo el sistema económico y sus distintas formas organizativas, a la vez que mejora la eficiencia y la equidad.

Se concluye de todo ello que en Ecuador se tiende a considerar que la EPS es la base de la economía real. El primer paso ha sido su reconocimiento, su visibilización y la creación de normas e instituciones que la fortalezcan, quedando pendiente lograr que estas formas organizativas mejoren sus productividades y su participación en los mercados con mayor poder de negociación y participen adecuadamente en los procesos de transición productiva.

3.3.2.3 México

Revisada la literatura sobre el tema de las políticas públicas para la economía solidaria en los Estados Unidos Mexicanos, se evidencia que han existido intentos por generar una relación estrecha entre el Estado y la economía solidaria, tal como lo valida Rojas (2015a):

La autoridad gubernamental está en deuda con el movimiento cooperativo mexicano desde siempre, pero de modo particular desde 1994 al promulgarse la actual Ley General de Sociedades Cooperativas. Ésta, como se sabe, pretendía descentralizar al cooperativismo nacional que, con razón o sin ella, dependía mucho de la Dirección General de Fomento Cooperativo con sede en la capital del país, a cuyo cargo estaba la “autorización” de las cooperativas y se completaba con la inscripción en el Registro Cooperativo Nacional con lo cual “nacía” la entidad, pudiendo operar en adelante como persona jurídica para todos los efectos legales (p. 2).

En este sentido, el mensaje refrendado por el gobierno era pertinente por las siguientes dos razones: primero, se eliminó el régimen de “autorización” previa por un sistema de “registro” para darle personalidad jurídica a la cooperativa que nacía; segundo, la inscripción se efectúa en la Oficina del Registro Público de la municipalidad sede de la cooperativa. Buscando reducir significativamente los tramites y procesos que permitieran las condiciones de las cooperativas desde la parte administrativa (Rojas, 2015b).

Desafortunadamente estos indicios de comunicación asertiva entre los actores solo se dieron en sus inicios; proceso que desapareció y en la actualidad se adolece de una dependencia gubernamental en los altos niveles locales (municipales) regionales (federales) y estatales, con la filosofía de propender por las políticas públicas del sector solidario.

O sea, el gobierno mexicano no se interesa por las cooperativas de todo tipo y nivel por lo que Rojas (2015b) manifiesta que está en deuda cuando debiera ser lo contrario, pues a toda autoridad gubernamental le interesa que una parte de sus ciudadanos se organicen en cooperativas y que libre y voluntariamente se den a sí mismos los bienes y/o servicios de que carecen y que pueden satisfacerlos en autogestión con el debido apoyo por parte del gestor del bien común (Rojas, 2015b).

El desinterés entre el alto gobierno por incentivar y generar el cooperativismo en México, ha contrastado con la lógica presentada en gran parte de los países de la región de América Latina, donde -sin duda- la economía solidaria y el cooperativismo tienen una prelación significativamente marcada en el desarrollo económico y social de las comunidades, las que encuentran en la economía solidaria una alternativa al acceso de oportunidades para la población.

Rojas (2015b) ha efectuado una revisión en detalle de las relaciones entre el fomento cooperativo y el Estado mexicano, concluyendo que estas han tenido las siguientes características:

- Siempre se ha ocupado del reconocimiento de las cooperativas básicamente mediante la “autorización” y en la ley del 94 la función de “registro” de plano se remitió a la oficina del Registro Público de Comercio más cercana al domicilio social de la cooperativa;
- Al día de hoy no se ha expedido una Ley que se distinga por el fomento y la promoción del cooperativismo nacional y que reconozca la capacidad de auto organización, de autorregulación y de autodesarrollo del pueblo de México. Lejos de la confianza en las potencialidades de la sociedad civil organizada, el espíritu prevaleciente en todas ellas ha sido el del control, la regulación y la supervisión.
- En efecto, prácticamente todas las leyes contemplan la supervisión y vigilancia como una función gubernamental generalmente reservada a una Secretaría de Estado, o sea, no especializadamente ni “in situ”;
- Tampoco se ha expedido a la fecha una Ley que incorpore una noción postburocrática del fomento cooperativo, que ponga el acento en la corresponsabilidad y en la subsidiaridad, para ventilar las relaciones entre el Estado y el movimiento cooperativo en un ambiente de respeto al principio de que el actor fundamental es el propio movimiento cooperativo y al Estado le corresponde la tarea de crear las condiciones legales y fiscales apropiadas para que las cooperativas desplieguen todas sus potencialidades empresariales y asociativas.
- Aparentemente en todas las leyes trata de protegerse al cooperativismo, sancionando a las entidades que simulen que lo son sin serlo, aplicándoles diferentes tipos de multas;
- La mayor sanción aplicable a una cooperativa ha sido el retiro de su autorización lo cual se aplica incluso en la ley del 94, ahora vigente, y
- Nunca ha estado clara la obligatoriedad de establecer y mantener una estadística nacional de cooperativas incluyendo a las dos últimas leyes porque, aunque parece resuelta esa exigencia, el hecho es que ese aspecto no se ha satisfecho plenamente. En resumen, se ratifica lo dicho: Respecto al cooperativismo, la autoridad gubernamental está en deuda con él y para subsanarlo cuanto antes se propone la creación de una entidad exclusiva y especializada del cooperativismo nacional (pp. 9-11).

Con las celebraciones del Año Internacional del Cooperativismo se convocó en México D.F. el Primer Foro Empresarial Cooperativo, celebrado el 8 de diciembre de 2012. En dicho evento, con presencia de académicos de la Universidad Autónoma de México -UNAM-, se propuso establecer una política de fomento cooperativo en el Distrito Federal, partiendo de “promover la constitución de un Consejo Consul-

tivo Delegacional de Fomento Cooperativo como instancia de consulta y promoción del cooperativismo en la demarcación". Este llamado fue aceptado por la Delegación La Magdalena Contreras y en mayo de 2013 se instaló un Consejo Consultivo Delegacional de Fomento Cooperativo.

A pesar de que en la historia mejicana se ofrecen importantes experiencias de política estatal de favorabilidad hacia el cooperativismo que inician con la Revolución de la segunda década del siglo pasado, fortalecida con programas de suma importancia en los años treinta (durante el gobierno de Lázaro Cárdenas), para finales del siglo son prácticamente inexistentes dichas políticas, tal como lo referencia Rojas (2015b). De ahí la importancia que adquiere el paso dado por la Delegación La Magdalena Contreras.

Comenzando 2006, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal promulgó la Ley de Fomento Cooperativo, la que en su artículo 5º establece los siguientes aspectos:

Las acciones de gobierno en materia de fomento cooperativo se orientarán por los siguientes principios:

- I. Respeto a los derechos humanos laborales, al empleo, la libertad de profesión e industria y a la organización social para el trabajo, como una de las bases de la existencia, convivencia y bienestar de la sociedad.
- II. Respeto a la adhesión voluntaria y abierta al sector cooperativo sin discriminaciones, atendiendo a la composición pluricultural de sectores, géneros, manifestaciones y valores de los individuos y grupos sociales que componen la población del Distrito Federal.
- III. Respeto a la autonomía y gestión democrática en las cooperativas, a la integración y solidaridad entre éstas y su interés y servicio social por la comunidad.
- IV. Protección, conservación, consolidación y uso racional del patrimonio social del sistema cooperativo por parte de las autoridades del Gobierno;
- V. Organización social para el trabajo mediante el reconocimiento de las cooperativas como organismos de utilidad pública para el bienestar común, sujetas al fin social que establecen nuestras leyes.
- VI. Simplificación, agilidad, información, precisión, legalidad, transparencia e imparcialidad en los actos y procedimientos administrativos.
- VII. Otorgar estímulos fiscales y apoyo económico en los términos que establezca esta Ley, las autoridades y el Código Financiero del Distrito Federal.

En su artículo 10º señala que son atribuciones "de los Jefes Delegacionales, en sus respectivas demarcaciones":

- Participar en la elaboración y ejecución de los programas de fomento cooperativo de su demarcación.
- Impulsar las actividades de fomento cooperativo, por sí y en coordinación con las dependencias del ramo.

- Promover la concertación, con otras instancias de Gobierno y con los sectores social y privado, para impulsar el desarrollo cooperativo en la delegación.
- Cada Jefatura Delegacional contará con una Dirección de Fomento Cooperativo (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2006).

Las acciones de fomento previstas en el artículo 12 de esta Ley son:

- Acciones jurídicas, administrativas y de carácter socioeconómico que tengan como fin abrir, conservar, proteger y expandir las fuentes de empleo en el sector social, procurando otorgar condiciones de factibilidad y simplificación administrativa para su apertura, desarrollo y legal funcionamiento.
- Acciones de registro, investigación, análisis y estudio para el exacto conocimiento de la situación del sistema, sector y movimiento cooperativo para mejorar, planear y consolidar las políticas públicas en la materia.
- Acciones de difusión del cooperativismo, para acrecentar la conciencia y modelo cooperativo, como una opción viable de desarrollo económico y social para los habitantes del Distrito Federal.
- Acciones de capacitación y adiestramiento para la formación de personas aptas para desarrollar empresas sociales.
- Acciones de apoyo diverso para la organización, la protección y el impulso de los modos tradicionales solidarios de producción colectiva, de las culturas indígenas, populares y de las demás comunidades rurales, originarias y residentes en el Distrito Federal.
- Acciones de cooperación en materia cooperativa con la federación, los estados y municipios, y con otros países u organismos internacionales públicos y privados.
- Acciones de fomento de las empresas cooperativas de participación estatal.
- Los demás conceptos a los que ésta Ley y otros ordenamientos jurídicos les den ese carácter (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2006).

En materia de estímulos y beneficios esta Ley señala:

Artículo 22. Financiamiento. Corresponde al Gobierno del Distrito Federal financiar el fomento cooperativo, sin perjuicio de celebrar convenios o contratos que apoyen la realización de actividades y proyectos concretos...

Artículo 23. Presupuestos. En los Programas Operativos Anuales y en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, quedarán definidas las partidas necesarias para el fomento cooperativo de conformidad con la presente Ley, incluyendo los programas y actividades generales.

Artículo 24. Estímulos. Las sociedades cooperativas gozaran de la exención de impuestos, contribuciones y derechos a las que estén obligadas durante sus dos primeros años de existencia, sin perjuicio de las declaratorias que al respecto emita el Jefe de Gobierno, siempre que cumpla con los requisitos que se establezcan de conformidad con lo siguiente:

- Las sociedades cooperativas de consumidores dedicadas a suministrar exclusivamente a sus socios, víveres, ropa y calzado, mientras el capital no exceda de diez mil pesos.

- Las sociedades cooperativas de productores, mientras el capital social no exceda de quince mil pesos y estén integradas en su totalidad por obreros o campesinos o por los dos.
- Las sociedades cooperativas mixtas de productores y consumidores, mientras su capital no exceda la cantidad de doce mil pesos.
- Cuando el capital de las sociedades cooperativas a las que se refiere el artículo anterior, exceda el límite señalado, sin que sobrepase el doble de las sumas indicadas, cubrirá el 70% de los impuestos, contribuciones y derechos que estén obligadas a cubrir (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2006).

En la reunión donde se instaló el Consejo Consultivo de la Magdalena Contreras se normalizaron, de conformidad con lo dispuesto en la ley, entre otros, los siguientes aspectos:

El Consejo Consultivo Delegacional de Fomento Cooperativo de La Magdalena Contreras, “es un órgano de consulta, asesoría y análisis en la materia, integrado por representantes de la Administración Pública”, Centralizada del Distrito Federal, de las Sociedades Cooperativas y Organismos de Integración domiciliados en la demarcación.

Fomento cooperativo: se entiende como el conjunto de normas jurídicas y acciones para la organización, expansión y desarrollo del sector y movimiento cooperativo, que se orientarán conforme los siguientes fines:

- Apoyo a la organización, constitución, registro, desarrollo e integración de las propias Sociedades Cooperativas y a la organización social del trabajo, como medios de generación de empleos y distribución de los rendimientos anuales.
- Promoción de la economía cooperativista en la producción, distribución y comercialización de los bienes y servicios que generan y que son socialmente necesarios.
- Otorgamiento de mecanismos que aseguren la igualdad entre sectores y clases sociales, por lo que se prohíbe solicitar a los organismos del sector social mayores requisitos que los exigidos a otras entidades económicas para el concurso u otorgamiento de créditos o cualquier otro contrato con cualquier organismo de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal.
- La Delegación La Magdalena Contreras a través de la Dirección General de Administración procurará proveerse de los bienes y servicios que produzcan las Sociedades Cooperativas, siempre y cuando cumplan con lo dispuesto en el Título Tercero de la Ley de Adquisiciones del Distrito Federal.
- Acceso a estímulos e incentivos para la integración de las Sociedades Cooperativas, entre otras acciones, mediante apoyos fiscales y de simplificación administrativa; a través de la Estructura Delegacional y de la Administración Pública Centralizada.

- Fortalecer entre la población la comercialización, consumo y disfrute de los bienes y servicios producidos por las Cooperativas.
- Participación del sector cooperativo en el Sistema de Planeación Democrática y en los Comités de Fomento Económico y Social y demás que establezca la Delegación La Magdalena Contreras.
- Impulsar la educación, capacitación y en general la cultura cooperativa y ecológica y la participación de la población de la Delegación, en la promoción, divulgación y financiamiento de proyectos cooperativos, de tal manera que se impulse la cultura del ahorro, mediante Cajas Populares y las Cooperativas de Ahorro y Préstamo.
- Garantizar el respeto por la organización social para el trabajo y hacer efectiva la participación de la población en el sector social de la economía social mixta y solidaria.
- Difusión de la cultura cooperativista, basada en la organización social, autogestiva y democrática del trabajo.
- Apoyar a las Sociedades Cooperativas con planes y programas de financiamiento para proyectos productivos.
- Los demás que establezcan la Delegación La Magdalena Contreras y/o el Consejo.
- Actos cooperativos: pueden ser subjetivos, objetivos, relativos y accesorios o conexos.
- Son actos cooperativos subjetivos, aquellos cuyo contenido proviene de los usos y las costumbres de las comunidades que los desarrollen y que las partes en ellos implicados decidan someterlos a la regulación y privilegios de estos Lineamientos.
- Son actos cooperativos objetivos, aquellos cuya característica proviene de estos Lineamientos, independientemente de las comunidades que los realicen y que tengan por objeto: Alguno de los señalados en la Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal, en las disposiciones que sobre ella se establezcan, así como todas las acciones de Gobierno en materia de Fomento Cooperativo.
- Son actos cooperativos relativos aquellos cuyo fin sea participar en el Mercado Cooperativo, Expo-Ferias, trueque.
- Son actos accesorios o conexos aquellos que se deriven de otros actos cooperativos, siempre que las partes que los generen pacten expresamente someterlos a las disposiciones que establecen estos Lineamientos.

Funciones del Consejo Consultivo:

- Establecer mecanismos de consulta y participación ciudadana del sector cooperativo en La Magdalena Contreras, para el análisis y diagnóstico de su situación y proponer al Jefe o Jefa Delegacional políticas públicas y estrategias de Fomento Cooperativo, de conformidad con el artículo 5 de estos Lineamientos, así como otras formas de economía social mixta y solidaria en el Distrito Federal.

- Proponer a las Dependencias de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal la adopción de medidas que contribuyan a fortalecer el Programa General y las Acciones de Fomento Cooperativo, así como la celebración de convenios, acuerdos y eventos, en los cuales participen las autoridades, organismos y representantes del sector cooperativo interesados en la materia.
- Proponer al Jefe o Jefa Delegacional proyectos e iniciativas de reformas a la Ley y su Reglamento en materia de Fomento Cooperativo, para que por su conducto sean presentados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- Sugerir el establecimiento y la unificación de criterios sobre las políticas, estrategias y programas gubernamentales para el desarrollo del Fomento Cooperativo en la Delegación La Magdalena Contreras, en especial, las vinculadas con el ámbito social, económico, educativo, laboral, cultural y ecológico.
- Formar comisiones, grupos de trabajo, observatorios ciudadanos y otros espacios similares para atender, estudiar, investigar, educar y difundir el Fomento Cooperativo en la Delegación La Magdalena Contreras;
- Vigilar que en las Sesión Ordinaria y Extraordinaria se cumplan los criterios previstos en el artículo 13 de estos Lineamientos.
- Las demás actividades inherentes a sus funciones y que no se opongan a estos Lineamientos.

Juan José Rojas Herrera, académico de alta trayectoria en México y profesor de la Universidad de Chapingo, en entrevista concedida a los autores del presente estudio (Rojas, 2016), realiza una síntesis sobre la producción de políticas públicas sobre economía social y solidaria en su país, tal como se expresa a continuación.

P: ¿Consideras que en tu país se han dado políticas públicas positivas para el desarrollo de la economía social y cooperativa?

R: Creo que en esa materia estamos todavía muy verdes por así decirlo, es muy poco lo que se ha desarrollado en cuanto a políticas públicas para el fomento de la economía social y del cooperativismo; quizá la experiencia que tiene mayor trayectoria es la del gobierno de la Ciudad de México, que por lo menos desde el año 2000 se tiene conocimiento de que ha realizado algunas acciones para apoyar y promover el desarrollo de las cooperativas en la capital del país y es una política que poco a poco ha ido cobrando mayor amplitud, mayor consistencia; fuera de eso, solo hasta fecha muy reciente el año 2013-2014 empezó una política pública de fomento a la economía social, a partir de la creación del Instituto Nacional de la Economía Social, que es resultado de la aprobación por parte del Congreso de la Unión, de una ley de economía social y solidaria.

P: ¿En términos generales podemos decir que recientemente las políticas públicas están más bien restringidas al Distrito Federal que a otros lugares, hablando desde el sentido federal?

R: Si, en términos generales.

P: ¿Conoces otros territorios, en donde ya, desde el orden de las provincias o de los Estados particularmente, se estén desarrollando algunas políticas públicas para el desarrollo de esta economía?

R: Yo desconozco si en este momento existan. En el pasado las ha habido de manera temporal en varios Estados de República, incluso en algunos cuantos municipios. Estas políticas públicas no han tenido continuidad y me parece que tampoco han tenido gran impacto, porque es notorio en cómo se refleja en el accionar del movimiento cooperativo; entonces no hay mucho de donde mostrar.

P: ¿En aquellos territorios donde ha habido fuerza cooperativa (por ejemplo, en el Estado Hidalgo), hay expresiones concretas?

R: Eso ha sido resultado fundamentalmente del propio trabajo de las cooperativas o del apoyo de otros actores sociales. Por ejemplo, uno de los desarrollos cooperativos que a mí en lo particular me gusta mucho es el que se ha constituido desde hace ya un buen tiempo en un municipio Michoacano que se llama Tacambaro, donde podemos decir que es un territorio cooperativo porque fácilmente el 60 o 70% de la población está vinculado directamente. Pero esa experiencia cooperativa no fue una experiencia que hubiera emergido de una política pública sino fundamentalmente de la acción social de la Iglesia y después de la recepción que tuvo allí en la comunidad y del trabajo propio de su gente.

P: Centrándonos un poco en esa política que se viene haciendo en Ciudad de México, ¿cuáles son los lineamientos que la orientan, y cuáles los intereses gubernamentales que la determinan?

R: Bueno, hay desde luego una ley también, porque la vinculación entre política pública y legislación es directa; no es la norma el que un gobierno tome la iniciativa de empezar políticas públicas para apoyar el cooperativismo. En cambio, cuando es un mandato de Ley es casi obligatorio, incluso la asignación de presupuesto, la creación de instituciones y demás, se vuelve una necesidad institucional. Entonces la Ley de Fomento Cooperativo del Distrito Federal es una Ley que se aprobó en el año 2006 y que justamente prevé eso: la necesidad de impulsar políticas públicas del fomento cooperativo; y tiene un elemento muy importante y yo diría que ha sido la garantía de continuidad de las políticas públicas hasta el día de hoy. Y es que contempla la existencia de un Consejo Consultivo de Fomento Cooperativo; ahí participan representantes de las Cooperativas, de los organismos de integración cooperativa, de las instituciones de asistencia técnica del cooperativismo y, entonces, se convierte en un espacio de interlocución muy rico para poder ir perfeccionando las políticas públicas, porque también es un proceso creativo, complejo, que requiere de mucha continuidad y el concurso de mucha gente; de modo que el Consejo Consultivo ha sido el elemento vital que le ha dado consistencia y continuidad a esta política pública.

P: Al respecto de eso, ¿cuáles han sido los procesos de aplicación de esa política pública que reconocas como más positivos y que han podido generar desarrollo de la economía?

R: Yo creo que allí los componentes de la política pública han sido:

En primer lugar, el **componente de capacitación organizacional de asistencia técnica a las Cooperativas**. Este ha sido probablemente el componente más importante; es decir, me parece una lógica correcta del gobierno de la ciudad; comprendió en su análisis–diagnóstico que el cooperativismo del Distrito Federal era muy incipiente, muy poco desarrollado y que la mejor forma de potenciarlo no era apoyando las cooperativas ya creadas, sino fundamentalmente sumando nuevos contingentes al movimiento cooperativo. Entonces se dedicaron muchos esfuerzos, mucho tiempo, a crear nuevas cooperativas a través de centros, programas de capacitación organizacional y eso continúa hasta el día de hoy; cada vez menos, diría yo, de manera lamentable, porque es una tarea de largo plazo que no se concluye en una década, ni mucho menos. Pero ha sido un componente muy interesante.

El otro componente, ha sido el **componente de Asistencia Financiera** que es más reciente; a pesar de la existencia de la Ley de Fomento Cooperativo y demás, siempre ha habido resistencia en particular de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para asignarle presupuesto propio a este programa de Fomento Cooperativo, ha sido una lucha por conseguirlo. Finalmente, en los últimos 3 o 4 años se ha logrado un financiamiento, aunque todavía raquítico, pero ya por lo menos se puede canalizar algún recurso para las cooperativas; pues ha sido bueno en términos generales. Además, todas las cooperativas necesitan liquidez, todas tienen la necesidad de capitalizarse, de mejorar su infraestructura tecnológica, incluso sus instalaciones, y esos apoyos gubernamentales han sido buenos.

Un tercero, que también ha sido importante, es el **componente de apoyo para la comercialización**: porque sabemos que el gran problema no solamente del cooperativismo, sino, en general, de la pequeña y mediana empresa, es acceder a los mercados y sostenerse en los mercados; entonces si no hay políticas de apoyo a la comercialización es muy difícil que las cooperativas solas puedan lograr esta proeza de entrar y sostenerse en los mercados; entonces ha habido distintas acciones desde ferias cooperativas hasta apoyo para creación de marcas y difusión de una visión corporativa de las cooperativas, etc.

Finalmente está el **componente de interlocución**, en el cual ya se trata de procesar junto con las cooperativas toda la política pública; eso se ha mantenido hasta el último año, porque debo decir que prácticamente desde julio del año 2015 hasta el día de hoy [agosto 2016] no se ha convocado al Consejo Consultivo de Fomento Cooperativo; pero antes sí y era muy regular y muy activo y se avanzaba bastante.

En noviembre del año 2002 se celebró en México D.F. el Foro Internacional de Economía Social y Solidaria, convocado por el Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES), enmarcado en el debate legislativo que llevaría a formular la Ley de Fomento Cooperativo poco después. En este evento intervino Fernando Herrera Ávila (2002), por entonces Presidente de la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social de la Cámara de Diputados, quien señaló:

Preguntémonos además sobre la relación o vínculo que existe entre la idea de revisión del marco jurídico e institucional de la economía social y solidaria y el concepto de fomento. ¿Qué relación existe? Yo pudiera comentarles, el día de hoy, que de acuerdo al derecho administrativo fomento es la acción de la administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidas a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o que se estiman de utilidad general.

Es y debe ser interés del Estado mejorar la situación económica, social y cultural de las personas con recursos limitados, así como fortalecer su espíritu de iniciativa; es y debe ser interés del Estado incrementar los recursos personales y el capital nacional, mediante el estímulo del ahorro, la supresión de la usura y la intermediación; es y debe ser interés del Estado fortalecer la cultura democrática y la distribución equitativa de beneficios porque estos sin lugar a dudas aumentan la renta nacional, los ingresos procedentes de exportaciones y las posibilidades de empleo sostenido, eleva el nivel de instrucción general y técnica de sus socios, incrementa el capital social de las propias comunidades...

Para construir, adicionar y tener un marco jurídico que verdaderamente sirva al sector es requisito indispensable, desde nuestro punto de vista, que se tenga el atributo de generar una dinámica de compartición, una dinámica corresponsable, una dinámica que se adecue a las nuevas necesidades y que se entienda que deben implementarse políticas no paternalistas, no intervencionistas, no asistencialistas, para llegar a la conclusión y a la comprensión de que la empresa social es una empresa que debe ser rentable, que debe otorgar beneficios a todos aquellos que deseen participar dentro de este esquema, que sea una dinámica subsidiaria y que identifique las facultades solidarias y las apoye para que sean desarrolladas (pp. 185-186).

Previamente, dentro de este mismo discurso, el Diputado Herrera Ávila (2002) trató sobre los objetivos últimos del cooperativismo, y señaló:

En la medida que exista certeza, que existan los instrumentos jurídicos necesarios, se puede avanzar para conseguir alcanzar estos sueños; un sueño donde el compromiso del sector cooperativo esté perfectamente definido y un sueño dónde el compromiso gubernamental esté también perfectamente definido (p. 184).

Hoy 16 años después, se propende por una política pública que promueva el desarrollo del sector social y solidario, lo cual implica un compromiso de los poderes públicos y de los sujetos de la política pública, y una conjunción de ideales entre ambas fuerzas. De lo contrario, las relaciones Estado-Economía social y solidaria seguirán siendo un juego de intereses dispersos, generador de conflictos permanentes entre las partes.

3.3.2.4 Uruguay

Para el caso de Uruguay, según Mercosur (2007):

Se considera que algunos planes públicos y puntuales han desarrollado cierta política de fomento, como lo es el Plan nacional de silos -Ley N° 15809 del 8 de abril de 1986- que crea el Fondo Nacional de Silos en cuya gestión se otorga participación a las cooperativas agropecuarias. Un ejemplo de lo anterior se establece en la ley 17.556, art.119, que permitió a través de cierta capitalización de las cooperativas, pasar a su favor la propiedad de los silos y abatir un buen porcentaje de la deuda de las cooperativas agrarias con el Banco de la República. Fue una medida que contó con el beneplácito de las cooperativas, la prueba de ello es que todas hicieron usos del mecanismo previsto en la ley (p. 142).

Dentro de todos los altibajos que ha tenido la economía social para el caso de Uruguay, es importante referenciar la creación del Ministerio de Desarrollo Social impulsado por el gobierno en 2005, donde se abocó la implementación del Plan Nacional para la Emergencia Social, contando con diferentes componentes, uno de ellos se focaliza en la creación de empleo, denominado Programa Trabajo por Uruguay (Rodríguez et al., 2006, p. 90).

En los últimos años se destaca la iniciativa *Plan Montevideo de Economía Social y Solidaria*, adelantada por académicos de la Universidad de la República. Desde años atrás, en el marco de la democratización del país, especialmente durante el gobierno de José Mujica, se dio apertura a la acción cooperativa y solidaria como componente esencial del desarrollo del país; en este contexto se aprecia una importante participación de académicos que, con sus estudios, refuerzan la política nacional en esta materia.

En el documento preparatorio del Plan Montevideo de Economía Social y Solidaria, presentado por el Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional, adscrito a la administración municipal, se parte de considerar que esta ciudad presenta muchas oportunidades para el desarrollo económico, ya que combina actividades diversas (industrial, turística, comercial y producción rural). Desde las definiciones públicas, su desarrollo económico debe estar orientado a la consolidación de proyectos inclusivos, democráticos, solidarios y productivos que sean generadores de ingreso para la población. En el diagnóstico de 2012 se sostiene que es un territorio que se percibe con altos niveles de inversión pública y privada que contribuyen al crecimiento y al reto de encontrar caminos para disminuir la pobreza. Aunque es una ciudad con alto nivel de vida, subsisten sectores poblacionales con bajos ingresos, lo que induce a promover oportunidades de trabajo entre grupos sociales específicos como las mujeres, jóvenes y trabajadores menos calificados.

Para lograr el propósito mencionado, el Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional se ha propuesto profundizar en la formación de políticas para el fortalecimiento de la economía social y solidaria, generando un plan de acción que incluye principalmente las actividades agropecuarias, con participación de los productores rurales. En tal sentido se señala en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de la República -FADU- (2012) que:

La Intendencia de Montevideo, en tanto gobierno local, está trabajando para establecer una alianza estratégica con el cooperativismo y la economía social en su conjunto para lograr una mejor distribución de la riqueza. Entendemos que el cooperativismo y la economía social son parte sustantiva de la estrategia de desarrollo, por lo cual desde el gobierno se deben generar políticas, instrumentos y acciones a fin de fortalecer este espacio económico impulsando una real democratización de la economía y la sociedad.

Las cooperativas y entidades de la economía social y solidaria representan un eslabón relevante en la incorporación de sectores sociales a la actividad productiva jugando un rol complementario con respecto a las políticas impulsadas desde el sector público. Constituyen también alternativas de inserción en el trabajo hacia los sectores más vulnerables de nuestra sociedad, hacia los jóvenes y hacia las mujeres (...)

La economía social y solidaria constituye el fundamento de una globalización humanizadora, de un desarrollo sustentable, amigable con el medioambiente, sociablemente justo, volcada a la satisfacción racional de las necesidades de cada uno de todas y todos los habitantes transitando un camino inter-generacional por la mejora de la calidad de vida y del hábitat (pp. 3-5).

El plan de acción, promulgado oficialmente a mediados de 2012, tiene participación de diversos actores: Ministerio de Desarrollo Social, Universidad de la República, Federación de Cooperativas de Producción (FCPU), representantes de ONG, el Centro de Promoción a la Dignidad Humana, el Instituto de Promoción Económico del Uruguay (IPRU) la Asociación Civil Grameen Uruguay y las Cooperativas de consumo. Este plan propone según la FADU (2012):

- Potenciar espacios institucionales de concertación Estado – sociedad civil propiciando el desarrollo local sostenido y sustentable.
- Dar visibilidad a la economía social, generar condiciones y campañas sobre consumo responsable, abordar la problemática de comercialización, incluyendo la presentación de productos que permitan mejorar la distribución y venta.
- Brindar soluciones que puedan ser apropiadas por unidades productivas de la base social para mejorar su desempeño.
- Conformar un grupo multidisciplinario que aborde el tema de diseño competitividad y desarrollo de los grupos productivos, trabajar en pro de lograr la marca social cooperativa o sello para la E.S y S.
- Gestionar un local comercial entre las Instituciones participantes de la propuesta.
- Crear un banco de datos de canales de comercialización, materias primas, productores e instituciones vinculadas al sector.
- Generar condiciones para optimizar el relacionamiento en la región y el intercambio de experiencias (pp. 8-10).

Se declara expresamente en este plan que: “el gobierno departamental se plantea ser motor en el impulso de este plan para revertir los procesos de informalidad, precariedad y segregación que se dan en los territorios” (FADU, 2012, pp. 8-10). Los elementos existentes en el caso de la Intendencia de Montevideo que generan los valores añadidos a la propuesta son:

- a) La economía social y solidaria se encuentra explícitamente desarrollada a partir de este período como uno de los ejes de trabajo centrales del Programa de Gobierno Departamental 2010-2015. Esto indica que existe un convencimiento de que el desarrollo de acciones en esta área de trabajo cuenta con el aval político-institucional de la gestión del Gobierno Departamental y ello ha posibilitado los avances que se han mencionado anteriormente, como por ejemplo la aprobación del Plan de Economía Social y Solidaria y el trabajo conjunto con organizaciones de la sociedad civil al respecto.
- b) La existencia de múltiples Convenios y Acuerdos Marco entre la Intendencia de Montevideo con diversos actores relevantes que pueden contribuir al desarrollo de la propuesta y maximizar la cobertura a los diferentes grupos beneficiarios de la acción. En este sentido se mencionan los Convenios entre la Intendencia de Montevideo y la Universidad de la República, el Ministerio de Desarrollo Social, La Federación de Cooperativas de Producción etc.

c) Montevideo también presenta desde hace 20 años una activa política de relacionamiento regional e internacional, por ejemplo, a través de la red de Mercociudades, que agrupa actualmente a más de 260 ciudades de América del Sur. Montevideo se desempeña como Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades, lo que posibilita y facilita los contactos fluidos con las ciudades de la región que impulsan o han impulsado políticas activas de economía social y solidaria. Específicamente en este terreno, Montevideo también desarrolla un trabajo significativo destinando recursos a la participación en la Unidad Temática de Desarrollo Económico Local de Mercociudades, donde se concentra precisamente el trabajo local-regional relacionado a las MYPES y las cooperativas de trabajo (FADU, 2012, pp. 8-10).

Desde esta perspectiva, se propusieron en el mediano plazo (por lo menos hasta el 2015), acciones tales como:

- Mejorar el conocimiento de las autoridades locales sobre el rol de la economía solidaria/social en la inclusión socio-laboral, creación de empleo y reducción de la pobreza.
- Fortalecer la capacitación de las autoridades locales en formulación e implementación de la gestión de las políticas públicas.
- Redimensionar la economía social/solidaria/informal y la prestación de servicios para promover la inclusión socio-laboral.
- Soportar los procesos de descentralización en la implementación de las políticas de inclusión laboral/social.
- Fortalecer el dialogo entre las autoridades locales y las asociaciones de la sociedad civil.
- Construir asociaciones multinivel y multisectorial a nivel local, regional, nacional, transnacional.
- Identificación e implementación de estrategias y acciones resultantes de la planificación compartida entre las autoridades locales y las asociaciones de la sociedad civil en el sector de inclusión socio-laboral y creación de empleo.
- Reorientación de la formulación de las políticas públicas locales frente a los resultados conseguidos.
- Fortalecer la economía social y solidaria propiciando un desarrollo local sostenido y sustentable con una estrategia participativa.
- Dar visibilidad a la economía social y solidaria, como una vía de desarrollo y de inclusión, difundiendo el consumo responsable y la alimentación saludable (FADU, 2012, pp. 8-10).

Juan Pablo Martí (2016), reconocido académico especializado en temas de economía social y profesor de la Universidad de la República, en entrevista concedida a los autores del presente estudio, ofrece una síntesis sobre la producción de políticas públicas en su país, tal como se indica a continuación:

P: Desde tu visión de la historia del cooperativismo y de la economía social en Uruguay: ¿ha habido políticas públicas positivas, en el sentido de generar desarrollo del cooperativismo y de la economía social?

R: Al respecto yo haría una distinción desde el 2005 en adelante y antes del 2005. Antes del 2005, en general, podemos hablar que son políticas fragmentarias, reactivas, aisladas; no ha habido una concepción del cooperativismo y de la economía social y solidaria en su conjunto; pero sí ha habido políticas dirigidas a algunos sectores del cooperativismo, esto previo al 2005.

Del 2005 en adelante se da el gobierno del Frente Amplio, el primer gobierno de Tabaré Vázquez, la coalición de izquierda que desplaza al gobierno del Partido Nacional y del Colorado, que habían gobernado los últimos 150 años. Entonces del 2005 en adelante sí podemos decir que hubo políticas pensadas y dirigidas hacia la economía social y solidaria, a las cooperativas, pero fueron políticas contradictorias en algunos casos, fragmentadas también, pero evidentemente la cantidad de políticas y el involucramiento de los poderes públicos con el sector fue mayor; yo creo que allí hay una gran diferencia, si pasamos a analizar lo que ha habido del 2005 en adelante, se concluye que hay por lo menos dos grandes momentos:

Uno que tiene que ver con la aprobación de la Ley 18.407 del 2008, es la Ley que renueva el marco jurídico del cooperativismo, que había sido aprobado hace mucho tiempo (en 1946); ya llevaba muchos años y el intento del movimiento cooperativo por cambiarlo se remontaba a 1974. O sea, hacía mucho tiempo que estaba la necesidad de cambiarlo y entre las novedades más importantes de la Ley del 2008 está la creación del INACOOOP (Instituto Nacional del Cooperativismo) para articular las políticas públicas hacia el sector. Un instituto con una función más que nada de promoción, más que de control y fiscalización, pero pasó a ser, de alguna manera, el referente en términos de políticas públicas, aunque desde los distintos ministerios se siguen haciendo políticas públicas sociales y cooperativas.

El otro hito es la aprobación del decreto del fondo de desarrollo, es un fondo para las cooperativas autogestionarias que se aprueba durante el gobierno de Mujica; este gobierno va a darle mucha importancia a la autogestión, de distintas maneras, muchas veces acertadas, a veces de manera desacertada; pero en el discurso la autogestión va a formar parte de uno de los temas más importantes del gobierno de Mujica.

P: ¿Propiamente en Montevideo se han producido políticas locales, esto es, desde el gobierno local, o de acuerdos del movimiento con el gobierno local?

R: Desde la década del 90, con la Intendencia de Montevideo en manos del Frente Amplio, se habían producido algunas acciones dirigidas hacia el cooperativismo pero tampoco nada relevante, ni nada de peso; esto es, no formó parte nunca dentro de las prioridades del gobierno municipal, aunque sí hubo un área dedicada al fomento de la producción de las pequeñas y medianas empresas, y dentro de eso entraba el tema de las cooperativas, pero hay otros gobiernos locales que han avanzado más que el gobierno de Montevideo, que es el gobierno más importante.

P: Cuéntenos un poco de las experiencias de otros gobiernos locales.

R: Creo que lo más importante, lo más interesante, es lo que se hizo en el gobierno del Departamento de Canelones. El gobierno del Departamento de Canelones, desarrolló un plan junto con la Corporación Italiana, la Federación de Cooperativas de Producción y las cooperativas de trabajo, para la promoción de cooperativas dentro de la zona de influencia del departamento y se han hecho cosas interesantes; algunas incipientes, pero se ha colocado el tema en la agenda pública y ha sido importante y han sabido aprovechar otro hito que tiene que ver con una Ley aprobada en 2006 que es la Ley de Cooperativas Sociales, un poco a la manera italiana. Las cooperativas sociales han significado una política pública de inclusión a través del trabajo, se enmarca en el modelo del Programa Argentina Trabaja o las Cooperativas Sociales Italianas, buscando que la herramienta cooperativa permita la inclusión de población vulnerable a través del trabajo cooperativo.

