

33º Congreso
Internacional del CIRIEC
Valencia, 13 – 15 junio
de 2022

Nuevas dinámicas mundiales
en la era post-Covid; desafíos para
la economía pública, social
y cooperativa

Redefiniciones de política pública para el cooperativismo en América Latina

Hernando Zabala Salazar

Historiador

*Docente Universidad Católica Luis Amigó
(Medellín. Colombia)*

*Pontificia Universidad Javeriana. (Bogotá, Colombia)
Presidente del Consejo Directivo de CIRIEC Colombia*



Resumen

En toda América Latina se hace urgente producir políticas públicas para una mejor inserción de la economía social y cooperativa en los complejos sociales y productivos. Ello implica que las estructuras de Estado produzcan una interacción con los actores correspondientes para concertarlas y ordenar estrategias que las concreten y las hagan perdurables.

Lamentablemente, ampliar la acción social y cooperativa con propósitos integrales de desarrollo ha sido limitada: por eso aún persisten escenarios de inequidad y conflicto, consecuencia de no ser correctamente adoptadas políticas públicas, debido a la poca comprensión de sus alcances, a la configuración inadecuada del propio movimiento social que debe llevarla a feliz término o la presencia de poderes públicos que no comprenden el papel de dicho movimiento.

Para subsanar dichas deficiencias, inicialmente se hace necesario definir diferentes conceptos y concretar variadas líneas de acción para recomponer las relaciones entre el Estado y las organizaciones de economía social-cooperativa. En este ensayo se indagan diversos aspectos que definen el tipo de relaciones que deben producirse entre estos dos actores en los ámbitos latinoamericanos, que han de concretarse mediante políticas públicas.

Palabras clave: cooperativismo, políticas públicas, normativa de la economía solidaria.



Presentación

En los últimos años se ha venido construyendo nuevos entendimientos en torno al concepto de *política pública*, precisando los alcances que pudieran facilitar sus modos de implementación.

Hoy en día ya es aceptado como un método democrático para atender variadas demandas de bienestar que provienen de iniciativas ciudadanas. Método que implica para los gobiernos la producción de interacciones con los actores correspondientes de la sociedad civil para definir las políticas y ordenar las acciones que las concreten en el largo plazo mediante prácticas de concertación.

Toda política pública debe actuar sobre una determinada realidad, a transformarse o estimularse, en la cual el Estado puede y debe intervenir (generalmente en cumplimiento de un postulado constitucional o de su adherencia a políticas sociales promulgadas por organismos internacionales); así, el Estado contribuye a producir alternativas y acciones para dar solución a dichas demandas. Desde esta perspectiva, indudablemente las políticas públicas se ofrecen como un mecanismo para avanzar hacia el desarrollo en sus diferentes ámbitos. Sin embargo, atendiendo a que el desarrollo se construye desde el escenario comunitario y local, ellas deben estar vinculadas a estos procesos específicos. De ahí la importancia del papel de la economía social-cooperativa y de su entronque con los propósitos de los Estados democráticos.

La economía social-cooperativa se articula desde su carácter endógeno, asentándose en escenarios en los que actúan grupos sociales identificados o comunidades definidas territorialmente, para mejorar sus propias condiciones de vida sobre la base de prácticas de auto-ayuda, ayuda mutua, cooperación y autogestión. De ahí que la mejor alternativa para la producción de satisfactores a las necesidades humanas sea la organización nacida de la comunidad local, especialmente concebida desde la experiencia de la economía social y cooperativa: sector que ha contribuido históricamente con la formación de asociaciones de todo tipo que dan soluciones en campos diversos (finanzas, comercialización, consumos responsables, acceso a servicios sociales, etc.). Este ejercicio ha hecho posible la formación de circuitos de intercooperación, dando lugar a sistemas productivos locales sustentables que se interrelacionan en niveles superiores formando redes micro o regionales.

Lamentablemente la posibilidad de ampliar la acción social y cooperativa con propósitos integrales de desarrollo ha sido limitada y por eso aún vivimos en un mundo plagado de inequidades y de conflictos. Esta experiencia no ha sido correctamente adaptada a muchos procesos locales, regionales o nacionales, como consecuencia de una configuración inadecuada del propio movimiento social que debe llevarla a feliz término y la presencia (o inexistencia) de políticas públicas que no comprenden el papel de dicho movimiento. Es el caso de la gran mayoría de las regiones colombianas.



En una etapa histórica que necesita una mayor intervención del Estado y de las fuerzas progresistas de la sociedad civil para romper las estructuras de pobreza, se exige un nuevo marco de relaciones para que la economía social y cooperativa participe plenamente de las soluciones necesarias.

Es claro que la economía social y cooperativa no puede verse separada del entorno económico que la envuelve, especialmente por lo que, por lo general, o que pretende es transformarlo; así, pues, este proyecto socioeconómico se ve afectado por las tendencias generales de la economía. Sin embargo, si encuentra en el Estado un aliado, podría no sólo resolver problemáticas internas sino también contribuir con propósitos de transformación socioeconómica de una realidad que las requiere.

Sobre la base de este entendimiento inicial, deberían identificarse y adoptarse urgentes políticas públicas que rompan con el ejercicio previo de producir una relación exclusivamente centrada en la formación de disposiciones que buscan contener la acción cooperativa. Dichas políticas deben poseer un carácter integral en su formulación y no podrían pensarse exclusivamente con el objeto exclusivo de contribuir a la mejor inserción del sector en el mundo de la modernización económica. La integralidad significa un acuerdo bilateral para establecer disposiciones muy variadas (centradas en políticas de fomento y de supervisión) que permitan a la economía social-cooperativa una mayor dinámica, un mejor ejercicio productivo y un paulatino acercamiento a los fundamentos últimos de su gestión empresarial.

1. El sentido de las políticas públicas

Antes de introducirnos en la identificación de los aspectos específicos a tomar en cuenta en la construcción de políticas públicas positivas relacionadas con el cooperativismo, es necesario hacer algunas precisiones conceptuales en torno a la comprensión de lo que es una política pública, el fomento del cooperativismo, la promoción de la asociatividad y los componentes de las relaciones entre el Estado y el cooperativismo.

1.1. Entendiendo las relaciones entre el Estado y el cooperativismo

La expresión “relaciones entre el Estado y el Cooperativismo” indica, además de la presencia de un proceso histórico, la existencia de prácticas y conceptos específicos que designan dos fenómenos sociales: Estado y Cooperación.



