

Legitimidad e instrumentalización de la economía cooperativa en Colombia durante el siglo XX

CÉSAR SÁNCHEZ ÁLVAREZ¹

Resumen

El artículo realiza un recorrido de análisis de las políticas públicas nacionales de fomento de las empresas cooperativas en Colombia en el siglo XX. Para ello, se analizan los planes nacionales de desarrollo desde la década del 60 hasta inicios del siglo XXI. De igual manera, se introduce un primer análisis del inicio del movimiento cooperativo en el país. El trabajo presenta los resultados del proceso de investigación analítica-descriptiva a partir de la caracterización del fomento cooperativo en Colombia, y plantea como conclusión el proceso histórico de legitimación e instrumentalización de las empresas cooperativas por parte del Estado colombiano.

Palabras clave: Cooperativismo, Economía Social y Solidaria, Legitimidad, Políticas públicas, Fomento, Planes Nacionales de Desarrollo, Colombia.

Resumo

Legitimidade e instrumentalização da economia cooperativa na Colômbia durante o século XX

O artigo realiza um percurso pelas análises das políticas públicas nacionais de fomento nas empresas cooperativas da Colômbia no século XX. Para isso foram analisados os planos nacionais de desenvolvimento da década do 60 até inícios do século XXI. Com idêntico objetivo, realiza-se uma primeira análise do início do movimento cooperativo no país. O trabalho apresenta os resultados do processo de investigação analítica-des-

¹ Doctor en Economía Social (Universidad de Valencia, España), profesor asociado (Universidad de La Salle, Colombia). Correo electrónico: csa.puj@gmail.com.

Artículo arbitrado

Fecha de recepción:
12/08/2017

Fecha de aprobación:
06/10/2017

Revista Idelcoop, N°
223, Legitimidad e
instrumentalización de
la economía cooperati-
va en Colombia durante
el siglo XX

ISSN 0327-1919. P. 193-
225 / Sección: Historia
del Cooperativismo

critiva a partir da caracterização do fomento cooperativo na Colômbia, e expõe como conclusão o processo histórico de legitimação e instrumentalização das empresas cooperativas por parte do Estado Colombiano.

Palavra-chave: Políticas públicas; fomento cooperativo; Colômbia; século XX.

Abstract

Legitimacy and the implementation of the co-operative economy in Colombia during the 20th Century

This article focuses on the analysis of the national public policies that promoted co-operative companies in Colombia in the 20th Century. To that end, a study of the development national plans from the 60's to the beginning of the 21st Century is carried out. Also, a first attempt is made to study the initial period of the co-operative movement in the country. This work includes the results of the analytical-descriptive investigation process based on the characterization of cooperative promotion in Colombia. Finally, it goes on to discuss the historical process of legitimization and exploitation of the co-operative companies by the Colombian State.

Keywords: Public policies, co-operative promotion, Colombia, 20th Century.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es presentar la evolución de la estructura institucional histórica de las políticas públicas que han fomentado las empresas cooperativas en Colombia, como resultado de trabajos de investigación.² El trabajo se coloca en la tradición de análisis de políticas públicas colombianas³ y aporta nuevos elementos a la discusión desde la identificación de hitos históricos (ver anexo 1) y su contextualización desde las políticas públicas. De esta forma, se plantea un trabajo esencial para entender y estructurar un posterior análisis y evaluación de las políticas públicas de fomento de las empresas cooperativas que se han realizado desde el año 2002 hasta la actualidad.

El artículo se centra en el análisis del siglo XX como espacio temporal, ya que se considera que la formulación y el diseño de políticas públicas nacionales de fomento, desde el año 2002, se fundamentan en los procesos impulsados durante la última década del siglo pasado. Por tanto, es necesario reconocer y caracterizar el proceso de legitimación de la economía cooperativa en Colombia.

Las fuentes primarias para el análisis son los planes nacionales de desarrollo de los respectivos gobiernos (ver anexo 2) y aquellos documentos del Consejo Nacional de Planeación Económica y Social (CONPES) dirigidos especialmente a las cooperativas y a la economía solidaria colombiana durante el siglo XX. También, se recogen como fuentes primarias las cifras reconstruidas desde la consulta del Sistema de Información Cooperativa (SIGCOOP) y su comparación con diversos autores. Estas cifras dan forma al fe-

nómeno de las empresas cooperativas como organizaciones principales del sistema de economía solidaria colombiana durante el siglo XX.

MARCO TEÓRICO

El artículo necesita definir qué es política pública y profundizar sobre la definición pragmática de las políticas públicas para las empresas cooperativas. De igual manera, el marco teórico está circunscrito a la empresa cooperativa y por tanto es necesario precisar la “empresa cooperativa” como un modelo organizacional en el mercado. Iniciemos por plantear el marco teórico relacionado a la política pública.

Según Subirats,⁴ la definición de política pública se basa en la toma de decisiones o acciones coherentes que son tomadas por diferentes actores (públicos y no públicos). La definición de política pública que asumimos en este artículo es la siguiente:

Un conjunto de decisiones y acciones que da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).⁵

Esta definición recoge elementos propuestos por diferentes autores, entre ellos la definición propuesta por Dye⁶ quien plantea cómo las decisiones de los Gobiernos son políticas públicas tanto en las decisiones sobre lo que hacer y lo que no hacer. De igual manera, la definición recoge la acción operativa de las autoridades públicas aportada

² Sánchez Álvarez (2016).

³ Fajardo (2003), Serrano *et al.* (2006), Valderrama (2008), Castillo *et al.* (2011), Castillo *et al.* (2013), Sánchez Álvarez (2015), Pardo Martínez y Huertas de Mora (2015).

⁴ Subirats *et al.* (2008).

⁵ Subirats *et al.*, *op. cit.*, 36.