P: En general, mirado desde el orden nacional, ¿cuáles son las orientaciones o los intereses que manifiestan estos gobiernos contemporáneos, con respecto a producir políticas públicas o acordar políticas públicas?

R: Creo que las políticas públicas siguen con problemas de coherencia. Por ejemplo, en lo que tiene que ver con el sector cooperativo de crédito y desarrollo financiero ha sido escaso, mínimo, y ha entrado dentro de las regulaciones del Banco Central; ha habido poco o no ha habido política de fomento; hay algunas cosas que se han hecho en el INACOOOP para promover el crédito cooperativo, pero normalmente muy poco.

A nivel del cooperativismo de trabajo sobre todo lo que se trae del gobierno anterior, existe el FONDES para la promoción de la autogestión y de las empresas recuperadas; ha significado una inyección de capital importante; se inyectaron unos 100 millones de dólares (que para Uruguay es muchísimo dinero) en empresas autogestionarias, muchas veces muy malo, a pérdida, y muchas veces en empresas cooperativas que no tenía sentido inyectarle.

A nivel del agro, las cooperativas han contado con una política interesante de apoyo y de fomento desde el Ministerio de Agricultura; y, también, una cosa muy interesante son las políticas de colonización. El Instituto Nacional de Colonización ha promovido -cosa que no había hecho en los 50 años-, la colonización bajo formas asociativas. Asociación de pequeños productores rurales para colonizar un predio o incluso predios de producción cooperativa integral, son algunas de las cosas bien interesantes.

P: ¿Esas propuestas han tenido efectos positivos que se puedan medir ya en el 2016?

R: Sí, porque además me está faltando una política que es de suma importancia. Se trata de la dirigida a las cooperativas de vivienda. Estas cooperativas se han duplicado o triplicado en los últimos 10 años y eso tiene que ver con una política deliberada en el Ministerio de Vivienda, de promover la creación de cooperativas de vivienda como una buena solución habitacional, eficiente, barata, que construye ciudad y aporta al urbanismo.

Entonces, las políticas públicas que más impacto han tenido son: la de promoción de vivienda, en cierta medida la promoción de la autogestión a través de la inyección de capitales, la política de cooperativismo agrario y también la de promoción de las cooperativas sociales, que hoy se cuenta con unas 300 o 400 y se ha mostrado como una herramienta útil para sacar ciertos sectores de la población de situaciones de pobreza.

P: En resumen, ¿cuáles son las diferencias grandes que encuentras entre la experiencia anterior al 2005 y la de los últimos 10 años?

R: Primero está bien vista la formula cooperativa. Entonces hoy en día desde distintos sectores de izquierda -que eran tradicionalmente muy estatistas-, se ha tomado la bandera de la autogestión. Por ejemplo, la Central Sindical, que hace 10 o 15 años atrás veía la recuperación de empresa por parte de los trabajadores como intento de la burguesía de coartar a los trabajadores y convertirlos en pequeños burgueses, hoy en día defiende la bandera de la autogestión. Entonces, desde la izquierda ha habido una aceptación de la herramienta cooperativa y de la economía social y solidaria y desde la derecha se ve con buenos ojos algunos intentos de cooperativas agrarias, etc. Yo creo que lo más importante es la aceptación, de una gran parte de las fuerzas políticas, de que la economía social y solidaria es una herramienta útil para el desarrollo económico y social.

3.3.2.5 Argentina

En este punto se abordan las experiencias más importantes de la política pública de Argentina referidas a la economía social; se inicia con parte de la historia y se ilustran aquellos aspectos que han impactado en pasadas décadas.

En el año 1911 se fundó el Museo Social Argentino (MSA), que fue la institución que puso énfasis al mutualismo y cooperativismo como respuestas a la situación social; el objetivo fundamental consistía en recoger y transmitir información sobre la economía social y difundir el asociativismo como solución a los problemas que surgieron de la crisis social (Zanzottera, 2002, p. 5). Hacia adelante se distinguen tres etapas del desarrollo del MSA:

1°) desde 1912 a 1914, se centró en la organización institucional; 2°) 1915 a 1916, marcado por los inicios de la 1ª Guerra Mundial y por el repliegue a los países latinoamericanos; y, 3°) de 1917 a 1924, de consolidación de las ideas (Zanzottera, 2002, p. 14).

Estas últimas específicamente relacionadas con la economía social, donde finalmente se organiza el Centro de Estudios Cooperativos, con el fin de documentar y difundir el desarrollo del cooperativismo en Argentina y establecer vínculos con instituciones análogas, que luego se ven truncadas por problemas económicos, teniendo que fusionarse en el año 1926 con la Universidad de Buenos Aires (Zanzottera, 2002, p. 14).

En el actual milenio es importante destacar el impacto económico de los circuitos económicos locales, de economía popular y solidaria, además de propiciar estructuras (con el apoyo de promotores y activistas) que potencien formas cooperativas y mutualistas, y redes solidarias que propicien nuevas relaciones de trabajo (Coraggio, 2002). Las nuevas formas solidarias son posibles a partir de la formación de redes de trueque que potenciaron actividades de trabajo en el mercado, las cuales: “no tienen valor, como tiene valor económico el generar valores de uso que satisfacen necesidades de manera directa sin pasar por el mercado” (Coraggio, 2002, p. 13), para lo cual se necesita revisar los sistemas normativos de la actividad económica del país.

La política pública de gran impacto social es el Programa Federal de Emergencia Habitacional, cuyo fin en su momento fue solucionar la emergencia, tanto habitacional como laboral, para lo cual convocó a los beneficiarios del denominado “Plan Jefes y Jefas de Hogar” organizados en cooperativas de trabajo, para la construcción de viviendas. El programa se llevó a cabo en 17 provincias; esto implicó que 26.448 cooperativas se reincorporaran al ámbito laboral y que 3.186 viviendas fueran terminadas, con

una inversión total de 358 millones de pesos. Lo anterior, permitió, en su momento (2001-2002), la mejora de la situación social; consecuentemente, además, contribuyó a disminuir la pobreza y la indigencia en Argentina (Arroyo, 2006, pp. 6-8).

En los últimos años se han forjado debates mediante los cuales se busca reactivar políticas públicas para el fortalecimiento del cooperativismo y otras organizaciones de economía social y solidaria. En esta dinámica se sitúan las propuestas que reposan en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), organismo centralizado del Ministerio de Desarrollo Social, que tiene la misión de favorecer la promoción y desarrollo de cooperativas y mutuales de Argentina. Las iniciativas en todo el territorio se desarrollan por medio de universidades, el Consejo Federal Cooperativo Mutual y otros organismos nacionales (Vuotto, 2009, p. 4).

De otro lado, se materializó en agosto de 2003, y hasta 2008, el plan “Manos a la Obra” que se extendió a

62,569 unidades productivas en el ámbito urbano, en las que un total de 534.115 pequeños productores fueron beneficiados con una inversión de \$373.706.849. Se destaca también el Plan de Políticas Sociales para el bienio 2009-2011 con un convenio de inversión social con el Ministerio de Planificación para el fortalecimiento y promoción de 1.000 nuevas cooperativas, con lo que se aseguró 60.000 empleos directos más (Vuotto, 2009, p. 7).

Además, se debe mencionar el “Plan de Ingreso Social con Trabajo”, para desarrollarse en el 2009, el cual se puso en marcha en varias etapas con una “asignación de 1.500 millones de pesos con el objeto de generar 100 mil nuevos puestos de trabajo”. Se desarrolló de manera escalonada en barrios, villas y aglomerados del conurbano bonaerense con alta vulnerabilidad social, así como de otras zonas geográficas; adicionalmente, para garantizar la transparencia contó con la auditoría de la Universidad Tecnológica Nacional (Vuotto, 2009, p. 9).

En lo pertinente al Plan Nacional se propuso expresamente una estrategia basada en el desarrollo fuerte del sector de economía social y solidaria, con enfoque en el trabajo, priorizando las formas esencialmente asociativas, apoyándolas con recursos de crédito, asesoría técnica, capacitación y otros bienes públicos básicos. En torno al conocimiento, desarrollo y actitudes, han sido requeridas por parte del Ministerio de Desarrollo Social, “universidades, institutos tecnológicos, empresas, ONGs y todas las organizaciones para la constitución de una plataforma cooperativa que provea servicios a los colectivos emprendedores y a los gobiernos locales” (Coraggio, 2003, p. 8).

En consecuencia, lo cierto es que, con apoyo en la planificación prospectiva y con la participación de los actores, quienes deben ver representados sus intereses, es indispensable

superar el inmediatez, dando respuesta a la emergencia con una estrategia sostenible como política de Estado sustentada no solo en la continuidad de los dirigentes de turno sino en el consenso y la acción activa de organizaciones con otra duración (Coraggio, 2003, p. 10).

El alcance masivo del Programa “Argentina Trabaja” que fue descentralizado en los municipios, presenta experiencias laborales muy diversas. Las cooperativas creadas por este programa tienen un funcionamiento particular que dista de las cooperativas “tradicionales”; desde su inicio son vistas como de “asociatividad forzada”, “debido a que éstas no se forman por la unión voluntaria de sus integrantes, sino por efecto de la política social” (Hopp, 2012, p. 12). Al respecto, se concluye que desde el año 2003 la economía social, concebida como una estrategia importante de “inclusión social”, de generación de trabajo asociativo y autogestionado, desde el lanzamiento del Programa “Argentina Trabaja”, se observó que en la implementación como política social tuvo una débil articulación a nivel de la producción (Hopp, 2012, p. 17).

En la dirección antes citada, desde agosto de 2003 se lanzó el programa Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, que fuera uno de los proyectos más novedosos en la transición de las políticas de corte neoliberal, hacia lo que llamaron “políticas públicas activas”, con el propósito de mejorar los ingresos de la población vulnerable dando respuesta al desempleo y la exclusión social; y en la escala local se enfocó en la política pública en la triada “Desarrollo Local, Economía Social y Trabajo Asociado”, con la cual se “brindó apoyo técnico y financiero a proyectos o acciones socio-productivas y financiando maquinaria, herramientas e insumos para emprendimientos productivos, de servicios o comerciales” (Rodríguez, 2012, p. 8).

Otro de los cambios importantes en términos de política pública fue la creación de la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI), que se dedicó a la gestión de fondos públicos en forma de créditos para emprendimientos de la economía social con fundamento en la Ley Nacional 26.117. Esta política permitió consolidar y extender el desarrollo de los emprendimientos socio-productivos apoyados en el Plan Manos a la Obra, vinculando la organización popular (Rodríguez, 2012, p. 9).

De otro lado, es importante destacar el rol y el impacto de las universidades en la relación de los

Estados y las Políticas Públicas por él diseñadas, en tanto que incorporaron el trabajo comunitario en los currículos de las universidades nacionales y las prácticas sociales obligatorias, articulado con el Programa de Voluntariado Universitario del Ministerio de Educación Nacional de Argentina (Rodríguez, 2012, p. 11).

Para finalizar, desde hace dos décadas la económica social y solidaria ha tenido importante relevancia en Argentina a partir de los ya citados Plan Nacional Manos a la Obra y Plan Federal de Vivienda, y el posterior Programa de Ingreso Social con Trabajo, como apuesta de la participación del cooperativismo como fuente de empleo y de desarrollo local y social (Acosta y Srnec, 2011, p. 2).

Situación que había sido identificada desde la articulación de cooperativas de segundo y tercer grado, por Sánchez (2003): ellas “detentan la autoridad conjunta, actúan en forma coordinada en la representación gremial promoviendo intereses cooperativos y separadamente, en cuanto a los fines específicos, manteniendo autonomía” (como se citó en Acosta y Srnec, 2011, p. 6). Lo que más interesa sobre este hecho es la actuación de las cooperativas de tercer grado en Argentina.

Existen cuatro confederaciones de cooperativas en el país desde mediados del siglo XX: ConinAgro (Confederación Intercooperativa Agropecuaria Coop Ltda, 1958); Cooperar (Confederación Cooperativa de la República de Argentina Ltda, 1962); la tercera se creó en los primeros años de la recomposición democrática de la última dictadura militar (1976-1983); y la más reciente, CNTC (Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo, 2009), da cuenta del importante crecimiento y fomento gubernamental hacia las cooperativas de trabajo tras la crisis del 2001 (Acosta y Srnec, 2011, p. 8).

En consecuencia, es importante destacar, y es de indudable realidad no solo para Argentina, que las políticas sociales son indispensables como presupuestos del régimen social de acumulación; y se constata históricamente que han cumplido una función indirectamente reguladora de las condiciones de venta y uso de la fuerza laboral (Danani, 2004, p. 4). Al respecto, se debe destacar que “en las políticas sociales se expresan y se construyen, simultáneamente, los modos de vida y las condiciones de reproducción de la vida de una sociedad -la vida social-”, tal como se evidencia en las experiencias expuestas en este texto. Sin embargo, debe acotarse que dependen de la hegemonización político-cultural y que además hay aspectos que son transitorios, considerando el movimiento social:

Por un lado abarata para el capital el costo de la reproducción de la fuerza de trabajo, pero a la vez potencialmente refuerza la capacidad de resistencia de los trabajadores ...se trata, repito, de un movimiento contradictorio, irresoluble en los propios términos de las sociedades capitalistas, en la medida en que ambos contenidos están irremedialmente presentes (Danani, 2004, p. 10).

Lo cierto es que nada es permanente y universal, como tampoco los mercados, para desgracia del neoliberalismo.

Referencias

- Acosta, M. C. y Srnec, C. C. (2011). Estrategias de acción e incidencia en las políticas públicas de las cooperativas de tercer grado en Argentina. *Visión de futuro, julio-diciembre 2011*, 15 (2), pp. 1-23. Recuperado de http://revistacientifica.fce.unam.edu.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=251&Itemid=61
- Arroyo, D. (2006). *Financiamiento de políticas públicas: "Hacia políticas sociales de segunda generación"*. Buenos Aires, Argentina: Mimeo.
- Arruda, P. (2005). La reforma agraria en América Latina: una revolución frustrada. *OSAL: Observatorio Social de América Latina*, 6(16), 1-2. Recuperado de <http://base.d-p-h.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8775.html>
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (2006). Ley de fomento cooperativo. México D.F.: Gobierno del Distrito Federal.
- Ballarín Marcial, A. (1965). Principios generales de la reforma agraria integral. *Revista de estudios agro sociales*, (52), 200-204. Recuperado de http://www.mapama.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_reas/r052_06.pdf
- Bandeira Greño, P., Atance Muñiz, I., y Sumpsi Viñas, J. M. (2004). Las políticas de desarrollo rural en América Latina: requerimientos de un nuevo enfoque. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, (51), 115-136. Recuperado de http://www.javeriana.edu.co/ier/recursos_user/documentos/revista51/115_136.pdf
- Barco Serrano, S. (2012). Las políticas públicas de economía social y el diálogo entre los actores públicos y la economía social en España. *Revista Universitas Forum*, 3(2). Recuperado de <http://universitasforum.org/index.php/ojs/rt/prINTERfriendly/110/435>.
- Borge, D. (2009). Análisis de las políticas públicas en economía social y su impacto en la promoción de las empresas solidarias en Andalucía. Sevilla, España: Fundación Escuela Andaluza de Economía Social, EAES. Recuperado de http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/InformacionEstadisticayCartografica/RevistaEconomia_Social.pdf

- Carmona, R. R. (2008). Nuevas políticas públicas y sistemas de governance en los distritos industriales italianos. *Economía, sociedad y territorio*, 8(28), 847-878. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212008000300003&lng=es&tlng=es.
- Carvalho de Franca Filho, G., Laville, J. L., Medeiros, A., y Magnen, J. P. (2006). *Ação pública e economia solidária uma perspectiva internacional*. Porto Alegre, Brasil: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *La política de reforma agraria y tierras en Colombia*. Bogotá, Colombia: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Chaves, R. (2012). Las políticas públicas y las cooperativas. *Revista Ekonomiaz. Revista vasca de economía* (79), 168-199. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3876141>
- Chaves, R. y Monzón, J. L. (2003). La economía social y la política económica. En: R. Chaves (Ed.), *Elementos de economía social: Teoría y realidad* (pp. 7-26). Valencia, España: Universidad de Valencia.
- Chonchol, J. (2003). *La reforma agraria en América Latina*. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Bolivia/cides-umsa/20120904012018/10reforma.pdf>
- Coraggio, J. L. (2002). *Ante las políticas sociales: articular, pero cambiando su sentido*. Recuperado de <http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/Antelaspol%EDticassociales.pdf>
- Coraggio, J. L. (2003). *Las políticas públicas participativas: ¿Obstáculo o requisito para el desarrollo local?* Ponencia presentada en el *II Seminario Nacional*, Buenos Aires, Argentina.
- Danani, C. (2004). El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social. En: C. Danani (Comp.), *Política social y economía social, debates fundamentales*. Buenos Aires: Altamira. Recuperado de <http://polsocytrabiigg.sociales.uba.ar/files/2014/03/DANANI.pdf>
- Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de la República -FADU-. (2012). *Plan Montevideo Economía Social y Solidaria*. Montevideo: FADU. Recuperado de <http://www.fadu.edu.uy/patio/wp-content/uploads/downloads/2012/04/plan-ESS-en-texto.pdf>
- García, A. (1976). *Las cooperativas agrarias en el desarrollo de América Latina*. Bogotá, Colombia: Colatina.
- García-Müller, A. (2014). *Derecho cooperativo y de la economía social y solidaria*. Mérida: Texto virtual.

- Gómez Da Silva, J. (1966). El problema de la reforma agraria. *Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas. III Curso anual interdisciplinario del IICA*, Bogotá: Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas-IICA.
- Herrera Ávila, F. (2002). *El fomento cooperativo. FONAES. Foro Internacional de Economía Social y Solidaria*, México, Cámara de Diputados-FONAES.
- Herrero-Blasco, A. (2013). La economía social: su función económica y las políticas públicas de fomento. *Revista pensamiento y análisis*, (15), 77-92. Recuperado de www.e-revistas.uji.es/index.php/recerca/article/download/1135/1266
- Hopp, M. V. (2012). Entre la promoción de la economía social y la asistencia: la experiencia del programa "Argentina Trabaja" en el conurbano bonaerense. En: C. Crisorio, D. Plotinski, V. Mutuberría, y A. Pisnoy (Directores de publicación), *La economía social y solidaria en la historia de América Latina y el Caribe. Cooperativismo, desarrollo comunitario y Estado* (pp. 1-16). Congreso internacional de ADHILAC y III Jornadas de Historia del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Buenos Aires: ADHILAC.
- Jácome Estrella, H. (2016). Avances y desafíos de la economía popular y solidaria en el Ecuador. La experiencia de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. En: F. Rhon (Comp)., *Economía solidaria, historias y prácticas de su fortalecimiento: serie de estudios sobre economía popular y solidaria* (pp. 19-34). Ecuador: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.
- Mance, E. A. (2003). *Governo Lula e economia solidária -desenvolvimento sustentável, geração de trabalho e renda e erradicação da fome*. Recuperado de <http://www.ecosol.org.br/EuclidesMance>.
- Martí, J. P. (julio de 2016). Entrevista de audio. Sao Paulo.
- Medeiros, A. y Dubeux Gervais, A. M. (2006). Recife: apoyo al desarrollo de la economía popular y solidaria. En: G. Carvalho de Franca Filho, J. L. Laville, Al. Medeiros, y J. P. Magnen (Edits.), *Ação pública e economia solidária uma perspectiva internacional* (pp. 155-169). Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

- Mercosur. (2007). *Políticas públicas en materia de cooperativas: Reunión especializada de cooperativas del Mercosur*. Recuperado de <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2009/03232.pdf>
- Moreno Vida, M. N. (2013). Los acuerdos de concertación social, con especial atención al Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía. *Revista Temas Laborales*, (120), 85-122. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4507871.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo -OIT-. (1942). Perú: Desarrollo del movimiento cooperativo. *Boletín de Informaciones Cooperativas* (6, Año XIX).
- Organización Internacional del Trabajo -OIT-. (1944). Las comunidades indias y la cooperación agrícola. *Boletín de Informaciones Cooperativas* (12, Año XXI), 7.
- Organización Internacional del Trabajo -OIT-. (1963). *Actas de la 157ª reunión del Consejo de Administración*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo -OIT-. (1966). *La OIT y América Latina*. Bienne, Suiza: Gravor.
- Organización Internacional del Trabajo -OIT-. (2001). *89ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo* (Promoción de las Cooperativas, Informe V-1). Ginebra: OIT. Recuperado de <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc89/pdf/memo.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas -ONU-. (2014). *La economía social y solidaria y el reto del desarrollo sostenible: un documento de posición elaborado por el Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Economía Social y Solidaria*. Recuperado de <http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/search/F7443A8DB51FD0ECC1257D1E0034DCB1?OpenDocument>
- Oszlak, O. (1971). Reforma agraria en América Latina, una aproximación política. *International Review of Community Development*, (26-26). Recuperado de <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/reforma%20agraria%20en%20america%20latina.pdf>
- Pereira Moraes, L. y Bacic, M. J. (enero-marzo, 2010). Políticas públicas emancipatórias no Brasil: uma análise acerca das possibilidades de geração de emprego e renda a partir da economia social e solidária. *Bahía, Análise & Dados Salvador*, 19(4), 913-930. Recuperado de http://www.oibescoop.org/estudios_e_investig/politicas-publicas-emancipatorias-no-brasil-uma-analise-acerca-das-possibilidades-de-geracao-de-emprego-e-renda-a-partir-da-economia-social-e-solidaria/

- República del Ecuador: Consejo Nacional de Planificación. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo del Ecuador "Plan nacional para el buen vivir 2013-2017. Todo el mundo mejor"*. Recuperado de <http://documentos.senplades.gob.ec/Plan%20Nacional%20Buen%20Vivir%202013-2017.pdf>
- Rodríguez, M. E. (2012). El cambio en la política social argentina y su vínculo con las organizaciones sociales. En: C. Crisorio, D. Plotinski, V. MUtuberría, y A. Pisnoy (Directores de publicación). *La economía social y solidaria en la historia de América Latina y el Caribe. Cooperativismo, desarrollo comunitario y Estado* (pp. 1-16). Congreso internacional de ADHILAC y III Jornadas de Historia del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Buenos Aires, Argentina: ADHILAC.
- Rodríguez, M., Barría, C., Soria, C., Dabezies, M. J., Marti, J. P., Camilletti, A., Guidini, J., y Herrera, A. (2006). Políticas públicas de fomento del cooperativismo de trabajo en el Cono Sur: balance y propuestas. *uniRcoop*, 4(1). Recuperado http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/43724/Documento_completo.pdf?sequence=1
- Rojas, J. J. (2015a). *Alegato en pro de la impostergable necesidad de contar con una institución referente del cooperativismo nacional en la estructura del Gobierno Federal*. México: Departamento de Sociología Rural de la Universidad Autónoma Chapingo.
- Rojas, J. J. (2015b). *Estudio de política pública comparada de fomento cooperativo*. México: Ciudad de México.
- Rojas, J. J. (agosto de 2016). Entrevista de audio. Medellín.
- Salvatori, G. (2015). *Las políticas públicas para el fomento de la economía social y solidaria en países europeos*. Recuperado de <http://reciprocamente.eurosocial-ii.eu/las-politicas-publicas-para-el-fomento-de-la-economia-social-y-solidaria-en-paises-europeos-gianluca-salvatori/>
- Sánchez, J. (2016). Institucionalidad y políticas para la economía popular y solidaria: balance de la experiencia ecuatoriana. En: F. Rhon (Compilador), *Economía solidaria; historias y prácticas de su fortalecimiento: serie de estudios sobre economía popular y solidaria* (pp. 35-48). Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.
- Sarria, A. M. (junio-noviembre, 2009). Acción colectiva, espacio público y economía solidaria en el sur de Brasil. *Revista Pueblos y Fronteras*, 4(7), 30-63. Recuperado de <http://base.socioeco.org/docs/a0611559003.pdf>

- Sarria, A. M. (2006). Las políticas públicas de economía solidaria en Rio Grande del Sur. En: G. Carvalho de Franca Filho, J. L. Laville, A. Medeiros, y J. P. Magnen (Eds.), *Ação ipública e economia solidária uma perspectiva internacional* (pp. 171-181). Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Schwengber, M., Fae Praxedes, S., y Zoqui Parra, E. (2006). Programa de oportunidades solidarias: construyendo una política pública de economía solidaria. En: G. Carvalho de Franca Filho, J. L. Laville, A. Medeiros, y J. P. Magnen (Eds.), *Ação ipública e economia solidária uma perspectiva internacional* (pp. 293-297). Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Singer, P. (enero, 2008). Relaciones entre sociedad y Estado en la economía solidaria. *Iconos, Revista de Ciencias Sociales*, (33), 51-65. Recuperado de revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/download/320/311/
- Vuotto, M. (2009). El cooperativismo de trabajo frente a la crisis: las políticas públicas orientadas al sector en la Argentina. *Segundo Seminario Internacional del Observatorio Ibero-Americano de Economía Social y Cooperativa –Oibescoop*. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Zabala Salazar, H. E. y Cueto Fuentes, E. N. (2016). *Una aproximación al estudio comparado de los enfoques y prácticas de política pública para la economía social y solidaria en América Latina*. En: CLADHE. V *Quinto Congreso Latinoamericano de Historia Económica*, São Paulo, Brasil, 19 a 21 de julio de 2016. Simposio: Hacia la consolidación de la economía social y solidaria en América Latina. Debates, revisiones y nuevas perspectivas.
- Zanzottera, M. G. (2002). Las políticas económicas y sociales de la Argentina (1911-1924). En: C. Crisorio, D. Plotinski, V. Mutuberría, y A. Pisnoy (Dirección de publicación), *La economía social y solidaria en la historia de América Latina y el Caribe. Cooperativismo, desarrollo comunitario y Estado* (pp. 5-16). Congreso internacional de ADHILAC y III Jornadas de Historia del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Buenos Aires, Argentina: ADHILAC.
- Zuñiga Puntriano, V. (marzo, 2011). Cooperativismo, economía solidaria y políticas públicas: la trayectoria del Ingenio Catende. *Revista CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais-* (16), 232–248. Recuperado de <http://www.cchla.ufpb.br/caos/n17/17.%20zuniga,%20victoria%20cooperativismo,%20economia%20solidaria%20y%20politicas%20pblicas-%20232-248.pdf>

Capítulo 4

**Las políticas públicas para la
economía solidaria en Colombia**

4.1 Breve recuento del proceso histórico para su formación

4.1.1 Procesos generales hasta 1990

De acuerdo con los análisis históricos más reconocidos en materia de formación de la legislación cooperativa colombiana, la Ley 134 de 1931 fue la primera norma jurídica promulgada en este país para la regulación del sector cooperativo. Estuvo mediatizada por la presencia de una nueva coyuntura nacional, en la que a este sector se le entregó la función particular para hacer posible una mejor estructuración de la economía del país: ser un canal de mercado interno. El gobierno liberal instaurado en 1930 legisló en estas materias buscando incorporar el cooperativismo a la estrategia de desarrollo capitalista y también para vincularlo a la estructura impositiva de la norma jurídica. Desde esa época, estas formas organizativas han sido reconocidas como un tipo especial de empresa privada sobre las que diferentes agencias gubernamentales han ejercido una influencia paternalista e intervencionista pretendiendo hacerles cumplir un papel paliativo con relación a las demandas de bienestar exigidas por los trabajadores agrarios y urbanos.

En estos inicios, las expresiones organizativas cooperativas fueron, así mismo, un instrumento para la autodefensa económica de los trabajadores, aunque observándose un crecimiento sin ideología, ni proyecto económico y político de gran alcance. Así fue como en los primeros treinta años de institucionalización jurídica del cooperativismo colombiano se configuró una política de Estado frente a este sector que se identifica como de naturaleza unilateral, utilitarista, paternalista e intervencionista.

En verdad que los acuerdos políticos suscritos en 1930 contribuyeron al avance del proceso de desarrollo capitalista en Colombia, pero tal coalición política presentaba debilidades en su estructura y, por eso, en el contexto de implementación de estrategias económicas liberales, esa cadena se fue rompiendo de a poco, dando como resultado la aparición de una fuerte violencia partidista que marcó la historia colombiana en las décadas siguientes. Durante la segunda mitad de los cuarenta se desató el enfrentamiento sectario, desapareciendo el pacto político y formando ríos de sangre aportados por el pueblo por efecto de las acciones de violencia institucional. En 1958, resultado de la intensa violencia que se experimentó y los desequilibrios que surgieron, se forjó la alianza del Frente Nacional.

En el amanecer de los años sesenta el sector cooperativo inicia una nueva etapa en su desarrollo, la cual se visibiliza dentro de la estrategia de recomposición de las instituciones estatales y de nuevo ordenamiento de la cotidianidad económica y social del país. La nueva alianza política asume la dirección del Gobierno Nacional, de la cual surge la propuesta de articular las diferentes fuerzas enfrentadas para adelantar acciones de reconstrucción del Estado y poner fin a ideologías populistas dictatoriales. En

esa perspectiva, al sector de la economía solidaria, específicamente a las cooperativas, se les otorgaron otras funciones articuladas con la mencionada estrategia, especialmente para cumplir un papel que pudiera llamarse de reciclaje de las actividades financieras de los trabajadores.

Los dirigentes cooperativos aceptaron los nuevos términos misionales y establecieron relacionamiento con el Estado, aliándose con el propósito de consolidar un subsistema financiero, que habría de cumplir una función de intermediación monetaria. Dicho acuerdo impulsó el crecimiento social y económico de este movimiento y comprometió al Estado para promoverlo. El movimiento cooperativo, de esta forma, participó en el ordenamiento económico y social del país, pero sin autonomía en proyectos de largo plazo, sin prospectiva alguna, pero aprovechó la coyuntura para zafarse del paternalismo de años anteriores, aunque aceptando el intervencionismo de Estado. La reorientación en esta línea hizo del cooperativismo colombiano un movimiento más pragmático y más economicista que no incidió como protagonista en procesos de transformación social-económica, sino que se enmarcó dentro de un sistema predominante en lo económico, incoherente con la filosofía de la economía solidaria.

Ese proceso consciente de expansión cooperativa, centrado en lo financiero, acrecentado a comienzos de los años ochenta como consecuencia de la crisis bancaria; fue un momento especial aprovechado por muchas cooperativas para ampliarse e impulsar la conformación de un sistema financiero del cooperativismo y la creación de la banca cooperativa. En este proceso se configuraron tres situaciones que definieron tendencias en las nuevas maneras de relacionamiento con el Estado: 1) los grupos financieros de corte tradicional descubrieron que el cooperativismo pudiera ser, hacia el futuro, un peligroso competidor y formaron estrategias políticas y sociales para derribarlo; 2) el propio Estado, haciendo de vocero de los primeros, produjo políticas de desestimulo y de profunda acción fiscalizadora; 3) las cooperativas empezaron la formulación de sus propios modelos de crecimiento (en muchos casos emulando las prácticas de sus estructuras de Integración) en el propósito de responder a las amenazas del medio político-económico.

Estas circunstancias condujeron a la formación de un nuevo marco de relaciones con el Estado, preparándose condiciones para que se abrieran estrategias de modernización en sus estructuras. Esta función fue dispuesta en la Ley 79 de 1988 y en los actos administrativos (Decretos Reglamentarios) que se sucedieron hasta que se promulgó la Constitución Política de 1991.

4.1.2 Balance general de las políticas públicas en relación con el sector de la economía solidaria en Colombia.

Las tendencias relacionadas con las políticas estatales en Colombia, con respecto a economía solidaria se resumen según Zabala Salazar (2003), en las siguientes:

Período comprendido entre mediados de los años 30–inicios de los años 50: esquema paternalista y autoritario para las organizaciones cooperativas. Los gobiernos que participan de esta tendencia son: Enrique Olaya Herrera (1930-1934), Alfonso López Pumarejo (1934-1938), Eduardo Santos (1938-1942), Alfonso López Pumarejo (1942-1945), Alberto Lleras Camargo (1945-1946), Mariano Ospina Pérez (1946-1950), Laureano Gómez Castro (1946-1950), Roberto Urdaneta Arbeláez (1951-1953), Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957), Junta Militar de gobierno (1957-1958).

Período comprendido entre la década de los 60 y primer cuatrienio de los años 70: se da una generalidad de relación amistosa con el sector, legislación profunda e intensa, con relación al tema de la economía solidaria; políticas de fomento hacia la autogestión, grandes presiones del sector cooperativo hacia los gobiernos de turno; el Estado apoyó las minorías y formas autogestionarias, para contribuir al desarrollo de políticas macroeconómicas. Entre 1966-1970; se da una actividad legislativa muy especial, dirigida al sector cooperativo, especialmente en los sectores educativo, agrario, de consumo y en el sector vivienda. Los gobiernos que participan de esta tendencia son: Guillermo León Valencia (1962-1966), Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), Misael Pastrana Borrero (1970-1974).

Período 1970-1974: se formuló un plan de desarrollo nacional como resultado de diferentes misiones del orden internacional. Aunque el comienzo del gobierno traía las características del período anterior en cuanto a relaciones amistosas con el sector, también se dio un momento crítico, por lo cual se utilizó el sector para avanzar en el mejoramiento de la infraestructura educativa en el área urbana en el país. Este gobierno correspondió a Misael Pastrana Borrero.

Período 1974-1978: por primera vez el Estado incluye de manera determinante en las políticas económicas, acciones en relación con una línea que delimitara el comportamiento para el sector de la economía solidaria y muy especialmente para las cooperativas. Se disminuye el paternalismo y se combina con intervencionismo. Se inaugura la etapa del *“estremecimiento cooperativo”*, centrado en fiscalización severa, líneas de créditos especiales para el sector, fomento e integración del mismo. El gobierno que lideró esta tendencia corresponde al del Presidente Alfonso López Michelsen.

Período 1978-1982: en este período correspondiente al gobierno de Julio César Turbay Ayala, no se incluyen las cooperativas en las estructuras de gobierno.

Período 1982-1986: se aceptó al sector de la economía solidaria, especialmente al sector cooperativo como fuerza importante del país, para ponerle freno a la concentración de poderes, apoyar la generación de empleo y la producción de bienes y servicios.

Se consideraron las observaciones de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- con relación a las cooperativas y la adecuación de las estructuras básicas para incursionar con estructuras empresariales que apoyen las dinámicas de crecimiento de la economía.

En este período se reconoce el *"Decálogo cooperativo"*, se da un reconocimiento al sector de la economía solidaria, especialmente al cooperativismo como motor de desarrollo nacional, necesario para complementar las acciones gubernamentales en materia social, pero también se exigen resultados.

Se da la creación del Departamento Nacional de Cooperativas -DANCOOP- y con él, la Formulación del Plan de desarrollo para el sector de la economía solidaria, soportado en el cooperativismo; se reconoce la importancia del sector para el desarrollo de otros sectores más débiles de la población colombiana.

Con la crisis 1980-1983, no se pudieron concretar las políticas financieras y, por el contrario, se redefinieron políticas para el manejo de captación de ahorro para las cooperativas. Este período corresponde al gobierno de Belisario Betancur (1982-1986).

Período de 1986-1990: se da una buena gestión en relación con los servicios públicos liderados por diferentes formas de asociación, especialmente las cooperativas. Se proyecta al sector como fuerza democrática y social. Esta gestión se respaldó con el proyecto gubernamental de *"Erradicación de pobreza absoluta"*, en el gobierno de Virgilio Barco.

Período 1990-1994: en este período, se otorga gran importancia al sector de la economía solidaria. La nueva constitución política, incluye obligaciones del Estado hacia la promoción, protección y fortalecimiento del sector de la economía solidaria y se generaron las bases para la Ley 454 de 1998,

Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones.

Todo esto corresponde al período de gobierno de César Gaviria Trujillo (1990-1994).

Período 1994-1998: se impulsó el hecho de que el sector a través de las cooperativas, fueran ejecutoras de programas del plan nacional de desarrollo, sobre todo en programas de salud, educación, vivienda y mejoramiento ambiental; en este sentido se disminuye una posición paternalista con relación al sector para dar un salto cualitativo a una posición relacionada con procesos empresariales alternativos a los desarrollos capitalistas. El gobierno de este período fue el de Ernesto Samper Pizano.

4.1.3 Formación de una política de estado negativa frente a la economía solidaria

A mediados de los noventa, el órgano estatal responsable de centralizar la política frente al sector solidario (DANCOOP) seguía siendo la misma entidad que se criticaba desde 1963; ello justificó el surgimiento de nuevas situaciones que entrabaron las relaciones. La implementación de la estrategia de modernización estatal exigió del gobierno dar prioridad a algunas transformaciones requeridas en diferentes organismos estatales. La situación de DANCOOP se hizo intolerable, por lo que se debió introducir en la agenda legislativa la solución a tal problemática, se radicó el proyecto de Ley que trataba simultáneamente de controlar la actividad financiera cooperativa y producir cambios de este ente regulador; las argumentaciones expuestas se encontraron a tono con el propósito fiscalizador de los gobiernos en los últimos períodos y con las preocupaciones de la banca privada; en otro sentido, el proyecto de ley también buscaba profundizar la modernización.

En 1988, empezaron los debates sobre la política de modernización del Estado y rápidamente empezó a observarse cierta incertidumbre respecto de las funciones que el sector cooperativo debería cumplir en esta fase histórica; en este entramado se escuchaban diferentes propuestas que buscaban trasladar áreas diversas de la actividad propia del Gobierno hacia la empresa privada, especialmente al sector solidario (en confluencia con lo dispuesto por las estrategias de privatización). En este escenario, la Ley 79/88 “por la cual se actualiza la legislación cooperativa”, se propone como una alternativa para que el Estado introdujera nuevas formas de contratación. Esta Ley fue un medio para acelerar el proceso de ajuste en las estructuras de la economía colombiana, en la línea de modernización del Estado.

En confluencia con la puesta en marcha de las disposiciones contenidas en la Ley 79/88, desde el año siguiente las cooperativas y las demás formas asociativas asimiladas por el sector, presentaron altos crecimientos, configurándose un nuevo escenario que conduciría a la promulgación de otras disposiciones legales y de nuevas políticas intervencionistas.