Aunque el concepto de Estado ha merecido gran variedad de interpretaciones, a nuestro juicio se define como un componente social que sirve de marco a la acción gubernamental, configurándose como la estructura que determina la interacción socioeconómica y política en una determinada formación socioeconómica, mediante teorías y prácticas que se convierten en decisiones y reglas de juego jurídicas, como acto de gobierno.

El Estado, en tal sentido, no es una entidad abstracta sino que opera en la práctica en términos de *gobierno*, el cual se ve ejercido por individuos que conforman y representan expresiones políticas. En esta medida, el Estado opera en una interrelación social, económica y política mediante actos que expresan concepciones e intereses de quienes ejercen el poder; actos que, consecuentemente afectarán los ciudadanos y las organizaciones que estos han creado y que actúan en su nombre dentro de la sociedad civil.

Por su lado, el cooperativismo es una propuesta de desarrollo económico y social (expresada en mecanismos de agrupamiento comunitario, que actúan de acuerdo con un sistema organizacional y unos métodos que les caracterizan), de carácter democrático y con objetivos que apuntan a poner en escena los intereses y necesidades de sus miembros. Como expresión de una particular organización socioeconómica y como doctrina democrática y participativa, es un componente importante de un proyecto sociopolítico de mayor envergadura que pretende constituir un modelo alternativo de desarrollo.

De acuerdo con lo anterior, las relaciones entre estos dos componentes sociales se define como la conexión entre un mecanismo sociopolítico que regula las relaciones sociales y de producción en una sociedad específica, y un proyecto socioeconómico y político principalmente integrado por las capas sociales más expuestas a las contradicciones y problemas surgidos del sistema vigente. Estas relaciones no se han establecido de una vez y para siempre; ellas constituyen un fenómeno dialéctico e histórico, no lineal, aunque manifieste tendencias a mantener posturas determinantes por largos períodos.

Esta relación, obviamente, que las fuerzas del cooperativismo se vean inmersas en diversas iniciativas de Estado que se encuentran determinadas por específicas coyunturas económicas, sociales y políticas, que pudieran estar pro fuera de las iniciativas autónomas del sector. De tal manera que dicha relación pudiera afectar negativamente el papel histórico transformador del cooperativismo. De otro, lado, también dichas relaciones estarán determinadas por las tendencias económicas que se ofrecen predominantes en una etapa dada de su evolución. En consecuencia, las relaciones no siempre son positivas, implicando hacer grandes fuerzas para que lo procesos normativos, o los mismos procesos de fomento, no resulten nefastos para el desenvolviendo del movimiento cooperativo.

Las relaciones Estado-cooperativismo, en todo caso, deben estar determinadas por las circunstancias históricas en reconocimiento que el primero haga del papel transformador de



la segunda. El proceso histórico en América Latina indica la presencia de una permanente lucha de las fuerzas del cooperativismo con los gobiernos (que son transitorios) que no comprenden o no acepten dicho rol del cooperativismo; por lo que la resolución de dichos conflictos y diferencias, siempre estarán determinados por el ánimo de discrepancia o concordancia que adopten los gobiernos o los propios dirigentes del cooperativismo en sus relaciones permanentes. Por lo general, el análisis histórico de dicha relación, indica que el cooperativismo, en la mayoría de los países de América Latina, ha mantenido una posición subordinada: desde antaño le ha correspondido ser instrumento para el fortalecimiento del modelo capitalista, soporte de las políticas de Estado. Mucho más allá: esas relaciones se han establecido en la intención de inscribir más coherentemente las fuerzas del cooperativismo en el entorno de las estrategias económicas y sociales que se proponen los gobiernos dentro de determinadas coyunturas. Así las cosas, si no hay una propuesta de cambios en las relaciones, se mantendrán la posición dominadora del Estado mediante la imposición de sus iniciativas, afectando enormemente la autonomía del movimiento. Para evitar tan incierto porvenir, es necesario el movimiento se apreste a construir nuevas propuestas.

Es por eso, que la coyuntura histórica exige un análisis cuidadoso de los mecanismos de relación y un perfeccionamiento de los instrumentos de autorregulación del sistema cooperativo. Finalmente de lo que se trata es que el Estado respete la autonomía del sector cooperativo y reconozca sus esfuerzos transformadores, sin actitudes paternalistas, prepotentes o intervencionistas.

1.2. Aproximaciones sobre la definición de una nueva relación entre Estado y el cooperativismo

La relación Estado-cooperativismo está determinada por el papel dominante del primero respecto de la producción normativa. El cooperativismo, como instrumento de la sociedad civil para recomponer las relaciones de producción, se ve sometido a las normativas específicas que produce el Estado (a través de leyes o actos administrativos) en cuanto al ordenamiento o control sobre la economía. Sin embargo, atendiendo a la autonomía reclamada, estas normas tienen sentido, no para solicitar exclusivamente la protección del *sistema* cooperativo, ni para pedir privilegios, tutelas o acciones puntuales, sino para exigir justicia a un movimiento que desafortunadamente se ha visto sometido a regímenes legales que no compaginan con su naturaleza.

Las normas que regulan el cooperativismo y otras expresiones de economía social, tienen sentido en tanto se les reconozca a estas organizaciones su capacidad para incidir en el acceso a satisfactores para la vida o en la solución de carencias y problemáticas sociales. Es por esto que muchos tratadistas sostienen que se requieren códigos o leyes especiales para este sector. En Colombia, por ejemplo, las motivaciones para expedir una primera ley de esta



naturaleza (en 1931), estuvieron ligadas a puntos de vista como los expresados por uno de los Superintendentes de entonces, en 1934:

...incorporar en una Legislación Especial las reformas que era preciso introducir en nuestro derecho común, para permitir la adaptación de las sociedades cooperativas con sus modalidades jurídicas propias y las condiciones económicas y sociales que le son peculiares, haciendo de ellas una estructura distinta de las sociedades civiles o comerciales ordinarias y de tendencias diferentes, evitando que las cooperativas se conviertan en organismos sociales híbridos e infecundos para los fines de la verdadera cooperación (Superintendencia de Cooperativas de Colombia, p 13).

Así, pues, en tanto estas organizaciones tienen un doble propósito (empresarial y social), cualquier proceso de desarrollo legislativo y acción gubernamental que pueda ser avalado por el sector debe compaginarse de acuerdo con tal naturaleza, es decir, debe encontrarse a tono con su fórmula organizativa.