Lo cierto es que los últimos cinco años del siglo XX se produjeron hechos supremamente problemáticos para el devenir de la economía solidaria en el país. El acumulado de crisis estructurales del cooperativismo se vertió simultáneamente en estos años: la práctica desaparición de importantes actividades económicas y sociales, el resquebrajamiento del subsistema financiero y la esperada intervención estatal. En los primeros cinco años de la década hubo un desbordamiento de las desviaciones en las cuales incurrieron, de un lado, un número limitado de cooperativas de ahorro y crédito y, del otro, los organismos de grado superior. La continua caída de importantes organizaciones y su intervención final por el Estado, así como el deterioro financiero y desaparición final de los bancos cooperativos (arrastrando acumulados patrimoniales de sus entidades asociadas y un gran número de ahorradores), fueron la manifestación del complejo de factores críticos. También se produjo un panorama especialmente preocupante ya que la tendencia macroeconómica del país en nada contribuyó con oportunidades que permitieran avanzar en estrategias de recomposición del subsistema financiero cooperativo.

Esta complejidad llevó a la formación de una política de relación entre el sector solidario y el Estado que se volvió preocupante, permitiendo el surgimiento de alternativas que exigían una reestructuración radical del órgano institucional regulador (el DANCOOP), a la vez debía aprovecharse el momento para introducir en la norma algunos de los contenidos expresos de la Constitución Política y crear instrumentos de control efectivos sobre la actividad financiera cooperativa. De esta manera se dieron las circunstancias para dar origen a la Ley 454 de 1998.

Las disposiciones que fueron el centro del trámite inicial de esta nueva Ley, destinadas a establecer con exactitud los términos del control estatal sobre las entidades de economía solidaria, aunque resultan fastidiosas desde una concepción ortodoxa, presentaron unas oportunidades excepcionales para producir los reordenamientos que se requerían para impactar social y económicamente (Zuluaga Ruiz y Zabala Salazar, 1998, pp. 76-77).

La primera consecuencia de esta Ley fue el cambio “en la cultura del control: con su puesta en ejecución, la vieja aspiración de separar las dos funciones básicas de Estado en su relación con la economía solidaria (estímulo, de un lado; vigilancia, del otro), se hizo realidad” (Zuluaga Ruiz y Zabala Salazar, 1998, p. 76). La segunda consecuencia se encuentra relacionada con la mejor disposición del modelo que se experimentó durante sesenta años, ya que la crisis sufrida al finalizar el siglo no fue solo un asunto de coyuntura sino la consecuencia de acumulados surgidos por la puesta en escena de un esquema de

organización socioeconómica en el cual se colocó como protagonista a una actividad económica que no debía cumplir el rol jalonador: durante años el sector cooperativo se había concentrado en acciones de intermediación financiera centradas en la promoción del consumismo, con poca preocupación por la formación de un modelo que contribuyera a dinamizar las economías en los órdenes local y regional.

Este marco problemático también se percibió respecto de la falta de políticas de apoyo a proyectos agrarios, agroindustriales o de otro tipo. Esta línea de comportamiento del Estado, centro de la política macroeconómica de los años sesenta, desapareció totalmente, inclusive dejando a su libre desenvolvimiento procesos iniciados desde entonces. Cooperativas de toda clase desaparecieron periódicamente como consecuencia del desinterés gubernamental por ellas. Más, contradictoriamente, en la medida en que avanzaba la política de desestímulo y desinterés de las agencias de Estado, las secuelas de la política de modernización gubernamental y privada -que se ajustaba a los cambios globales- se dirigían a este sector.

Muchas actividades que otrora eran monopolio de las instituciones de los gobiernos nacional y local, se empezaban a trasladar a diversas formas jurídicas del sector de economía solidaria:

- Pre-cooperativas para el mantenimiento de vías y la atención de servicios públicos domiciliarios de poco perfil técnico.
- Cooperativas de Trabajo Asociado de profesionales y Empresas Asociativas de Trabajo para contratar actividades poco rentables.
- Fondos de Empleados utilizados para administrar activos improductivos.
- Empresas Solidarias de Salud dispuestas para hacer el desmonte de obligaciones de seguridad social con los sectores más desprotegidos.
- Empresas Comunes Rentables contratadas para superar el déficit de equipamiento urbano y rural.

Del mismo modo, en el vértice de la economía privada -comercial o industrial- ganó terreno el objetivo de reemplazar actividades importantes, pero poco rentables, de la cadena productiva con el esfuerzo organizativo de las comunidades. De esta manera también se amplió el paisaje cooperativo con todo tipo de expresiones maquileras y de contratación de mano de obra.

De los escenarios configurados en los años noventa, puede concluirse que:

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 (Martínez, 2013, p. 847).

Finalmente, con la pérdida de la capacidad de interlocución política de la dirigencia de la economía solidaria, los intentos impositivos comenzaron a hacerse realidad. A través de las sucesivas reformas tributarias, se fue constituyendo una política de Estado frente a la tributación mediante abundantes amagos por imponer diversos tipos de impuestos. En medio de la incapacidad de respuesta política y de movilización del sector, la amenaza impositiva se verificó con el inicio del primer Gobierno Nacional del siglo XXI.

La intención de los proyectos de reforma tributaria por muchos años ha sido medir las cooperativas con los parámetros propios de las sociedades comerciales, no reconociendo la naturaleza de las operaciones económicas de las primeras, las cuales surgen de una relación de reciprocidad entre sus miembros. Esa intención política se hizo realidad, en los años 2002 y 2003, con las leyes de reformas tributarias de entonces. Así se produjo un fenómeno creciente de desincentivo al desarrollo del cooperativismo en Colombia.

Apenas iniciando el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez, la Ley 788 de 2002 introduce el concepto de exención tributaria condicionada a la inversión del 20% del remanente de excedentes cooperativos para ser invertidos en programas de educación formal. Un año después, la Ley 863 de 2003 reforma la norma anterior, estableciendo que dicha contribución del 20% se toma de la totalidad de los excedentes y su pago se hará con cargo a los fondos de educación y solidaridad. Esta norma se reglamenta mediante el decreto 2880 de 2004, el cual fue dejado en firme (luego de una demanda de su contenido) por el Consejo de Estado. Doce años después, la norma de impuesto pleno a la renta (a la tasa especial del 20%) se hace efectiva mediante la Ley 1819 de diciembre de 2016. Algunas reflexiones sobre la afectación que dichas inversiones han tenido y tendrán en las operaciones cooperativas, están centradas operativamente en dos situaciones:

- a) La liquidez, en cuanto a que los recursos del 20% de los excedentes deben ser retirados del circuito financiero del sector y entregados, de acuerdo con las modalidades de inversión, a las entidades que habrán de ser responsables de la ejecución de los proyectos aprobados.
- b) La disminución de los recursos de los fondos sociales, especialmente del fondo de educación, haciendo que en estos años se eliminen acciones educativas para los grupos internos de las cooperativas.

De otro lado, todas las disposiciones en materia legal sobre fomento a la economía cooperativa y de favorabilidad que se incluyeron en la Ley 79 de 1988, fueron bastante reformadas por leyes de años. En general, el esquema de favorabilidad que se presentaba desde muchos años atrás cambió profundamente luego de iniciada la etapa neoliberal. En la tabla 1 se puede reconocer el estado actual de las disposiciones sobre fomento de la economía solidaria:

Tabla 1. Normas incluidas en la Ley 79 de 1988

Artículo Ley 79/88	Tema	Estado actual
133	Acceso a programas y recursos financieros de fomento.	Se han formado múltiples barreras legales que impiden esa posibilidad.
134	Fomento y desarrollo a cargo de organismos cooperativos de segundo y tercer grado.	Los recursos se han canalizado a través de las estructuras del Estado.
135	Contratación con el Seguro Social.	No aplica luego de la transformación del sistema de seguridad social.
137	Prerrogativas en el mercado.	No aplica.
138	Vinculación al desarrollo de los municipios.	Ampliado en la Ley 454 de 1998.
139-140	Consejo Nacional Cooperativo.	Eliminados por la Ley 454 de 1998. Creado el CONES.
141	Inversión de recursos del sector público.	Imposibilitado por el Decreto 1525 del 2008.
142-143	Deducciones de nómina.	Norma genérica introducida en la ley de libranzas.
144	Prelación en deducciones	Abolida en la ley de libranzas.
145	Suspensión de deducciones por el DANCOOP.	No aplica.
146	No sujeción a prácticas comerciales restrictivas.	No aplica.
147	Prelación obligatoria y tratamiento especial en la adjudicación de contratos con el Estado.	Abolidas en las normas sobre contratación estatal
148	Responsabilidad por actos u omisiones.	Vigente. Ampliada en la Ley 222 de 1995.
149	Responsabilidad de administradores.	Vigente. Ampliada en la Ley 222 de 1995.
150	Responsabilidad de terceros	Vigente.
151	Vigilancia y control.	Derogada por la Ley 454 de 1998.

Nota: Elaboración propia

Como se observa, casi todas las normas de prerrogativas introducidas en la Ley 79 de 1988 han perdido vigencia en estos años.

Según Martínez (2013), el resultado final de las acciones negativas del Estado frente a la economía social y solidaria, fue la formación de un escenario en el cual:

- Se consolida una visión neoliberal economicista del desarrollo que desconoce la importancia del capital social, de la solidaridad y la economía solidaria en la sociedad. Desconocimiento que 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.
- El modelo solidario es excluido de las macro políticas económicas y sociales. Las políticas estatales para la economía solidaria se han reducido a un raquítico fomento de la asociatividad y a la exacerbación del control y supervisión que busca imponerle normas y modelos de control propias del sector privado lucrativo.
- Se presenta una permanente tentativa de desmontar la institucionalidad que se había constituido para el sector de la economía solidaria. La institucionalidad pública creada para este sector ha sufrido los embates de la reestructuración del Estado y el recorte del mismo.
- 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 alcanzado en décadas anteriores (p. 848).

Contradictoriamente durante estos años, siguiendo la lógica populista inaugurada en 2002 alrededor de la formación de un *Estado comunitario*, se escuchaban voces gubernamentales acerca de la importancia del sector solidario, reconociendo que estas organizaciones, de manera autónoma, contribuyen a generar riqueza económica y social, aunque por sí solas no dan respuesta definitiva a las demandas sociales.

Alfredo Sarmiento Narváez (2007), por entonces Director del Dansocial, escribiría que

[las] organizaciones solidarias, actuando de manera autónomamente responsable, son parte, y no el todo, del trípode que requiere un proyecto de Estado comunitario; que se completa con el sector privado y el sector público; sus prácticas económicas y sus formas jurídicas (p. 76).

Esto suponía que el *Estado comunitario* debía ofrecer al sector solidario “instrumentos claros de promoción y apoyo de una parte, y de otra, instrumentos de regulación y control sin perjuicio de prácticas de autorregulación de promoción” (Sarmiento Narváez, 2007, p. 81). Es precisamente en estos años cuando se abre el debate sobre las posibilidades de formar una política pública nacional para

avanzar en la construcción de una red pública territorial de apoyo al sector solidario, una red pública sectorial de apoyo al sector solidario y la constitución de escenarios de encuentro que faciliten el diálogo con el Estado en el orden nacional, departamental y municipal (Sarmiento Narváez, 2007, p. 83).

Años más tarde se presentó a estudio del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES, 2010) el Documento No. 3639 del 1º de febrero de 2010, el cual contenía los “lineamientos para profundizar la política de desarrollo empresarial del sector de la economía solidaria con el fin de facilitar su avance y consolidación”, estructurado en siete líneas estratégicas:

1) regulación para el desarrollo empresarial, 2) ajuste institucional del sector para el desarrollo empresarial, 3) simplificación y racionalización de los trámites para el registro y la supervisión de la forma solidaria, 4) prevención del uso inadecuado de las cooperativas y pre-cooperativas de Trabajo Asociado, 5) optimización de los esquemas de regulación y supervisión para la prestación de servicios financieros, 6) facilitación para el acceso a instrumentos de fomento, y 7) fortalecimiento del suministro de información y estadísticas del sector (CONPES, 2010).

En realidad, en este texto no se produjo una política pública expresa sino un plan de acción para ordenar la política estatal frente al sector de economía solidaria, presentándose 13 recomendaciones, entre las cuales se aprecia la siguiente: “solicitar al DNP, en coordinación con el DAFP, en un plazo máximo de un año, elaborar un documento técnico que proponga el diseño institucional óptimo para implementar la política del sector” (CONPES, 2010). Nunca se dio cumplimiento a la recomendación indicada y, por tanto, hasta la fecha no se ha producido una política pública nacional coherente para el sector.

Durante lo que va corrido del siglo XXI, sin lugar a dudas se puede concluir que en Colombia se ha venido transitando por inseguridad jurídica para las empresas del sector cooperativo y solidario, fenómeno que ha venido limitando su desarrollo empresarial (en contravía de lo dispuesto en el artículo 333 de la Constitución Política), ha hecho inestable la gestión de estas empresas en variadas áreas económicas y ha llevado a la absorción de costos innecesarios que producen ineficiencia en las operaciones productivas.

En respuesta a este fenómeno nacional de formación de una especie de política estatal negativa frente a la economía social y solidaria:

Se han producido disposiciones de orden local (departamentos o municipios) que promueven el desarrollo de la economía social y solidaria, estableciéndose -en algunos casos- acuerdos de largo plazo (tal como ocurrió en la ciudad de Medellín con la expedición de un Acuerdo para el Fomento de la Economía Solidaria a finales del año 2011). Esto se encuentra a tono con dos circunstancias históricas. De un lado, cada vez se va haciendo conciencia de la importancia de la planeación territorial por parte de los gobiernos y comunidades locales (en seguimiento de la directiva constitucional y las leyes que la detallaron), entendiéndose como un ejercicio de coparticipación entre el Estado y la Sociedad Civil. Del otro, la ley 454 de 1998 (artículos 8 a 12) orienta la inserción de las empresas de economía solidaria en los procesos de desarrollo territorial e indica que ellas podrán participar en el diseño, debate, ejecución y evaluación de los planes territoriales de desarrollo, en especial para introducir programas que beneficien

e impulsen de manera directa la participación y desarrollo de su comunidad, advirtiendo que en la adopción de planes territoriales y programas específicos de los entes territoriales, que incidan en la actividad de las organizaciones de economía Solidaria, se podrá tomar en cuenta la opinión de las entidades del sector que se encuentren directamente afectadas (Zabala Salazar, 2013, p. 20).

En consecuencia, aunque no han existido en los últimos lustros políticas afirmativas de orden nacional expresadas en actos administrativos concretos, lo cierto es que en las normas básicas sobre desarrollo territorial, en los contenidos de la Ley 454 de 1998 y, expresamente, en planes de desarrollo locales, se descubre una dinámica que orienta la producción futura de políticas de Estado, lo que haría posible establecer acuerdos para que la economía social y solidaria funja efectivamente como espacio idóneo para el desarrollo comunitario y de los territorios.

4.2 Descripción de la experiencia de formación de una política pública para la economía solidaria en el ámbito local: el caso de Medellín

Como respuesta a la falta de una sistemática formulación de políticas públicas de orden nacional, varias iniciativas locales se han puesto en escena. Es el caso de Medellín, capital de departamento de Antioquia.

Desde 1995 de manera continua se vienen presentando propuestas de fomento del sector social y solidario alrededor del proceso de planeación de Medellín, las cuales se han introducido en los debates que se efectúan al interior del Consejo Territorial de Medellín y en los escenarios de análisis de proyectos gubernamentales (Concejo de Medellín y Foros Públicos). Las integraciones del sector solidario de Antioquia (de cooperativas, mutualidades y fondos de empleados), a través de sus representantes en los consejos territoriales de planeación, ha expresado diferentes argumentaciones de inserción ordenada de la economía solidaria en el desarrollo de la ciudad y han incidido definitivamente en la formación de una política pública que ha promovido y pretende promover por años el desarrollo del sector.

Hoy por hoy, aunque la economía solidaria dista de ser un escenario tan importante como en el pasado (mediados del siglo XX) respecto al desarrollo de la ciudad de Medellín, sigue siendo un aspecto que puede permitir una mayor *alternatividad* para la reconstitución del modelo económico. Pero es poco visible en las instancias políticas locales y su papel un tanto despreciado por ellas. Sin embargo, en el escenario internacional, en los últimos años, se identifica que estas formas empresariales tienen que jugar un rol importante en aras de mejorar desenvolvimiento productivo de los pueblos mediante la creación de redes que contribuyan a la construcción de una economía más humanizadora. Para ello hay que concebir, tal como lo presentan diferentes expresiones de Naciones Unidas, a la economía solidaria (y en especial al cooperativismo) como un factor de desarrollo socioeconómico de alta sostenibilidad.

Generalmente el Estado (en sus niveles nacional, departamental o municipal) ha tendido a considerar la economía solidaria como un elemento de su política social. Desde una perspectiva paternalista, se ha considerado que el fomento de estas expresiones organizativas (especialmente con sus variables de promoción y fortalecimiento) es una especie de extensión de su programa social. Aunque debe tomarse en cuenta esta línea de acción, el Estado moderno debe entender la economía solidaria como un aliado en sus propósitos de desarrollo económico, social y cultural.

Es claro que el Estado (haciendo caso de orientaciones constitucionales) debe proponerse contribuir al desarrollo del movimiento de economía solidaria en los diversos territorios de la República, pero principalmente pensando en que debe insertársele ordenadamente (estructural más no coyunturalmente) que atraviese todo el ciclo de la economía (producción, distribución, consumo y acumulación), definiendo políticas públicas que contribuyan al mayor cumplimiento de este propósito.

La inserción y participación de la economía solidaria dentro de los esquemas de desarrollo territorial que se producen en los diferentes niveles gubernamentales, están definidos en la Ley 454 de 1998 (en sus artículos 8 a 12), resumidos en las siguientes posibles acciones:

1. Las organizaciones de economía solidaria deberán realizar las operaciones que sean necesarias y convenientes para dar cumplimiento a su objeto social o extender sus actividades, mediante sistemas de integración vertical y horizontal, estableciendo redes de intercooperación territoriales o nacionales y planes económicos, sociales y culturales de conjunto. Estos planes deberán llevar a la centralización de recursos en organismos de segundo grado o instituciones auxiliares especializadas en educación solidaria, que ayuden a consolidar la cultura solidaria y contribuyan a la ejecución de programas de índole similar establecidos en los planes territoriales de desarrollo.
2. Las organizaciones de economía solidaria podrán participar en el diseño, debate, ejecución y evaluación de los planes territoriales de desarrollo, en especial para introducir en ellos programas que beneficien e impulsen de manera directa la participación y desarrollo de su comunidad coherente y armónica con el desarrollo y crecimiento territorial.
3. En la adopción de planes territoriales y programas específicos de los entes territoriales, que incidan en la actividad de las organizaciones de economía solidaria, se podrá tomar en cuenta la opinión de las entidades del sector que se encuentren directamente afectadas.
4. Los entes territoriales podrán apoyar, en su radio de acción específico, los programas de desarrollo de la economía solidaria. De igual manera podrán establecer lazos de relación con los organismos de segundo y tercer grado e instituciones auxiliares de su ámbito territorial, en procura de establecer programas comunes de desarrollo, contribuir con los programas autónomos de desarrollo del sector o introducir éstos en los planes, programas y proyectos de desarrollo territorial.
5. Los entes territoriales podrán apoyar los organismos especializados en educación solidaria de su ámbito territorial, en cumplimiento de su objeto social. Además, podrán propiciar la labor que en este sentido realicen las universidades o, instituciones de educación superior.

6. Las organizaciones de economía solidaria trabajarán por el desarrollo sostenible de las comunidades de su ámbito territorial, con base en políticas aprobadas por los entes administrativos competentes y consejos territoriales de planeación participativa.

En síntesis, a pesar de que no existen actualmente definiciones tácitas sobre políticas públicas afirmativas para la economía solidaria, que sean de carácter nacional, si hay una definición genérica de las justificaciones y las acciones que puedan desarrollarse en conjunto específicamente en cuanto a la producción de planes territoriales de desarrollo.

4.2.1 Historia de la planeación del territorio de Medellín en articulación con la economía solidaria

La planeación de Medellín, constituida como capital del departamento de Antioquia en 1826, se inicia institucionalmente en la segunda década del siglo XX. La planeación estuvo dada desde entonces en términos de ordenamiento o planificación de los espacios territoriales, sin que se observen orientaciones o preocupaciones por otros ámbitos hasta finales del siglo, luego de las directivas que en estas materias estipuló la Constitución Política. El referente inicial de planificación urbana fue el *Plano Medellín Futuro*, bajo el auspicio de la Sociedad de Mejoras Públicas; y el segundo referente más importante y significativo fue el denominado *Plan Piloto*, de José Luis Sert y Paul Lester Wiener (arquitectos de Europa) entre 1948 y 1952, aprobado finalmente por decreto municipal.

El primer momento coincide con un proceso transformador productivo de la ciudad, ya que la tradición económica (minera, agrícola, ganadera) iba dando paso al sector manufacturero, el cual fortalecía el crecimiento urbano. Ese crecimiento exige medidas de planeación:

Dentro de la historia podemos encontrar proyectos que convirtieran a Medellín en una ciudad urbanísticamente moderna y dentro de estos proyectos se puede contar la cubierta y canalización de la quebrada Santa Helena en 1930, la rectificación y canalización del río Medellín en 1943, las avenidas del río Medellín que fueron cambiadas por el parque nacional debido a intereses privados estas fueron realizadas a mediados de siglo; todos estos proyectos obedecían a los intentos realizados años atrás de crear un mapa de Medellín futuro, que garantizara una constante modernización, que de alguna manera no fue totalmente realizado y en cambio recibió muchas críticas (Centro de Estudios de Opinión -CEO-, 2009, p. 5).

El segundo momento, según CEO (2009), comienza con los trabajos de Sert y Wiener, quiénes desarrollaron procesos en Medellín y Cali, estableciendo directrices de planificación. En estos planes se observa una orientación definida alrededor de las funciones urbanistas, por entonces en boga: trabajo, habitación, circulación y recreación. Obviamente para el caso de Medellín era absolutamente necesaria

esta definición por tanto que para aquellos años se había configurado como la ciudad de mayor desarrollo en Colombia, debido a la extensa formación de unidades fabriles, siderurgias y áreas de comercio. Algunos estudios señalan que:

La propuesta para la ciudad de Medellín incluyó la canalización del río y la articulación de la ciudad en torno a aquel, el reordenamiento del centro y la construcción de un nuevo foco administrativo -que derivó en la creación del aún vigente centro administrativo: La Alpujarra-, el control de los asentamientos en las laderas y la construcción de la zona deportiva del estadio Atanasio Girardot (...).

Aunque muchos de los proyectos fueron ejecutados y otros comenzados, la ausencia de una legislación urbanística a nivel nacional y el enorme e inesperado crecimiento demográfico en la ciudad en el período 1950-1980 hicieron que la propuesta del Plan Piloto no pudiera ser implementada por completo. Sin embargo, éste se eleva como referencia primera de la influencia de la modernidad aplicada a las ciudades latinoamericanas y como modelo específico de planificación y ordenamiento urbano para Medellín (ARQA Colombia, 2013, párr. 6).

Pudiera decirse que el componente habitacional del plan fue encargado a las organizaciones cooperativas de los trabajadores, especialmente a la Cooperativa de Habitaciones de Medellín, la cual desarrolló el urbanismo de la ciudad en el sector denominado *La Otra Banda*. No hay duda respecto a que el Plan Piloto determinó el crecimiento de la ciudad en los siguientes años, contribuyendo a que Medellín fuera el destino de grandes migraciones desde el campo, consecuencia de la violencia desatada en estos escenarios, produciéndose asentamientos no planificados en las laderas de las montañas circundantes; situación esta última que no estuvo prevista en el Plan, lo cual se convirtió en uno de los problemas sociales más profundos de la historia de Medellín. Se señala que:

La crisis institucional y los comienzos de la corrupción asociados con la llegada del narcotráfico a Colombia, hacia finales de los años setenta, fueron los ingredientes definitorios de la decadencia de la ciudad y la vida cotidiana de sus habitantes (...).

El dominio territorial por parte de los sectores protagonistas de la lucha y la presencia de las bandas delincuenciales que fueron afianzándose durante estos procesos, configuraron un modelo de ciudad en donde la vida pública se volvió imposible. No solamente los espacios centrales fueron negados como lugares de ocio e intercambio social y cultural, sino que ciertos sectores se transformaron en el más absoluto símbolo de violencia y anarquismo. Los barrios de las laderas fueron convirtiéndose en entidades geográficas e identidades sociales emblemáticas del conflicto. El aislamiento físico, propio de la topografía, sumado a la necesidad y la ignorancia que llevan a la barbarie y la condición inherente de lo cíclico que posee este tipo de procesos, todo fue conduciendo a una ciudad donde el rito por excelencia se condijo con el miedo y la ausencia del espacio público. Esta situación, además, fue extendida en el tiempo y, por tanto, instalada de maneras alarmantes: el rito instalado de la violencia fue transformado en una forma de ciudad.

El inicio del cambio llegó hacia finales de esta década, cuando desde la esfera estatal comenzaron a modificarse ciertas estructuras políticas. Hasta ese momento, en Colombia, los alcaldes eran nombrados por los gobernadores y, en el caso de las ciudades más grandes, también con participación del presidente, lo que generaba incesantes recambios, reflejo de conveniencias políticas y la consecuente falta de continuidad administrativa. En 1988 se realizó la primera elección de alcaldes por voto popular y en 1991 se aprobó la nueva Constitución Política, que comienza a dar prioridad a una política general de descentralización con mayor autonomía de los municipios y más participación ciudadana (ARQA Colombia, 2013, párr. 15).

Luego de formularse la nueva Constitución Política, se tomaron medidas para ordenar la planificación territorial, mediante la expedición de la Ley 152 de 1994 y la Ley 388 de 1997, produciéndose un cambio en el esquema de la planificación, dando importancia al ordenamiento ambiental, los usos del suelo y los aspectos sociales. Desde entonces se inició un proceso de planeación participativa en Medellín con claro sentido de orientación hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas que la habitan.

El fenómeno de la planeación participativa no fue exclusivo de Colombia; se convirtió desde finales de los años ochenta en una megatendencia en los países latinoamericanos, produciendo cambios en la institucional estatal, replanteándose métodos y procedimientos. Medellín, para los años noventa, contaba con una amplia experiencia en estas materias. Así pues, según Gómez et al. (2012), específicamente en 1995, se inició un proceso que:

Ha sido una búsqueda por armonizar la descentralización y la modernización. Con una clara orientación reformista del Estado y de la institucionalización de la planeación en la ciudad, los alcaldes elegidos mediante voto popular, desde la década del noventa, han promovido o apoyado estrategias en esta dirección (p. 20).

Específicamente la participación y la representatividad del sector de economía solidaria en el caso de Medellín se producen a través de varios mecanismos, a saber:

- Los gremios representativos del sector que actúan como entidades auxiliares y dedican gran parte de sus acciones a las intervenciones y relaciones con el sector público.
- El Consejo Nacional de Economía Solidaria (CONES), en el que confluyen representantes de diferentes organizaciones solidarias reconocidas por ley, con sus expresiones regionales, desde el cual se orientan las políticas nacionales o locales de economía solidaria.
- Representación del sector solidario (en los niveles municipal y departamental) dentro de los consejos territoriales de planeación, como parte de los grupos sociales que debaten, conceptúan y conciertan las acciones de planeación para el territorio.

- El Consejo Consultivo de Economía Solidaria (creada mediante Acuerdo Municipal No. 41 de 2011), que se ha constituido en una instancia asesora en el ámbito local para debatir proponer y hacer seguimiento de programas y proyectos de economía solidaria de iniciativa gubernamental (Salgado Cañaveral, Arboleda Álvarez, Alzate Cárdenas, Peralta Robledo, y Pareja Mesa, 2015, pp. 60-61)

Estos diferentes mecanismos: “garantizan representatividad y escenarios de encuentro para el diálogo, con el fin de definir agendas sectoriales para la formulación, ejecución y seguimiento a los planes, programas, políticas, alianzas que propenden por el desarrollo de la Economía Solidaria” (Salgado Cañaveral et al., 2015, p. 61).

Desde los años treinta del siglo XX, Medellín ha transitado su historia con presencia del cooperativismo y el mutualismo, mediante la intervención de estos movimientos en diferentes áreas de desarrollo, destacándose en aspectos como urbanismo (expansión del área urbana hacia la banda occidental del Río Aburrá, con la formación de los barrios Laureles, San Javier y gran parte de la zona de Guayabal), la formación de cooperativas en diferentes zonas residenciales que contribuyeron al mejoramiento de la infraestructura, el establecimiento de asociaciones mutuales en los barrios y entre sectores de trabajadores independientes; y la participación en procesos de atención de servicios educativos y de salud. La economía solidaria, en todo caso, ha contribuido a construir en la ciudad nuevas alternativas y nuevos satisfactores para lograr una mayor calidad de vida de los ciudadanos. Así ha hecho caso a propuestas que han concitado el esfuerzo mancomunado (de la administración pública, el sector privado y la sociedad civil) para identificar y alcanzar un mejor porvenir. Y en este proceso se ha considerado que la puesta en marcha de planes y programas que respondan a las expectativas de la ciudad, sus comunidades y grupos sociales, debe tomar en cuenta la organización en una metodología participativa que se presenta como la más veraz e idónea.

Esta dinámica de poner énfasis en el factor humano, dentro de los escenarios de planeación territorial, hizo posible que muy pronto Medellín se constituyera en la ciudad colombiana con mayores preocupaciones y garantías para todos los habitantes, con distinción de grupos poblacionales, en el propósito de dar cumplimiento a sus derechos. Tal como se definió durante la administración del Alcalde Alonso Salazar:

Esta ciudad brinda todo tipo de beneficios a los ciudadanos, sin importar su edad, género, origen, raza, convicciones religiosas o preferencias sexuales. El Plan de Desarrollo 2008-2011 “Medellín es solidaria y competitiva” ha recibido elogios por su enfoque poblacional, cuyo planteamiento es transversal a todos los programas y proyectos de la Alcaldía. El Plan estableció medidas de acción dirigidas a superar las desventajas y hacer posible la equidad en todos los ámbitos de la vida, como prerrequisito para el logro de la igualdad de derechos y oportunidades, condiciones básicas para la

inclusión social, política y económica de todos los ciudadanos. La carta de navegación de esta Administración, que no es otra que el Plan de Desarrollo, reconoce que en la esencia misma del Desarrollo Humano Integral se encuentran los derechos fundamentales y la atención a una gama de necesidades básicas de las personas (Alcaldía de Medellín, 2012, p. 9).

4.2.2 La norma nacional de planeación participativa (Ley 152 de 1994)

La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, Ley 152 de 1994, estableció las orientaciones básicas para producir el Plan Nacional de Desarrollo. Estas orientaciones constituyeron las directrices para la planeación de todos los entes territoriales. Allí se definen los contenidos estratégicos y las líneas para formular planes de inversiones. Indica esta norma que debe efectuarse coherencia entre niveles de planificación, haciendo confluir los planes departamentales y municipales con las directrices del plan nacional.

Indica esta norma que los municipios deben contar con Planes de Desarrollo, coincidentes con los períodos anuales del Alcalde electo, pero que también debe producirse un Plan de Ordenamiento Territorial y demás acciones político-administrativas de planificación física a través de instrumentos que permitan el desarrollo y crecimiento de los municipios, conllevando a que en algunos casos (como el de Medellín, se cuente con planes corregimentales, comunales y sectoriales). En el caso de los Planes de Ordenamiento Territorial se promulgó la Ley 388 de 1997 que define la armonización y actualización de la ley orgánica del Plan de Desarrollo con la Ley 9 de 1989.

El procedimiento para elaboración y aprobación de los planes territoriales de desarrollo sigue las pautas que definen los artículos 39 y 40 de la ley 152/94, así:

1. El Alcalde o Gobernador elegido impartirá las orientaciones para la elaboración de los planes de desarrollo conforme al programa de gobierno presentado al inscribirse como candidato.
2. Una vez elegido el Alcalde o Gobernador respectivo, todas las dependencias de la administración territorial y, en particular, las autoridades y organismos de planeación, le prestarán a los candidatos electos y a las personas que éstos designen para el efecto, todo el apoyo administrativo, técnico y de información que sea necesario para la elaboración del plan.
3. Los programas y proyectos de cofinanciación de las entidades territoriales tendrán como prioridad el gasto público social y en su distribución territorial se deberá tener en cuenta el tamaño poblacional, el número de personas con necesidades básicas insatisfechas y la eficiencia fiscal y administrativa.
4. El Alcalde o Gobernador, presentará por conducto del secretario de planeación o jefe de la oficina que haga sus veces en la respectiva entidad territorial, a consideración del Consejo de Gobierno o el cuerpo que haga sus veces, el proyecto del plan en forma integral o por elementos o componentes del mismo.

5. Dicho Consejo de Gobierno consolidará el documento que contenga la totalidad de las partes del plan, dentro de los dos (2) meses siguientes a la posesión del respectivo Alcalde o Gobernador conforme a la Constitución Política y a las disposiciones de la presente Ley.
6. Simultáneamente a la presentación del proyecto de plan a consideración del Consejo de Gobierno o el cuerpo que haga sus veces, la respectiva administración territorial convocará a constituirse al Consejo Territorial de Planeación.
7. El proyecto de plan como documento consolidado, será presentado por el Alcalde o Gobernador a consideración de los Consejos Territoriales de Planeación, a más tardar dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de su posesión, para análisis y discusión del mismo y con el propósito de que rinda su concepto y formule las recomendaciones que considere convenientes.
8. En la misma oportunidad, la máxima autoridad administrativas deberá enviar copia de esta información a la respectiva corporación de elección popular.
9. El respectivo Consejo Territorial de Planeación deberá realizar su labor antes de transcurrido un (1) mes contado desde la fecha en que haya presentado ante dicho Consejo el documento consolidado del respectivo plan.
10. Si transcurriere dicho mes sin que el respectivo Consejo Territorial se hubiere reunido o pronunciado sobre la totalidad o parte del proyecto del plan, considerará surtido el requisito en esa fecha.
11. Tanto los Consejos Territoriales de Planeación, como los Concejos y Asambleas, verificarán la correspondencia de los planes con los programas de gobierno que hayan sido registrados al momento de la inscripción como candidato por el Alcalde o Gobernador electo.
12. **Parágrafo.**—Las disposiciones de este artículo se aplicarán respecto de la máxima autoridad administrativa y corporación de elección popular de las demás entidades territoriales.
13. Los planes serán sometidos a la consideración de la Asamblea o Concejo dentro de los primeros cuatro (4) meses del respectivo período del Gobernador o Alcalde para su aprobación. La Asamblea o Concejo deberá decidir sobre los Planes dentro del mes siguiente a su presentación y si transcorre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el Gobernador o alcalde podrá adoptarlos mediante decreto. Para estos efectos y si a ello hubiere lugar, el respectivo Gobernador o Alcalde convocará a sesiones extraordinarias a la correspondiente Asamblea o Concejo. Toda modificación que pretenda introducir la Asamblea o Concejo, debe contar con la aceptación previa y por escrito del Gobernador o Alcalde, según sea el caso.

4.2.3 El Plan Municipal de Desarrollo 1995-1997. Primer ejercicio de planeación participativa con inclusión directa de la economía solidaria

La Ley 152 de 1994 concitó un amplio movimiento nacional por la participación en la planeación, lo cual ha sido fortalecido desde comienzos del siglo XXI. De acuerdo con lo definido en el Acuerdo Municipal N°. 95 de junio de 1995, El Plan de Desarrollo de Medellín 1995-1997, en su estructura fundamental, es:

Un conjunto organizado de objetivos y estrategias, el cual a partir de una visión de los problemas de la ciudad y de unas políticas generales, está dirigido a orientar las acciones y priorizar los recursos en un Plan de Inversiones, con el fin de poner en práctica el Programa de Gobierno de la Alcaldía, dentro del marco jurídico e institucional vigente (Alcaldía de Medellín, 1995, p. 2).

Este plan, formulado bajo la orientación del Alcalde Sergio Naranjo Pérez, se inscribe en dos coyunturas generales específicas: el desarrollo de los postulados de la Ley 152 de 1994 y la formación de una estrategia de desarrollo del territorio buscando su transformación. Pero, también, en materia de economía solidaria, es el efecto de una alianza estratégica entre la dirigencia del sector cooperativo y la administración.

En los años previos se había formado un movimiento ciudadano, en concertación con la Consejería Presidencial para Medellín, en el objetivo de darle un vuelco al caos social que se había presentado por la influencia del fenómeno del narcotráfico. Se buscaron alternativas diferentes y se configuraron planes de recuperación del conjunto del Área Metropolitana, en diferentes materias: desarrollo económico, cultura, recreación y deportes, educación, seguridad. Ese ejercicio participativo previo, sirvió para mirar el territorio en perspectiva, lo cual hizo posible, una amplia discusión del primer plan de desarrollo territorial concertado con las fuerzas ciudadanas.

Desde otro orden, una parte de la dirigencia del sector cooperativo, había impulsado un movimiento hacia la incidencia política en el año 1994 que se denominó *Cooperadores por Antioquia*, el cual, unido a las fuerzas del candidato Sergio Naranjo (antiguo concejal, diplomático, dirigente deportivo y empresario), logró la mayoría en la votación popular para la Alcaldía de Medellín. El movimiento político-cooperativo se presentaba con un discurso propositivo centrado en estrategias que resolvieran diversas problemáticas de una manera estructural, estableciendo como principios:

- a. Una concepción centrada en el desarrollo a escala humana.
- b. Propuestas dirigidas a fortalecer el desarrollo local, micro regional y regional.
- c. Propuestas que materialicen planes de desarrollo diseñados para fortalecer las acciones surgidas de la Sociedad Civil o propuestas originadas en organismos estatales que favorecieran iniciativas y necesidades de la población excluida o que no habían tenido posibilidades para garantizarse condiciones de vida digna (*Cooperadores por Antioquia*, 1994, p. 3).

Todo ello buscando generar prácticas y modelos de intervención que incidieran en la resolución de las diversas problemáticas comunitarias. El programa político del movimiento *Cooperadores por Antioquia* (1994), redefinido en 1997, establecía una postura sobre el fomento que contemplaba los siguientes aspectos.