Ahora bien, en la medida en que los Estados, especialmente los latinoamericanos, descubrían las potencialidades de este sector, también incursionaron en prácticas proteccionistas y paternalistas, y se empezaron a generar tofo tipo de actos administrativos hacia el propósito de evitar desviaciones. Es decir, desde el punto de vista paternalista, que se hacía protagónico en algunos Estados y en algunos gobiernos populistas en América Latina, se buscaba crear un conjunto de reglamentaciones que eliminaran las posibles desviaciones doctrinarias. Pero también se empezó a descubrir la manera de utilizar estas formas de organización para que fuesen instrumento de las políticas económicas y sociales de los gobiernos sin considerar su naturaleza.

La coerción, para el cooperativismo del mundo entero, ha servido sólo para que las auténticas organizaciones se fastidien y para que los falsarios creen los mecanismos de violación de la ley. No quiere decir lo anterior que el Estado no tenga ningún papel respecto de la vigilancia de los particulares y sus formas de organizarse, pero la vigilancia encuentra sentido cuando es racional en correspondencia al hecho de que el Estado necesita de información sobre sus gobernados, y cuando éste necesita controlar el cumplimiento de una función social y debe velar por el buen manejo de los recursos de los ciudadanos y supervisar la buena administración empresarial.

El reglamentarismo es dañino para el buen desarrollo de los *Estados Sociales de Derecho*. En las relaciones Estado-cooperativismo siempre será innecesario que el Estado asuma la función de control sobre su naturaleza porque, desde el orden del control intrínseco, en el cooperativismo existen instrumentos de autorregulación, autodinamismo y generación de prácticas fiscalizadoras autónomas. Lo importante no es cuánto producimos o hacemos. Lo importante es cómo controlamos que lo que producimos o hacemos contribuyan



efectivamente a hacer realidad las esperanzas y expectativas de todos quiénes están comprometidos con el esfuerzo de asociación y transformación.

1.3. Las variables de una política pública

Una política pública es un proceso integrador de propósitos, decisiones y acciones (que contempla un uso racional de recursos del Estado y de la sociedad civil) intencionadas y predefinidas, ejecutadas por un conjunto de autoridades públicas en acuerdo con otros actores (los propios sujetos de la política pública y/o agentes externos que pretenden promoverlos), con el objetivo de responder a una demanda, resolver un problema colectivo, prevenir situaciones indeseables o construir escenarios futuros, estableciéndose compromisos sobre la base de un pacto positivo. Estos propósitos, intenciones, decisiones y acciones dan lugar a actos formales, que tienen un cierto nivel de obligatoriedad –en la medida en que se produzcan sobre pactos- tendientes a modificar la actitud de los poderes públicos frente al asunto tratado y/o la actitud de los sujetos de la sociedad frente a su demanda o problema o frente a los hechos que los han originado.

De ahí que lo que busca una política pública sea intervenir una realidad dada (social, económica, política o cultural) que se asume como inadecuada, en la cual el Estado puede y debe intervenir (como resultado de su influencia en la definición de dichas situaciones, generalmente en cumplimiento de un postulado constitucional).

En este proceso, el Estado debe asumir un rol dinámico haciendo un reconocimiento de dichas realidades, con base en una interacción con los grupos sociales que sufren las consecuencias de aquella situación inadecuada, de tal forma que puedan producirse alternativas y acciones para darles solución (Zabala, 2012, p 207).

Varios estudios acuerdan que las políticas públicas deben tener unos elementos mínimos, a saber:

a) Deben ser siempre una respuesta a un problema generado por una insatisfacción dada, cuya solución puede ser sometida a la acción o intervención de los poderes públicos. Deben ser entendidas como “intervenciones de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental sobre un campo específico de la sociedad o del territorio” (Boussaguet, p 334)

b) Deben partir de definir el sujeto intervenido hacia el cual habrán de dirigirse las acciones, en miras a resolver su demanda o problema.

c) Suponen una postura o voluntad de cambio en el modo de intervenir el Estado frente a la demanda o problema, o en el comportamiento de los sujetos intervenidos.



d) Implican la predeterminación de acciones y el uso de recursos, en los cuales participará el Estado (o las instancias gubernamentales) y los sujetos. Las políticas públicas “movilizan unas actividades y unos procesos de trabajo y se despliegan a través de relaciones con otros actores sociales colectivos o individuales (Boussaguet, p 335).

e) Deben ser una decisión conjunta (pacto de voluntades) mediante la cual las partes (Estado y sujetos de la sociedad civil) se obligan a ejecutar las decisiones e implementan las acciones que las soportan. En ello existe una gran diferencia respecto de las denominadas *políticas de Estado* o *políticas de gobierno*; estas últimas son expresiones específicas de la autoridad que se le otorga a los poderes públicos, las cuales pueden o no definirse con base en consultas y concertaciones con representantes de la sociedad civil. Pero, teniendo la *política pública* un interés de dar respuesta a una demanda o problema social y económico específico y que comprometerá la participación de la sociedad civil en su implementación, siempre tendrá que ser concebida como un pacto de voluntades.

En este sentido, la implementación de las políticas públicas exigirá una intervención gubernamental, mediante:

- Prácticas materiales reconocibles (controles, construcción y mantenimiento de infraestructuras, subsidios financieros, prestación de servicios de salud, etc.
- Prácticas más inmateriales (campañas de comunicación institucional, discursos, propagación de normas y de marcos cognitivos. (Boussaguet, p 337).

2. El sentido del fomento del cooperativismo

2.1. La Declaración de las Naciones Unidas

Para garantizar que las políticas públicas relacionadas con la economía social y cooperativa contribuyan a visibilizar este sector como un actor decisivo en el desarrollo territorial y social, y que no produzca una imprecisa identificación de su potencial y de su naturaleza, se hace indispensable, revisar declaraciones de órganos internacionales como las Naciones Unidas.