En primer lugar, sostiene que los gobiernos habían otorgado especial importancia a la función de fomento, con el propósito de introducir el esquema cooperativo en algunos de sus específicos programas, pero que se observaba una peligrosa tendencia de fomento desordenado. Así, pues, en respuesta, la función de fomento debería consultar los siguientes principios:

- La supervisión y fomento son, desde su origen, diferentes en cuanto a sus objetivos y formas de aplicación. Si una misma entidad asume ambas funciones, se inserta en cierta contradicción que, con el tiempo, conduce a la inutilidad de las acciones de fomento y genera una insoportable intervención. Esa fue la experiencia que se vivió con el DANCOOP y otros organismos de orden nacional, regional o local; en las nuevas relaciones, han de tomarse medidas para que no se repitan los desafueros.
- Se deben aceptar acciones de fomento que pretendan resolver problemas o carencias comunitarias, sean económicas o sociales, hacia propósitos de auto dependencia. Las acciones de fomento estatal y no gubernamental deben someterse al principio de respecto a la autonomía de las comunidades y sus organizaciones.
- Es necesario que el cooperativismo recupere la iniciativa del fomento y se disponga a cumplir esta función, como lo han hecho exitosos movimientos de todo el mundo.

El programa del movimiento político en cuestión, se presentaba alrededor de los temas de empleo, formación de circuitos económicos de cooperación, formación de una cultura solidaria, ordenamiento público y estructura institucional. Esos elementos, que a continuación se resumen, constituyeron la base de la política de relación entre el Estado Municipal y el sector solidario hasta el año 2014.

Sobre los problemas del empleo se consideraba que Medellín se encontraba mediatizada por variables diversas, pero fundamentalmente por su componente cíclico profundizado por un ambiente negativo hacia la inversión productiva, desarreglos macroeconómicos (producidos o ahondados por las crisis recientes), el desempleo estructural y su variable de falta de capacitación, el desempleo friccional (entendido en su dimensión de inexistencia de canales de relación entre oferta y demanda de empleos) y el fracaso de los programas de microempresa productiva. Por tanto, la prioridad en esta materia era establecer estrategias que generaran transformaciones de la estructura socioeconómica. Para ello se proponían, desde la orilla de la economía solidaria, las siguientes acciones:

- **Generación de Unidades Asociativas de Producción y Servicios:** se concebía que los mercados internos generados en los circuitos económicos barriales, que las intenciones de encadenar grandes proyectos industriales con los micro proyectos empresariales (individuales o comunitarios) y la disposición de los entes gubernamentales por impulsar redes de procesamiento y distribución de productos requeridos en la ejecución de sus propias actividades, eran oportunidades para emprender importantes acciones hacia la constitución de Unidades Asociativas de Producción y Servicios, las cuales, para alcanzar eficiencia, deberán estar unidas mediante estructuras empresariales de segundo piso que les garantizaran tecnología, financiamiento, continuidad y competitividad.
- **Empresas Productivas de los Profesionales:** asegurar el cumplimiento de las áreas de desarrollo social, físico-espacial e institucional de la ciudad, previstas en los Planes de Desarrollo, significa otorgar mayores oportunidades de contratación a los profesionales. Deben preverse los mecanismos para que las agencias gubernamentales coadyuven a la formación de empresas productivas constituidas por profesionales y tecnólogos, con base en el esquema de la cooperación, dispuestas a poner sus mejores dotes al servicio de la Comunidad.
- **Incubadora de Empresas de Cooperación:** la Administración Municipal en acuerdo con las instituciones de fomento de la economía solidaria debía iniciar el proceso de diseño y puesta en marcha de una incubadora de empresas desde la cual se generarán espacios de aprendizaje para la gestión administrativa y la inserción en los mercados.
- **Formación Empresarial para la Gestión de Cooperación:** dentro de los esfuerzos por mejorar los programas de formación profesional y tecnológica que permitan la eliminación de factores que inciden en el desempleo friccional, deben diseñarse proyectos especiales de formación de talentos que se enfrenten a los retos de gestión administrativa y productiva, posibilitando éxitos en los procesos de promoción de unidades asociativas de producción y servicios.
- **Megaproyectos empresariales cooperativos:** la intervención de la economía solidaria no debe limitarse al adelanto de actividades económicas marginales. La experiencia histórica indica la posibilidad de generar, mediante este sistema, megaproyectos empresariales. Una acción conjunta de inversión productiva del Estado, los subsistemas cooperativos de mayor crecimiento y consorcios cooperativos de otras latitudes, hace posible pensar en proyectos de localización industrial en el Valle de Aburrá que contribuyan a elevar los indicadores de empleo y de mejoramiento de la calidad de vida de sus pobladores (Cooperadores por Antioquia, 1194, pp. 4-5).

En segundo lugar, se configuran los proyectos de Circuitos Económicos de Cooperación, convenidos respecto de los siguientes aspectos:

- **Organización de actividades y vocaciones económicas barriales:** la Administración Municipal en convenio con las empresas solidarias, debía continuar el proceso de diseño y puesta en marcha de proyectos pilotos tendientes a organizar los procesos económicos barriales, contribuyendo a establecer redes socioeconómicas mediante las cuales se movilizarán los diversos factores económicos de la comunidad. A través de estos mecanismos se posibilitará el control y manejo social de los canales de distribución de productos y servicios, el apoyo e incentivación de nuevas empresas productivas, la canalización del ahorro popular y la comercialización de los bienes y servicios generados por los agentes productivos de las comunidades. Las operaciones económicas barriales, estructuradas mediante complejos económicos gestionados comunitariamente, harán posible que la generación de riquezas, así como su distribución, acumulación y retorno en bienestar y desarrollo, sean una realidad histórica.

- Redes de intercooperación con los corregimientos: diversos proyectos de organización económica comunitaria se habían desarrollado en los corregimientos mediante la inversión directa de la Administración Municipal, pero por sus características insulares no respondían efectivamente a las expectativas. Es posible vincular antiguos y nuevos proyectos, mediante el mecanismo de redes de intercooperación, para cubrir las necesidades de los Circuitos Económicos Barriales o del Circuito de producción, procesamiento y distribución de bienes requeridos en los programas gubernamentales de índole administrativo o social (Cooperadores por Antioquia, 1994, pp. 6-7).

En tercer lugar, se previó la promoción de una cultura para la solidaridad y la cooperación, con el propósito de afianzar las propuestas empresariales definidas. La intervención del Sector en el desarrollo del Valle de Aburrá, necesitaba romper barreras, haciendo conciencia entre todos los ciudadanos acerca de la bondad del sistema, construyendo una Cultura de la solidaridad y la cooperación que disponga de sus valores, su ética social y sus métodos, lo que podría ser posible con las siguientes acciones:

- Inserción en la escuela formal: la acción en la escuela formal debe, primariamente, posibilitar la creación de un aprendizaje de la cooperación y la solidaridad; en segundo término, debe propiciar el ejercicio práctico de la Cooperación, mediante la conformación de cooperativas escolares, establecidas con adecuados parámetros pedagógicos, de utilidad inmediata y de mediano plazo.
- Pedagogía ciudadana: la pedagogía hacia la ciudadanía debe procurar el establecimiento de una campaña educativa permanente dirigida a toda la Comunidad, que explique la doctrina y las bondades de la Cooperación.
- Escuela de Formación: con base en acuerdos con las diferentes organizaciones promotoras de la economía solidaria, la Administración Municipal abordará el proceso de diseño y puesta en ejecución de un programa permanente de formación de líderes provenientes de las diferentes expresiones organizativas de cooperación que coadyuvan a los propósitos de generación de empleo en el Valle de Aburrá (Cooperadores por Antioquia, 1994, pp. 6-7).

Finalmente se proponía una apuesta por el ordenamiento urbano y la mejor estructuración de la institucionalidad pública, así:

- **Ordenamiento urbano:** la manera como se ha expandido la ciudad, en confluencia con la centralización en ella de las mayores problemáticas de la región, han constituido un antiguo factor de malestar con el uso del espacio público. Para superar la problemática se propuso la estrategia de organización de las ventas callejeras mediante alternativas de cooperación y asociación, estableciendo controles claramente definidos en cuanto a responsabilidades gubernamentales y ciudadanas y generando mecanismos de participación de todos los sectores involucrados.
- **Ordenamiento de la Secretaría de Desarrollo Comunitario:** la Secretaría de Desarrollo Comunitario constituía la instancia más apropiada para asumir la coordinación y ejecución de aquellos problemas y proyectos en los cuales las empresas de economía solidaria fueran parte de la estrategia de desarrollo. Esta estructura debería centralizar los programas gubernamentales en este campo. Para ello se consideraba necesario darle una mejor estructuración a la Secretaría, introduciendo en ella un Departamento Especializado de atención a los proyectos de economía solidaria en la ciudad, claramente definido en sus esquemas jerárquicos, propósitos y presupuestos.

El Acuerdo 19 de 1995, sobre el contenido del Plan de Desarrollo de Medellín 1995-1997, comprendió los siguientes lineamientos de política para el desarrollo de la ciudad que se han mantenido invariablemente hasta hoy:

- Manejar una concepción de ciudad enfocada a la competitividad, la internacionalización, la modernización, todo lo cual requiere un soporte en el mejoramiento de la calidad de vida y un nuevo esquema de gobernabilidad, sustentado en la descentralización y el liderazgo compartido.
- Reconocer que debemos realizar grandes esfuerzos para atender lo relacionado con la seguridad, el empleo y la inversión social, especialmente en educación. Todo ello supone un acuerdo de voluntades para mejorar el clima de convivencia a corto plazo y proyectar la ciudad hacia el futuro. Requiere este proceso, una concertación absoluta entre la administración pública, el sector privado y la sociedad civil, para promover un liderazgo compartido como resultado de un proyecto por la gente y para la gente.
- Un Plan de Gobierno, se requiere un plan de toda la ciudad que esté por encima de los partidos políticos, que vaya más allá de los intereses sectoriales, y que identifique responsabilidades y compromisos entre todos los participantes en el corto, mediano y largo plazo.
- El rol fundamental de la Administración Local en pro del desarrollo económico para la elevación de la productividad urbana, tiene que ver con la creación de externalidades que favorezcan la iniciativa privada y la realización de las actividades empresariales y la definición concertada del nuevo modelo de desarrollo económico de la ciudad.
- Se propone crear las bases para liderar un proceso de mayor alcance y que integre otros agentes, instrumentos y recursos diferentes a los que posee la Administración Municipal. Impulsar un pacto colectivo con la participación de todas las fuerzas vivas de la sociedad para darle estabilidad al desarrollo social y consolidar la vocación económica de la ciudad deseable y posible, de cara al Siglo XXI, proyecto que hemos denominado *El Plan Estratégico Medellín 2005* (Alcaldía de Medellín, 1995, pp. 3-5).

En materia de cooperativismo y economía solidaria se incluyen los programas descritos en la tabla 2:

Tabla 2. Programas de economía solidaria Plan de Desarrollo de Medellín 1995-1997

Área	Propósitos	Proyectos de economía solidaria definidos
Atención a la Mujer	Impulsar procesos de investigación promoción y difusión sobre el rol de las mujeres en los diferentes contextos sociales de la ciudad. Se reforzaría el programa de las madres comunitarias.	Conformación de tres pre-cooperativas para 600 beneficiarias en 1995, 950 para 1996 y 1.200 en 1997, en este mismo orden se brindaría capacitación cooperativa a 2.700 mujeres durante los tres años.
Apoyo a la generación de empleo	• Concertación entre el gobierno local y el Gobierno Nacional para creación de nuevos empleos productivos desde la economía solidaria. • Disminución del empleo informal. • Compras oficiales a empresas de economía solidaria y microempresas. • Capacitación en artes y oficios con la Secretaría de Educación a empresas de economía solidaria. • Otras capacitaciones coordinadas por la Secretaría de Desarrollo Comunitario. • Celebración de convenios con SENA y con Fundaciones. • Utilización de mano de obra del sector para obras de infraestructura y compras. • Descentralización de la información (Bolsas de empleo para el sector). • Apoyo con recursos económicos para la conformación de circuito barrial.	Construcción y puesta en funcionamiento de seis escuelas de artes y oficios, así: cuatro, en 1995 para las zonas nororiental, noroccidental, centro y corregimiento de San Antonio de Prado. Los dos restantes, se construirían en 1996.
Fomento a la economía solidaria	El programa tuvo por objeto la promoción de las organizaciones solidarias como formas empresariales, eficientes que posibilitan alcanzar metas de desarrollo con impacto positivo sobre el bienestar de los asociados y la comunidad en su conjunto.	• Desarrollo de empresas solidarias de salud para brindar atención a 1.200 familias. • Continuar con los proyectos asociativos en proceso de gestación y consolidación jurídica y administrativa, liderados por la Secretaría de Desarrollo Comunitario, Gobierno y Metrosalud como es el caso de las empresas solidarias en salud. • Se apoyó la integración del sector de economía solidaria en la ejecución de programas de obras públicas y otros vinculados con el gasto social. • Incidencia en el sistema educativo local para la inclusión de formación para la solidaridad, con el fin de crear cultura de la cooperación con valores. • Organización en economía solidaria a 60 usuarios cada año en el barrio Corazón de Jesús. • Organizar a los lavadores de carro de Lovaina con un cubrimiento de 60 usuarios en 1995, 120 en 1996 y 120 en 1997. • Constitución de 4 cooperativas en 1995, 7 en 1996 y 9 en 1997. • Consolidar y asesorar a 7 cooperativas en 1995, 11 en 1996 y 18 en 1997; capacitar a 64 tenderos en 1995, 90 en 1996 y 112 en 1997.
Atención rural	Las acciones estaban dirigidas a mejorar las condiciones de vida de los campesinos, aumentando la productividad de la actividad agropecuaria, estructurando canales de distribución, adoptando tecnologías apropiadas y protegiendo los recursos naturales, bajo un esquema determinado por un Plan de Ordenamiento Territorial que incluyera aspectos técnicos, económicos sociales, ecológicos y culturales.	• Asistencia técnica agropecuaria. • Programa adopte una quebrada. • Proyecto de comercialización y mercadeo de productos percederos. • Conformación de empresas de economía solidaria para el mercadeo y la comercialización de productos agropecuarios. • Proyecto de vivienda rural (vivir mejor) de la red social de seguridad y convivencia. • Diversificación de la producción familiar en 60 unidades agrícolas familiares para 1995, 80 en 1996 y 100 en 1997. • Impulsar el cultivo de caña panelera a 128 productores del corregimiento de Palmitas en 1995. • Ampliar el cubrimiento a 143 en 1996 y 158 en 1997. Constitución de 2 cooperativas multiactivas por año.

Nota: adaptado de Alcaldía de Medellín, 1995

Durante el período del Alcalde Sergio Naranjo también se dio vía a un acuerdo concertado, público-privado (con una gran vinculación de los gremios económicos, entre ellos la Asociación Antioqueña de Cooperativas -ASACOOP-), mediante una gran consulta ciudadana efectuada en 1996, que se denominó Plan estratégico de Medellín y el Área Metropolitana, bajo el título *2015: el futuro de la ciudad metropolitana*.

Este documento, que se constituyó en la guía del desarrollo territorial de la región central de Antioquia, en los quince años siguientes, parte de realizar un reconocimiento de contextos tales como los fenómenos de la globalización, la descentralización, la formación de la sociedad de la información, el desarrollo, el conocimiento, la tercerización productiva, la urbanización, la modernización estatal y otros, que configuraban las grandes tendencias de finales del siglo y que incidían directamente en el provenir del territorio.

Los objetivos previstos fueron:

- Hacer de Medellín y el Área Metropolitana una ciudad integrada e integradora de la región localizada en la mejor esquina de América.
- Una ciudad caracterizada por la competitividad de sus sectores económicos, y vinculada a la economía mundial.
- Una ciudad educadora, cohesionada en lo social, responsable de su medio natural y activa culturalmente.
- Una ciudad con proyección internacional como ejemplo de una metrópoli que supera sus dificultades a través del diálogo y la cooperación (Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 1997, p. 46).

La orientación estratégica de la ciudad, se pensó sobre la base de cinco líneas principales, así:

- Línea 1. Ciudad Metropolitana educadora, que además sustenta su desarrollo sobre la base de la cualificación del talento humano.
- Línea 2. Medellín y el Área Metropolitana: epicentro de políticas sociales y culturales en América Latina.
- Línea 3. Ciudad Metropolitana, descentralizada, participativa y centro internacional de la convivencia.
- Línea 4. Medellín y el Área Metropolitana: centro logístico y de servicios avanzados en la región andina.
- Línea 5. Ciudad metropolitana accesible, acogedora, integrada y con calidad ambiental (Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 1997, p. 47).

En materia de proyectos para el desarrollo económico y la productividad, se definieron los siguientes aspectos centrales.

En primer lugar, los criterios de actuación (ver tabla 3).

Tabla 3. Criterios de actuación Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana 2015

Criterios base			Criterios específicos
CRITERIOS GENERALES	BASE	POLÍTICAS	• El Gobierno local como promotor de iniciativas económicas orientadas a la organización y a la competitividad del sistema económico local. • Acciones público-privadas orientadas a generar renta y su mejor distribución, que es un elemento básico de la calidad de vida. • Hacer de la cualificación del talento humano una de las principales ventajas competitivas de Medellín y el Área Metropolitana en el contexto internacional.
CRITERIOS DE LOGRO ESTRATÉGICO			• Ampliar la cobertura y mejorar la eficiencia en la infraestructura de apoyo a la producción. • Consolidar el Valle de Aburrá como centro de logística y de servicios de carácter nacional e internacional. • Definir un nuevo esquema de industrialización del Valle de Aburrá, sustentado sobre los servicios modernos. • Mejorar la plataforma competitiva del resto del departamento como condición del desarrollo económico metropolitano. • Apoyar la micro, pequeña y mediana empresa mediante su integración eficiente a las cadenas productivas.
CRITERIOS DE ENTORNO	DE ADAPTACIÓN	AL	• Adaptar las empresas a los requerimientos de la sociedad de la información. • Difusión, transferencia y adaptación de las innovaciones científico-tecnológicas mundiales. • Mejorar la capacidad propia de innovación y desarrollo científico-tecnológico y cultural. • Adaptación a parámetros internacionales de las empresas prestadoras de servicios públicos de la ciudad. • Promoción de la producción limpia.

Nota: adaptado de acuerdo con Área Metropolitana del Valle de Aburrá (1997, p. 144)

En segundo término, los grandes proyectos de ciudad en materia económica (ver tabla 4).

Tabla 4. Grandes proyectos Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana 2015

Proyectos	Componentes
1. Promoción y apoyo a la articulación de cadenas productivas para la generación de mayor valor agregado.	• Cadena de la medicina y de los servicios médicos y odontológicos. • Cadena de los servicios de comercialización nacional e internacional. • Cadena productiva del software.
2. Promover la red de ciencia y tecnología para mejorar los procesos de innovación, difusión y transferencia.	• Articular la red al sistema nacional de ciencia y tecnología. • Apoyo y promoción de incubadoras de empresas de base tecnológica. • Creación de centros de productividad y desarrollo tecnológico (con énfasis en biotecnología, ciencias médicas y bienes de capital). • Impulso a la demanda de servicios avanzados en telecomunicaciones.
3. Sistema regional de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa.	• Institucionalización del programa integral de apoyo a la productividad y a los ingresos de las microempresas. • Plan de apoyo exportadora la pequeña y mediana empresa.
4. Centro Latinoamericano del Diseño y de la Moda.	• Fortalecimiento del Instituto para la Exportación y la Moda –INEXMODA–
5. Pacto de ciudad sobre el futuro de Empresas Públicas de Medellín.	• Acuerdo ciudadano sobre la misión social y la autonomía de la gestión de EPM. • Puesta en marcha de un proceso de control ciudadano de la calidad y cobertura de los servicios públicos en Medellín y el Área Metropolitana.
6. Diversificación de la canasta energética	• Programa de masificación del gas

Nota: adaptado de acuerdo con Área Metropolitana del Valle de Aburrá (1997, p. 145)

El documento final de este proyecto de ciudad, planteaba unas consideraciones justificadoras que resultan de especial importancia para la determinación de una visión de futuro:

En todo caso, es necesario precisar que cualquier visión de ciudad deseable se debe construir sobre la condición de que no se generalice la opción de la guerra en nuestro país.

El estado de violencia por el que atraviesa la nación es un condicionante importante de cualquier ejercicio de planeación estratégica regional, pero no por ello la invalida. De hecho, las acciones del Plan Estratégico en una dirección de largo plazo pueden contribuir a aclimatar la convivencia y la paz desde una perspectiva local, pero con el ánimo de aportar luces para que el país avance hacia la construcción de un verdadero proyecto nacional. No se trata, en consecuencia, de ninguna manera de una estrategia de aislamiento regional.

Un escenario de no-futuro -con guerra civil generalizada-, aunque es improbable, exige una posición del Plan estratégico para actuar sobre las fuerzas en conflicto y sobre las condiciones objetivas que reproducen ese conflicto. Es precisamente en esta dirección que adquiere particular importancia una apuesta por el futuro como la que avanza desde Medellín y el Área Metropolitana, y que se convierte en una invitación al pacto y a la concertación colectiva (Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 1997, p. 45).

El Alcalde Sergio Naranjo, en el texto de presentación del plan 2015, recordaba al poeta Gregorio Gutiérrez González cuando escribía que *“Mira a Medellín parece una joven novia que, despojada de sus principales galas, se reclina en su lecho de esposa, sonriendo de amor y timidez”*. Complementando a nuestro poeta, Naranjo señaló que *“tal vez esperando una nueva faena de amor, para fecundar de futuro el regazo que mañana será la paz y la confianza de nuestros hijos”*.

4.2.4 Los planes de desarrollo subsiguientes

Los gobiernos del municipio de Medellín en los años que prosiguieron, fueron liderados por:

- Enero 1998 – diciembre 2000: Alcalde Juan Gómez Martínez
- Enero 2001 – diciembre 2003: Alcalde Luis Pérez Gutiérrez
- Enero 2004 – diciembre 2007: Alcalde Sergio Fajardo Valderrama
- Enero 2008 – diciembre 2011: Alcalde Alonso Salazar Jaramillo
- Enero 2012 – diciembre 2015: Alcalde Aníbal Gaviria Correa
- Enero 2016 – diciembre 2019: Alcalde Federico Gutiérrez Zuluaga

En estos gobiernos -en general- se mantuvo el espíritu programático del año 1995, con algunas pequeñas variantes en los proyectos relacionados con la economía solidaria. Entre los años 1998 y 2012 se destacan los alcances del plan previsto en la administración de Alonso Salazar Jaramillo, durante la cual se logró definir el Acuerdo de política pública para el desarrollo de la economía social y solidaria.

En los planes de desarrollo de los tres primeros gobiernos se identifican las siguientes formulaciones:

4.2.4.1 Gobierno de Juan Gómez Martínez

El plan de desarrollo correspondiente fue aprobado mediante Acuerdo Municipal N°. 14 de 1998. Para impulsar la competitividad internacional, el plan centra su atención en programas de empleo; para el efecto pretendió que la Administración Municipal debía facilitar los procesos de desarrollo empresarial mediante diversos incentivos (fiscales, normativos y financieros), en la pretensión de aumentar empleo y realizar conexiones con las famiempresas, microempresas y cooperativas para hacer recepción de sus productos. En el diagnóstico se planteaba que:

Las múltiples iniciativas para la constitución de empresas de economía solidaria, en muchos casos como soluciones coyunturales para la generación de ingresos y empleo y por consiguiente sin la debida planeación, orientación y recursos, han producido un fenómeno de creaciones y liquidaciones permanentes, que dificulta la acción estatal y la consolidación del sector. La mayoría de estas empresas actualmente registran debilidades administrativas, de organización y financieras, que entorpecen su cabal desempeño, su integración con los mercados y su inserción a la economía como actores de desarrollo (Alcaldía de Medellín, 1998, p. 52).

Los aspectos más relevantes en relación con los proyectos de economía solidaria de la Administración de Juan Gómez Martínez se visibilizan en la tabla 5:

Tabla 5. Proyectos de economía solidaria del Gobierno Juan Gómez Martínez

Área	Propósitos	Proyectos de economía solidaria definidos
Organización de la Comunidad	Implantar un nuevo enfoque de trabajo con la comunidad, orientado a la autogestión e incentivando la cultura del proyecto, de la planeación y de la participación en sus organizaciones. Esta labor demanda la integración de las acciones que con igual propósito adelantan diferentes entidades de carácter público y privado, delimitando y articulando sus funciones y objetivos, como en el caso de las Sedes de Acción Comunal, Centros de Integración Barrial y Núcleos de Vida Ciudadana. El Barrio, como centro de actividad comunitaria, debe ser considerado el punto de partida.	• Infraestructura para la Participación Comunitaria. Su propósito es suministrar a las organizaciones comunitarias instalaciones apropiadas y dotación para el desarrollo de sus actividades, dándole prioridad a las mejoras de la infraestructura existente. Se orientará específicamente a Sedes de Acción Comunal, Centros de Integración Barrial y Núcleos de Vida Ciudadana este último programa está orientado al apoyo para el mantenimiento y funcionamiento de éstos centros creados por la Consejería Presidencial para Antioquia. • Fomento y Asesoría a Organizaciones de Economía Social. Pretende brindar capacitación a las organizaciones de economía solidaria y social, la constitución de un fondo para préstamos destinados a dotación y el montaje de la Red de Centros Comunales Solidarios. • Pequeñas Obras de Desarrollo Comunitario. Consiste en la construcción de obras menores de infraestructura barrial (muros de contención, andenes, estructuras hidráulicas, etc.), con el propósito de organizar a la comunidad en torno a la solución de sus problemas, el mejoramiento de su entorno y el fortalecimiento de su arraigo territorial. Estas obras pueden ser contratadas con la comunidad organizada como alternativa de generación de empleo o realizadas a través de convites bajo la asesoría y coordinación de técnicos de la Secretaría de Desarrollo Comunitario. • Capacitación para la Participación Ciudadana. Desarrollará proyectos de capacitación sobre normatividad vigente y formulación de proyectos, para dotar de herramientas técnicas y metodológicas a las Juntas de Acción Comunal, Juntas Administradoras Locales, Asocomunales y organizaciones de base, con el propósito de elevar su nivel de participación.
Ruralidad de frontera urbana	Generar un nuevo enfoque de desarrollo integral del área rural de Medellín dentro del contexto metropolitano, fundamentado en el concepto de ruralidad de frontera urbana, en el cual se redefinen las relaciones urbano-rurales bajo criterios de aprovechamiento, sostenibilidad de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad de vida de la población asentada en estas zonas.	• Involucrar el territorio rural y su población en todos los programas y proyectos de las dependencias municipales que permitan en el corto plazo, elevar las condiciones de vida al nivel que hoy disfruta la población urbana. • Organizar grupos asociativos de productores agropecuarios que se articulen a la red de comercialización del Centro de Acopio de San Cristóbal.

Fuente: adaptado de Alcaldía de Medellín, 1998.

Habida cuenta de que el plan se centró, para el caso de la economía solidaria, en relación con programas de empleo, el Consejo Territorial de Planeación (1998) conceptuó entonces que:

Este tema, ha sido tradicionalmente manejado como fórmula de generación de empleo, lo que es impreciso. Al respecto compartimos el punto de vista que se expresa en el Plan estratégico 2015, en el sentido de que tales programas no pueden ser considerados instrumentos de urgencia contra el desempleo, por lo que desde el punto de vista económico deben ser concebidos a largo plazo, apuntando a mejorar la productividad y los ingresos seleccionados en torno de actividades con reales potenciales. Concebidas así las acciones de fomento desde la óptica gubernamental, entonces la economía solidaria sí hace parte del componente “Apoyo a la Organización Comunitaria” en tanto ésta involucra procesos de socialización, culturales y económicos con sentido autogestionario.

Ahora bien, si aceptamos esta formulación, debemos precisar cuál es la función de la economía solidaria en el ámbito del “apoyo a la comunidad organizada” y en el ámbito del “desarrollo rural”. En el primer caso, se trata de contribuir al elevamiento de las condiciones de vida de las zonas con mayores deficiencias en este campo, produciendo procesos que racionalicen los pequeños ingresos de los pobladores o que contribuyan a aumentar sus ingresos, potenciando sus vocaciones económicas; tales procesos, unidos a los de socialización que se centran en la autogestión, son la base fundamental para construir lo que hemos denominado “circuitos económicos barriales”.

En el segundo caso, las empresas de economía solidaria resultan ser el mejor mecanismo para la eliminación de los intermediarios en la comercialización de los productos agrícolas y para la introducción de tecnología y asistencia técnica en los procesos productivos del campo, desde ópticas diferentes a las asistencialistas. A su vez, coherente con los postulados constitucionales de protección, promoción y fomento de las formas asociativas y solidarias de propiedad, la administración municipal debe establecer programas que contribuyan al fortalecimiento de estas organizaciones comunitarias y al establecimiento de las redes de intercooperación entre ellas dentro del ámbito territorial (pp. 49-50).

4.2.4.2 Gobierno de Luis Pérez Gutiérrez

El plan de desarrollo correspondiente al período 2001-2003, denominado *Medellín Competitiva*, se articuló con base en tres líneas principales: Revolución de la Cultura Ciudadana, Medellín Competitiva y Primero el Espacio Público. Se estableció allí que:

- Cultura Ciudadana: alude a la correspondencia que existe entre la trama de relaciones cotidianas que expresan tradiciones, valores, aptitudes, hábitos y comportamientos, y el conjunto de principios que respaldan la Constitución Nacional y las instituciones fundamentales del estado social de derecho. La Cultura Ciudadana implica un pacto entre el Estado y la ciudadanía, para que todos los ciudadanos, sin excepción, asumamos la responsabilidad de hacer de Medellín una ciudad donde se acaten las normas básicas de convivencia, y se reconozca y ejercite la formación, promoción y desarrollo de todos sus habitantes, empezando por la esperanza que encarnan los niños y los jóvenes. Además de propender por una buena y completa educación tradicional, la Cultura Ciudadana potencia: la “educación callejera”, los escenarios públicos, los museos, los medios masivos de comunicación, el buen ejemplo y el aprendizaje del perdón. Apunta, en suma, a formar un ciudadano gestor y participante de la construcción social de su ciudad y del país; un ciudadano preparado para gestionar sus derechos frente al Estado. Es una esperanza en medio de la confusión.
- Ciudad competitiva: implica alcanzar índices que signifiquen progreso, bienestar y eficiencia en todos los frentes: servicios públicos, seguridad, salud, educación, ciencia y tecnología, transporte, hábitat, medio ambiente y, sobre todo, en la oferta de empleo digno. La lucha contra el desempleo es inaplazable, pues, si éste persiste, ninguna política será socialmente efectiva. Con inversión de recursos públicos propios, esta Administración liderará proyectos productivos estratégicos que generen empleo y recuperen para la ciudad el liderazgo empresarial.
- El espacio público: es la razón de ser de la ciudad; es el escenario de experiencias, intercambios e integración colectiva, y la expresión de las diversas manifestaciones sociales. Es también el eje estructurante de ciudad y de ciudadanía, un factor estratégico en la construcción de nuevas formas de producción y apropiación del desarrollo urbano, un elemento determinante en la calidad de vida de la población y del equilibrio ambiental. Además, la defensa del espacio público es hoy más imperativa, pues en la sociedad moderna el ciudadano pasa más tiempo en la calle que en su propia casa. En una ciudad sana, los ciudadanos deben ser adictos a consumir espacio público (Alcaldía de Medellín, 2001, p. 4).

Se destaca en el plan una inicial visión del desarrollo y de la competitividad local que haría carrera en los años siguientes. Se propone que el desarrollo de la economía local debe contar con un ambiente competitivo que favorezca las inversiones, la productividad, la innovación y la calidad de los productos;

para lo cual el Estado debe configurar plataformas competitivas sobre la base de un recurso humano calificado, instituciones modernas, excelentes servicios públicos, estructuras eficientes y redes de cooperación entre empresas e instituciones (Alcaldía de Medellín, 2001, p. 19). Se señala que:

La agudización de los problemas sociales y ambientales ha conducido a un nuevo concepto de desarrollo que se propone como objetivo fundamental el mejoramiento de la calidad de vida de la población y la sustentabilidad ambiental. Para que el crecimiento económico y la calidad de vida sean compatibles con la sostenibilidad ambiental, es preciso introducir nuevas formas de gestión y conducción de los procesos sociales, con una participación más activa y coordinada de los actores públicos, privados y sociales (Alcaldía de Medellín, 2001, p. 19).

Las generalidades de los proyectos de economía solidaria de la Administración de Luis Pérez Gutiérrez se aprecian en la tabla 6:

Tabla 6. Proyectos de economía solidaria del Gobierno de Luis Pérez Gutiérrez

Área	Propósitos	Proyectos de economía solidaria definidos
Generación de empleo en el corto plazo	Diseñar una política que reduzca significativamente las tasas de desempleo, mejorar los niveles y hacer más equitativos los ingresos con la participación de los diversos agentes que intervienen directamente en los mercados de trabajo.	Constitución de un fondo de préstamos sociales (luego denominado <i>Banco de los Pobres</i>) con objeto de financiar pequeños proyectos productivos mediante créditos individuales o colectivos.
Reordenamiento del espacio público-el Centro	Ejecutar acciones tendientes a recuperar y mantener el espacio público y amueblamiento urbano.	Se culminarán las intervenciones en los bazares populares y el reordenamiento de venteros
Vivienda	Creación y puesta en marcha del Sistema Municipal de Vivienda de Interés Social, un mecanismo de gestión mixta fundado en la responsabilidad pública compartida. Se trata de la asociación del gobierno y el sector privado en sus expresiones orgánicas empresarial, solidaria, comunitaria y de los entes académicos para hacer efectivo el derecho a vivienda digna.	
Vivienda nueva para tejer la ciudad competitiva	Aumentar la cobertura de vivienda de interés social para afrontar el déficit cuantitativo acumulado de vivienda urbana, mediante el aseguramiento de la calidad habitacional.	• Fomento a las organizaciones populares de vivienda y la orientación a la demanda con criterios de equidad para asegurar la eficacia social y territorial. • La financiación del programa proviene del ahorro familiar, el subsidio familiar de vivienda en gestión con el INURBE y las Cajas de Compensación Familiar, el crédito otorgado a través del Fondo Nacional del Ahorro, el sector bancario, cooperativo y solidario.
Mejoramiento habitacional para consolidar la metrópoli.	Elevar la calidad de vida de los asentamientos humanos en situación de pobreza, contribuirá con la disminución del déficit cualitativo habitacional en Medellín, mediante la consolidación de los ámbitos residenciales con fundamento en la sostenibilidad ambiental, la integración social y espacial, el reconocimiento al derecho de un hábitat digno, la vivienda y su tenencia segura.	El programa se apoya en procesos de integración de recursos fiscales intra e intergubernamentales, basados en los instrumentos del subsidio directo y la cofinanciación, fomento a mecanismos de economía solidaria, el crédito alternativo en materiales, familiar y asociativo; la cooperación internacional y la asistencia técnica y promoción a la organización social, un sistema de relaciones con las comunidades, el sector solidario y las universidades, especialmente se buscará potenciar las prácticas profesionales en procesos sostenidos de intervención en proyectos de desarrollo del hábitat popular.

Nota: adaptado de Alcaldía de Medellín, 2001

Quien fuera representante del sector solidario en el Consejo Territorial de Medellín, emitió concepto sobre los temas relacionados con su gestión, señalando que:

El tema cuarto “Gobierno promotor”, tal como está expresado, puede ser de aceptación general; sin embargo, podría hablarse más de un “gobierno facilitador y promotor”. Pero, este tema suscita otras inquietudes: hemos podido detectar, entre algunos miembros del gabinete municipal, una intencionalidad que tergiversa esta posibilidad “promotora” o “facilitadora”, mediante la cual se pretenden trasladar los más diversos costos hacia las organizaciones de la Sociedad Civil y las Comunidades, buscando un desprendimiento de las obligaciones estatales. A nuestro juicio, el Estado, en el campo económico, en general debe cumplir una función facilitadora y promotora; facilitadora para que las fuerzas económicas más dinámicas de la sociedad civil puedan contribuir con el propósito de desarrollo y coadyuvar al Estado en la formación de condiciones objetivas (ciudad competitiva, por ejemplo) para alcanzarlo; promotora para que nuevas fuerzas económicas alcancen un grado de dinamismo que les permita ser finalmente coadyuvantes. La función facilitadora implica desprendimientos y liberaciones desde el Estado (disminución de cargas impositivas, estímulos, alianzas, etc.). La función promotora le implica al Estado esfuerzos económicos, destinados a la capacitación, la asistencia técnica, la dotación tecnológica y el acceso a recursos financieros para las fuerzas económicas en ciernes: no puede, pues, en aras de la austeridad o de la eficiencia, desprenderse de una obligación que es indelegable en el caso de Medellín (Zabala Salazar, 28 de marzo de 2001, documento inédito¹).

Respecto de los temas de empleo señaló:

Para el desarrollo de la política de “Conservación del empleo actual”, se proponen los siguientes programas: 1) Incrementar y expandir servicios de las Empresas Públicas de Medellín. 2) Promover y facilitar el desarrollo del Sector de las Confecciones y 3) Apoyar empresas de base tecnológica (Zabala Salazar, 28 de marzo de 2001, documento inédito).

Al respecto, Recomendando que cada programa se defina claramente y se establezcan las estrategias facilitadoras y promotoras. Adicionalmente, como se trata de la política de conservación de empleo actual, deberían incluirse algunas otras áreas de la economía local que sean claves para la construcción de la “ciudad competitiva” (Zabala Salazar, 28 de marzo de 2001, Documento Inédito).

Para desarrollar la política de “generación de empleo en el corto plazo”, se propusieron los siguientes programas: 1) Plan masivo de viviendas. 2) Reforestación industrial y 3) Fondo de préstamos sociales.

Los comentarios acerca de las definiciones y estrategias facilitadoras y promotoras caben en relación con estos otros programas.

¹ Los debates durante el proceso de discusión de los planes territoriales de desarrollo se producen inicialmente en los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) mediante estudios y conceptos, escritos y verbales, emitidos por los consejeros representantes de las fuerzas sociales y económicas de la ciudad. Los textos de los conceptos emitidos (que reposan en las actas del CTP y en los archivos oficiales de la Administración Municipal) son el insumo base para producir el concepto final del CTP, obligatorio para continuar el trámite de adopción del Plan Municipal.

Respecto del “plan masivo de viviendas”, ya hemos escuchado algunos argumentos técnicos en cuanto a las metas propuestas, que hacen necesario reelaborar lo presentado. Empero, sustentar la generación de empleo inmediato con base en tres programas poco claros, no parece justo para los ciudadanos de Medellín que sufren la cotidianidad del desempleo y la precariedad. Sin particularismos, la generación de empleo inmediato implica también contar con las posibilidades que brinda la Economía Solidaria. El plan resulta poco imaginativo en todos estos aspectos. Es necesario recoger ideas provenientes del Plan Estratégico Metropolitano, del plan de desarrollo del gobierno anterior y de otras áreas de la vida municipal para aumentar el menú de opciones (Zabala Salazar, 28 de marzo de 2001 documento inédito).