El contenido de la Resolución aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (18 de diciembre de 2009), en su punto 6º, indica:

“6. Insta a los gobiernos, las organizaciones internacionales competentes y los organismos especializados a que, en colaboración con las organizaciones nacionales e internacionales de cooperativas, presten la debida atención al papel y la contribución de las cooperativas en la aplicación y el seguimiento de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), incluidas sus conferencias de examen



quinquenales, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y la Cumbre Mundial 2005, entre otras cosas:

a) Aprovechando y desarrollando plenamente las posibilidades que tienen las cooperativas de contribuir a la consecución de los objetivos de desarrollo social, en particular la erradicación de la pobreza, la generación de empleo pleno y productivo y una mayor integración social;

b) Alentando y facilitando el establecimiento y el desarrollo de las cooperativas, incluso adoptando medidas para que las personas que viven en la pobreza o pertenecen a grupos vulnerables, incluidos las mujeres, los jóvenes, las personas con discapacidad, las personas de edad y las personas indígenas, puedan participar plenamente, de forma voluntaria, en las cooperativas y atender a sus necesidades de servicios sociales;

c) Tomando medidas apropiadas para crear un entorno propicio y favorable al desarrollo de las cooperativas, entre otras cosas, estableciendo una asociación efectiva entre los gobiernos y el movimiento cooperativista mediante consejos consultivos u órganos asesores conjuntos, y promoviendo e implementando mejor legislación, investigación, intercambio de buenas prácticas, capacitación, asistencia técnica y fomento de la capacidad de las cooperativas, especialmente en los ámbitos de gestión, auditoría y técnicas de comercialización;

d) Aumentando la conciencia del público sobre la contribución de las cooperativas a la generación de empleo y al desarrollo socioeconómico, promoviendo una labor amplia de investigación y reunión de datos estadísticos sobre las actividades de las cooperativas, y su efecto socioeconómico global y en el empleo, en los planos nacional e internacional, y promoviendo la formulación de políticas nacionales bien concebidas mediante la armonización de las metodologías estadísticas”.

Se puede entender, desde esta Declaración, que los Estados deben seguir unas reglas para la producción normativa frente al cooperativismo para que atiendan a su naturaleza, y a sus capacidades y a sus potenciales en procura de construir un mundo más equitativo.

2.2. Políticas públicas y fomento del cooperativismo

Aunque las políticas públicas se enmarcan en el ámbito general de las relaciones que se dan entre el Estado y unos determinados actores de la sociedad (el cooperativismo y las cooperativas, en nuestro caso), que no están circunscritas exclusivamente al tema del fomento, en los países latinoamericanos éste último aspecto ha tenido especial importancia desde la tercera década del siglo XX, habida cuenta de la tendencia a concebir al cooperativismo como instrumento eficaz para el desarrollo, tal como se plantearía luego de mediados del siglo en las resoluciones de Organización Internacional del Trabajo.



El concepto *fomento* está directamente relacionado con una determinada acción deliberada del Estado cuando, producto de una orientación constitucional, de una directiva legislativa o del desarrollo de un programa gubernamental dado, se busca incentivar a los particulares (ciudadanos del común o sus organizaciones) para que por sí mismos realicen actividades de interés general (sean económicas, sociales, culturales o de otro tipo). De ahí que esté comprendido por un conjunto de actividades ordenadas desde las estructuras gubernamentales, dirigidas a satisfacer indirectamente algunas necesidades que tienen un carácter público o que son de interés público, básicamente relacionadas con procesos de promoción, protección o fortalecimiento de dicha actividad.

En Derecho significa el cumplimiento de un principio de justicia distributiva, por el cual se otorgan ventajas a una franja de la sociedad, siempre y cuando de dichas acciones resulte un beneficio colectivo. Generalmente implica una intervención subsidiaria del Estado frente a una situación de insuficiencia de la iniciativa particular.

Los medios de fomento son múltiples y pueden clasificarse según la forma de actuación sobre la voluntad de los sujetos y según el tipo de ventajas que se vayan a otorgar. Se destacan, generalmente, los procesos financieros, entre ellos: a) formación de mecanismos de crédito desde instancias gubernamentales creadas para estos efectos; b) subsidios y subvenciones de determinadas actividades a través de concesiones especiales o premios c) beneficios por inversión en una determinada actividad. También el fomento puede manifestarse en el otorgamiento de subvenciones indirectas, a través de las exenciones tributarias o desgravaciones temporales para resolver una situación de emergencia. En todo caso, todo trato diferencial en materia tributaria corresponde a una acción deliberada de fomento.

Ahora bien, un elemento esencial del fomento es la promoción, por la cual se trata de expandir ciertas actividades de interés público entre la población. Generalmente estas acciones se clasifican en sistemas de promoción regional, sectorial y especial. En el primer caso, se incentiva el desarrollo de algún territorio, especialmente la actividad productiva del mismo, ofreciéndose incentivos fiscales. En el supuesto sectorial, se trata de producir incentivos para una determinada actividad económica o sector de la economía (como sería el caso del cooperativismo), buscando mejorar su desempeño y competitividad (hacia el mercado externo o para participar del mercado interno). Finalmente, los sistemas especiales generalmente se refieren –en el orden económico– a la formación de incentivos para el desarrollo de productos o áreas económicas de interés estratégico para el Estado (manifestado en subsidio de créditos, compensación de costos, exenciones, etc.).

El fomento, en el campo de la promoción, en economías de poco desarrollo económico, ha incursionado en acciones de incentivación para la creación de empresas desde las comunidades, especialmente relacionadas con el surgimiento del empresarismo social,



destinado a formar alternativas de ingreso para quienes han sido afectados por la transformación productiva o que buscan soluciones de empleo a través de mecanismos asociativos. Este sistema ha estado implicando la creación de ciertas metodologías de intervención que contribuyan a dar sostenibilidad a los proyectos productivos formados; metodologías en las cuales se combina la investigación, la capacitación, la asistencia técnica y el financiamiento primario.

En una evaluación general del proceso seguido en América Latina, Correa explica que:

Dentro de las políticas dirigidas a la población general, el objetivo más frecuente es la formación de nuevas cooperativas. La formación de una cooperativa es un proceso lento, si se le compara con la formación de una microempresa tradicional donde es solo un individuo el que puede tomar todas las decisiones estratégicas de la empresa formada. En el caso de una cooperativa, la organización debe sostener, internamente, un continuo proceso de diálogo entre sus miembros, de modo de establecer las orientaciones estratégicas mediante las cuales se constituirá la nueva cooperativa. Generalmente, la etapa previa a la constitución legal de una cooperativa supone la conformación de una “pre-cooperativa”. Cuando es sujeto de políticas públicas, esta etapa involucra un importante componente de capacitación, fundamentalmente en temas de principios cooperativos, gestión de empresas cooperativas, normativa legal (impuestos, regulación), pero también en temas de administración empresarial como son marca, financiamiento, contabilidad, entre otros (Correa, p. 40).