La política de “Ampliación de la base empresarial” parecía más a tono con la estrategia propuesta “Ciudad Competitiva” y contiene los siguientes programas: 1) Call Centers, 2) Microempresas de alta tecnología. 3) Masificación del Internet. 4) Jóvenes Talentos. 5) Comité Regional de Innovación.

Estos programas fueron la punta del iceberg del programa de gobierno y del presente plan, y cabía para todos ellos la recomendación de definición, estrategias y metas concretas. En materia de empleo, estos programas fueron el centro para la *construcción de una ciudad con una nueva vocación empresarial*.

Todos los programas apenas aparecían indicados y ciertamente con origen en el Programa de Gobierno, pero sin ningún desarrollo. El propósito de creación de un Comité Regional de Innovación era la clave para avanzar hacia la ampliación de la base empresarial, pero se pierde tal potencialidad al convertirse en un enunciado general.

4.2.4.3 Gobierno de Sergio Fajardo Valderrama

Este plan de desarrollo parte de expresar claramente lo que se denominó el Modelo de Ciudad: desarrollo humano integral para la Ciudad y sus ciudadanos, señalándose que:

Existe un consenso en torno a la necesidad de reorientar el desarrollo municipal y regional; desde diversos ámbitos y con diferentes visiones, tanto colectivas como individuales, los actores públicos y privados buscan alternativas que posibiliten la consolidación de un proyecto común. Este debe tener como eje y preocupación central el ser humano y su bienestar, y no el simple crecimiento económico. Por eso el Plan de Desarrollo Medellín 2004-2007 se centra en promover el Desarrollo Humano Integral para el conjunto de las personas de Medellín, lo que significa la promoción y potenciación de las capacidades, oportunidades y libertades de esos ciudadanos y ciudadanas. Esto significa la remoción y superación de los obstáculos para el logro de este objetivo superior: la pobreza, la exclusión, la desigualdad, la violencia y la intolerancia, la falta de un crecimiento económico sostenido y sostenible, y la baja gobernabilidad democrática que han estado presentes en la ciudad.

El logro de este gran propósito requiere de la participación y el compromiso activo de todas las instancias del Estado, de la sociedad, y de todos y cada uno de sus ciudadanos y ciudadanas; solo con este compromiso y con acciones concertadas se podrá avanzar en hacer de Medellín una ciudad más democrática, pacífica y gobernable, más incluyente y equitativa, más digna y sostenible, y más global y competitiva.

Además de las tradicionales competencias relacionadas con las variables sociales, las administraciones locales hoy juegan un papel fundamental en el fomento y promoción de la actividad empresarial y productiva de las ciudades, obviamente en función de las necesidades de desarrollo local y a través de una adecuada interacción con otros niveles territoriales de la administración pública y demás actores regionales.

Lo anterior cobra mayor importancia, si tenemos en cuenta que la gestión del desarrollo pasa por un claro y ordenado manejo de dos tipos de procesos que se complementan perfectamente en la búsqueda de los objetivos propuestos. Por una parte, se encuentran los procesos de jalonamiento basados en la demanda, que le permiten a la ciudad conectarse productivamente a los mercados, crear riqueza y generar un crecimiento económico robusto; y por otro lado están los procesos de acondicionamiento a todo nivel, que permiten hacer de ese crecimiento algo sostenible y concretable en mayores niveles de desarrollo humano. De esta necesidad de trabajar simultáneamente en ambos procesos, dan cuenta los últimos informes de desarrollo humano y una amplia literatura relacionada con los modelos de desarrollo regional exitosos a nivel internacional.

(...) Ahora bien, ambos procesos, el de jalonamiento y el de acondicionamiento, se retroalimentan permanentemente, por lo que no cabe una diferenciación taxativa en cuanto a los instrumentos contemplados en el actual Plan de Desarrollo para estos fines, no obstante, lo cual, es posible identificar ciertos énfasis que evidencian la existencia de tales procesos de una manera coordinada (Alcaldía de Medellín, 2004, pp. 4-5).

Este proceso previsto, puede apreciarse en la figura 1.

Figura 1. Esquema desarrollo humano integral en el Plan de Desarrollo 2004-2007

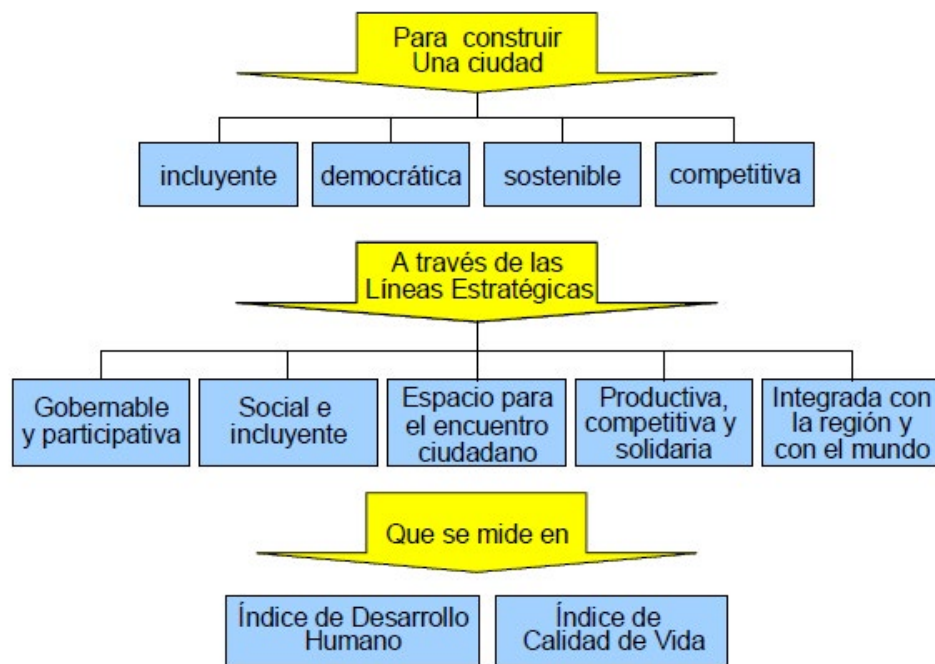


Figura 1. Plan de Desarrollo de Medellín 2004-2007.

Las líneas estratégicas del Plan de Desarrollo de Medellín 2004-2007, se configuraron así:

- Primera, *Medellín gobernable y participativa*, busca fortalecer las relaciones de solidaridad, de vigorizar una cultura de la convivencia, de crear más sociedad, en el sentido de alcanzar una conciencia clara de las responsabilidades de los individuos y de los grupos sociales, lo que implica impulsar procesos políticos que garanticen la gobernabilidad, entendida como la armonización de intereses conflictivos o divergentes a partir del principio de la cooperación.
- Segunda, *Medellín social e incluyente*, se encamina a crear las condiciones para que todos los habitantes de la ciudad, especialmente quienes están en mayores condiciones de desprotección y vulnerabilidad, tales como la población infantil o las familias en condición de desplazamiento, puedan acceder a los servicios educativos pertinentes y de calidad, así como a la prevención y atención en salud. Esto significa que es necesario avanzar hacia una ciudad que sea capaz de convertir en atenciones concretas las necesidades esenciales para que todos vivamos una vida digna.
- Tercera, *Medellín, un espacio para el encuentro ciudadano*, propone que el territorio, en sus dimensiones de espacio público y de vivienda, constituyan un hábitat que dignifique a quienes desarrollan su vida diaria en él. Esto supone atender factores, como el de las condiciones para la movilidad de los ciudadanos, así como un especial cuidado en la sostenibilidad de los recursos naturales del territorio como factores que inciden en la salud y en otros factores de la calidad de vida de quienes ahora habitamos la ciudad y de las generaciones por venir.
- Cuarta, *Medellín productiva, competitiva y solidaria*, hace referencia a la necesidad de recuperar el espíritu emprendedor y la capacidad de generar riqueza con el trabajo productivo, que es una impronta cultural de los antioqueños. Pero en ese importante empeño es necesario que la solidaridad y la equidad sean la marca de una economía que sea capaz de distribuir sus beneficios entre el conjunto de su población. Esto implica una organización productiva eficiente, dinámica y competitiva, que exija un cambio de actitudes y de comportamientos para crear una sociedad innovadora, que favorezca el mejoramiento del nivel de vida de los ciudadanos, en el marco de la economía global.
- Quinta, *Medellín integrada con la región y con el mundo*, se refiere a la importancia de proyectar internacionalmente a la ciudad, desde una perspectiva integral, que articule los procesos económicos, sociales, políticos y culturales. Pensar el desarrollo regional en la perspectiva de Antioquia y Medellín trabajando conjuntamente, amplía las oportunidades de inserción de la región en el contexto internacional, de tal manera que haya un mejor aprovechamiento de las oportunidades y una distribución más equitativa a lo largo del territorio, de los beneficios que se puedan obtener en materia de negocios internacionales y de la cooperación internacional (Alcaldía de Medellín, 2004, p. 5).

Quando se define la línea Medellín, productiva, competitiva y solidaria, se introduce una argumentación orientadora del Plan, indicando que:

Crear las condiciones para un Desarrollo Humano Integral, pasa por la capacidad de la sociedad para organizar sus actividades económicas en la perspectiva de considerar las necesidades de trabajo y los mecanismos de distribución de los beneficios del crecimiento, en el conjunto de la población. Frente a este reto, el papel de la Administración Municipal se orienta hacia la formulación de políticas que favorezcan la construcción de un tejido empresarial vigoroso en el que participen tanto las microempresas familiares y pymes, como las grandes empresas consolidadas.

Los elementos que permiten armonizar e interconectar esos universos tan diferentes, necesariamente se encuentran en una clara identificación de las vocaciones, las fortalezas y las potencialidades productivas de la región, y la competitividad de cada una de ellas para insertarse en las diferentes escalas del mercado, desde las regionales y nacionales hasta los internacionales. Son esas vocaciones, fortalezas y potencialidades, las que permiten favorecer el que las distintas formas y niveles de la actividad productiva se puedan encadenar, de tal manera que se avance hacia

una mayor productividad y competitividad de la región en su conjunto, como clave para albergar empresas sostenibles. Una orientación de los esfuerzos en esa dirección, permitiría marcar un quiebre en la tendencia actual y avanzar hacia la creación de más puestos de trabajo estables y productivos, con los impactos sociales que esto implica sobre las poblaciones más vulnerables (Alcaldía de Medellín, 2004, p. 116).

En esta dinámica, se deja claramente establecido que:

Las actividades económicas informales son una alternativa que sume a las personas en una dinámica de inestabilidades e incertidumbres alrededor de las posibilidades de satisfacción de sus necesidades más básicas. Por ese motivo, también se hace necesario estimular las distintas formas de asociatividad y economía solidaria, desde las cuales se facilite la participación en los encadenamientos productivos de la región, de quienes se ven relegados a moverse en la informalidad (Alcaldía de Medellín, 2004, p. 116).

Más adelante se establece que:

Uno de los espacios donde constantemente se depositan expectativas para la generación de empleo es la economía solidaria. En el medio local “la economía” y “la solidaridad” tienen un tratamiento en sus discursos en forma separada. Se tiende a suponer que la solidaridad debe aparecer después de que la economía ha cumplido su tarea y completado su ciclo, otorgándole un papel de tratamiento asistencialista frente a la problemática del desempleo. En los últimos años, el mayor interrogante frente a la cultura asociativa se relaciona con la empresariedad de los movimientos de economía solidaria. Se aduce que muchos de los fracasos de estos movimientos se relacionan con su débil cultura empresarial, su limitada adopción y práctica de modernos modelos gerenciales y su desvinculación de las cadenas productivas locales. El movimiento solidario también tiene que unirse a esquemas donde la productividad sea la apuesta para ganar en competitividad y sostenibilidad.

Se ha carecido también de una política y manejo gubernamental claro sobre la articulación de esta economía a la competitividad en función de organizar, cualificar y consolidar la institucionalidad y las diferentes tipologías legales que la conforman. No se ha cultivado una cultura de participación asociativa y por ello muchos programas y proyectos de economía solidaria se destruyen por asuntos de convivencia más que de tipo técnico (Alcaldía de Medellín, 2004, p. 124).

Siguiendo este propósito, en materia de economía solidaria el plan contempló los aspectos que se describen en la tabla 7.

Tabla 7. Proyectos de economía solidaria del Gobierno de Sergio Fajardo Valderrama

Área	Propósitos	Proyectos de economía solidaria definidos
Primero la vida	Propiciar un cambio positivo en los hábitos de violencia de los ciudadanos y ciudadanas de Medellín, a través de intervenciones pedagógicas en las familias, la escuela, el espacio público y los medios de comunicación, con perspectiva de género y generacional, y con énfasis en derechos humanos.	Capacitar en vigilancia 360 personas organizadas en cooperativas o empresas asociativas, durante el año 2004.
Cultura del emprendimiento y creación de empresas sostenibles	Promueve la asociatividad empresarial para constituir minicadenas productivas, con el fin de aprovechar oportunidades de negocios en mercados locales, regionales y nacionales.	• Realizar una campaña anual sobre emprendimiento empresarial. • Realizar 5 Concursos de Planes de Negocios y estructurar mecanismos de financiación para lograr la creación de 400 empresas, a diciembre de 2007. • Entregar 10.000 microcréditos a razón de 2,500 en promedio anualmente.
Formación para el trabajo y la inserción laboral	Pretende facilitar el acceso al mundo del trabajo a jóvenes, mujeres, discapacitados y personas cesantes que se sientan excluidas, a través de la formación socio-laboral y la capacitación para la creación de empresas.	• Capacitar técnica y tecnológicamente a 30 colectivos solidarios; de los cuales 10 serán de mujeres, en el cuatrienio. • Formar 2000 personas jóvenes para mejoras en producción en los corregimientos, en el cuatrienio. • Capacitar instructoras e instructores de programas de formación para el trabajo en 100 instituciones educativas municipales a diciembre de 2007.
Apoyo al desarrollo empresarial y acceso a los mercados	Fortalecer el tejido empresarial promoviendo y apoyando la constitución de asociaciones y colectivos empresariales. Favorecer también a unidades de producción de tipo solidario así como a empresas de los corregimientos que desean presentar sus productos.	• Realizar 2 ferias por año para la promoción de productos de MIPYMES, con la participación de 500 de ellas a diciembre de 2007. • Vincular 15 grandes empresas a estas ferias durante el cuatrienio. • Conformar 10 minicadenas productivas en las zonas de más alto desempleo en la ciudad, a diciembre de 2007.
Apoyo a la Economía Solidaria y otras formas asociativas	Fomentar la cultura de la solidaridad tanto en la sociedad como en el nivel empresarial, apoyar diferentes expresiones solidarias de tipo cooperativo y asociativo, promoviendo en ellas competitividad y productividad. Promover el apoyo de Padrinos Solidarios o empresas que acompañen durante un periodo a los nuevos colectivos solidarios de jóvenes, mujeres, personas adultas mayores y otros grupos de la sociedad hasta llevarlos a un nivel de desarrollo autónomo. Aportar a la organización asociativa y la reorganización de las personas venteras informales en centros comerciales, eventos temáticos y feriales y en diferentes sitios de la ciudad.	• Crear 5 pre-cooperativas con Padrinos Solidarios, 50% de las personas vinculadas serán mujeres, a diciembre de 2007. • Apoyar la realización de 10 experiencias de trueque u otras formas solidarias, a diciembre de 2007. • Desarrollar un programa de fomento a la cultura solidaria y asociativa en el 50% de las instituciones educativas públicas, a diciembre de 2007. • Formar 500 jóvenes en promedio anual, como multiplicadores de la cultura asociativa y solidaria. • Asesorar integralmente a 10 organizaciones de personas venteras a diciembre de 2007. • Vincular 500 personas voluntarias para el apoyo de proyectos asociativos y comunitarios.

Nota: adaptado de Alcaldía de Medellín, 2004.

El esquema presentado sobre la línea Medellín, productiva, competitiva y solidaria, contiene el más importante componente estructural de participación de la economía solidaria que haya tenido plan alguno (ver figura 2).

Figura 2. Esquema Medellín, productiva, competitiva y solidaria Plan de Desarrollo 2004 -2007

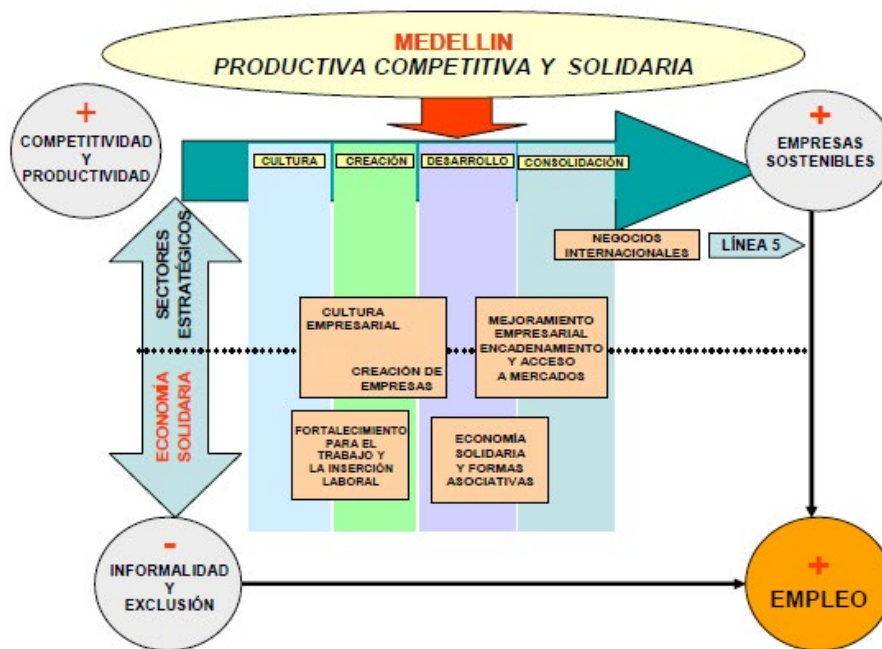


Figura II.4.1 Diagrama conceptual de la Línea Estratégica Medellín Productiva, Competitiva y Solidaria

Figura 2. Plan de Desarrollo de Medellín 2004-2007.

4.2.4.4 Alcalde Alonso Salazar Jaramillo

Debates iniciales. En los análisis preliminares del Plan de Desarrollo 2008-2011 la administración municipal debía tomar en cuenta propuestas para la constitución de circuitos económicos, que se basaran en la promoción de empresas solidarias y que también se orientara a la construcción de una cultura solidaria y desarrollara prácticas que llevarán a la formación de un mercado democrático en los que diferentes sectores socioeconómicos pudieran tener participación, no circunscribiéndose al esquema determinado por el mercado capitalista.

Se esperaba entonces que la dirigencia política de la ciudad entendiera que la economía solidaria no era un sector marginal de la economía ya que lo que busca es organizar las comunidades urbanas para posibilitar su inserción al desarrollo económico (como ahorradores, consumidores o productores), de tal forma que, integrados en encadenamientos económicos, pudieran lograr una mejora en sus condiciones de vida, a la vez que contribuían a la sustentabilidad del territorio. También se justificó proyectar la economía social y solidaria como modelo socioeconómico que pudiera enfrentar eficazmente la pobreza, el fenómeno del desplazamiento, el crecimiento de la economía informal y la exclusión social.

En este sentido, los debates que se suscitaron al interior del Consejo Territorial de Planeación (CTP) implicaron dos aspectos principales: definir una concepción de Estado desde la óptica de la economía, y precisar la función de la economía solidaria en los ámbitos del desarrollo.

Esta concepción debatida asume que el Estado es, en primer término, un espacio político desde el cual se incide en el porvenir de los ciudadanos y sus expresiones organizativas. Se concibe no como un instrumento cuya finalidad solo sea pactar mecanismos de participación burocrática, sino el espacio desde el cual la sociedad civil reproduce las condiciones necesarias para la convivencia, a través del cual se articulan esfuerzos entre los diversos actores sociales en el propósito de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida para todos los ciudadanos.

Pero, sobre todo, desde la economía solidaria, se le concibe como un aliado con el cual se interactúa para hacer posibles aspiraciones de bienestar, al que se le contribuye con la fuerza de la economía social y solidaria en sus propósitos de regulación de la economía y la sociedad, y con el cual deben concertarse propuestas de intervención desde la perspectiva de la acción cooperativa y solidaria. En tal sentido, se observa históricamente que las organizaciones de economía solidaria se han visto vinculadas desde sus orígenes a procesos de desarrollo de las comunidades, para lo cual requirieron impulsar diferentes gestiones locales y organizar la participación ciudadana.

Así, pues, desde estos debates se fue estableciendo un punto de vista más acorde con la realidad respecto del significado más contemporáneo de una política pública. En este orden, las empresas de economía solidaria han estado comprometidas con procesos locales como los siguientes:

- Instruir a sus componentes sociales en el ejercicio de procesos de participación y de construcción de la democracia participativa.
- Involucrarse directamente en acciones de participación política, poniendo al servicio de las comunidades los acumulados de experiencia que tienen sus dirigentes.
- Comprometerse con proyectos de planeación municipal y local, utilizando sus estructuras empresariales en el cumplimiento de los mismos.
- Promover nuevas formas organizativas de Cooperación que contribuyan con la administración municipal en sus planes de ejecución de obras públicas y prestación eficiente de servicios comunitarios.
- Organizar y construir las Comunidades Cooperativas. Autogestionar el desarrollo respondiendo a las múltiples necesidades económicas y sociales.
- Construir los Circuitos Económicos de Cooperación y las Redes de Intercooperación (Consejo Territorial de Planeación, 1998, pp. 135-136).

Durante los debates del año 2008, los representantes del sector solidario en la instancia consultiva de Planeación Municipal, Consejo Territorial de Planeación-CTP, dejaron establecido claramente que la introducción de la variable *Economía Solidaria* en los Programas de Gobierno, contemplada en el Plan de Desarrollo Territorial (y en sus extensiones, planes zonales, parciales y sectoriales), así como en posibles Acuerdos del Concejo Municipal que tratasen plena o parcialmente el tema de la economía solidaria, debe partir del siguiente axioma:

El establecimiento de una política pública sobre la economía solidaria pretende desarrollar una estrategia de promoción, creación y fortalecimiento de la economía y la cultura solidaria, desde la innovación y la gestión, para contribuir al desarrollo socioeconómico, cultural y ambiental de la ciudad a través de programas y proyectos con la participación de las personas y organizaciones que hacen parte del sector.

Desde dicha perspectiva, la Administración Municipal de Medellín deberá dar especial atención y apoyo a la economía solidaria en todas sus formas. Facilitará de manera directa o a través de organizaciones especializadas en el tema, la promoción, fortalecimiento y crecimiento de esta forma de economía participativa, democrática, solidaria y autogestionaria. Así mismo, posibilitará y apoyará, política y financieramente, una amplia difusión de la economía y la cultura solidaria, favoreciendo la constitución de unidades empresariales asociativas, su capacitación, acompañamiento técnico y fortalecimiento, y facilitará su inserción en los programas bandera de desarrollo económico de la ciudad" (Zabala Salazar, abril 2008, Documento Inédito).

Este lineamiento inicial, que constituye la base originaria de una política pública para el desarrollo de la economía social y solidaria en la ciudad de Medellín, se convirtió en la orientación más precisa para los años siguientes. Desde que se inició el proceso de acercamiento directo entre las fuerzas de la economía solidaria y la Administración Municipal de Medellín, hacia mediados de la última década del siglo XX (1995), se diseñaron un conjunto de propuestas básicas que empiezan a dar forma a la política pública desde el año 2008, contribuyendo finalmente a la formación de un Acuerdo Municipal específico en el 2011.

Propuestas del sector y la comunidad para el Plan 2008-2011. Se recogen en este punto las propuestas que se tuvieron en cuenta al producir, mediante el método participativo comunitario, el Plan de Desarrollo Territorial 2008-2011. Algunas de las acciones municipales concretas que pudieran contribuir, en criterio de los líderes comunitarios de entonces, al cumplimiento de las propuestas iniciales de 1995, que se resumen en:

- Realizar un diagnóstico situacional de la economía solidaria en Medellín, estableciendo sus vínculos con la economía urbana y rural, desde la perspectiva de proyectos realizados y actuales de producción, distribución, comercialización y consumo, que fueron caminos recorridos y de aprendizaje, y de experiencias actuales que muestran los potenciales de una economía alternativa solidaria e incluyente.

- Promover y apoyar la implementación de iniciativas de economía solidaria, urbanas y rurales, como germen de un modelo económico y social alternativo en el municipio.
- Fomentar los programas de microcrédito y micro finanzas para el desarrollo con recursos financieros y acompañamiento a proyectos asociativos.
- Apoyar y acompañar el desarrollo de circuitos económicos pilotos en el espacio urbano y rural del municipio.
- Promover la sensibilización y la educación de la cultura y la economía solidaria en los sistemas de educación formal y no formal.
- Creación de un fondo de capital de riesgo para la generación de empresas de economía solidaria.
- Realizar convenios de inversión de fondos conjuntos con las organizaciones representativas de las empresas de economía solidaria domiciliadas o actuantes en la ciudad (Zabala Salazar, abril de 2008, documento inédito).

Las propuestas ciudadanas llevaron las orientaciones iniciales a un alto nivel de concreción, las cuales fueron inventariadas por la Administración Municipal en los siguientes términos:

- Elaborar un proyecto específico para la transformación de productos agropecuarios y cadenas de establecimientos productivos que den valor agregado a la producción agropecuaria local.
- Apoyo de organizaciones barriales que incentivan o realizan acompañamiento de emprendimientos, como un medio de generación de ingresos, mejorando el sistema productivo y de empleabilidad comunal, mediante procesos asociativos y de comercialización.
- Disponer de instalaciones físicas para realizar el mercadeo empresarial de los productos fabricados por los emprendimientos barriales.
- Hacer reconocimiento de las vocaciones productivas de los habitantes de cada comuna y, a partir de allí, insertar dichos procesos al desarrollo económico local.
- Establecer programas de asociatividad para los trabajadores informales del centro.
- Fortalecimiento real del financiamiento y procesos de mercado para dinamizar los modelos de empresarismo cultural.
- Incentivar organizaciones asociativas y solidarias encargadas de promover el eco-turismo en la ciudad, especialmente para fomentar el trabajo de los jóvenes.
- Agilizar el proceso de apoyo de unidades productivas lideradas por mujeres, ya que éstas son generalmente de estratos bajos y están buscando tener una vida más digna. En estos grupos productivos, las personas no duran porque los procesos son muy lentos.
- Creación de un programa de apoyo a proyectos productivos nacientes y constituidos que contemplen capacitación, financiamiento, con intereses blandos; producción y comercialización de productos elaborados por las mujeres (Zabala Salazar, abril de 2008, documento inédito).

Orientaciones del Plan de Desarrollo 2008-2011. El Acuerdo Municipal No. 16, que establece el Plan de Desarrollo 2008-2011, indica la siguiente orientación general:

El Desarrollo Humano Integral se constituye en el fin último y superior que persigue el conjunto de acciones propuestas en el presente Plan y, por tanto, es el fundamento de continuidad en la senda que se ha venido trazando la ciudad, dado que ésta búsqueda debe ser persistente y sostenida en el tiempo. Entendemos igualmente el Desarrollo Humano Integral como un enfoque del desarrollo y un esfuerzo permanente y sostenido para ampliar las oportunidades y capacidades de las personas, reconociendo sus necesidades e intereses diferenciales...

La Administración asume este reto reconociendo que la búsqueda de un Desarrollo Humano Integral debe ser un propósito colectivo, un objetivo superior de largo plazo, que requiere acciones sostenidas en el tiempo y ampliadas en sus propósitos. Teniendo este propósito superior, el Plan de Desarrollo se estructura en una perspectiva tridimensional: respeto y promoción de los Derechos Humanos; reconocimiento de grupos poblacionales diversos que constituyen la riqueza de una sociedad, y territorios con características y aportes diferenciales al desarrollo.

En estas perspectivas el Plan de Desarrollo, además de procurar la adopción de estos enfoques de política y su transversalización en todos los programas y proyectos, señala los siguientes énfasis que servirán de hilo conductor para tejer la confianza en una sociedad más justa y solidaria, competitiva y global:

Medellín ES solidaria. El Plan se focaliza en una estrategia para disminuir la pobreza y mejorar la calidad de vida de amplios sectores de la población que han estado excluidos de las dinámicas y los beneficios del desarrollo. Medellín no puede sostener su esperanza y construir confianza en un mejor futuro si no aborda el problema de 1'107.469 personas en situación de pobreza y vulnerabilidad... Dentro de este grupo de personas en situación de pobreza, el Plan se propone garantizar unas condiciones adecuadas a los 125.877 niños y niñas menores de 6 años, que representan el 71,3% de los niños y niñas de la ciudad, con el fin de eliminar las trampas de pobreza e impedir su reproducción intergeneracional. Los niños y las niñas de hoy serán los jóvenes del futuro, por lo cual es necesario garantizarles un buen comienzo. Con este propósito se diseñará un esquema de gestión que promueva la corresponsabilidad autogestionaria de las comunidades y la solidaridad de toda la sociedad, que garantice en el tiempo la sostenibilidad de la política social y el avance progresivo en la satisfacción de los derechos ciudadanos.

Medellín ES la más Educada. La educación es la herramienta fundamental para la transformación social, la creación de oportunidades, la superación de la inequidad y el desarrollo de capacidades y habilidades para la sociedad del siglo XXI con ciudadanos globales, solidarios, pacíficos, respetuosos de los otros y del medio ambiente. Hacer de Medellín la más Educada es un propósito de largo plazo que requiere una acción persistente y progresiva en el tiempo. Por ello, en este período la prioridad de la política es el reconocimiento al derecho a una educación pública de calidad desde la educación inicial, que sienta las bases para el desarrollo de las capacidades y habilidades a lo largo de la vida, hasta la educación media. Se hará especial énfasis en la ampliación de oportunidades para el acceso a la educación superior ya que ésta constituye una condición esencial para superar las desigualdades sociales, especialmente la educación técnica y tecnológica por el potencial que representa en el corto plazo para cerrar la brecha entre una oferta de mano de obra sin cualificar y una demanda de talento humano cada vez más especializada; así la educación superior contribuye al mejoramiento de la competitividad de Medellín.

Medellín ES Joven. El Plan se propone enfatizar la incorporación de los jóvenes a las dinámicas del desarrollo, teniendo en cuenta que este grupo poblacional representa el 22% del total de la población, de los cuales el 59% hace parte de la población más pobre (nivel 1 y 2 SISBEN), y constituye, por la trayectoria misma del conflicto en la ciudad, el grupo más vulnerable, el de mayor riesgo. En tanto el modelo de desarrollo ha excluido los jóvenes de las políticas públicas, se ha dejado el camino abierto para que los grupos ilegales aprovechen sus capacidades y potencialidades en favor de la violencia y el crimen, situación que ha sido particularmente crítica en Medellín por la utilización que ha hecho el

narcotráfico de este grupo poblacional. La construcción de confianza y por ende, la sostenibilidad de la gobernabilidad depende de la capacidad que tengamos para incorporar a la juventud en la construcción del proyecto colectivo de ciudad. Para ello es necesario prestarles una especial atención a las y los jóvenes, atendiendo sus necesidades desde el ámbito político, de participación y convivencia; garantizando el acceso a los bienes y servicios públicos a partir del reconocimiento de sus derechos como ciudadanos y ciudadanas, y ampliando sus oportunidades sociales económicas y culturales, atendiendo de manera prioritaria a los y las jóvenes en situación de pobreza, indígenas y afro colombianos, en situación de desplazamiento, discapacidad, y en proceso de reincorporación y reintegración a la vida civil.

Medellín ES Rural. El Plan focaliza acciones integradas para dinamizar procesos de desarrollo en la zona rural de Medellín que permitan cerrar de manera equitativa la brecha de desarrollo humano y calidad de vida con la zona urbana, y potenciarla desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental, dado que representa el 72% del territorio municipal. En este sentido, el Plan de Desarrollo se enmarcará en la Política Pública de Desarrollo Rural para Medellín, la cual se entiende como una política municipal y no sólo de los territorios rurales. La insistencia en marcar las diferencias entre la ruralidad y la ciudad como polos opuestos, desconoce la mutua relación de dependencia entre ambas realidades, y conduce a la fragmentación de las políticas y la dispersión de los recursos. Para el caso de Medellín, la política pública de desarrollo rural asume como reto responder al municipio en su conjunto, no solamente porque la ruralidad constituye un bien de interés público cuya dinámica compromete a corto, mediano y largo plazo la supervivencia, seguridad y bienestar de todos los habitantes de la ciudad, sino también porque no es posible garantizar el desarrollo rural si no se modifican algunos procesos y dinámicas que ocurren en las zonas urbanas y que inciden profundamente en los territorios rurales (Alcaldía de Medellín, 2008, pp. 3-4).

Programas específicos sobre economía solidaria en el Plan de Desarrollo 2008-2011. Los contenidos de economía solidaria que expresamente se definieron en este Plan de Desarrollo, se encuentran insertos en la Línea Estratégica 3: Desarrollo económico e innovación. En ella se aceptan los postulados sobre la función del Estado local en materia económica:

La línea 3 del Plan de Desarrollo de Medellín 2008 – 2011 continuará construyendo políticas públicas encaminadas a promover la cultura del emprendimiento para la generación de riqueza y la identificación de nuevas alternativas de generación de ingresos para beneficio de la población más afectada por la pobreza, en el marco de una política activa de empleo. Este esfuerzo se desarrollará de manera colectiva con la cooperación internacional, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, en una alianza público-privada mediante la construcción de modelos y metodologías de apoyo que se ponen al servicio de la comunidad. Es el caso de los Centros de Desarrollo Empresarial Zonal -CEDEZOs- que se dotan de servicios de apoyo al desarrollo empresarial, para poner a disposición de la comunidad las herramientas que se requieren para fortalecer el tejido empresarial.

Si bien la inversión que se ejecuta desde el plan de desarrollo de Medellín corresponde al 9% del PIB local, quiere decir que el margen de maniobra que tiene el Municipio de Medellín para crear directamente e indirectamente nuevos puestos de trabajo es limitado. Le corresponde a las instancias que ejecutan este plan, unir esfuerzos con todas las organizaciones de la sociedad para ampliar y fortalecer el tejido empresarial de la ciudad y sus corregimientos. Pero esto también dependerá en mayor parte de una expectativa favorable para hacer negocios, en el marco de una sana coyuntura económica nacional durante los próximos cuatro años.

El papel de la Alcaldía de Medellín consiste en promover, coordinar y articular políticas locales y las instituciones que trabajan en pro del desarrollo económico generando condiciones favorables para la ampliación y consolidación del tejido empresarial (Alcaldía de Medellín, 2008, p. 83).

El objetivo general de la Línea 3 señalaba que:

En Medellín se continuará consolidando el desarrollo humano integral y territorial, a partir del reconocimiento de la diversidad de su población, potenciar sus capacidades y capitales propios y articular, sin exclusión, las diferentes expresiones económico-empresariales que tienen presencia en todo el territorio, para hacer una ciudad más competitiva y solidaria; constituyéndose en una plataforma de oportunidades para el desarrollo empresarial individual y colectivo. En consecuencia, se promoverá la generación de fuentes de trabajo de calidad e ingresos, a partir de la apropiación de una cultura emprendedora y de desarrollo empresarial, la inserción en el mundo del trabajo mediante la formación en competencias laborales; el desarrollo de emprendimientos sociales con sentido solidario y el fomento de la asociatividad, que hagan a Medellín atractiva para la inversión nacional e internacional. (Alcaldía de Medellín, 2008, p. 83).

Los programas específicos se contemplaron el componente 1 de la Línea Creación y fortalecimiento de empresas, como se explica en la tabla 8.

Tabla 8. Proyectos del Gobierno de Alonso Salazar componente 1 de la Línea Creación y fortalecimiento de empresas

Programa	Definición	Proyectos
Apoyo al emprendimiento	Conjunto de acciones y proyectos encaminados a la creación de empresas sostenibles	• Apropiación de buenas prácticas para el desarrollo • Inicio empresarial y apoyo a la creación de industrias culturales • Concursos de creación de empresas • Manzana del emprendimiento • Institucionalización y fortalecimiento de la política de desarrollo empresarial • Acceso a mercados.
Fortalecimiento del emprendimiento barrial	Conjunto de acciones y proyectos que buscan apoyar la creación y el fortalecimiento de unidades productivas, colectivos, redes, grupos asociativos empresariales barriales, con el fin de generar empresas sostenibles en el tiempo, que mejoren la calidad de vida de la población beneficiada con el programa.	Fortalecimiento al emprendimiento barrial: apoyo integral a iniciativas empresariales de origen barrial y comunitario con base en sus necesidades específicas y la vocación económica de su territorio.
		CEDEZOS: espacios para la promoción y oferta de servicios integrales de emprendimiento al servicio de las comunidades que requieren apoyo y acompañamiento en la creación, fortalecimiento y consolidación de iniciativas empresariales, articulados en red.
		Banco de los Pobres: instrumento de apoyo integral a la creación, fortalecimiento y desarrollo de micro y fami-empresas barriales, con el fin de promover emprendimientos sostenibles que mejoren la calidad de vida de las comunidades.
Emprendimiento social y rural	Conjunto de acciones y proyectos para el fomento de emprendimientos de organizaciones sociales, auto-sostenibles y competitivas cuya finalidad es el bienestar de sus comunidades en el ámbito urbano y rural, con el fin de promover el desarrollo de la vocación empresarial de su territorio.	Fomento de mercados artesanales y culturales: apoyo para el desarrollo de mercados artesanales, culturales.