Más específicamente, precisa algunas áreas básicas de intervención:

Las políticas públicas orientadas al fortalecimiento de las cooperativas que ya existen tienen una diferencia fundamental con las anteriores. A diferencia del tipo de política de generación de nuevas cooperativas, en este caso se cuenta con opiniones probablemente más certeras acerca de las dificultades y fallas de mercado que la política pública puede ayudar a resolver, ya que las cooperativas a las que se busca apoyar ya existen y, por ende, se puede contar con su opinión y colaboración. Para ello, el diálogo con los organismos de integración es incluso más importante que en las políticas de emprendimiento cooperativo²⁸. Estos organismos pueden aportar, ya sea mediante cogestión de la institucionalidad pública, mediante la conformación de mesas consultivas permanentes, o de diálogos temáticos frecuentes, la información acerca de cuáles son las principales dificultades actuales, por sector de actividad económica, por territorio o por alguna otra característica de las cooperativas.

Entre las principales políticas dirigidas al fortalecimiento de las cooperativas existentes se encuentra la capacitación en temáticas diversas, el crédito, las compras públicas, la subvención, la promoción de exportaciones, el acompañamiento para trámites



burocráticos necesarios con otros organismos del sector público (como permisos, patentes, etc.), la asesoría legal, de gestión empresarial, contable y financiera, entre otras. (Correa, p. 41).

El Maestro Francisco Luis Jiménez explicaba que el fomento estatal frente al cooperativismo debe basarse en tres frentes principales: el educativo, el técnico y el financiero (Jiménez, 1996, pp. 119-129). Y los define así:

Fomento educativo	Aunque la educación cooperativa es obra del mismo cooperativismo, el Estado puede contribuir facilitando la masificación de la misma a través de la escuela formal pública, creando centros de investigación, patrocinando seminarios, concediendo becas o facilitando la labor de los órganos de representación (la ley 79/88, artículo 89, establece que la actividad educativa de las cooperativas puede delegarse en sus organismos de segundo grado e instituciones auxiliares).
Asistencia técnica	Esta es un área especial del fomento, mediante la cual el Estado puede destinar recursos para la capacitación, la mejor organización y el desarrollo tecnológico de las cooperativas. Tal acción puede realizarse mediante el estímulo a los centros de capacitación y desarrollo, planes de mejoramiento del desempeño productivo y administrativo, financiamiento de asesorías y estudios para el reconocimiento del sector, así como acceso a recursos tecnológicos.
Financiamiento productivo	Aunque la capitalización cooperativa es asunto de ellas mismas, buscando su autosuficiencia, se pueden crear programas estatales para acceder al crédito de fomento (sobre todo en el caso de cooperativas dedicadas a la producción de bienes, los servicios de transporte y la construcción de vivienda).

Jiménez advertía que esta acción estatal debe fundamentarse en los siguientes criterios:

- Deben ser medidas transitorias y ejercerse siempre con un sentido pedagógico;
- La cooperativa debe ser asistida para alcanzar cuanto antes la autosuficiencia integral;
- Mantenerse el respeto a la independencia de la organización;
- Debe descartarse -en términos absolutos- el paternalismo.

Todas estas medidas deben ser estables y estructurales, no dependientes de los cambios de gobierno o de coyunturas socioeconómicas particulares:



Si este marco estable y duradero, que actúa sobre las entidades (o estructuras), no limita, sino que favorece, la capacidad de despliegue y desarrollo del sector en la economía, entonces puede generar indirectamente efectos positivos sobre la creación, la consolidación y el desarrollo del empleo en la Economía Social (Chaves, y Monzón, 2000, p. 8).

Aún más, una adecuada relación entre el Estado y el cooperativismo debe trascender el marco de los apoyos institucionales en las áreas ya comentadas, definiéndose políticas de demanda de la actividad productiva de las empresas de economía social, apoyando al sector *“por la vía de lo que hace”* (Chaves, Monzón, 2000, p. 28), o produciendo políticas que se orienten hacia la generación de empleo por parte de estas empresas.

En todo caso, advierte Alberto García Müller, siguiendo a Münker:

las principales funciones del Estado en materia de fomento de las cooperativas consisten en la adopción de leyes destinadas a proteger las cooperativas, en permitir que éstas lleven a cabo sus actividades de manera autónoma, y en crear condiciones generales que permitan a las cooperativas actuar en pie de igualdad con las otras clases de empresas esto es, sin discriminación ni competencia desleal (2008, p. 3).

Este autor, recogiendo lo recomendado por la OIT y propuestas académicas de diverso orden sostiene que, en materia de fomento, la legislación debería conceder un trato especial a las cooperativas en el otorgamiento de contratos públicos, asignarles tierras e inmuebles inactivos o lotes en desarrollos urbanísticos para soluciones de vivienda u otros efectos, favorecerles en los procesos de privatización de empresas públicas, instalarles servicios variados de apoyo (de información técnica, asesoramiento, etc.) y estimarlas como proveedoras (García, 2008, p. 6).

2.3. Políticas públicas y promoción de la asociatividad

El desarrollo humano se construye, primeramente, desde el escenario comunitario y local. Y en ello debe destacarse el papel histórico de la economía social y cooperativa, ya que ella se articula desde un carácter endógeno; esto es, se origina en escenarios auto-dinámicos en los que actúan grupos sociales específicos o comunidades definidas territorialmente, en el propósito de mejorar sus propias condiciones de vida sobre la base de prácticas de auto-ayuda, ayuda mutua, cooperación y autogestión (Zabala, 2007). Allí, en el espacio local, se verifican las carencias, necesidades, aspiraciones, expectativas y sueños de la gente; en dónde se descubren sus capacidades, habilidades, relaciones con la naturaleza, tradiciones, desempeños productivos y potencialidades; y se producen las interdependencias entre los factores productivos básicos (el hombre, la naturaleza y la comunidad), generándose las interrelaciones entre las diferentes expresiones de organización empresarial.



De modo que el desarrollo es un fenómeno que surge en el ámbito local, y sólo puede extenderse y medirse desde éste. Así mismo, entendemos que la mejor alternativa para la producción de satisfactores a las necesidades humanas es la organización nacida de la comunidad local. A tal conclusión se llega no por un simple romanticismo intelectual o por un ideal utópico que parece a veces muy lejano, sino porque la experiencia universal del ejercicio de la economía social y cooperativa en el mundo (desde finales del siglo XIX) así lo ha demostrado.

El desarrollo local implica la formación de asociaciones de todo tipo que den respuesta a la organización productiva, a la gestión empresarial, a la búsqueda de soluciones financieras y de comercialización, a las necesidades de consumos productivos, sociales, infraestructurales. Y, consecuentemente, todas esas asociaciones tenderán necesariamente a formar redes productivas, de intercambio o sociales.