Programa	Definición	Proyectos
		Empresarismo rural: apoyo para la consolidación de las cadenas productivas existentes en los corregimientos: Láctea, hortícola, frutícola, eco turística y creación de otras, de acuerdo con las vocaciones y potencialidades del territorio, mediante acciones de creación y fortalecimiento empresarial, asistencia técnica, acceso a mercados y desarrollo institucional.
		Economía solidaria: fortalecimiento a la cultura del emprendimiento solidario mediante el desarrollo de iniciativas vinculadas al fomento de buenas prácticas de la economía asociativa y solidaria; la vinculación de iniciativas de economía solidaria al desarrollo local; la educación alrededor de la economía solidaria; el fortalecimiento de unidades de economía solidaria; el desarrollo trueque, los circuitos barriales, los circuitos económicos solidarios, los emprendimientos sociales y el fortalecimiento de organizaciones de segundo grado.
Fortalecimiento de MYPIMES	Conjunto de acciones y proyectos para la consolidación del tejido empresarial de la ciudad en sus clústeres estratégicos, mediante la aplicación de instrumentos y herramientas sistematizadas y probadas en la intervención y desarrollo de empresas, con asocio de aliados estratégicos.	• Comercio exterior • Medellín mi empresa • Formalización
Apoyo a la comunidad clúster	Trabajar conjuntamente con la gerencia de los clúster estratégicos de la ciudad, asociaciones, instituciones educativas y gubernamentales, para cualificar el desempeño competitivo y la conectividad de las empresas, buscando mejorar su posición para competir en mercados globales.	• Acceso a mercados internacionales • Fortalecimiento clúster
Fortalecimiento de la productividad	Conjunto de mecanismos que permiten impulsar acciones de desarrollo y fortalecimiento de capacidades en empresas y colectivos empresariales para incrementar la generación de valor agregado y la competitividad de la ciudad.	• Intervención para la productividad • Cultura de la productividad

Nota: adaptado de Alcaldía de Medellín, 2008.

En el concepto emitido por el Consejero Hernando Zabala (abril 2008), para el Consejo Territorial de Planeación, relacionado con la variable de desarrollo económico, se indicó que:

Efectuada la revisión de los elementos del anteproyecto de plan de desarrollo, relacionados con la dimensión económica, se recomienda:

- 1) Realizar un ajuste en la conceptualización de la línea 3.
- 2) Integrar aspectos de la línea 5 en la línea 3. Ello se justifica porque algunos de los componentes de la línea 5 efectivamente tienen que ver con las líneas 3 y 4, así:
 - a) El componente “Integración Regional” debería estar en la línea 4, ya que sus programas y proyectos están referidos a políticas y externalidades importantes para hacer de Medellín una ciudad competitiva.

- b) Los programas 1, 2 y 3 del componente “Conectar a Medellín con el país y el mundo”, son aspectos relacionados con la infraestructura, los equipamientos y la movilidad, propios de la línea 4.
- c) El programa “Medellín Digital” puede estar integrado al componente “Protección regional, nacional e internacional”.
- d) Todo el componente de proyección regional, nacional e internacional, contiene aspectos de promoción de la economía local, que son propios de la línea 3.
- 3) Incluir un programa especial relacionado con el fomento y fortalecimiento de empresas de economía solidaria. A este respecto, se sugiere tomar en cuenta los aportes reseñados en materia de formulación de una política pública local para el fomento y fortalecimiento de esta economía. Se advierte que muchas de las propuestas contenidas en el punto correspondiente (Numeral 4), pueden hacer parte del diseño particular de algunos de los proyectos que se presentan a continuación.
- 4) Hacer un reordenamiento en los componentes, programas y proyectos de esta nueva línea (ver tablas 9, 10, 11 y 12 sobre el reordenamiento de los proyectos).

Tabla 9. Reordenamiento de proyectos de economía solidaria (Propuesta presentada para el Plan de Desarrollo 2008 -2012)

Programas	Proyectos
Apoyo al Emprendimiento	• Fomento a empresas culturales • Inicio empresarial • Concursos de creación de empresas • Manzana del emprendimiento • Institucionalización de la política de desarrollo empresarial • Acceso a mercados
Fortalecimiento de la economía barrial y rural	• Fortalecimiento barrial • CEDEZOS • Banco de las oportunidades • Empresarismo rural
Fortalecimiento de MYPIMES	• Comercio exterior • Medellín mi empresa • Formalización
Apoyo a comunidades clúster y fortalecimiento de la productividad	• Acceso a mercados internacionales • Fortalecimiento clúster • Intervención para la productividad • Cultura de la productividad
Apoyo y fortalecimiento de empresas de economía solidaria	• Cultura del emprendimiento solidario • Fomento de la economía asociativa y solidaria. • Orientación productiva y de inserción al desarrollo local. • Fortalecimiento de las empresas de economía solidaria. • Financiamiento de empresas de economía solidaria. • Inclusión en clúster de los circuitos barriales.

Nota: adaptado de Consejo Territorial de Planeación, 2008.

Tabla 10. Reordenamiento de proyectos de Componente 2: Formación, innovación y desarrollo (Propuesta presentada para el Plan de Desarrollo 2008 -2012)

Programas	Proyectos
Formación para el emprendimiento y el trabajo	• Formación para el emprendimiento • Formación para el trabajo
Promoción de la innovación	• Transferencia de información sobre innovación • Desarrollo de productos y servicios
Fortalecimiento del sistema regional de innovación	• Fortalecimiento del sistema regional de innovación

Nota: adaptado de Consejo Territorial de Planeación, 2008.

Tabla 11. Reordenamiento proyectos de Componente 3: Soporte (Propuesta presentada para el Plan de Desarrollo 2008 -2012)

Programas	Proyectos
Acceso a recursos para el emprendimiento y tejido empresarial innovador	• Coordinación, soporte y servicios de la red de financiación • Fondo para el establecimiento de la ciencia, tecnología e innovación • Fondos para el emprendimiento
Promoción de la cultura emprendedora	• Promoción del emprendimiento
Investigación para el desarrollo	• Formulación e implementación del clúster de turismo 2008-2020 • Modelación, investigaciones y estudios de desarrollo de escenarios futuros

Nota: adaptado de Consejo Territorial de Planeación, 2008.

Tabla 12. Reordenamiento de proyectos de Componente 4: Proyección regional, nacional e internacional (Propuesta presentada para el Plan de Desarrollo 2008-2012)

Programas	Proyectos
Inversión extranjera	• Promover y posicionar a Medellín como destino de inversión extranjera.
Cooperación internacional	• Cooperación internacional.
Promoción nacional e internacional	• Promocionar la ciudad ante actores internacionales clave. • Productos turísticos con enfoque regional. • Juegos Suramericanos 2010. • Posicionar las ferias y eventos como vitrinas para la ciudad.
Cultura para la internacionalización	• Sensibilización y mejora de competencias en segundas lenguas • Intercambios culturales • Medellín digital para la conectividad

Nota: adaptado de Consejo Territorial de Planeación, 2008.

4.2.5 El Acuerdo Municipal de política pública para la economía social y solidaria

Ha quedado claro en este estudio que desde el momento mismo en que se dio vía a una cultura de la planeación territorial con una estructura participativa, se advirtió que era necesario adoptar para Medellín una política pública sobre la economía social y solidaria, mediante la cual se pudiera adelantar una estrategia de promoción o fortalecimiento de la economía y la cultura social- solidaria, desde la innovación y la gestión, para propiciar el desarrollo económico y la transformación social de la ciudad. En los diversos planes de desarrollo producidos desde el año 1995 se insertaron proyectos de especial atención y apoyo a la economía social y solidaria, facilitando la promoción, fortalecimiento y crecimiento de las diferentes expresiones empresariales de este modelo económico.

Al culminar el período de la Administración Municipal de Alonso Salazar Jaramillo (diciembre de 2011), el Concejo Municipal de la ciudad aprobó el Acuerdo No. 41, mediante el cual se establece una política pública con carácter permanente, con el siguiente objetivo:

Adoptase la política pública para la economía social y solidaria en el Municipio de Medellín, con el fin de contribuir al desarrollo económico, social y empresarial incluyente de las diversas formas asociativas y solidarias de propiedad y trabajo, que producen y comercializan bienes y servicios (Acuerdo 41 de 2011, p. 1).

De igual manera, se establecen las bases para un pacto entre el gobierno municipal y la sociedad organizada a través de formas diversas de economía, y solidaria para que conjuntamente pueda intervenir en un proyecto común para el desarrollo económico y social de la ciudad, estableciéndose los componentes esenciales de dicha intervención y los instrumentos para lograrlo. Para hacer realidad este propósito colectivo, dicho Acuerdo estipula que:

A partir de la vigencia del presente Acuerdo, las entidades del Municipio, con la participación de los organismos de integración de las organizaciones sociales solidarias y la redes solidarias y empresariales, tendrán un plazo máximo de seis (6) meses para elaborar la línea de base, el diagnóstico participativo y la caracterización de las organizaciones solidarias y, un (1) año para formular concertadamente y conjuntamente con el sector social y solidario, el Plan Decenal de Desarrollo de la Economía Social y Solidaria en el Municipio de Medellín y el Plan de Acciones Afirmativas (Acuerdo 41 de 2011, p. 5).

Los puntos básicos de la política pública de promoción y apoyo al sector cooperativo y solidario son:

- a) Promover el desarrollo económico y empresarial de las organizaciones y empresas de la economía social y solidaria.
- b) Fomentar la cultura solidaria, la economía del cuidado y la educación del talento humano solidario.
- c) Apoyar la creación de mercados y circuitos económicos solidarios.

- d) Articular la economía social y solidaria al proceso de desarrollo económico con los planes, programas y proyectos de las dependencias del gobierno municipal.
- e) Promover el reconocimiento y valoración del trabajo del cuidado, así como la generación de trabajo decente (Acuerdo 41 de 2011, p. 5).

De su lado, los instrumentos para la implementación de dicha política pública, son:

- a) Elaboración de una Línea Base con un diagnóstico rápido participativo.
- b) Reglamentación del Acuerdo 041.
- c) Formulación del Plan Decenal de Desarrollo de la Economía Social y Solidaria.
- d) Plan de acciones afirmativas (Acuerdo 41 de 2011, p. 5).

En tal sentido, para culminar el año 2012 (período en el cual se produjo el Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015) se presenta como meta del Acuerdo producir la línea base, el diagnóstico participativo y la caracterización de las organizaciones solidarias, insumo fundamental para avanzar hacia la formulación del Plan Decenal de Desarrollo de la Economía Social y Solidaria de la ciudad y el Plan de Acciones Afirmativas, a producirse durante el año 2013. Los tres primeros elementos fueron definidos durante los años 2014 y 2015, quedando solo pendiente el instrumento de acciones afirmativas.

El Decreto 0486 de 2015, de la Alcaldía de Medellín, reglamentó el Acuerdo 41 de 2011 del Concejo de Medellín, con lo cual se ratifica el papel de la Economía solidaria en el Municipio de Medellín y se manifiesta la firme intención de la Alcaldía por seguir propiciando espacios participativos en los cuales la economía solidaria cumple un rol determinante como modelo alternativo para contribuir al desarrollo económico de la ciudad.

4.2.6 Los proyectos para la economía solidaria en los planes de desarrollo de los períodos 2012-2015 y 2016-2019

El debate sobre el desarrollo económico con la administración Gaviria (2012-2015). El programa del entonces candidato Aníbal Gaviria Correa, partía de considerar cinco ejes principales (vida, equidad, desarrollo, sostenibilidad e institucionalidad), los cuales se mantuvieron en directa relación con la formulación de las cinco líneas estratégicas del proyecto de Plan de Desarrollo 2012-2015.

El proyecto ético político se orientó sobre la base de una consigna clara: “una sociedad equitativa: incluyente en lo social, distributiva en lo económico, democrática en lo político y sostenible en lo ambiental, una sociedad desarrollada humana e integralmente”. En tal sentido, la orientación política del Plan de Desarrollo fue promover objetivos de gobierno que propendan por el respeto a la vida, alcanzar una mayor justicia social, sostenibilidad, desarrollo e institucionalidad.

Ahora bien, en materia económica, bajo el principio de desarrollo económico con equidad, se introdujeron un conjunto de iniciativas del programa de gobierno que se encuentran definidas en siete grandes áreas (ver tabla 13).

Tabla 13. Iniciativas gubernamentales por áreas en el Plan de Desarrollo 2012-2015

Áreas	Tipología
Área 1	Inclusión y desarrollo social
Área 2	Sostenibilidad y expansión de la economía
Área 3	Infraestructura para la competitividad
Área 4	Infraestructura y movilidad
Área 5	Investigación, desarrollo tecnológico e innovación
Área 6	Tecnologías de investigación, comunicación y divulgación
Área 7	Internacionalización y turismo. Ciudad global.

Nota: Plan de Desarrollo de Medellín 2012-2015 (Alcaldía de Medellín, 2012)

El programa de gobierno propuso más de setenta (70) iniciativas a desarrollar durante los años 2012 a 2015 en materia de desarrollo económico, en áreas como la inclusión económica, la expansión, la infraestructura (para la competitividad y la movilidad), la investigación al servicio del desarrollo económico y las tecnologías (Alcaldía de Medellín, 2012).

Cabe destacar que una de las iniciativas bandera del programa de gobierno señala que el gobierno promoverá

el desarrollo, sostenibilidad y posicionamiento de empresas de inclusión social, con un programa de articulación productiva que permita agregar el máximo valor a la producción local, mediante el desarrollo de nuevas actividades y servicios encadenados a las empresas, clúster y sistemas productivos existentes; para contribuir a un producto o servicio más competitivo que pueda ser comercializado en el mercado interno y externo (Alcaldía de Medellín, 2012, p. 26).

Esta iniciativa debía quedar expresa en el plan de desarrollo y contar definitivamente con la vinculación a la misma del sector de economía social y solidaria de la ciudad.

El debate sobre el modelo económico que se produce al interior del Consejo Territorial de Medellín es sostenido por el representante del sector solidario en dicho organismo, quien, a partir de identificar los elementos de diagnóstico, expone la visión crítica frente a las perspectivas neoliberales que se introducen en el plan. La síntesis de este debate es la siguiente:

Se parte de considerar la posición de la ciudad como generadora de riqueza y con avances en la reducción de la pobreza y en la tasa de desempleo, que no han sido suficientes para alcanzar nuevos niveles de desarrollo humano integral, al mantener un 22% de la población en condiciones de pobreza y un 5,6% en indigencia, además de un indicador que coloca a Medellín con un alto índice de desigualdad en la distribución de los ingresos.

Explica el diagnóstico que dicha situación proviene de *"la permanente existencia de una brecha entre la cantidad de trabajo demandado y la creciente oferta de trabajo por parte de la población económicamente activa"*, siendo un problema de orden estructural definido por: i) un aparato productivo integrado mayoritariamente por microempresas, que dado su tamaño se exponen a una mayor probabilidad de mortalidad ii) una estructura clúster que representó a 2010, más de 40% del total de empresas de la ciudad; iii) la mitad de la población ocupada, trabajando en condiciones de informalidad; y v) una tendencia del mercado laboral formal a ocupar mano de obra de mayor cualificación y del informal a ocupar mano de obra de menor cualificación (Alcaldía de Medellín, 2012, como se citó en Zabala Salazar, 2012, p. 35).

Se concluye que este tipo de empresas deben mejorar su productividad y deben mejorar en el aprovechamiento de las ventajas que propicia la inserción en las dinámicas del sector en el orden local, regional, nacional e internacional, pudiendo acercarse a su mayor expansión productiva y desarrollar mercados que permitan aumentos en empleos de mayor calidad e ingresos adecuados. Para ello es necesario mejorar condiciones de competitividad en la ciudad, forjando factores que produzcan un ambiente más propicio para el desarrollo económico.

El diagnóstico, manteniendo puntos de vista que se debatieron hace más de quince años, prácticamente se sostiene en justificar la inequidad social por la presencia de un aparato productivo concentrado en pocas actividades económicas, con unidades económicas de pequeño tamaño que excluyen la mano de obra no calificada. Se detiene principalmente en tratar de explicar el fenómeno de la producción de la riqueza y las razones por las cuales no se genera mayor valor agregado en la ciudad (contradictoriamente siendo la más pujante del país en esta materia). Para nada analiza el diagnóstico el problema de la distribución de esa riqueza o de la presencia de un índice de alto nivel de inequidad.

Al quedarse solo en la explicación del fenómeno desde el punto de vista de la generación de la riqueza, la línea se propuso establecer parámetros para aumentarla:

Lograr un mayor desarrollo económico en Medellín a través del fortalecimiento de sus condiciones de competitividad, específicamente el mejoramiento de su estructura productiva, infraestructura e inserción en el proceso de globalización, con el objetivo de generar suficientes empleos de calidad e ingresos que equilibren la distribución de la riqueza en la ciudad.

Así pues, la manera como puede resolverse el fenómeno estructural de inequidad social de la ciudad es generando suficientes empleos de calidad e ingresos (aumento del valor agregado) que por sí solos equilibrarán la distribución de la riqueza. Definitivamente esto es la vuelta al principio liberal instaurado por Adam Smith ya hace 240 años: hay que propulsar las fuerzas del mercado que ellas por sí mismas se encargarán de la distribución de la riqueza generada. Al Estado, en este esquema clásicamente liberal, sólo le toca el papel de creación de externalidades para lograr este propósito, fortaleciendo condiciones de competitividad (mejorando la estructura productiva, la infraestructura y la inserción a los mercados globales)

Desde nuestro punto de vista, en materia económica a los Estados locales no sólo les corresponde coadyuvar en las condiciones de competitividad del aparato productivo, dejando que éste libremente se desenvuelva. En estos procesos hay que tener en cuenta tres fenómenos diferenciados: la producción de la riqueza, su retención y su distribución.

La poca o alta generación de valor agregado o producción de riqueza, siempre depende de cuatro factores: diversidad económica, tamaño y/o desempeño de la unidad económica, calidad del producto y conexión (en el mercado de factores y en el mercado de productos). El Estado local, a través de mecanismos dispuestos en sus apuestas de desarrollo y con base en ACUERDOS o PACTOS MULTISECTORIALES, en materia de PRODUCCIÓN, RETENCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE RIQUEZA, le compete participar del proceso de conformación y ordenamiento del aparato productivo local (en los cuatro factores enunciados, pero principalmente en sus conexiones internas y en las conexiones con otros aparatos productivos que se relacionan con el propio y/o lo afectan positiva o negativamente). Además, el Estado tiene que entender las diferentes fuerzas intervinientes en la conformación de este aparato productivo y saberlas orientar adecuadamente HACIA LOS OBJETIVOS COMUNES DE DESARROLLO DEL TERRITORIO. En este sentido –advertimos-, hay que comprender que hoy en día existen no solamente las fuerzas del mercado capitalista, sino también las apuestas productivas del mismo Estado, las de la población organizada en múltiples formas asociativas de propiedad y las del mercado informal propiamente dicho. Todas ellas hacen parte del aparato productivo: cada una de ellas debe ser intervenida Y DEBE LLAMARSE A LA PARTICIPACIÓN, para hacer las conexiones pertinentes al logro de una mejor dinámica de desarrollo.

Un Estado local que pretenda atacar profundamente los factores de la inequidad social, debe crear condiciones PARA RETENER LA RIQUEZA, a través del mismo aparato productivo y mediante incentivos a la producción. Esto es, debe haber una política pública en esta materia y unas acciones que la materialicen, proponiendo fórmulas -entre otras- de capitalización e inversión con base en incentivos no sólo para el capital extranjero sino también del propio, o creando mecanismos para la democratización de la propiedad mediante creación de incentivos al ahorro productivo de la población, y mejorando los mecanismos de formación de empresas (eliminando trabas y facilitando el acceso a la propiedad).

Un Estado local que pretenda hacer sostenible el desarrollo económico debe crear condiciones PARA REDISTRIBUIR LA RIQUEZA, proponiéndose políticas para garantizar el trabajo decente, el compartir el valor agregado con los productores de la riqueza dentro de la empresa formal, y otorgando incentivos a las empresas que asuman posiciones avanzadas de responsabilidad social. En el esquema típicamente liberal, esta redistribución se hace a través del tributo, por lo que

al Estado se le otorga este papel exclusivo, dejando que el empresario simplemente se encargue de la generación de la riqueza. El esquema del anteproyecto de plan así lo manifiesta: la administración municipal redistribuye a través de sus dos líneas estratégicas principales y la formación de externalidades. Sin embargo, la distribución de la riqueza debe nacer en el mismo aparato productivo, ESTABLECIÉNDOSE DESDE LA FUENTE QUE PRODUCE LA RIQUEZA MISMA.

Adicionalmente, recogiendo puntos de vista expresados por algunos participantes en el Foro de Economía Solidaria, el propósito máximo del plan de desarrollo tiene que romper muchas barreras ya que surge del entendimiento que la ciudad es una de las más inequitativas de Colombia y de América latina y las soluciones estarían montadas sobre un modelo de desarrollo que es el que produce la exclusión, la pobreza y la inequidad.

Ello ofrece un reto inmenso a los gobernantes y los ciudadanos participantes del desarrollo. En principio este anteproyecto no replantea las posiciones de poder e inequidad, y se establece con un enfoque asistencialista en lo social (expresado en las líneas 1 y 2) y, contradictoriamente en cuanto a las apuestas de desarrollo económico adopta un enfoque neoliberal (y hasta liberal clásico, en algunos casos), sin tomar en cuenta que estos modelos son los reproductores de la inequidad y de la exclusión. De mantener así las cosas, el plan no lograría el propósito superior de desarrollo integral humano y sustentaría el círculo vicioso de la inequidad.

La apuesta por un modelo de desarrollo económico diferente, no puede estar basado en la reproducción del modelo excluyente, el cual, en su afán de acumulación exagerada y exacerbada, produce riqueza, pero no la distribuye. Creemos que crecer en lo económico y ser más competitivo no es una ecuación válida que por sí misma lleve a la distribución de la riqueza.

La premisa de que a mayor inversión extranjera en la ciudad hay mayor empleo y, por ende, habrá menor inequidad y pobreza es errada, es una falacia. Nuestra propuesta va en el sentido de apostarle a un desarrollo endógeno a través de la promoción y fomento de redes de colaboración solidaria, en donde se junten la producción, la distribución, financiación y consumo entre los integrantes de la red. Sería la única manera de replantear la actual situación del poder del capital en nuestro territorio.

De modo pues que, si la línea 3 pretende avanzar en el desarrollo económico de la ciudad, debe contener componentes, programas y proyectos en las tres dimensiones del proceso económico enunciado (Zabala Salazar, 2012, p. 35).

Adicionalmente, como llamado de atención, las líneas anuncian los proyectos bandera. Los explicitados en esta línea económica, están relacionados directamente con la competitividad y con la infraestructura, sin que se mencione alguno relacionado con el ordenamiento y conectividad del aparato productivo (a no ser el que trata sobre el clúster), la retención del ingreso y la distribución de la riqueza.

Componentes de economía solidaria en el Plan de Desarrollo 2012-2015. Durante el proceso de debate del proyecto de Plan de Desarrollo 2012-2015, se presentaron los conceptos de los consejeros del organismo consultor de planeación (CTP), emitiéndose los aspectos correspondientes con la economía solidaria. Estos, a grandes rasgos, se resumen en lo siguiente (Zabala Salazar, 2012):

Primer aspecto: identificación de las características de la economía social y solidaria, y del emprendimiento social.

La economía social y solidaria se forja como un fenómeno social que ha permitido que conjuntos de seres humanos se relacionen, mediante procesos de cooperación, procurando justicia y equidad en el orden económico, sustrayéndose de racionalidades económicas basadas en un espíritu estrictamente lucrativo. Esta condición histórica les ha otorgado a las formas de asociación que constituyen el sector, una serie de características que pueden resumirse en lo siguiente:

- Se rigen por normas equitativas que previenen todo posible carácter especulativo de sus operaciones y aseguran la consecución de objetivos de interés general para todos sus miembros.
- Operan como medios o instrumentos, y se organizan y administran con el objeto de proporcionar al costo, diferentes servicios a sus miembros y la comunidad. Sus excedentes se destinan a finalidades comunes o se retornan a sus miembros en proporción a los productos entregados.
- Lo más importante son las personas y no el capital, ya que la distribución eventual de excedentes entre las personas asociadas no depende del capital integrado por ellas, sino de su participación en las actividades comunes.
- Son instrumento para alcanzar la “justicia distributiva”. En términos de ética económica, estas organizaciones representan la forma más compleja y elevada de la distribución ya que suprime toda forma de lucro, de plusvalía, de especulación comercial, cumpliendo un principio fundamental: del productor al consumidor, sin intermediarios. Estas organizaciones tienen su origen en la idea esencial de la “equidad”.
- Son organizaciones empresariales que generen valor agregado dentro de un proceso de satisfacción de necesidades de sus miembros y con extensión a la comunidad, contribuyendo al elevamiento de los ingresos individuales y a la producción de riqueza social con beneficio colectivo.
- Se han definido históricamente como la más excelsa expresión de democracia económica al hacer posible el acceso a la propiedad, formando capitales sociales con propósitos sociales, elevando el nivel de asociatividad de la población y forjando la productividad en el trabajo (Zabala Salazar, 2012, p. 9).

Las organizaciones de economía solidaria son, en el mundo moderno, la más clara expresión de empresarismo social. Las empresas sociales que se originan en esfuerzos de inserción, están jugando un papel muy importante en la vida y el trabajo de muchas personas, contribuyendo a satisfacer elementales medios para la vida, auto-sosteniendo el ingreso y haciendo posible el acceso al bienestar. Todos estos emprendimientos, independientemente de las coyunturas socioeconómicas y nacionales que les dan origen, se apoyan en valores solidarios, se fundamentan en la práctica de principios cooperativos, pero desarrollan una actividad empresarial que se caracteriza también por ser rentable, sustentable y competitiva en su entorno.

Coincidencias con el anteproyecto del Plan de Desarrollo Medellín, un hogar para la vida. Dos grandes coincidencias se aprecian entre el anteproyecto del Plan de Desarrollo y las apuestas de la economía solidaria. De un lado se encuentran los fundamentos y principios superiores del anteproyecto, y de otra, la doctrina básica y prácticas de la economía social y solidaria. El desarrollo humano integral es el propósito genérico de ambas propuestas, implicando en ello acciones permanentes por el logro de la equidad y el bienestar general. En el otro ángulo, está el tema de la inclusión. Aunque la economía social y solidaria, como movimiento, ha estado presente desde comienzos del siglo XIX, es en los albores del siglo XXI en dónde logra una mayor visibilización al ofrecerse una etapa histórica en la que la tendencia a la inequidad se amplía en el mundo entero. Solo con la INCLUSIÓN social y económica podrá romperse dicho proceso. Y esa inclusión, prevista en el anteproyecto como elemento esencial para el logro de la equidad social, tiene su mejor aliado en las formas de organización que nacen específicamente para alcanzar dicho propósito.

En la medida en que se ofrece claridad en los fundamentos del plan, es indudable que sus contenidos esenciales (desarrollo integral humano e inclusión) se encuentran transversales en las líneas estratégicas, sus componentes y programas. Así pues, es imposible hacer una separación tajante en un solo componente o programa respecto a la intervención que pueda tener la economía solidaria. En cada línea estratégica se encuentra alguna relación, entre otras, las que se observan en la tabla 14.

Tabla 14. Líneas estratégicas Plan de Desarrollo 2012-2015

Línea	Componentes	Programas-proyectos
Ciudad que respeta, valora y protege la vida.	Cultura ciudadana por la vida.	• Medellín vive en paz: educación ciudadana • Jóvenes por la vida, una estrategia cultural
Equidad, prioridad de la sociedad y el gobierno.	Medellín, educada y educadora para la vida y la equidad.	• Medellín solidaria • Maestros por la vida • Medellín, ciudad universitaria
Competitividad para el desarrollo económico con equidad.	Desarrollo empresarial.	• Emprendimiento y desarrollo empresarial incluyente • Habilitación e inserción laboral • Emprendimiento y desarrollo empresarial de alto impacto
	Medellín, ciudad global	• Apoyo y creación de eventos, ferias y convenciones
Territorio sostenible: ordenado, equitativo e incluyente.	Aprovechamiento responsable de los recursos naturales.	• Educación ambiental y participación ciudadana • Gestión integral de residuos sólidos
Seguridad, legitimidad e institucionalidad para la vida y la equidad.	Buen gobierno y transparencia.	• Seguimiento, monitoreo y evaluación de políticas públicas
	Sociedad participante.	• Movilización y organización para la vida y la equidad • Escuela de buen gobierno • Formación de cultura política para el desarrollo local • Fortalecimiento de la organización, la promoción de escenarios y redes para la participación y el desarrollo local

Nota: adaptado de Plan de Desarrollo de Medellín 2012-2015 (Alcaldía de Medellín, 2012)

Propuesta concreta: debe entenderse que un plan de desarrollo territorial no puede ser un esfuerzo exclusivo del Estado local, aunque se reconoce su papel dinamizador y orientador. En tal sentido, las diferentes fuerzas de la sociedad deben hacer sus contribuciones. En consecuencia, muchas son las acciones conjuntas que pudieran realizarse contando con la fuerza organizativa y asociativa de las empresas de economía social y solidaria de Medellín, interviniendo en gran parte de los programas dispuestos. Ello implicará que la Administración Municipal esté dispuesta a construir un *Pacto de Desarrollo* con este sector, partiendo de considerar los elementos dispuestos en el Acuerdo 41 de 2011 y la construcción conjunta del Plan Decenal de que trata esta política pública.

El Consejo Consultivo de la Economía Social y Solidaria (2016), presentó un conjunto de propuestas para hacer efectiva la política pública prevista en el Acuerdo 41 de 2011, que se identifican en la tabla 15.

Tabla 15. Líneas estratégicas en coherencia con la Economía Solidaria: Plan de Desarrollo 2012-2015

Concepto	Descripción
Componente 2.1.	Medellín la más educada para la vida, la equidad y la solidaridad.
Objetivo del componente	Fortalecer la formación en cultura solidaria, para que Medellín también sea educada y educadora en valores solidarios.
Contexto	La economía solidaria sigue y seguirá siendo un punto de equilibrio en la formación del cualquier modelo económico. Aunque poco visualizado y reconocido su papel por parte de alguna dirigencia política, sus expresiones empresariales juegan y deben jugar un rol importante para la integración productiva de los habitantes de la ciudad y para la formación de redes hacia la construcción de una economía más humanizadora. No en vano, como lo proponen diversas declaraciones de las Naciones Unidas, a la Economía Solidaria (y en especial al Cooperativismo) se le reconoce como un factor de desarrollo socioeconómico de larga duración.
Proyectos	Cultura de la Cooperación y la Solidaridad -CCS-. Las posibilidades de afianzamiento de propuestas empresariales de economía solidaria se hacen lejanas si en el Valle de Aburrá el Sector de la Economía Solidaria no difunde y crea conciencia en la ciudadanía sobre sus bondades. Propiciar y fortalecer una Cultura de la Cooperación y la Solidaridad que ponga en acción sus valores, su ética empresarial y sus métodos, es posible si se abordan tres objetivos estratégicos básicos: la inserción en la escuela formal, la constitución de una Escuela Permanente de Formación de Líderes de Economía Solidaria, y la formación ciudadana en la ética de la solidaridad. • Inserción en la escuela formal: la acción en la escuela formal, primariamente, posibilitará la creación de un aprendizaje de la cooperación y la solidaridad y, en segundo término, propiciará el ejercicio práctico de la cooperación mediante la conformación de Cooperativas Escolares establecidas con adecuados parámetros pedagógicos, de utilidad inmediata y de mediano plazo. • Pedagogía ciudadana: la pedagogía hacia la ciudadanía procurará el establecimiento de una campaña educativa permanente dirigida a toda la comunidad, que explique la doctrina y las bondades de la cooperación y de la empresa de economía solidaria. La Administración Municipal facilitará los espacios comunicacionales de su propiedad para el logro de este propósito. • Escuela de Formación de Líderes -EFL-: con base en acuerdos con las diferentes organizaciones promotoras de la economía solidaria, y como un mecanismo de mantener vigentes las estrategias de desarrollo económico con base comunitaria, la Administración Municipal abordará el proceso de diseño y puesta en ejecución de un programa permanente de formación de líderes provenientes de las diferentes expresiones organizativas de cooperación y comunitarias.
Componente: 2.3.	Desarrollo y Bienestar Social para la vida, la Equidad y la Solidaridad
Objetivo del componente	Brindar a la población en situación de riesgo social, la oportunidad para desplegar acciones solidarias y autogestionarias que coadyuven a la mitigación y superación de sus condiciones desfavorables, promoviendo de paso el mejoramiento de la calidad de vida.

Concepto	Descripción
Contexto	Las operaciones económicas barriales, estructuradas mediante complejos económicos gestionados comunitariamente, hacen posible que la generación de riquezas, así como su distribución, acumulación y retorno en bienestar y desarrollo, sean una realidad histórica.
Proyectos	- Formación de circuitos económicos de base comunitaria. En convenio con las entidades promotoras de la Economía Solidaria, se continuará con el apoyo a proyectos pilotos tendientes a organizar los procesos económicos barriales y a establecer redes socioeconómicas con las cuales movilizar los diversos factores económicos y productivos de la comunidad. A través de estos mecanismos se posibilitará el control y manejo social de los canales de distribución de productos y servicios, el apoyo e incentivación de nuevas empresas productivas, la canalización del ahorro popular y la comercialización de los bienes y servicios generados por los agentes productivos de las comunidades. - Redes de <i>intercooperación</i>. Con inversión directa, la Administración Municipal vinculará y apoyará antiguos y nuevos proyectos de organización económica solidaria en los corregimientos. Mediante el apoyo a redes de intercooperación, se apalancarán las necesidades de los circuitos económicos barriales o del circuito de producción, procesamiento y distribución de bienes requeridos en los programas gubernamentales de índole administrativa o social.
Componente: 3.1.	Desarrollo empresarial para la innovación y el trabajo en las empresas solidarias.
Objetivo del componente	Promover el fortalecimiento de las capacidades empresariales populares, de tal modo que se dinamice la economía solidaria de la ciudad-región y se propicie con ello la creación de trabajo digno en aras a una distribución equitativa de la riqueza social.
Contexto	Proyectar la economía solidaria como una estrategia de modelo social y económico para enfrentar la pobreza, el desplazamiento y la exclusión social, es algo que hoy por hoy no ofrece discusión.
Proyectos	- Unidades Asociativas de Producción y Servicios -UAPS-. Los mercados internos generados en los circuitos económicos barriales, las intenciones de encadenar grandes proyectos industriales con los micro-proyectos empresariales (individuales o comunitarios), y la disposición del ente gubernamental municipal por impulsar redes de procesamiento y distribución de productos requeridos en la ejecución de sus propias actividades, son oportunidades para emprender importantes acciones hacia la constitución de UAPS, las cuales, para alcanzar eficiencia, se unirán en estructuras empresariales de segundo piso que garanticen a aquellas tecnología, financiamiento, continuidad y competitividad. - Empresas Productivas de los Profesionales -EPP-. Asegurar el cumplimiento de las áreas de desarrollo social, físico-espacial e institucional de la ciudad, previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial, significa otorgar mayores oportunidades de contratación a los profesionales. Deben preverse los mecanismos para que las agencias gubernamentales coadyuven a la formación de empresas productivas constituidas por profesionales y tecnólogos, con base en el esquema de la cooperación, dispuestas a poner sus mejores dotes al servicio de la Comunidad. - Incubadora de Empresas de Cooperación -IEC-. La Administración Municipal, en acuerdo con las instituciones de fomento de la Economía Solidaria, y relacionado con los proyectos de emprendimiento, incluirá procesos de formación de incubadoras de empresas solidarias, desde las cuales generar espacios de aprendizaje para la gestión administrativa y la inserción en los mercados. - Formación Empresarial para la Gestión Solidaria -FEGS-. Dentro de los esfuerzos por mejorar los programas de formación profesional y tecnológica que permitan la eliminación de factores que inciden en el desempleo friccional, se diseñarán proyectos especiales de Formación de Talentos que se enfrentarán a los retos de gestión administrativa y productiva, posibilitando el éxito en los procesos de promoción de unidades asociativas de producción y servicios. - Megaproyectos Empresariales de Cooperación -MEC-. La intervención y promoción de la Economía Solidaria no se limita al adelanto de actividades económicas marginales. La experiencia histórica indica la posibilidad de generar, mediante el sistema solidario, megaproyectos empresariales. Una acción conjunta de inversión productiva del Estado, los subsistemas cooperativos de mayor crecimiento y consorcios cooperativos de otras latitudes, pueden y hacen posible pensar en proyectos de gran envergadura en el Valle de Aburrá que contribuyan a elevar los indicadores de empleo y de mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.
Componente: 2.3.	Desarrollo y Bienestar Social para la vida y la Equidad, con enfoque solidario.
Objetivo del componente	Promover la creación de empresas mutuales y la afiliación a las mismas, así como la integración de las mismas y la formación de sus dirigentes.
Contexto	El Mutualismo es la expresión empresarial solidaria más antigua y arraigada en el imaginario de la población medellinense.

Concepto	Descripción
Proyectos	• Creación y/o reorganización de Asociaciones Mutuales en cuatro (4) corregimientos de la ciudad. Inversión total: \$ 80.000.000. • Establecer diez (10) nuevas Asociaciones Mutuales, ubicadas estratégicamente en las comunas de la ciudad menos atendidas por el Mutualismo. Inversión total: \$ 60.000.000. • Concertación de apertura de diez (10) agencias de las Asociaciones Mutuales ya fortalecidas, con extensión a comunas de la ciudad con bajo nivel de asociatividad. Inversión total: \$ 60.000.000. • Promoción de la cultura mutualista y solidaria entre estudiantes de educación básica secundaria, en cinco (5) establecimientos educativos de la ciudad. Inversión total: \$ 25.000.000. • Capacitación mutual abierta a la base social de estas organizaciones, mediante dos (2) eventos anuales tipo seminario. Inversión total: \$ 80.000.000. • Apoyar el fortalecimiento administrativo y el ordenamiento funcional de los organismos de integración mutualista. Inversión total: \$ 60.000.000. • Auspicio de eventos académicos y gremiales de carácter mutual ya establecidos en la ciudad. Inversión total \$ 80.000.000. • Apoyar la actualización del diagnóstico del Mutualismo en la ciudad. Inversión total \$ 60.000. • Capacitación Mutual avanzada y permanente, que forme los líderes del movimiento en Medellín. Inversión total \$ 120.000.000.
Componente: 3.1	Desarrollo empresarial para la innovación y el trabajo en las empresas solidarias.
Objetivo del componente	Promover y acompañar el fortalecimiento de las capacidades empresariales que dinamicen la economía solidaria de la ciudad-región y que propendan por el trabajo digno como mecanismo democrático de distribución de riqueza.
Contexto	El Mutualismo es la expresión empresarial solidaria más antigua y arraigada en el imaginario de la población medellinense.
Proyectos	• Apoyar la implementación de veinte (20) Planes estratégicos en igual número de Asociaciones Mutuales. Inversión total \$ 120.000.000. • Fomentar el diseño y aplicación de veinte (20) Proyectos educativos de formación avanzada para líderes mutualistas. Inversión total \$ 40.000.000. • Propiciar capacitación en técnicas de mercadeo social para veinte (20) Asociaciones Mutuales. Inversión total \$ 20.000.000. • Acompañar veinte (20) estudios de factibilidad en idéntico número de Asociaciones Mutuales establecidas, con miras a mercadearlas socialmente. Inversión total \$ 40.000.000.
Componente 3.4.	Medellín ciudad digital y solidaria.
Objetivo del componente	Masificar en las Asociaciones Mutuales el uso y apropiación de las herramientas y los servicios propios de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.
Contexto	El Mutualismo es la expresión empresarial solidaria más antigua y arraigada en el imaginario de la población medellinense.
Proyectos	• Promover cuatro (4) diplomados orientados al reconocimiento y la adopción de las TIC. Inversión total \$ 120.000.000. • Incentivar la creación de cuarenta (40) páginas web y la organización de redes virtuales entre las empresas mutuales de la ciudad. Inversión total \$ 80.000.000. • Dotar de los recursos tecnológicos adecuados a cuarenta (40) empresas mutuales de la ciudad. Inversión total \$ 80.000.000. • Apoyar la elaboración e implementación de una plataforma virtual que consolide y sistematice la gestión social de las empresas mutuales de la ciudad. Inversión total \$ 60.000.000.
Componente: 3.3	Medellín ciudad global y solidaria.
Objetivo del componente	Insertar a Medellín en el escenario latinoamericano como centro de pensamiento, práctica y cultura solidaria.

Concepto	Descripción
Contexto	Desde hace varios años el tema del Desarrollo Local ha venido cobrando vigencia e importancia en los ámbitos académicos y en las administraciones públicas nacionales, departamentales y municipales (gobierno central, alcaldías, Concejos Municipales, Juntas Administradores Locales), así como en ONG's (en aquellas que fungen como agentes de cambio), y en dirigentes de algunas organizaciones comunitarias y solidarias, dando lugar, por una parte, a una buena cantidad de páginas de elaboraciones teóricas y conceptuales, y por otra, a experiencias concretas y a procesos de apoyo y acompañamiento, en los cuales se ha buscado propiciar el mejoramiento de la vida económica y social (y también cultural y política) de comunidades, con base en pensar, decidir y actuar acciones en función de los intereses y expectativas propios de los grupos humanos que conforman veredas, municipios o departamentos, e incluso barrios y comunas. En esas prácticas de desarrollo local, en mayor o menor grado, ha estado siempre presente un modo de organización económica asociativo, expresado en estructuras cooperativas u otras organizaciones de naturaleza solidaria. Lo mismo ha ocurrido en los discursos teóricos, es decir, igualmente, en la conceptualización, en los análisis y en las propuestas que se hacen sobre el tema del Desarrollo Local, casi siempre, se incluye a la Economía Solidaria, como una estrategia necesaria y vital para que los procesos económicos, sociales, culturales y políticos que se proponen emprender en función del mejoramiento de comunidades, tenga un sentido real de construcción de calidad de vida y bienestar.
Proyectos	Seminario Internacional de Economía Solidaria y Desarrollo Local. Inversión total: \$ 250.000.000.
Componente 3.1.	Desarrollo empresarial para la innovación y el trabajo en el sector de la economía solidaria.
Objetivo del componente	Preparar los tecnólogos tributarios que consoliden el esfuerzo de formalización legal de múltiples iniciativas y actividades empresariales populares.
Contexto	Los sectores económicos populares adolecen del personal calificado e idóneo respecto del conocimiento tributario y contable, que lleve a cabo una adecuada inserción de dichos sectores en la dinámica empresarial formal de la ciudad.
Proyectos	Tecnología Tributaria y Contable para el sector social y solidario. Acompañar económicamente a cincuenta (50) personas, en dos (2) cohortes, para que cursen estudios tecnológicos en la materia y, como contraprestación, se comprometan a apoyar la formalización legal de doscientos cincuenta (250) emprendimientos económicos.
Nuevo componente de la Línea 3	Fortalecimiento de la economía social y solidaria.
Objetivo del componente	De un lado, servir de base para iniciar en firme y de manera práctica la cabal aplicación, despliegue y proyección del Acuerdo 41 de 2011; de otra parte, posibilitar el que se desarrollen las bases de un mercado democrático donde todos los sectores socioeconómicos tengan participación y se despliegue la cultura solidaria.
Contexto	Desde necesarias y diversas pero complementarias ópticas, muchos esfuerzos del Sector Solidario vienen impulsando una serie de temas y actividades que apuntan a visibilizar, promover e incluir un conjunto de acciones, experiencias y pensamientos de la economía solidaria tales como el trueque, el microcrédito, las microfinanzas, la formación en pensamiento solidario, la promoción de ferias y bazares, la soberanía alimentaria, la economía informal, la economía campesina rural-urbana, la multiactividad cooperativa, la cultura solidaria, el trabajo asociativo, el consumo responsable, la banca ética, entre otros temas. Para ello, recurren a dinámicas de encuentros, seminarios, diplomados, tertulias, promoción de ferias y procesos comunicacionales que afiancen una cultura y economía solidaria en el municipio de Medellín y en el departamento de Antioquia.
Proyectos	• Constitución de circuitos económicos solidarios: apoyar y acompañar el desarrollo de circuitos económicos y de redes socioeconómicas productivas, de distribución y de consumidores/as solidarias y de cooperación en el espacio urbano y rural del municipio. • Fomento desde el banco de las oportunidades: fomentar los programas de microcrédito y microfinanzas para el desarrollo con recursos financieros y acompañamiento a proyectos asociativos, a partir de la creación de un capital de riesgo para la generación de riqueza con empresas de economía solidaria. • Educación Solidaria: fortalecer la escuela de economía solidaria para apoyar el emprendimiento solidario a través de la educación continua con programas de formación certificada, que permitan la implementación del apoyo a organizaciones de la economía solidaria en la ciudad.
Componente: 1.3.	• Cultura ciudadana y solidaria por la vida.

Concepto	Descripción
Objetivo del componente	Constituir y articular el Plan Decenal de Desarrollo de la Economía Social y Solidaria también como un elemento de comunicación sector solidario-administración municipal, que propenda por la divulgación de una actitud ciudadana que vele por el respeto a la vida como valor fundamental de cohesión social y por una transformación ostensible en las formas de relacionamiento derivadas de temas tan vitales para la ciudad como la cultura, la educación vial, la convivencia y la sostenibilidad.
Contexto	Es el momento de cumplir, reglamentar, desplegar y desarrollar el Acuerdo 41 de 2011.
Proyectos	Formulación concertada y conjunta del Plan Decenal de Desarrollo de la Economía Social y Solidaria.
Componente 3.1.	Desarrollo empresarial para la innovación y el trabajo en el sector de la economía solidaria.
Objetivo del componente	Promover el fortalecimiento integral de las capacidades empresariales populares, de tal modo que se dinamice la economía solidaria de la ciudad-región y se propicie con ello la creación de trabajo digno en aras a una distribución equitativa de la riqueza social.
Proyectos	Programa Integral de Creación, Acompañamiento, Fortalecimiento y Difusión de Empresas Sociales y Solidarias Urbanas y Rurales. Debe contemplar los siguientes aspectos: • Metodología propia. Diseñar, realizar pruebas piloto y aplicar a las empresas sociales y solidarias que se creen en el municipio, una metodología propia e integral, con enfoque de economía solidaria y de género, para la creación, acompañamiento, fortalecimiento y promoción de las mismas, que posea 3 componentes: asociativo, empresarial y psicosocial. • Estrategias. Promoción de la Economía Solidaria mediante programas radiales, prensa, televisivos, canales comunitarios. • Internet. Crear, diseñar y alimentar la página web de la economía social y solidaria de Medellín. • Feria de la Economía Social y Solidaria. Feria de 3 días cada año (viernes, sábado y domingo), en el marco de un evento académico anual de la economía social y solidaria. • Escuela o Instituto de Economía Solidaria. Fortalecer la estrategia educativa y cultural, por medio de la continuidad y fortalecimiento de la Escuela o Instituto de Economía Solidaria. • Calidad y Desarrollo de Productos y Servicios. Generar mejoramiento de la calidad, desarrollo de productos y comercialización eficaz de los productos y servicios de la economía solidaria, mediante un centro especializado que abarque de manera integral dos procesos: Calidad y Desarrollo de Productos y Servicios, y la Comercialización Social y Comunitaria de Productos y Servicios.
Componente: 1.1.	Seguridad, convivencia, derechos humanos y gobernabilidad, con enfoques de género y de solidaridad.
Objetivo del componente	Dados los enfoques, generar las condiciones básicas, ofrecer las oportunidades y desarrollar las competencias en seguridad, alimentación, nutrición, salud, recreación, deporte y cultura, mediante un mayor acompañamiento a la actividad económica de las mujeres, para que Medellín sea una ciudad segura y garante de los derechos humanos y fundamentales, que respete y disfrute la vida como valor supremo.
Contexto	En Medellín, el trabajo informal de las mujeres alcanza casi el 50%. En épocas recientes, según cifras del Departamento Nacional de Planeación y del DANE, de cada 100 hombres en la ciudad, 70 estarían económicamente activos (están trabajando o buscando ocupación). Esta comparación en relación con las mujeres es de 57. De cada 100 hombres, habría 30 inactivos, mientras de cada 100 mujeres, hay 43 inactivas. Por otro lado, la tasa de desempleo masculina ha sido siempre muy inferior a la de las mujeres. Lo anterior da cuenta de un menor acceso y permanencia de las mujeres en el mundo del trabajo remunerado, lo que las ubica en dependencia económica, y limita de manera dramática su autonomía y calidad de vida.
Proyectos	• Apoyo a la asociatividad de las mujeres. Ampliación de los créditos articulados a fondos de garantías; acompañamiento hasta lograr el punto de equilibrio de los emprendimientos; disposición de espacios dignos de comercialización de productos; medidas afirmativas a nivel de subsidios a la seguridad social y en el pago servicios públicos a cargo de mujeres vinculadas a proyectos productivos solidarios, tanto del área urbana como de la rural. • Política pública de trabajo decente para las mujeres. Formulación participativa de una política pública al respecto que, incorporando elementos de economía solidaria, tenga en cuenta el diseño y la implementación de servicios para alivianar el trabajo reproductivo de las mujeres. • Balance de apoyo al emprendimiento femenino. Realización de un Balance de la estrategia de apoyo al emprendimiento femenino llevada a cabo por la Alcaldía de Medellín, que muestre fortalezas y dificultades, en la perspectiva de mejorar estos emprendimientos. • Bolsa de empleo femenino. Creación de una bolsa de empleo femenino, que incluya ofertas laborales y un servicio de recepción y atención a denuncias presentadas por las mujeres sobre barreras para el acceso al empleo.
Componente 3.1.	Desarrollo empresarial para la innovación y el trabajo en las empresas solidarias.

Concepto	Descripción
Objetivo del componente	Promover y estimular la permanencia de las empresas de economía solidaria que demuestren capacidades empresariales exitosas y de generación de empleo digno, otorgándoles un tratamiento tributario especial respecto de los impuestos del resorte municipal.
Contexto	Son conocidas las dificultades que para funcionar y cumplir sus roles comporta una buena parte de las pequeñas empresas de la economía solidaria, que no obstante se han mantenido en el tiempo. Se considera entonces la necesidad de otorgar un tratamiento tributario especial, bien sea en el impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, impuesto predial o servicios públicos, que permita liberar recursos a estas unidades económicas para el cumplimiento de su objeto social.
Proyectos	Impuestos por trabajo digno, otra distribución equitativa de la riqueza.
OTROS PROYECTOS	1. Promoción de la <i>cooperativización</i> de la población, como una manera de favorecer el sentido asociativo, el acceso a los servicios financieros y la oportunidad de obtener solución a una gran diversidad de necesidades. 2. Extensión del servicio del microcrédito productivo y las microfinanzas para financiar las iniciativas productivas y la sostenibilidad y fortalecimiento de los pequeños y medianos negocios. 3. Desde la Administración Municipal, desde Cultura Ciudadana, Secretaría de Educación, y demás entes pertinentes, apoyar y fortalecer los esfuerzos que hacen las empresas solidarias para la promoción y difusión de expresiones culturales diversas tales como la lectura, la escritura, la música, la poesía. 4. Apoyar iniciativas encaminadas al fortalecimiento, integración e intercooperación del sector social y solidario, lo cual redundará en mayor desarrollo del propio sector y mayor bienestar de la población de la ciudad. 5. Apoyo de la Administración Municipal a variados eventos relacionados con la formación humana, social y ciudadana y la construcción de pensamiento solidario (a guisa de ejemplo, Diplomado de Servicios Públicos Domiciliarios, Maestros Gestores de Nuevos Caminos, Bazar de la Confianza, Festival del Ahorro, Seminario Otra Economía Posible, etc.). 6. Manejo de recursos públicos de Tesorería en cooperativas financieras que han dado muestra de capacidad e idoneidad en gestión transparente, eficaz y confiable de recursos (pagos de nómina, manejo de recursos de contrataciones y proyectos que las organizaciones gestionan con el Municipio, etc.). 7. Apoyo a proyectos de inclusión (tales como “<i>Comerciantes con Oportunidades</i>”) y apoyo a trabajadores ambulantes, para que estos esfuerzos se potencialicen y se les brinden mayores posibilidades a esta población. 8. Apoyo a Proyectos relacionados con la Vivienda de Interés Social y prioritario, haciendo así sinergia para la optimización de los recursos en beneficio de la población de bajos ingresos. 9. Realizar un diagnóstico situacional de la economía solidaria en Medellín, estableciendo sus vínculos con la economía urbana y rural, desde la perspectiva de proyectos realizados y actuales de producción, distribución, comercialización y consumo. 10. Creación de un fondo de capital de riesgo para la generación de empresas de economía solidaria. 11. Realizar convenios de inversión de fondos conjuntos con las organizaciones representativas de las empresas de economía solidaria domiciliadas o actuantes en la ciudad. 12. Elaborar un proyecto específico para la transformación de productos agropecuarios y cadenas de establecimientos productivos que den valor agregado a la producción agropecuaria local. 13. Apoyo de organizaciones barriales que incentivan o realizan acompañamiento de emprendimientos, como un medio de generación de ingresos, mejorando el sistema productivo y de empleabilidad comunal, mediante procesos asociativos y de comercialización. 14. Hacer un reconocimiento de las vocaciones productivas de los habitantes de cada Comuna y, a partir de allí, insertar dichos procesos al desarrollo económico local. 15. Establecer programas de asociatividad para los trabajadores informales del centro. 16. Fortalecimiento real del financiamiento y procesos de mercado para dinamizar los modelos de empresarismo cultural. 17. Incentivar organizaciones asociativas y solidarias promotoras del eco-turismo en la ciudad, especialmente para fomentar el trabajo de los jóvenes.

Nota: adaptado de Zabala Salazar, 2012

Como culminación de estos debates, el Plan de Desarrollo incluye diferentes aspectos relacionados con la economía solidaria, recogiendo en alguna medida importantes elementos del Acuerdo 41 de 2011, que se definen en la tabla 16.

Tabla 16. Elementos recogidos del Acuerdo 41 de 2011 con relación a la economía solidaria en el Plan de Desarrollo 2012-2015

Programa	Propósito	Acciones de economía solidaria
Componente: Mejoramiento integral del hábitat para la vida, la equidad y la cohesión social.	Mejorar condiciones de habitabilidad en asentamientos humanos tanto urbanos como rurales, dando prioridad a hogares pobres y vulnerables en desarrollo incompleto e inadecuado	Estrategia articulada que incluye: • Mejoramiento integral del entorno (acceso, recuperación y manejo de las áreas de protección y conservación). • Educación ambiental • Adecuación de público • Equipamientos básicos sociales y opciones para el fomento de la economía solidaria y el empleo. • Infraestructuras • Movilidad • Transporte público, avanzando en la integración socio-territorial y funcionalidad de los asentamientos humanos urbanos y rurales. • Constitución de circuitos económicos solidarios: apoyar y acompañar el desarrollo de circuitos económicos y de redes socioeconómicas productivas, de distribución y de consumidores/as solidarias y de cooperación en el espacio urbano y rural del municipio. • Fomento desde el banco de las oportunidades: fomentar los programas de microcrédito y microfinanzas para el desarrollo con recursos financieros y acompañamiento a proyectos asociativos, a partir de la creación de un capital de riesgo para la generación de riqueza con empresas de economía solidaria. • Educación Solidaria: fortalecer la escuela de economía solidaria para apoyar el emprendimiento solidario a través de la educación continua con programas de formación certificada, que permitan la implementación del apoyo a organizaciones de la economía solidaria en la ciudad
Programa: Nuevas viviendas para la vida	Promover el acceso a soluciones de vivienda nueva de interés social-habitable y asequible para hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad social.	Respaldo de iniciativas autogestionarias de las organizaciones populares de vivienda y otros emprendimientos de economía solidaria.
Programa: Acceso a bienes y servicios habitacionales alternativos	Fomentar el acceso a vivienda usada y a bienes y servicios habitacionales alternativos como la vivienda compartida y, el arrendamiento temporal, para aquellos que están atendidos como damnificados.	• Asistencia técnica, asesoría y acompañamiento para procesos de producción y construcción solidaria de vivienda social y el hábitat. • Exploración de formas alternativas e innovadoras de organización, que integran capacidades y saberes de las comunidades.
Componente: Desarrollo empresarial	Fortalecer el sistema económico estructural de la ciudad, de tal manera que las empresas, independiente de su tamaño, puedan adaptarse a cambios y competir en un entorno cambiante y exigente en términos organizacionales y de innovación tecnológica.	Estrategia concentrada en dotar de condiciones básicas de competitividad a mipymes de la ciudad, a través del impulso a la innovación y cobertura de mercados nacionales e internacionales. Diseño de estrategias de intervención con impacto incluyente.
Programa: Emprendimiento y desarrollo empresarial social y solidario	Apoyo a la creación, fortalecimiento y consolidación de organizaciones del sector de la economía solidaria	Apoyo al desarrollo económico local y regional. Fortaleciendo del tejido empresarial, individual, asociativo y solidario. Apoyo a la creación de redes empresariales solidarias. Promover la inclusión de los diferentes grupos poblacionales para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas que ellos incluyen.
Programa: Comunicación política y democracia	Establecer estrategia comunicativa, que permita al ciudadano, la reflexión de su rol en la construcción de ciudad y en el ejercicio de participación democrática.	Reflexionar la política pública, con orientación hacia el sector de la economía solidaria, con participación de expresiones en el sector académico, científico, social, comunitario, solidario empresarial, hacia la construcción de acuerdos que faciliten la justicia y la equidad con sentido profundo de lo público.
Metas Específicas	• Unidades productivas y empresas fortalecidas con crédito del banco de los pobres-banco de las oportunidades: 13.000 • Unidades productivas cofinanciadas y apoyadas integralmente para el fortalecimiento empresarial: 115. • Redes empresariales, sociales y solidarias productivas que logran sus objetivos apoyadas por los CEDEZO: 35.	

Nota: adaptado de Plan de Desarrollo de Medellín 2012-2015 (Alcaldía de Medellín, 2012)

4.2.7 La formulación del Plan Decenal de Economía Social y Solidaria para Medellín

En los últimos meses del período del Alcalde Aníbal Gaviria, se alcanzó, en concertación entre el Consejo Consultivo de la Economía Social y Solidaria, y la Administración Municipal, la formulación del Plan Decenal previsto en el Acuerdo 41 de 2011. Para el diseño del Plan Decenal se partió de considerar los componentes del Acuerdo en mención, identificándose como estrategias de desarrollo: a) Educación y formación en la cultura solidaria; b) Financiación y acompañamiento; c) Integración e intercooperación del sector social y solidario; d) Comunicación social para el desarrollo (Alcaldía de Medellín, 2015).

El Plan Decenal se formuló buscando que fuese una herramienta para propulsar el potencial del sector social y solidario de Medellín hasta el año 2025, y articular las redes y circuitos económicos para que hagan parte de los planes de desarrollo local. La visión prevista en este plan es que:

En el año 2025 el sector de la economía social y solidaria en el Municipio de Medellín tendrá un elevado reconocimiento, producto de su alto aporte al desarrollo económico y social de la ciudad. Sus organizaciones gozarán de una consolidada sostenibilidad económica e institucional, la cual, basada en una estructura compacta y en un sentido de identidad, equidad y generación de sana convivencia, con el soporte educativo e investigativo del pensamiento y cultura solidaria, impulsará el ejercicio y la satisfacción integral de los derechos ciudadanos (Alcaldía de Medellín, 2015, p. 93).

El Plan Decenal hace mención al Acuerdo 41 de 2011, en el artículo tres (3), donde se define la economía solidaria como:

El Sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas, identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanísticas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto actor y fin de la economía.

De acuerdo con esa definición, El Plan Decenal de la Economía Solidaria, pretende, fortalecer las estructuras de economía en la ciudad, de tal manera que las organizaciones de economía solidaria sean organizaciones solidarias de desarrollo y puedan dar respuestas positivas a las exigencias del mercado en un mundo altamente competitivo.

Las líneas estratégicas previstas en el Plan Decenal con sus objetivos se definen en la tabla 17.

Tabla 17. Líneas estratégicas definitivas del Plan Decenal de la Economía Social y Solidaria

Línea estratégica	Objetivo
Educación y formación (cultura solidaria).	Promover la cultura solidaria con enfoque de género, desde la educación, la investigación y el fomento.
Fortalecimiento y Acompañamiento al sector de la Economía Social y Solidaria.	Potencializar la sostenibilidad institucional, organizacional y financiera de las empresas, proyectos e iniciativas del sector.
Integración y Redes de Economía Social y Solidaria.	Fortalecer la cohesión interinstitucional en el sector para la generación de capital social.
Comunicación Social para el Desarrollo.	Mejorar el reconocimiento social del sector orientado a desarrollar una movilización ciudadana participativa, vigilante, dinámica y propositiva en su desarrollo.

Nota: adaptado de Plan Decenal de la Economía Social y Solidaria (Alcaldía de Medellín, 2015)

4.2.8 Debates en la formulación del plan de ordenamiento territorial

Durante el segundo semestre del año 2014, a medio camino de la Administración de Aníbal Gaviria, se dio vía al proceso de formulación de un nuevo Plan de Ordenamiento Territorial que atravesaría el período 2015-2026. Para el efecto, el Consejo Territorial de Planeación convocó a la comunidad para participar en diferentes foros de debate: uno de ellos fue el realizado con representantes del sector social solidario de Medellín. Todos los presentes presentaban alguna vinculación directa con proyectos de economía solidaria, por lo que la orientación del evento se dirigió a identificar las potencialidades de la intervención de este sector económico dentro del esquema general del proyecto de POT presentado.

La primera idea debatida partió de considerar alternativas pro-activas para avanzar en la concreción de propuestas habitacionales desde la economía solidaria, la idea fue proponer (alternativamente al POT) políticas y normas que faciliten procesos de auto-construcción o de construcción auto-gestionada y de financiamiento de viviendas de interés social, mediante organizaciones propias de las comunidades. Se llamó la atención sobre las potencialidades que presenta el sector solidario (cooperativas, fondos de empleados y mutuales) para participar del proceso de financiamiento. Este aspecto específico surge del entendido de que lo habitacional toma en cuenta la capacidad ahorrativa de los futuros propietarios y la capacidad de acceso a los sistemas de crédito; aspectos en los cuales cumplen un papel fundamental las diferentes expresiones organizativas de la economía solidaria.

Se consideró que el tema habitacional no podía limitarse a la disposición de alternativas y normas para construir o mejorar viviendas, sino que va más allá, buscando una apuesta por construir y consolidar comunidad. El sistema habitacional, para que pueda entenderse como un instrumento de generación

de calidad de vida para los pobladores de Medellín, debe contar con acciones complementarias en el entorno habitacional. Allí, con base en la experiencia histórica acumulada de las empresas de economía solidaria asentadas en Medellín, podría contribuirse con proyectos de manejo integral de residuos sólidos, de formación de programas de ahorro y crédito, alternativas educativas y fomento de empresas sociales que contribuyan a la generación de nuevos ingresos. Así, podría producirse, a mediano plazo, una alianza entre el ISVIMED y las organizaciones de integración de economía solidaria, para producir programas conjuntos en aquellos polígonos de la ciudad (dispuestos para el desarrollo habitacional) que más necesiten de financiamiento, asesoría y acompañamiento.

Los presentes aceptaron que había quedado claro que el equilibrio territorial de Medellín se desbordaba, por lo que debían producirse políticas y normas que hagan sostenible este territorio, siendo necesario garantizar equipamientos, espacios públicos, espacios verdes y de esparcimiento, así como sistemas de movilidad, asuntos en los cuales la municipalidad puede encontrar en la economía solidaria un aliado incondicional.

También había quedado claro en los documentos puestos en debate para la adopción del POT que la ocupación urbana parte de entender diferentes zonas con variadas maneras de ocupación y de intervención. Se propuso que la mirada del sistema habitacional esté acorde con estas definiciones del POT y congruente con ello se produzcan acuerdos de actuación (promoción y financiamiento de vivienda) pública, privada y comunitaria (basada esta última en la organización comunitaria para la dotación de vivienda y proyectos cooperativos, de mutuales o de fondos de empleados).

En el punto referido a espacio público, se consideró que las organizaciones empresariales de economía solidaria pueden intervenir diferentes procesos, especialmente a través de la formación de redes económicas solidarias (incluidas actualmente en el plan de desarrollo territorial de Medellín) y colaborar en la formación de asociaciones comunitarias o de instrumentos para hacer cultura ciudadana sobre el uso social de los espacios públicos.

Se recordó que en Medellín había una política pública para el fomento de la economía solidaria, dispuesta en el Acuerdo 41 de diciembre de 2011. Dentro de esta política está previsto el desarrollo de un Plan Decenal de Economía Solidaria a partir del año 2015. Se consideró que en este plan debían insertarse diferentes programas surgidos del POT, por lo menos en cuanto a la intervención de la economía solidaria en relación con los sistemas habitacionales, manejo de residuos sólidos, asociatividad rural y uso social del espacio público. En este plan decenal también se contempló la educación para la solidaridad, lo que significa utilizar los espacios públicos para la educación formal como mecanismo de promoción de esta forma empresarial.

En la medida en que el POT parte de considerar usos mixtos del suelo urbano, puede darse la oportunidad que, a partir de la promoción de diferentes formas empresariales de este sector, se contribuya a aumentar o mejorar los ingresos de los pobladores de la ciudad. Por ello, al establecerse espacios públicos institucionales deberían asentarse allí algunas formas de organización económica comunitaria, sobre todo en los CEDEZOS. También debe entenderse que en el espacio público interviene la economía informal, expresada a través de muchísimas manifestaciones de alternatividad económica de los pobladores; mediante la asociatividad solidaria de estas expresiones económicas se puede mejorar el uso productivo de los espacios (parques, espacios institucionales, corredores peatonales, etc.).

El Plan de Desarrollo de Medellín 2012-2015 incluyó el programa de redes económicas solidarias, cuya fase inicial se venía produciendo en el 2014; a partir de este esquema las economías locales (de cada comuna o corregimiento) contarán con un instrumento articulador para hacerlas más innovadores, eficientes y generadoras de valor agregado. De modo que el POT debería adoptar instrumentos que hagan posible este objetivo de largo plazo de la ciudad, generando espacios públicos reales. El propósito de usos mixtos del suelo urbano puede concretarse bajo esta metodología de organización económica que se experimenta actualmente.

Por fuera de los temas priorizados, también se abordaron algunos aspectos sobre los usos del suelo rural, considerándose que el mantenimiento de zonas de protección y el mejor aprovechamiento de zonas de producción agropecuaria debería tener como complemento la intervención de la economía solidaria para contribuir a un ejercicio de asociatividad que haga viable económicamente la acción de los campesinos en esta dinámica de ordenamiento.

Al respecto se consideró necesario avanzar en la formación de normas e instrumentos que contribuyan a compensar el esfuerzo de los propietarios rurales por sostener y mantener predios de protección acuífera y de producción de carbono. Esa compensación debería sustentarse no solo en transferencias de beneficios sino también en acciones asociativas que hagan eficiente su esfuerzo y que les generen economías de escala en el mismo. Igualmente, la intervención de zonas productivas con destinos agropecuarios, requiere de una intervención de la comunidad para que los productos campesinos sean sostenibles y se entreguen a través de medios de comercialización sustentables: este propósito solo se logra a través de la asociatividad cooperativa en cualquier parte del mundo. De no ser así, el campesino empezará a realizar usos del suelo no sostenibles ambientalmente que al final producirán efectos negativos en el territorio.

También se considera que el uso productivo de los suelos rurales debe tener un control especial, particularmente en cuanto a lo que hace referencia a las formas de transformación de materias primas en productos de consumo intermedio o final: al no producirse estos controles, las quebradas y otras zonas de protección serán contaminadas y se generarán peligros para la salud humana y la sustentabilidad del territorio entero.

Las propuestas debatidas en este escenario y presentadas a consideración de la Administración Municipal para ser incluidas en el POT (Plan de Ordenamiento Territorial), se encuentran en la tabla 18.

Tabla 18. Propuestas habitacionales Plan de Ordenamiento del Territorio

Área	Propuestas
Proyectos habitacionales	• Para los procesos de impulso a soluciones de vivienda con origen comunitario, se propone a la municipalidad la formación de un plan de fomento para la creación de cooperativas y mutuales que intervengan en cada proyecto de este tipo. • Tener en cuenta la experiencia de las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) y crear mecanismos que faciliten la intervención de estas en el propósito del POT en cuanto al sistema habitacional. • Desde el punto de vista tributario, debería producirse una norma mediante la cual se compense la intervención del sistema habitacional con procesos solidarios y autogestionarios. • Establecer un programa integrado al sistema habitacional, por cada comuna y corregimiento, con intervención de organizaciones de economía solidaria.
Espacio público	• Que las organizaciones de economía solidaria cuenten con espacios para su visibilización en equipamientos públicos como los CEDEZOS y las Unidades de Vida Articulada (UVAs). Se propone otorgar una nueva función a estos espacios para que sean lugares articuladores y desarrolladores de redes de economía solidaria. • Que las organizaciones de economía solidaria con influencia en los sectores residenciales de la ciudad, mediante acuerdos con la municipalidad, puedan tener un papel para orientar el uso adecuado del suelo, la disposición de residuos sólidos, la movilidad y el uso social del espacio público.
Usos del suelo rural	• Establecer un programa de asociatividad solidaria para los propietarios rurales participantes de procesos de protección ambiental y para el uso adecuado de las zonas de producción agropecuaria. • Producir normas estrictas para evitar que los desarrollos industriales asentados en zonas rurales cumplan con estrictas condiciones de uso adecuado de los suelos y de disposición de los residuos industriales.

Nota: adaptado de Debates para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial (Consejo Territorial de planeación, 2014)

4.2.9 Componentes de economía solidaria en el plan de desarrollo 2016-2019

Durante la campaña para la Alcaldía de Medellín del año 2014, el candidato Federico Gutiérrez Zuluaga, introdujo en su propuesta de gobierno algunos elementos sobre la economía solidaria, que se resumen así:

El principal foco de atención sobre el que se debe fundamentar la estrategia de desarrollo económico de la ciudad, debe ser el de propiciar una evolución más inclusiva de la economía de Medellín [al margen añade que es importante en este sentido atender la idea de economía social y solidaria], asegurando que los mayores ingresos fruto del crecimiento económico se irriegen hacia el grueso de la población y no únicamente a los quintiles más altos del ingreso (...)

La política de emprendimiento es clave en una ciudad como Medellín que viene sufriendo un proceso de desindustrialización y que tiene grandes retos en generación de empleo (con una tasa de desempleo superior al promedio nacional).

Esta política de emprendimiento de la administración municipal debe focalizar esfuerzos en la construcción y sostenimiento de Empresas sociales sostenibles para la solución de problemáticas locales y, sobretudo, atender a la vocación de ciudad. Se deben priorizar aquellas empresas cuya misión es la solución de los problemas de los medellinenses, para que se conviertan en aliados de la administración pública en la mejora del bienestar y la calidad de vida de la población.

Así, el apoyo a los emprendedores sociales se convierte en un proyecto con beneficio de doble vía en el que, además de crear empresas formales sostenibles en el largo plazo, se disminuyen las demandas sociales pues estas empresas están aportando en uno de los roles de la administración pública, cual es el contribuir a la satisfacción de las necesidades básicas y a las múltiples soluciones de problemas sociales [en Medellín] (pp. 113-116).

Entre algunas propuestas para la *seguridad alimentaria y la nutrición digna*, se contempla:

Comercialización y transformación de alimentos: fortalecer desde un enfoque de economía popular y solidaria, procesos de transformación y comercialización de alimentos, asegurando precios justos a los productores. Desarrollar procesos de formación, asistencia y acompañamiento técnico para crear, fortalecer unidades productivas (Gutiérrez, 2014, p. 225).

Una vez elegido el nuevo gobernante de la ciudad se iniciaron los debates para formular el plan de desarrollo. Durante el mes de mayo de 2016 dichos debates se concentraron en las sesiones del Consejo de Medellín y hacia este organismo se dirigió una nota de las organizaciones representativas de la economía solidaria de Medellín (Confecoop Antioquia, Fedemutuales y ANALFE), solicitando incluir en el Plan de Desarrollo 2016-2019, contenidos para la Implementación del Plan Decenal de Economía Social y Solidaria, en sus cuatro estrategias principales.

Las propuestas avaladas por el Consejo Consultivo de Economía Social y Solidaria de Medellín (2016), en la pretensión de mejorar la inclusión del sector de la economía social y solidaria en el *Plan de Desarrollo Medellín Cuenta con Vos 2016 – 2019*, se encuentran en la tabla 19.

Tabla 19. Propuestas para la economía social solidaria (Plan de Desarrollo 2016-2019)

Ubicación en el plan	Contenido textual	Programa-proyectos
Dimensión transversal: “creemos en la cultura ciudadana”. 1.1. Reto Cultura Medellín 1.1.4 Programa formación para la transformación de la cultura ciudadana	“Es fundamental promover en el ámbito escolar, familiar y social, la cultura de la cooperación y la solidaridad, como principio de vida y de convivencia social, lo cual debe promoverse con acciones pedagógicas desde la educación formal”.	Proyecto: Escuela abierta para el desarrollo de la ciudadanía. Indicador: 25 Instituciones Educativas Públicas que implementan procesos de pedagogía de la cooperación y la solidaridad por año.
Dimensión estratégica: “Educación de calidad y empleo para vos”. 4.4. Reto Medellín con acceso al empleo 4.4.4. Programa creación y fortalecimiento empresarial		Programa: Creación y fortalecimiento empresarial. Indicador: 36 Redes de economía social y solidaria activas en la ciudad, en 4 años. Indicador: 50 empresas del sector de la economía social y solidaria que anualmente mejoran su nivel de desarrollo económico, empresarial y social.
Proyecto: Promoción y fomento de la Economía Social y Solidaria	“Fomentar el desarrollo económico, social y solidario, mediante la promoción de la cultura de cooperación y solidaridad, la creación, el fortalecimiento y la consolidación de unidades productivas asociativas, sin ánimo de lucro, y la conformación de redes de emprendimiento asociativo, con el fin de generar autoempleo y contribuir a la superación de la pobreza y generación de Ingresos y empleos decentes, dando cumplimiento al Acuerdo 41 de 2011 que adoptó la política pública de economía social y solidaria para Medellín y avanzar en la implementación del Plan Decenal construido de manera concertada durante 2015”.	Proyecto: Promoción y fomento de la Economía Social y Solidaria. Indicador: 1687 personas formadas y capacitadas en economía social y solidaria, durante 4 años. Indicador: 40 empresas de economía social y solidaria creadas en el periodo 2016–2019. Indicador: 200 empresas de economía social y solidaria fortalecidas y consolidadas en el periodo 2016 – 2019 Indicador: 36 productos y/o servicios diseñados a partir de investigaciones realizadas en las redes de economía social y solidaria, durante 4 años. Indicador: Un plan anual de comunicaciones para el desarrollo de la economía social y solidaria implementados.
Dimensión estratégica: “Educación de calidad y empleo para vos”. 4.4. Reto Medellín con acceso al empleo. 4.4.4. Programa creación y fortalecimiento empresarial. 4.4.4.5 Proyecto: Fortalecimiento del Banco de las Oportunidades y acceso a recursos.	Incluir un indicador de producto	Proyecto: Fortalecimiento del Banco de las Oportunidades y acceso a recursos. Indicador: 200 organizaciones del sector de la Economía social y solidaria beneficiarias de los programas del Banco de las Oportunidades durante 4 años.
Dimensión estratégica: “Educación de calidad y empleo para vos”. 4.5. Reto Medellín Innovadora. 4.5.3 Programa Internacionalización.	Incluir un indicador de producto.	Proyecto: Medellín ciudad de grandes eventos, convenciones y ferias. Indicador: dos eventos anuales nacionales e internacionales de Economía Social y Solidaria realizados en la ciudad.

Nota: Consejo Consultivo de Economía Social y Solidaria de Medellín (2016)

El actual Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019, contiene un proyecto de especial importancia como lo es el de la promoción de la economía social y solidaria en la ciudad, y otros que se encuentran especialmente agregados a la estrategia de desarrollo empresarial, dando cumplimiento a la política pública del Acuerdo 41 de 2011. Así se da continuidad a un programa similar que se integró en el Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 (ver tabla 20).