3. El caso de la producción de políticas públicas en Colombia

3.1. Recorrido reciente de producción de políticas públicas locales

La producción de políticas de Estado relacionadas con el cooperativismo, se empezó a hacer efectiva en Colombia desde el año 1934, siendo mediatizadas por las diferentes coyunturas políticas y económicas. A finales del siglo XX se caracterizó esta producción por una extensa normativa de control sobre las operaciones cooperativas (especialmente en lo relacionados con las operaciones financieras) que fue configurando una política nacional de naturaleza negativa.

En respuesta a la falta de políticas públicas de orden nacional, en condiciones de positividad, se fueron definiendo iniciativas locales, con asiento principal en la región de Antioquia, en donde desde se han presentando propuestas de fomento del sector social y cooperativo alrededor de los procesos de planeación territorial. De acuerdo con Álzate:

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 (Álzate, p. 101).

En Medellín, con base en estas definiciones, se aprobó el plan decenal 2016-2026, que contiene cuatro componentes: 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.

Esta experiencia inicial llevó a que en algunos municipios, con fuerte incidencia del cooperativismo, se acordaran normas locales similares.

A finales de 2017, se estableció la política pública regional (con cobertura para los 125 municipios constitutivos de Antioquia)... con los siguientes objetivos:

- a) Estimular, fomentar y promover el fortalecimiento y desarrollo empresarial de las organizaciones y empresas de la economía social y solidaria.
- b) Promover, proteger y fortalecer la cultura de la solidaridad, mediante procesos, planes y estrategias de formación, educación del talento humano, comunicación, investigación
- c) y gestión social del conocimiento.
- d) Apoyar y promover la integración e intercooperación de las organizaciones y empresas de la economía social y solidaria, sin afectar su desarrollo autónomo, promoviendo su relación con los sectores público y privado.
- e) Contribuir con la financiación de los proyectos estratégicos de desarrollo de la economía social y solidaria.
- f) Promover la creación de nuevas entidades o empresas asociativas sin ánimo de lucro, en todos los campos de la actividad económica, con énfasis en el agrario, dados los desafíos que plantea la globalización, el posconflicto y sus víctimas.
- g) Conformar un sistema de información, planeación, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública. (Zabala, 2020, p. 120)

3.2. Escenarios de las relaciones Estado-cooperativismo

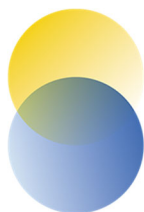
Hoy en día, en Colombia, el primer referente de las relaciones entre el Estado y el cooperativismo se encuentra casi exclusivamente definido alrededor de normas que limitan la actividad cooperativa. Y es esta situación la que permite señalar que frente al fenómeno del cooperativismo no han existido políticas públicas propiamente dichas, ya que el sentido de dichas normas, o mejor, su motivación, no ha sido la promoción del cooperativismo como actor coadyuvante en el proceso de desarrollo socioeconómico del país.



Por lo contrario, las políticas públicas en estas materias deben ser diversas, atendiendo a la formación de instrumentos para el fomento, otorgando incentivos tributarios, demandando los productos de las cooperativas o contribuyendo a su mejor inserción en las dinámicas económicas y de atención de las necesidades de los ciudadanos.

Las relaciones Estado-Cooperativismo deberían estar determinadas por un acuerdo bilateral mediante el cual el primero hace un reconocimiento del papel transformador del segundo, implicándose las siguientes dimensiones:

Fomento	Siendo el cooperativismo un instrumento eficaz para propulsar el desarrollo de los pueblos, deben tomarse medidas, por parte de los gobiernos y la sociedad civil, para promoverlo en todas direcciones. Son muchas las posibilidades que brinda el modelo empresarial cooperativo para coadyuvar al Estado en sus diferentes procesos de intervención económica. Pero es necesario que el Estado haga un reconocimiento expreso de ello y adopte una amplísima política de fomento. La fragilidad del cooperativismo colombiano pudiera haberse superado hace mucho tiempo si se hubiera establecido un proyecto de colaboración de los gobiernos hacia un propósito de expansión de la cultura empresarial cooperativa. Lamentablemente, aunque es aceptada la orientación constitucional de promoción y fortalecimiento del sector, en la práctica se ha venido actuando en contrario, mediante la formación de barreras de diversa índole que han conducido a un extremado intervencionismo y al desestimulo para la acción empresarial cooperativa.
Normativa	En las relaciones con el Estado se presenta un importante acercamiento con la sociedad civil a través del cumplimiento de su función normativa. Las relaciones con el cooperativismo se originan, entonces, principalmente, mediante esta función, configurándose en este proceso el denominado Derecho Cooperativo, el cual debe permitir la formación de normas positivas que garanticen el desarrollo de instrumentos para avanzar en las relaciones con el medio externo, reconociendo a estas formas de organización su capacidad para incidir en la solución de las problemáticas de la vida nacional. En este sentido, siguiendo a Cracogna, las leyes y actos administrativos públicos, que regulan a las cooperativas, en el medio latinoamericano, cumplen las siguientes funciones:



	a) Determinar las condiciones y requisitos para el reconocimiento legal de las cooperativas y, correlativamente, para su disolución. b) Establecer medidas y mecanismos de distinto orden para apoyar o estimular la creación y funcionamiento de las cooperativas. c) Disponer los medios y procedimientos para la supervisión o fiscalización de la vida institucional y la actividad de las cooperativas. Es claro el sentido de la norma jurídica para el cooperativismo, pero en el caso latinoamericano éstas han tornado a formar estructuras de gobierno que se exceden en sus facultades. Se recomienda que la autoridad de supervisión cumpla su función de manera especializada, centralizada y técnica; y si existiesen órganos de fomento diversos se establezca una adecuada coordinación entre ellos. El Estado debe expedir leyes generales y especiales que desarrollen los preceptos constitucionales y brinden al cooperativismo herramientas para su crecimiento y plena realización. Las leyes deben ser amplias, precisas y generosas, que no falte nada al protegido; pero que tampoco le sobre y le repugne. La acción del Estado debe ser muy inteligente y oportuna. Y tan pronto como el mismo movimiento cooperativo sea fuerte y capaz, el Estado tratará de que asuma, por sus propios medios, su completa orientación y auto-desarrollo”. Carlos Mario Londoño (1974, p. 9)
Supervisión	La supervisión es ejercida por el Estado cuando la Constitución Política le otorga al gobernante potestades especiales para ejercer dicha función sobre unas determinadas actividades económicas, sociales o políticas que desempeñen los ciudadanos. En Colombia, la eficiencia estatal en materia de supervisión hoy en día se ve limitada por la presencia de varios factores como la gran cantidad de instituciones a supervisar, relativamente pequeñas y con gran dispersión geográfica, y la disminución de la planta de personal. Empero, para contribuir con la supervisión, el cooperativismo puede adoptar diversos instrumentos alternativos: supervisión directa desde los organismos de representación, supervisión delegada, supervisión auxiliar y la autorregulación en la unidad organizacional base. El concepto de autorregulación viene haciendo carrera en la legislación colombiana, sobre todo en el marco de la modernización



	de las funciones y estructuras gubernamentales, presentándose la oportunidad para que desde el cooperativismo se definan con claridad sus estructuras autónomas de control, encontrando las metodologías más adecuadas que además contribuyan a una mayor eficiencia en la función supervisora del Estado.
--	--