Tabla 20. Contenidos específicos de economía social y solidaria integrados en el Plan de Desarrollo 2016-2019

Proyectos	Propósitos	Indicadores
Educación para el futuro.	Promover el emprendimiento en los niños de la ciudad, a través de la incorporación de temas que incentiven a la innovación y desarrollo del emprendimiento, además de la promoción de la economía solidaria, en jornadas complementarias.	40 colegios que incluyen actividades de emprendimiento en la jornada complementaria
Promoción y fomento de la Economía Social y Solidaria.	Fomentar el desarrollo económico, social y solidario, mediante la generación de una cultura solidaria en los ciudadanos. Dando cumplimiento a la política pública del acuerdo 041 de 2011, la cual busca la creación, el fortalecimiento y la consolidación de unidades productivas asociativas, sin ánimo de lucro, y la conformación de redes de emprendimiento asociativo, con el fin de generar autoempleo y contribuir a la superación de la pobreza y generación de Ingresos y empleos decentes.	3687 personas capacitadas en economía solidaria
Fortalecimiento del Banco de las Oportunidades y acceso a recursos	Fortalecimiento de las actividades productivas de las personas pertenecientes a los estratos uno, dos y tres, a través de financiación con pequeños créditos que pueden amortizarse en cuotas y tiempos flexibles; lo que facilita la generación de ingresos y mejora la calidad de vida de quienes habitan el municipio de Medellín, con una alta vulnerabilidad en relación con sus ingresos.	80.000 microcréditos otorgados para crear o fortalecer Microempresas
Plataforma de Economía Colaborativa (PEC)	La PEC, es la solución con la que Medellín abordará la problemática de los créditos ilegales "paga-díarios" que soportan el crimen organizado en la ciudad. Bajo el modelo de economía colaborativa, la PEC es una plataforma de redes de apoyo vecinal, que por medio del capital local, y un portafolio de beneficios participativos ofrece el acceso a recursos para cubrir sus necesidades cotidianas, ayudando a reducir significativamente la necesidad de conseguir ilegalmente el dinero prestado.	31.500 usuarios beneficiarios de las redes de economía colaborativa
Fortalecer los CEDEZO	Fortalecer los Centros de desarrollo empresarial zonal -CEDEZO-, para brindar un mayor impulso a las iniciativas orientadas desde los barrios, a apoyar el emprendimiento, la generación de ingresos, el desarrollo y consolidación de fami y microempresas; contribuyendo al desarrollo, a transformación del territorio en la zona de intervención, en función de los sectores productivos más estratégicos para la Ciudad.	11.300 emprendedores y empresarios apoyados en los CEDEZO.
Apoyar emprendimiento social, educativo, cultural, deportivo y artesanal.	Apoyar emprendimientos de carácter social, cultural, deportivo, artesanal y creativo, con miras a brindarles asesoría, fortalecerlas e incrementar su sostenibilidad en el tiempo, a través del trabajo conjunto y articulado de cada una de las instituciones que componen el ecosistema de emprendimiento de Medellín.	300 emprendimientos sociales, culturales, deportivos y artesanales apoyados.

Nota: adaptado de Plan de Desarrollo de Medellín 2016-2019 (Alcaldía de Medellín, 2016)

4.3 Evaluación general del proceso de formación de una política pública para la economía social y solidaria de Medellín

Indudablemente la bitácora que orientó el devenir de Medellín desde 1996 fue el Plan Estratégico para Medellín y el Área Metropolitana (PEMAM). Una evaluación del mismo señala que:

La ciudad ha transitado en su proceso de comprensión, adopción e instrumentalización en sus Planes de Desarrollo hacia la concepción del desarrollo humano integral que fue adoptada concertadamente por los actores ciudadanos que participaron en el PEMAM; como propuesta en torno a la cual se articulan las acciones conducentes a lograr un imaginario de ciudad deseada hacia el largo plazo, y como marco para el diseño de unas políticas públicas que den respuesta a las expectativas y demandas ciudadanas.

Se trata de un enfoque compartido colectivamente, que se ha ido incorporando en la cultura urbana como referente teórico para los actores de la ciudad y de la región en múltiples escenarios, que ha trascendido los ámbitos puramente ciudadanos para permear el discurso político de quienes han aspirado y logrado regir el gobierno de la ciudad, y ha permitido el reconocimiento de la existencia de un consenso ciudadano por el desarrollo humano integral, como alternativa y fundamento, para consolidar un proyecto colectivo que garantice la realización plena de los derechos ciudadanos al desarrollo.

Los planes de desarrollo han adoptado acciones y estrategias que fueron bastante innovadoras para la gestión pública local en aquel momento de formulación del Plan Estratégico:

- Competitividad e internacionalización de la ciudad.
- Educación de alta calidad como garantía de acceso a las oportunidades y como condición para la construcción de ciudadanía.
- Dimensión regional y metropolitana del desarrollo urbano.
- Instrumentación del nuevo rol de las administraciones locales como promotoras del desarrollo, y de la cooperación público-privada-comunitaria como nueva forma de gestionar los destinos de la ciudad (Echeverría Ramírez y Bravo Giraldo, 2009, pp. 292-293).

Señalan estas autoras que el Desarrollo Humano Integral, es el eje orientador del diseño de acciones y políticas, con lo cual se generaron los siguientes avances importantes:

- Adopción de una concepción de la democracia, como justicia distributiva de oportunidades (principio ético desde el Estado) y como libertad para el ejercicio de ciudadanía (corresponsabilidad y solidaridad, como principio ético desde el individuo). Tal democracia, se refiere como fundamento de gobernabilidad y marco para el diseño de acciones positivas que deshagan los obstáculos de acceso a las oportunidades de amplios sectores y al desarrollo pleno de la vida humana. Esto constituye, sin duda, un gran avance por cuanto se sustituyen las políticas compensatorias, por políticas de equidad en el acceso a las oportunidades, con lo cual se dignifica al ser humano y se reconoce el desarrollo como un derecho para todos los ciudadanos.
- Instrumentalización de la concepción sistémica y multidimensional del desarrollo humano en los dos últimos Planes de Desarrollo. Dada la estructura y calidad técnica de su formulación, éstos son documentos comprensivos sobre una forma de gobernar y unas metas por lograr y, por tanto, instrumentos idóneos para la rendición de cuentas y el control ciudadano de la gestión pública (Echeverría Ramírez y Bravo Giraldo, 2009, p. 293).

Sin embargo, es obvio que un proyecto planificador para la transformación de estructuras de la ciudad no presenta resultados alentadores en pocos años, mucho más si en medio se cruzan diferentes visiones sobre el modelo económico a alcanzar. Todavía faltarán varios lustros para acercarnos a la *ciudad deseada*. En una revisión del tema, apenas a seis años de haberse perfilado este plan, se advertía:

Al estar sumido en la contradicción de mirar la ciudad y la ciudadanía desde conceptos como los de competitividad y de creación de nuevo capital social destinado a la producción, enturbia todo este proceso y la desazón con la cual hoy lo miran varios movimientos y organizaciones sociales es una prueba irrefutable del colapso de muchas de las expectativas trazadas en éste y en otros campos (Naranjo Giraldo, Hurtado Galeano y Peralta Agudelo, 2003, pp. 93-94).

Pero, lo que queda claro, para este estudio específico sobre política pública local para el desarrollo de una economía social y solidaria, es que la misma no puede entenderse como un proceso separado del que se ha dado para establecer políticas públicas locales en diferentes materias que permitan ir construyendo una alternativa de desarrollo integral humano para Medellín.

Un estudio efectuado conjuntamente por investigadores de la Universidad Católica Luis Amigó y la Personería de Medellín, respecto de evaluar la efectividad de la política pública de economía solidaria, identifica resultados que han significado cambios y mejoramiento en las poblaciones objeto y las comunidades, especialmente en los siguientes aspectos:

- a) Formación en economía solidaria y empresarial. Las diferentes acciones (capacitaciones, sensibilizaciones al tema de economía solidaria, buenas prácticas empresariales, etc.) han permitido un avance en la metodología de creación y en el fortalecimiento de diferentes empresas asociativas.
- b) Establecimiento de la figura de Unidades de Producción Asociativa (UPAs) y su desarrollo. Ello ha permitido crear, fortalecer y consolidar varias empresas en los barrios de la ciudad pero principalmente la generación de saltos cualitativos al hacer posible que pequeñas ideas de negocio individual se convierta en proyectos productivos colectivos y asociativos, validados comercialmente; así mismo, la transición de actividades económicas informales hacia el desarrollo de una actividad formal; la articulación de diferentes formas de organización popular; el mejoramiento de la capacidad instalada y de las competencias empresariales.
- c) Avances en las definiciones sobre el desarrollo de la ciudad. Durante estos años se ha podido evidenciar un cambio en el modelo teórico respecto del sentido del desarrollo y de la planeación, particularmente en el ámbito económico y social. Aunque -se advierte- la efectividad de la política pública aún no aporta de manera significativa a la nueva lógica de la economía, particularmente en cuanto a la construcción del tejido empresarial solidario y de su pertinencia para el desarrollo humano integral.
- d) El empleo generado. La economía solidaria, durante este proceso ha contribuido a la formación de un empleo formal y a la formación de ingresos de la población que ha hecho posible disminuir los indicadores de pobreza en los últimos quince años (Salgado Cañaveral et al., pp. 183-188).

Referencias

- Acuerdo 41 de 2011. (Noviembre 18). Por medio del cual se adopta la política pública para la economía social y solidaria en el municipio de Medellín. Gaceta Oficial, año XVIII, No. 3968, 27 de diciembre de 2011. Concejo de Medellín. Medellín, Colombia.
- Alcaldía de Medellín. (1995). Acuerdo Municipal No. 95. Plan de Desarrollo de Medellín 1995-1997. Medellín, Colombia: Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (1998). Por una ciudad más humana. Plan de Desarrollo de Medellín 1998-2000. Medellín, Colombia: Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2001). Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003. Medellín, Colombia: Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2004). Plan de desarrollo de Medellín 2004-2007. Medellín, compromiso de toda la ciudadanía. Medellín, Colombia: Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2008). Plan de desarrollo de Medellín 2008-2011. Medellín es solidaria y competitiva. Medellín, Colombia: Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2012). Plan de Desarrollo 2012-2015. Medellín, un hogar para la vida. Medellín, Colombia: Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2015). Plan decenal de economía social y solidaria para Medellín 2016-2026. Medellín, Colombia: Alcaldía de Medellín-CISP.
- Alcaldía de Medellín. (2016). Gaceta Municipal 4383. Plan de Desarrollo 2016-2019. Medellín cuenta con vos. Medellín, Colombia: Alcaldía de Medellín.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá. (1997). 2015: el futuro de la ciudad metropolitana. Medellín, Colombia: PNUD-Alcaldía de Medellín-Área Metropolitana.
- ARQA Colombia. (Febrero de 2013). *La ciudad y su historia (el pasado)*. Recuperado de <http://arqa.com/editorial/medellin-r/la-ciudad-y-su-historia-el-pasado>.

Centro de Estudios de Opinión -CEO-. (2009). *Antecedentes urbanísticos de Medellín*. Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia.

Consejo Consultivo de Economía Social y Solidaria de Medellín. (2016). *Propuestas para el plan de desarrollo “Medellín cuenta con vos 2016 – 2019”* [Documento inédito]. Medellín, Colombia.

Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES-. (2010). *Política de desarrollo empresarial para el sector de la economía solidaria*. Bogotá, Colombia: Presidencia de la República.

Consejo Territorial de Planeación. (1998). *Concepto del Consejo Municipal de Planeación sobre el proyecto Plan de Desarrollo Medellín 1998-2000*. Medellín, Colombia: Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana.

Consejo Territorial de Planeación. (2008). *Propuestas ciudadanas al Plan de Desarrollo de Medellín 2008-2011 sobre economía solidaria* [Documento inédito]. Medellín, Colombia.

Consejo Territorial de Planeación (2014). *Debates para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial* [Documento inédito]. Medellín, Colombia.

Cooperadores por Antioquia. (1994). *Programa político* [Documento inédito]. Medellín, Colombia.

Decreto 0486 de 2015. (7 de abril de 2015). *Por medio del cual se reglamenta el Acuerdo 41 de 2011 que adopta la política pública para la economía social y solidaria en el municipio de Medellín*. Medellín, Colombia.

Echeverría Ramírez, M. C., y Bravo Giraldo, M. V. (2009). *Balance sobre el plan estratégico de Medellín y el Área Metropolitana* [Informe final, contrato N°. 4600017294]. Medellín, Colombia: Alcaldía de Medellín.

Gómez, E., Vásquez, G., Lenti, A., Franco, L. M., Herrera, G., Aguirre, G., y Giraldo, R. (2012). *Planeación participativa. Realidades y retos*. Medellín: Universidad de Antioquia–Alcaldía de Medellín.

Gutiérrez Zuluaga, F. (2014). *Programa de gobierno: Porque creemos en Medellín*. Medellín, Colombia: [Documento inédito]. Medellín, Colombia.

Ley 134 de 1931, sobre sociedades cooperativas. Congreso de Colombia. Bogotá, Colombia.

Ley 152 de 1994, por medio de la cual se establece la Ley orgánica del plan de desarrollo. Congreso de Colombia. Bogotá, Colombia.

Ley 1819 de 2016, por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. Bogotá, Colombia.

Ley 222 de 1995, por la cual se modifica el Libro II del Código de Comercio, se expide un nuevo régimen de procesos concursales y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. Bogotá, Colombia.

Ley 454 de 1998, por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones. Congreso de Colombia. Bogotá, Colombia.

Ley 788 de 2002, por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. Bogotá, Colombia.

Ley 79 de 1988, por la cual se actualiza la legislación cooperativa. Congreso de Colombia. Bogotá, Colombia.

Ley 863 de 2003, por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas. Congreso de Colombia. Bogotá, Colombia.

Martínez, J. (2013). Políticas públicas para la economía solidaria en Colombia; aproximación a su análisis histórico. *IX Congreso Rulescoop 2015*, llevado a cabo en La Plata, Universidad Nacional de La Plata – Rulescoop.

Naranjo Giraldo, G., Hurtado Galeano, D. P., y Peralta Agudelo, J. A. (2003). *Tras las huellas ciudadanas*. Medellín, Colombia: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.

Salgado Cañaveral, O., Arboleda Álvarez, O. L., Alzate Cárdenas, M., Peralta Robledo, G., y Pareja Mesa, M. L. (2015). *Política pública de economía solidaria en el contexto de planeación local y presupuesto participativo de Medellín 2008-2015, evaluación de efectividad*. Medellín, Colombia: Artes y Letras.

- Sarmiento Narváez, A. (2007). Hacia una política pública para el sector solidario en Colombia. En: O. Useche Aldana, C.M. Naranjo Plata, L.M. Cabrera Ardila (editores), *Desarrollo, ciudadanía y cambio social. Desafíos para las políticas públicas en Colombia* (pp. 73-88). Bogotá, Colombia: Dansocial.
- Zabala Salazar, H. (1998). *Las teorías sobre la solidaridad y el porvenir de la cooperación*. Medellín, Colombia: CINCOA.
- Zabala Salazar, H. (marzo 2001). Concepto emitido al Consejo Territorial de Planeación [Documento Inédito]. Medellín. Colombia.
- Zabala Salazar, H. (marzo-abril de 2003). El intervencionismo de Estado y la cooperación colombiana. *Revista Cooperativismo y Desarrollo*, (81), 37-48.
- Zabala Salazar, H. (abril de 2008). Concepto emitido al Consejo Territorial de Planeación [Documento Inédito]. Medellín Colombia.
- Zabala Salazar, H. (abril de 2012). Concepto emitido al Consejo Territorial de Planeación [Documento inédito]. Medellín Colombia.
- Zabala Salazar, H. (2013). Cooperativismo colombiano: políticas públicas para su desenvolvimiento positivo. En: ISTR, *Participación y representación: nuevos paradigmas para la sociedad civil latinoamericana* (pp. 1-25). Novena Conferencia Regional de ISTR para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: ISTR. Recuperado de http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2015/09/hernando_zabala_salazar.pdf
- Zuluaga Ruiz, M., y Zabala Salazar, H. (1998). *Ley general de fomento y control estatal de la economía solidaria*. Medellín, Colombia: Asacoop.

CONCLUSIONES

Los ejercicios de revisión en torno a la formación e implementación de políticas públicas para la promoción, protección y fortalecimiento de la economía social y solidaria, han sido bastante amplios en la última década en América Latina y Europa, habida cuenta de la presencia en estos escenarios de importantes centros de estudios, universidades y redes académicas que han mostrado preocupación por el mantenimiento y evaluación de esta variable. Una iniciativa evaluadora se efectuó a finales del año 2014 en la Universidad de Valencia (España), con presencia de un importante grupo de estudiosos de estos temas, en el marco del VII Congreso de RULESCOOP, con la colaboración de CIRIEC España. Las conclusiones de dicho encuentro, redactadas por Cubillo y Martínez (2014), dan cuenta del debate efectuado en el eje denominado *El reconocimiento y fomento de la economía social por los poderes públicos*, las cuales coinciden plenamente con los resultados del presente estudio. Ellas son:

- Terminando el siglo XX, en medio de la implementación de políticas neoliberales, no hubo respuesta con políticas públicas que paliaran sus efectos, por lo que se dio vía a la formación de un intenso proceso de generación de emprendimientos sociales nacidos de iniciativas populares dispuestas a contribuir a la generación de ingresos y puestos de trabajo para sus participantes. En consecuencia, la gran mayoría de los estudios realizados permiten establecer que las políticas públicas formadas en estos años son resultado de una búsqueda por coadyuvar al logro de esos propósitos de la sociedad civil y a aumentar la inclusión social.
- Los estudios indican que estas políticas públicas, en su generalidad, manifiestan unas intencionalidades desde dos variantes: de un lado, la fiscalización; del otro, la promoción de las formas organizativas constitutivas de la economía social y solidaria. Sin embargo, a pesar de tantas intenciones, las normas jurídicas que sustentan dichas políticas no han resultado adecuadas para dar cuerpo a tales propósitos, identificándose -en casi todos los casos- que estas políticas han carecido de unidad, percibiéndose ausencia de políticas nacionales y, en cambio, surgiendo políticas locales.

- Queda claro también que todavía no existe una metodología de agregados económicos que permita estimar la producción de riqueza de las organizaciones de economía social y solidaria, así como sus impactos en los niveles de bienestar. Razón por la cual, toda proyección está basada en una complementación de acciones o agregación de valores dispuestos para las sociedades comerciales.
- Los diversos estudios advirtieron que la formación de estas políticas, en la mayoría de las situaciones, surgen como iniciativa de los propios gobiernos para ordenar sus acciones de fomento y establecer programas de financiamiento de estas iniciativas sociales; por lo que, la participación ciudadana no ha sido amplia y efectiva, siendo un aspecto a mejorar en propuestas que pudieran producirse en los años venideros.

Surge del proceso investigativo que suscitó este estudio, y del evento mencionado, la recomendación sobre la necesidad de que la economía social y solidaria no sea instrumentalizada o utilizada con fines políticos, o que se reduzcan las políticas públicas a respuestas compensatorias y funcionales. Se advierte, entonces, que la existencia misma de este sector económico y del apoyo que pudiera darse por los gobiernos al mismo, es reconocerle como un mecanismo portador de soluciones y generador social, siendo un modelo que se ha observado sustentable en el tiempo y resistente a las múltiples crisis del capitalismo.

El presente estudio ha pretendido identificar las características básicas de los procesos de aplicación de política pública para estimular la economía social y solidaria en Europa y América Latina, centrándose en el reconocimiento en detalle del fenómeno colombiano y de una de sus ciudades (Medellín), proponiéndose comprender diferencias y similitudes en varios modelos de operación. A grandes rasgos, se ha podido establecer que existen dos grandes dimensiones en la comparación propuesta, así:

a) Modos de operación que se proponen la creación de entornos favorables para que la economía social y solidaria pueda actuar de una manera más protagónica en la vida económica y social de los países latinoamericanos en estudio. Las variables (precisadas en la tabla 21), siguiendo algunos de los elementos teóricos identificados, pueden ser de tipo institucional, cognitiva, normativa y promocional. Variables que dan cuenta de una *disposición* o *voluntad* (legislativa o gubernamental) para que se facilite la existencia de empresas del sector social y solidario.

Tabla 21. Creación de entornos favorables

País	Institucionales	Cognitivas	Normativas	Promocionales
Brasil	Al promulgarse la nueva Constitución Política (finales de los años ochenta del siglo XX), se adelantaron procesos que incentivan la presencia de la economía social y cooperativa. Iniciado el siglo XXI, se amplía esta política con la formación de gobiernos locales adepto al Partido de los Trabajadores y la asunción de Lula Da Silva a la Presidencia Se crea la Secretaría Nacional de Economía Solidaria -SENAES, bajo el liderazgo del economista Paul Singer.	Muchos eventos académicos permiten ampliar la difusión y el conocimiento de las cooperativas, formándose una opinión pública y política favorable que revela una prelación por la economía social y solidaria. Con el Foro Brasileño de Economía Solidaria realizado en el 2002, se inicia una etapa que tiene por objetivo avanzar en el fortalecimiento de estas empresas, la promoción de las finanzas solidarias, las redes de producción, comercialización y consumo, así como la reconstrucción de cadenas de suministro, como iniciativas de desarrollo económico para el país.	Se elabora una propuesta legislativa de iniciativa popular en el año 2010, con el fin de definir una política nacional de economía solidaria y un fondo nacional para financiar las iniciativas solidarias.	Se destaca la estrategia local en Sao Paulo, seguida de iniciativas en otras ciudades y regiones, que se centra en programas de naturaleza redistributiva, emancipatoria y de apoyo al desarrollo local. Con la formación del SENAES, se inician procesos nacionales de fomento al emprendimiento con base en doctrinas de economía solidaria.
Ecuador	La promulgación de una Constitución Política que reconoce la economía popular y solidaria como herramienta fundamental para avanzar hacia el fortalecimiento económico y social del país, es de trascendental importancia para la formulación de políticas públicas nacionales en esta materia. Se crea la Superintendencia de Economía Popular y solidaria -SEPS- (año 2012) que se encarga de la supervisión, siendo definitiva en la intención de promover el sector de la economía popular y solidaria.	El Instituto de Economía popular y Solidaria -IEPS-, ha jugado un papel importante en el fortalecimiento de las capacidades de las personas, a través de la cualificación e intensificación de la educación solidaria y el incentivo al conocimiento, con el fin de mejorar las condiciones de los actores de la Economía Popular y solidaria. Se ha desarrollado un sistema de información estructurado y definido que permite ser referente a la hora de tomar las decisiones.	La economía popular y solidaria, sustentada en la Constitución Política, ha obtenido normativas recientes sobre todo en el ámbito de las finanzas populares, pretendiendo una relación dinámica y equitativa entre la sociedad, el Estado y el mercado. Se produjo la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (LOEPS), con la finalidad de ordenar el sector, así como para otorgar "derechos, obligaciones y beneficios" y establecer la institucionalidad del sector.	El Sistema Nacional descentralizado de Planificación Participativa -SENPLADES- genera lineamientos para el fomento y la promoción de la agricultura, la minería, la pesca, la organización del territorio, servicios de transporte, telecomunicaciones, energía, vivienda y compras públicas. El instituto de Economía Popular y solidaria -IEPS-, y la "Corporación Nacional de Finanzas Populares -CONAFIPS-, desarrollan procesos conjuntos de promoción especialmente en el campo de las finanzas populares.
México	Se ha producido una Ley Federal pero no existen políticas nacionales. Se destaca el esfuerzo que se viene haciendo a nivel local en el Distrito Federal y en una de sus Delegaciones (con la formación del Consejo Consultivo Delegacional de Fomento Cooperativo de La Magdalena Contreras)	Más que un esfuerzo gubernamental, se han desarrollado iniciativas académicas (con redes universitarias) que impulsan la educación, capacitación y cultura cooperativa y ecológica.	En 2016 aún no se había expedido una ley federal que desarrollara acciones de fomento para el sector social y solidario, o que reconociera sus potenciales. A comienzos del 2006, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal promulgó la Ley de Fomento Cooperativo.	Solo a partir de la ley de fomento del Distrito Federal se han realizado acciones institucionales para difundir la cultura cooperativista. En el caso de la Delegación la Magdalena Contreras se percibe un ejercicio de participación para la promoción, divulgación y financiamiento de proyectos cooperativos.

País	Institucionales	Cognitivas	Normativas	Promocionales
Uruguay	En el año 2005 se crea el Ministerio de Desarrollo Social. Desde allí el Plan Nacional para la Emergencia Social, fomentándose la creación de empleo, a través del Programa de Trabajo por Uruguay.	Se destaca la iniciativa académica (formulada en la Universidad de la República) que dio origen al Plan Montevideo de Economía Social y Solidaria, el cual es avalado por el Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional, mediante el cual se busca aprovechar las oportunidades para el desarrollo económico desde actividades tales como la industria, el turismo y la producción rural.	En este campo, se muestran vestigios puntuales de ciertas políticas de fomento como lo es el referenciado en el Plan Nacional de Silos, soportados en la ley 15809 de 1986, que da origen al Fondo Nacional de Silos en cuya gestión se otorga participación a las cooperativas agropecuarias.	Desde el Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional se propuso profundizar acciones para el fortalecimiento de la economía social y solidaria, generando un plan que incluyó principalmente actividades agropecuarias, con participación de los productores rurales.
Argentina	A comienzos del siglo XXI se produjeron importantes avances en políticas públicas a partir del Plan Nacional Manos a la Obra, Plan Federal de vivienda y el posterior Programa de Ingreso Social con Trabajo, como apuesta medios para incentivar cooperativas como fuentes de empleo y de desarrollo local y social.	Se mantienen procesos de colaboración del Gobierno con el sector universitario y las instituciones de apoyo del propio sector cooperativo o mutualista.	El Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), organismo centralizado del Ministerio de Desarrollo Social, avanza en procesos de promoción y desarrollo de las cooperativas y mutuales.	Se referencia el Plan de Políticas Sociales para el bienio 2009-2011 que comprende un convenio de inversión social del Ministerio de Planificación, dirigido a fortalecer nuevas cooperativas, con lo que se aseguró 60.000 empleos directos.
Colombia	Con la ley 454 de 1988 se formó el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, para separar la función de fomento de la de supervisión, en dónde se han centralizado apoyos para la formación de competencias y la creación de nuevas empresas. Luego fue adherido al Ministerio del Trabajo como Unidad Administrativa Especial. Con la formación y reestructuración de la Superintendencia de Economía Solidaria (ley 454/98) se mejoraron los procesos de vigilancia, inspección y control.	Algunas entidades públicas nacionales desarrollan programas y proyectos para la investigación y la divulgación, así como para la pedagogía solidaria, mediante acuerdos con instituciones universitarias u organismos de segundo grado del sector solidario. En 2016 se promulgó la ley 1780 por la cual se incentiva el empleo juvenil, estableciendo la obligación de impartir educación cooperativa y solidario en todos los niveles educativos del país.	La Constitución Política de 1991 obliga al Estado a promover, proteger y fortalecer las empresas asociativas y solidarias. Sin embargo, las normas jurídicas nacionales no han avanzado en el desarrollo de este postulado. Se han producido normas locales para promover la economía solidaria, con asiento en el Departamento de Antioquia. En Medellín se aprobó una política pública expresa y en el 2015 se dio aprobación al Plan Decenal para el desarrollo de dicha política pública.	Las actividades de promoción se sostienen actualmente en la Unidad Administrativa Especial Organizaciones Solidarias, adscrita al Ministerio del Trabajo. Las actividades de promoción locales, en varias regiones, se integran a presupuestos municipales o departamentales.

Nota: elaboración propia

No hay dudas respecto de que en el caso de los seis países analizados, efectivamente existen mecanismos institucionales creados con el propósito de facilitar procesos de fomento de la economía social y solidaria y para centralizar o definir políticas públicas favorables. También en todos los casos se aprecian dependencias bien dispuestas para la supervisión de las empresas del sector.

Ahora bien, desde el punto de vista de la presencia de políticas cognitivas, se puede observar un interés creciente por promover el estudio de las dinámicas de este sector económico, pero con una decisiva apuesta académica, identificándose la presencia de importantes esfuerzos en instituciones universitarias que contribuyen a las acciones de investigación y divulgación.

Todos los países cuentan con normas constitucionales y legales bien precisas, con diferencias en el acento que se le da a la importancia del sector para el desarrollo social y económico del país; en este último sentido, se destacan las definiciones previstas en las constituciones de Brasil y Ecuador.

En la mayoría de los casos, las iniciativas de promoción tienen un centro exclusivamente institucional, con excepción de lo que ha venido ocurriendo en Brasil en donde varias localidades y Estados han realizado esfuerzos importantes en esta materia. También se destaca el caso del proceso seguido en la ciudad de Medellín (Colombia), donde se cuenta con una política pública específica y un plan decenal de desarrollo para avanzar en iniciativas de creación y fortalecimiento de empresas de economía solidaria.

b) Modos de operación que se proponen programas de fomento para la creación y fortalecimiento de las empresas de economía social y solidaria. Las variables (precisadas en la tabla 22), dan cuenta de acciones relacionadas con el acompañamiento en procesos de organización y fortalecimiento, financiamiento, asistencia técnica, creación de mercados y demanda de bienes y servicios públicos. La normativa que determine claramente políticas públicas para el fomento no es muy evidente en los órdenes nacionales, pero se identifican aciertos y logros en normas de nivel local y regional.

Tabla 22. Fomento para la creación y fortalecimiento empresarial

País	Acompañamiento	Financiamiento (apoyo)	Asistencia técnica	Creación de mercados	Demanda de servicios y bienes públicos
Brasil	Un ejemplo en materia de acompañamiento se evidencia con la formación de las incubadoras de emprendimiento populares solidarias en diferentes ciudades. Mediante este instrumento se sensibiliza el público interesado, se acompaña en el proceso de emprendimiento y se monitorea, a través de acciones de capacitación y espacios físicos para el entrenamiento.	En Recife, se da la movilización de recursos financieros a través de créditos, para lo cual se creó el Fondo Recife Solidario a finales de 2001. A partir de este Fondo se creó el Programa Banco de Povo en alianza con varias instituciones.	Para el caso específico de Sao Pablo y Recife (2001), se evidencia el soporte activo en la prestación de servicios técnicos en los diferentes grupos de involucrados, contribuyendo al acceso de tecnologías apropiadas para el desarrollo y orientación de los proyectos socioeconómicos.	Con el Programa de Adquisición de Alimentos (creado en 2003), que centra sus acciones en la compra de la producción de la agricultura familiar a través de la Compañía Nacional de Abastecimiento – CONAB-, dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento, vinculado al programa Hambre Cero del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el hambre.	No se evidencian actividades de fomento en dónde se involucre la demanda de servicios y bienes públicos.
Ecuador	Se ofrecen lineamientos y acompañamientos para que mediante el Servicio Nacional de Contratación Pública -SERCOP-, se establezcan criterios de preferencia para compras en el sector de la economía popular solidaria.	Se cuenta con la Corporación Nacional de Finanzas Populares -CONAFIPS-, encargada de revisar exhaustivamente las finanzas de la EPS y adicional a esto, brinda el soporte de los servicios financieros y el fortalecimiento de las intermediarias de finanzas populares, particularmente las Cooperativas de Ahorro y crédito.	Desde el escenario de la asistencia técnica, es necesario fortalecer las formas organizativas que mejoren sus productividades y su participación en los mercados con mayor poder de negociación y participen, adecuadamente en los procesos de transición productiva.	Soportados por el artículo 283 de la constitución Política del Ecuador, se propende por una relación equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, donde se busca garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que sustentan las condiciones del buen vivir a través de un considerado número de cooperativas productivas.	Con relación a la matriz distributiva, se evidencia la relación directa entre el gasto público y el ingreso, en aras de beneficiar las compras del estado hacia el sector de la EPS
México	Se brinda apoyo en el proceso de la organización, constitución, registro de sociedades cooperativas y a la organización social del trabajo, como medios de generación de empleos.	Se evidencian algunos apoyos a las sociedades cooperativas mediante el financiamiento para proyectos productivos, así como para impulsar la cultura del ahorro a través de las Cajas Populares.	En el Distrito Federal se ofrecen asesorías y asistencia técnica, hacia organizaciones en las que se verifiquen prácticas cooperativas.	Algunas normas referencian propósitos para la promoción de la economía cooperativa en la producción, distribución y comercialización de los bienes y servicios.	No se evidencian actividades de fomento en dónde se involucre la demanda de servicios y bienes públicos.
Uruguay	Desde 2012 se busca dar visibilidad a la economía social, generando condiciones y campañas sobre consumo responsable que abordan la problemática de comercialización, incluyendo la presentación de productos que permitan mejorar la distribución y venta.	No se evidencian actividades de fomento relacionadas con el financiamiento.	No se evidencian actividades de fomento relacionadas con la asistencia técnica dirigidas a procesos comunitarios.	Se ha buscado conformar un grupo multidisciplinario que aborde el tema de diseño de competitividad y desarrollo de los grupos productivos, proponiéndose establecer una marca o sello social.	No se evidencian actividades de fomento en dónde se involucre la demanda de servicios y bienes públicos.

País	Acompañamiento	Financiamiento (apoyo)	Asistencia técnica	Creación de mercados	Demanda de servicios y bienes públicos
Argentina	A través de las políticas públicas activas, se mejora los ingresos de la población más vulnerable dando respuesta a factores de desempleo y exclusión social. Se verifican procesos de acompañamiento directo en el apoyo técnico y financiero a proyectos socio-productivos, facilitando herramientas e insumos para emprendimientos productivos, de servicios o comerciales.	Se puede evidenciar la creación de la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI), que se dedicó a la gestión de fondos públicos en forma de créditos para emprendimientos de la economía.	Se ha propuesto expresamente una estrategia para el desarrollo del sector de economía social y solidaria, con enfoque en el trabajo, priorizando formas esencialmente asociativas, apoyándolas con recursos de crédito, asesoría técnica, capacitación y otros bienes públicos básicos.	El Plan de Ingreso Social con Trabajo del año 2009, destinó un rubro de 1.500 millones de pesos con el fin de generar 100 mil nuevos puestos de trabajo, mejorando las condiciones de vida de la comunidad.	No se evidencian actividades de fomento en donde se involucre la demanda de servicios y bienes públicos.
Colombia	En el nivel nacional, los procesos de acompañamiento se centralizan en la Unidad Administrativa Especial Organizaciones Solidarias. En los niveles locales, en las secciones municipales y departamentales correspondientes cuando existen los recursos presupuestales.	En estricto sentido a nivel nacional no hay fondos gubernamentales creados con el fin de apoyar financieramente al sector solidario. El acceso tiene que hacerse a través de los fondos destinados a la producción de la pequeña y mediana industria.. En el nivel local existen algunos mecanismos de acceso directo, tal como en Medellín.	No existen políticas públicas ni instrumentos institucionales para desarrollar acompañamientos técnicos.	No existen políticas públicas ni instrumentos institucionales para desarrollar procesos para la creación de mercados.	No se evidencian actividades de fomento en donde se involucre la demanda de servicios y bienes públicos.

Nota: elaboración propia

Definitivamente, se puede visibilizar la efectividad de las políticas públicas solo cuando se verifican acciones (proyectos y programas, nacionales o locales) para la creación de empresas sociales y solidarias, y para su fortalecimiento. En este sentido, se observa una tendencia a la descentralización de estos procesos, con excepción del caso colombiano en el cual se encuentran prácticamente determinados por los presupuestos de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias.

Los componentes del acompañamiento y de la asistencia técnica para la creación y el fortalecimiento se perciben de gran importancia en el caso de Brasil, con la puesta en escena de las incubadoras de empresas (situación que fue experimentada en Medellín durante una época pero abandonada paulatinamente). En materia de financiamiento los logros han tendido hacia una especie de asistencialismo, por ejemplo en la primera etapa de la promoción durante el Gobierno de Lula Da Silva en Brasil o durante la etapa posterior a la crisis de la economía de Argentina luego de 2002; se considera de suma importancia

el esfuerzo que se viene haciendo en Ecuador con la formación de la Corporación de Finanzas Populares, mientras que en los demás países dichos propósitos se esperan sean parte de los ejercicios de integración del sector.

Finalmente, a diferencia de lo que históricamente ha ocurrido en Europa (especialmente en los países mediterráneos), las acciones concretas de fomento relacionadas con la formación de estructuración para el acercamiento a los mercados o para acceder a los bienes y servicios demandados por el sector público, en los países analizados de América Latina, dichas políticas son prácticamente inexistentes, con excepción -nuevamente- de lo que ocurrió en Brasil con la formación de planes nacionales relacionados con la formación de empleos, la lucha contra la pobreza y el hambre. En este mismo sentido, algunos de los programas del Gobierno de Argentina (luego de la crisis de comienzos del siglo) se descubren acciones para facilitar el acceso a las demandas públicas, mediante programas que han tenido corta duración.

En general, las políticas públicas de fomento de la economía social, popular o solidaria más efectivas se observan en las experiencias de Brasil y Ecuador, que comprenden componentes más estructurales desde el orden político; le siguen las políticas desarrolladas en Argentina, aunque se identifican como extremadamente coyunturales (paliativas de una crisis). En todos los sentidos, estas políticas públicas poco se han desarrollado en Uruguay, México y Colombia, manifestándose más como procesos extremadamente localizados (en México D.F., Montevideo y Medellín).

REFERENCIAS

Cubillo Mora, M., y Martínez Gutiérrez, R. (2014). El reconocimiento y fomento de la economía social por los poderes públicos. En: G. Fajardo García y M. J. Senent Vidal (Comps.), *Economía social: identidad, desafíos y estrategias* (pp. 357-359). Valencia: CIRIEC-España.

INFORMACIÓN DE LOS AUTORES

Martha Del Socorro Alzate Cárdenas

Magíster en Educación. Docente de la Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables e investigadora del Grupo de Investigación en Economía Solidaria (ECOSOL) de la Universidad Católica Luis Amigó.

Correo electrónico: martha.alzateca@amigo.edu.co

Hernando Zabala Salazar

Especialista en Derecho Cooperativo. Docente de la Facultad Ciencias Administrativas, Económicas y Contables e investigador del Grupo de Investigación en Economía Solidaria (ECOSOL) de la Universidad Católica Luis Amigó.

Correo electrónico: hernando.zabalasa@amigo.edu.co

Eduardo Cueto Fuentes

Magíster en Economía Aplicada. Docente de la Facultad Ciencias Económicas y Administrativas e investigador del grupo GICEA de la Corporación Universitaria Minuto de Dios–UNIMINUTO.

Correo electrónico: ecuetofuent@uniminuto.edu.co

Este libro presenta las diferentes experiencias de formación y concreción de políticas públicas en materia de promoción, protección o fortalecimiento de la economía solidaria en Colombia, especialmente en Medellín, en comparación con varios países de Europa y América Latina, para descubrir variantes comunes que puedan ser replicadas en otros territorios del país.

Medellín - Colombia
2018