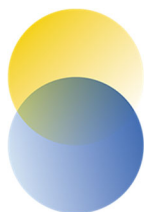
3.3. Reformas legales necesarias en Colombia

A continuación algunas propuestas específicas relacionadas con las reformas legales necesarias para establecer una política pública integral que contribuya a una mejor inserción del cooperativismo en los procesos de desarrollo económico y social del país, identificándose derogatorias, reformas, ajustes o producción de nuevas leyes o actos administrativos que faciliten una orientación del sector y los mejores instrumentos para su actuar auto-dinámico.

Reformas, ajuste o formulación en leyes básicas	Algunos de los aspectos a tomar en cuenta en un proceso de transformación de la ley marco del cooperativismo colombiano (Ley 79 de 1988) son: ajustes en las normas de acuerdo y acto cooperativo, precisión sobre las actividades posibles de las cooperativas, las actividades con terceros, ajustes en la organización interna de la cooperativa, precisiones sobre control social, nuevas figuras para el financiamiento (régimen económico) y para la integración e intercooperación, normas de favorabilidad y fomento. En todo caso, el esfuerzo es hacia producir una norma propulsora del desarrollo del sector que reconozca sus potencialidades para intervenir sobre el desarrollo económico y social.
Definiciones para una política pública de fomento local	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. En otro sentido, la ley 454 de 1998 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 benefician e impulsan de manera directa la participación y desarrollo de su comunidad. Como consecuencia se han hecho concretas algunas orientaciones, apreciándose una dinámica de producción de



	políticas sociales que podrían hacer posible la formación de acuerdos de mediano o largo plazo para que el cooperativismo funja efectivamente como promotor del desarrollo comunitario y de los territorios. Pero para ello, es necesario que el Gobierno nacional, por lo menos en el ámbito normativo, se apreste a actuar en las siguientes áreas: • Ajustar normas de acceso a recursos de fomento financiero, a través de los instrumentos institucionales que se tengan a mano, para facilitar la creación y consolidación de múltiples iniciativas empresariales que se forman en el ámbito local. • Realizar precisiones en la ley general de planeación territorial (Ley 152 de 1994), a tono con lo dispuesto en la ley 454 de 1998, para que esas orientaciones sean plenamente aceptadas en todos los territorios. • Ajustar las normas tributarias para contribuir con acciones de favorabilidad para aquellas cooperativas que demuestren una inserción coherente en los procesos de desarrollo territorial. • Expedición de un acto administrativo general sobre fomento cooperativo.
Definiciones jurídicas para un nuevo esquema de supervisión	En la medida en que avanza la participación de la economía solidaria en el espectro económico del país, surgen dos preocupaciones principales en materia de control: la primera referida a su inserción en las disposiciones macroeconómicas del país; la segunda referida a la necesidad de que estas empresas mantengan sus niveles de autonomía e identidad. En el primer caso, cualquier Estado tiene la atribución de tomar medidas de supervisión frente a los diferentes agentes que constituyen la sociedad ejerciendo, tradicionalmente, medios coercitivos desde las disposiciones constitucionales y legales. Sin embargo, el Estado colombiano ha querido introducir nuevos tipos de control, pretendiendo subvertir la cultura solidaria. Tradicionalmente estas empresas han dispuesto de los instrumentos suficientes y definidos para dar respuesta a las preocupaciones estatales. Los sistemas de control tradicionales establecidos en ellas son efectivas instituciones para otorgar seguridades hacia el asociado-usuario, el público en general y el Estado; otra cosa es que no se haya profundizado en las herramientas idóneas para cumplir esa



	función, las cuales podrían superarse mediante la introducción de nuevas figuras jurídicas. En tal sentido, algunos puntos a considerar en cuanto al esquema de la supervisión en Colombia, son: a) Reconfiguración de los procesos de registro; b) Determinación precisa de los niveles y clases de supervisión; c) Redefinición de instrumentos de autocontrol general.
Beneficios tributarios	En Colombia el tema de los beneficios tributarios para las cooperativas ha sido álgido y en toda coyuntura de reforma tributaria se pone sobre la mesa el debate de las exenciones. La Constitución Política de Colombia consagra como obligación especial de los poderes públicos fomentar, fortalecer y proteger a las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por tal razón, ha advertido la Corte Constitucional (Sentencias C-074 de 1993 y C-589 de 1995) que al legislador no le es permitido rescindir esa garantía especial que la Carta le otorga a la propiedad solidaria y asociativa, y a la administración pública pasar por alto la prioridad en su fomento y protección. Tomando en cuenta estas consideraciones resulta necesario que en la norma tributaria general del país se haga caso de la naturaleza particular de las operaciones económicas que efectúan las cooperativas con sus asociados.

3.4. La producción de una política pública nacional en Colombia

Era previsible, pues, que el Gobierno Nacional mostrara interés por producir una política pública, la cual se orientó desde la Ley 1955 de 2019 o Ley del plan nacional de desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad”. Y era lo obvio ya que la economía social y cooperativa es una especial alternativa de organización económica que propugna por contribuir a disminuir las condiciones de inequidad en las que se encuentran muchos grupos sociales.

Para el desarrollo de dicha orientación legal, se conformó la Comisión Intersectorial del Sector de la Economía Solidaria, definida en el Decreto 1340 de 2020. Así fue como, a mediados de diciembre de 2020, se establecieron cinco (5) mesas de trabajo (con asistencia de las representaciones de las diferentes formas jurídicas del sector solidario). Sobre la base de particulares consideraciones de los representantes del Gobierno Nacional, en las mesas de trabajo se iniciaron conversaciones con aportes de estas expresiones empresariales del sector de la economía solidaria de Colombia, que han sido la fuente principal de los contenidos del documento final acordado a comienzos de febrero de 2021, que dio lugar al



Documento CONPES 4051, expedido por el Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia, del 27 de septiembre de 2021.

Lamentablemente dicho proceso no contó con una participación mucho más amplia, como se esperaba, tratándose de una política pública que así lo exigía. Pudiera haberse contado con representaciones de otras expresiones de la economía solidaria y con dirigentes de alta capacidad que se encuentran orientando estas diferentes formas organizativas, así como con una mayor representación de la academia. Sin embargo, el proceso debió circunscribirse a las orientaciones del Decreto 1340 de 2020 que exigía rapidez en este ejercicio. Pudieron haber sido mucho más los aspectos a considerar y las estrategias a identificar, si hubiera habido una mayor participación.

En principio este proceso ha sido un paso enorme para producir una orientación general de compromisos entre los poderes públicos y el sector de economía solidaria para avanzar durante la tercera década del siglo XXI hacia un mejor desarrollo y desenvolvimiento de estas expresiones organizacionales. De ello da cuenta el objetivo general previsto en el documento final: “Formular una Política Pública positiva, incluyente y no discriminatoria para el sector, atendiendo las necesidades planteadas, rectificando las deficiencias en cuanto a su consideración dentro de la Política Social y Económica del Gobierno, articulando su contenido con los planes de desarrollo en lo que compete a las posibilidades de gestión integral, especialmente en el ámbito de la producción y la política social” (CONPES, p 49).

Se trata de una política de Estado positiva, en términos de otorgar un reconocimiento a las capacidades de las empresas de economía solidaria para contribuir al desarrollo del país y al logro de una mejor condición de vida para los colombianos. Aunque no se produjo exactamente una política pública, se aprecia un reconocimiento de que estas organizaciones empresariales logran prácticas de inclusión social que de otra manera los gobiernos, por sus propios medios, no pudieran realizar. De su contenido puede entenderse que las expresiones de organización de economía solidaria, sin discriminaciones, deben ser consideradas aliados fundamentales del Gobierno para adelantar sus estrategias socioeconómicas de desarrollo y avanzar en la eliminación de factores detonantes de la inequidad.

También, ese objetivo, indica que hay un reconocimiento de la presencia de barreras normativas y de deficiencias en las relaciones entre los poderes públicos y las fuerzas organizadas de la economía solidaria, lo que significa un compromiso por rectificarlas o eliminarlas. Hubiéramos querido que la redacción del objetivo general fuera más explícita respecto de ir en la línea de superar los obstáculos, produciendo una orientación en relación con la promoción y la protección (en el sentido definido en el artículo 58 de la Constitución Política) y que dejara claramente establecido que la economía solidaria es una estrategia que permite contribuir a ordenar la economía del país y a la construcción de cadenas productivas que contribuyan a la generación de ingresos, empleo y dinamización de la economía local..



En todo caso, se han establecido tres grandes objetivos estratégicos, en los que se compendia el compromiso de inclusión del sector en la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos gubernamentales; también la intención de crear mecanismos para el acceso a fuentes de financiamiento para estas empresas; producir planes para la formalización empresarial a través de organizaciones de economía solidaria; contribuir a hacer más competitivo a este sector; entender que la educación en economía solidaria es un mecanismo imprescindible para su sostenibilidad y fortalecimiento; y, finalmente, crear medios para el fortalecimiento digital y establecimiento de sistemas información para el sector de la economía solidaria que le otorguen valor agregado.

Para producir efectos en el propósito de eliminación de barreras y deficiencias, dicha normativa comprende acciones para proponer ajustes normativas, aunque lamentablemente solo se aprecia un propósito de revisión de asuntos en estas materias pero no a una apuesta definitiva por para hacer posible dichos cambios, especialmente en lo relacionado con la creación de instrumentos institucionales y un compromiso de reestructuraciones de las relaciones de la institucionalidad pública con el sector de la economía solidaria..

Las diferentes dimensiones y estrategias contempladas en este documento final de política pública nacional, comprende especiales acciones que deberán ser debatidas de manera especial al momento de producirse los actos administrativos que las pongan en ejecución, para hacerlas efectivamente viables.



Bibliografía

- Álzate, Martha; Zabala, Hernando; Cueto, Eduardo (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: Funlam-Uniminuto
- Boussaguet, Laurie; Jacquot, Sophie; Ravinet, Pauline (2009). Diccionario de políticas públicas. Bogotá : Universidad Externado de Colombia
- Chaves, Rafael; Monzón, José Luis (2000). Políticas públicas en Economía social y empleo en la Unión Europea. Valencia: Ciriec España.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2021). Documento CONPES 4051: Política Pública para el Desarrollo de la Economía Solidara. Bogotá: Presidencia de la República.
- Correa, Felipe, Editor (2021). Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina. Santiago: CEPAL
- Cracogna, Dante (1986). Las funciones de la legislación cooperativa en América Latina. Trabajo presentado en el III Encuentro Continental de Derecho Cooperativo, Rosario, Argentina.
- García-Müller, Alberto (2008). *Bases jurídicas de las políticas públicas*. Extraído de http://www.tau.org.ar/upload/89f0c2b656ca02ff45ef61a4f2e5bf24/Bases_jur_dicas_de_la_s_pol_ticas_p_blicas_sobre_cooperativ_.pdf
- Jiménez, Francisco Luis (1996). Fomento planificado, integración y desarrollo: Medellín, CINCOA.
- Londoño, Carlos Mario (1974). El Estado y la acción política del cooperativismo. Bogotá: USTA
- Superintendencia de Cooperativas de Colombia (1934). Circular-Programa sobre cooperativas, ley y decretos sobre cooperativas, Informe del Superintendente de Cooperativas. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Zabala, Hernando (2007). Asociatividad, redes sociales y desarrollo local. En: Revista Unircoop, Quebec, vol. 5. 1, Junio 2007.
- Zabala, Hernando (2012). “Políticas públicas para la internacionalización del cooperativismo”. En: Álvarez, Juan Fernando, compilador (2012). Cooperativismo e Internacionalización, Tomo II. Pp. 204-246. Bogotá: UAEOS.
- Zabala, Hernando (2020). “Redes de intercooperación para la convivencia pacífica en Antioquia-Colombia.”. En: Cooperativismo e Internacionalización, En: Álvarez, Juan Fernando; Marcuello, Carmen. Experiencias emergentes de la economía social en Iberoamérica. Valencia: CIRIEC-España.