⁶ Dye (1992).

por Meny y Thoening,⁷ quienes plantean que la política pública son programas de acción de las entidades públicas dirigidos a un ámbito sectorial de la sociedad con un determinado límite en el espacio territorial. En fin, la definición de Lemieux⁸ se orienta a la resolución del problema donde intervienen actores políticos con interacciones estructuradas y que evolucionan a lo largo del tiempo.

Existe un consenso académico en atribuir a la política pública un ciclo de acciones en torno al objeto de la política pública. Este ciclo está conformado por fases útiles para el análisis de la política pública en cuestión. Las fases son interdependientes y son una secuencia que corresponde a la representación clásica y racional de la política con sus distintos escenarios y actores.⁹ El ciclo al que nos referimos se basa en cinco fases, a saber: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación.¹⁰

Así bien, para este trabajo el objeto del fomento de la política pública es la empresa cooperativa. La empresa cooperativa participa en la organización del mercado al generar pluralidad en el mercado competitivo y el desarrollo social. Es así que la Organización Internacional del Trabajo ha manifestado y difundido la importancia de las empresas cooperativas desde 1966. En específico, en la recomendación N° 127 se tiene en cuenta el rol de las cooperativas en el progreso económico y social de los países, en específico los países en vías de desarrollo. Con la realización de trabajos de comisiones de estudio y el análisis de los informes del Secretario General de las Naciones Unidas, las empresas cooperativas han sido definidas

como actores relevantes para mejorar las condiciones de vida y contribuir al progreso social, económico, político y cultural del territorio donde están arraigadas. Las diferentes resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y los informes del Secretario de las Naciones Unidas han reconocido las funciones de las empresas cooperativas como precursoras del desarrollo humano. Se ha evidenciado su característica de poner en el centro al ser humano en los procesos de cambio y transformación. Esta evaluación lleva a plantear el modelo de empresa cooperativa como un modelo de desarrollo basado en la innovación social y en la capacidad del ser humano de ser el principal participante del cambio.¹¹ Estos planteamientos fundamentales pueden ser considerados y deberían ser tenidos en cuenta a la hora de poner en acción la agenda de desarrollo sostenible con los diecisiete objetivos globales de desarrollo sostenible que la Asamblea General de las Naciones Unidas dio el 25 de septiembre de 2015 y deben alcanzarse en los siguientes quince años.

PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO

La metodología que se utilizará en el artículo es exploratoria documental y se orienta a la evaluación del fomento de empresas cooperativas en Colombia. Se han seleccionado diversos textos centrales de políticas públicas del siglo XX, con el objetivo de evidenciar los puntos críticos respecto a las políticas de fomento para las cooperativas en el país. El análisis es historiográfico y se presentan las evidencias de la convergencia institucional entorno al fenómeno de la asociatividad cooperativa en Colombia.

El artículo tiene un enfoque de análisis sobre el diseño de la política pública nacional,

⁷ Meny y Thoening (1992).

⁸ Lemieux (1995).

⁹ Roth (2002), 49.

¹⁰ Jones, en Meny y Thoning, *op. cit.*

¹¹ Sánchez Álvarez (2011).

y pone atención a la “política de las políticas públicas”. Es decir, se pone atención en los planes nacionales de desarrollo, que son los elementos fundamentales para el diseño y la toma de decisiones de las políticas durante el siglo XX, que condiciona el inicio del siglo XXI.

El artículo tiene el propósito de identificar y contextualizar los hitos históricos de las políticas públicas de fomento cooperativo a nivel nacional durante el siglo XX. Así mismo, se pone atención en el análisis de las problemáticas, los éxitos y los fracasos de los arreglos institucionales para el fomento cooperativo por parte Estado colombiano.

Poner atención en el cambio institucional implica plantearse hasta qué punto las transformaciones institucionales son condicionadas por un proceso evolucionista o de “darwinismo institucional”, o, por contrario, si la transformación institucional se debe a los cambios debidos a una lógica de aprendizaje a través de la historia, es decir, la incidencia de la dependencia de la senda habitual o *path dependency*.¹²

La metodología de análisis de política pública se orientará al análisis de las transformaciones de las instituciones desde la búsqueda de información sobre las causas y las argumentaciones de las decisiones de política pública,¹³ y se diferencia de la evaluación de la política pública.

El proceso de análisis planteado considera el sendero histórico que ha condicionado la utilización de diversos instrumentos de fomento, en concreto la conformación y la transformación de los actores públicos en forma de instituciones gubernamentales.

Las diferentes resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y los informes del Secretario de las Naciones Unidas han reconocido las funciones de las empresas cooperativas como precursoras del desarrollo humano. Se ha evidenciado su característica de poner en el centro al ser humano en los procesos de cambio y transformación.

Para facilitar la organización de los hitos históricos, se plantean tres fases que tienen el objetivo de evidenciar el fenómeno cooperativo en Colombia a nivel cuantitativo. La creación de una base de datos propia ha significado un avance en la descripción cuantitativa del fenómeno cooperativo colombiano (ver anexo 3).

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL FOMENTO COOPERATIVO COLOMBIANO

1º FASE. “EL ORIGEN” DE 1913 A 1959.

Las cinco primeras décadas del siglo XX estuvieron caracterizadas por la aparición de asociaciones mutuales y las primeras expresiones de empresas cooperativas. La evolución de las formas de cooperativas y de las asociaciones mutuales inicia su origen en los años posteriores a la ley N° 134 de 1931, su avance sería lento pero constante. De los datos registrados en SIGCOOP podemos establecer que las primeras empresas cooperativas fueron reconocidas posteriormente a la promulgación de la ley N° 134 de 1931.

Esta primera fase se caracteriza por la presencia de la primera Ley de Cooperativas y la conformación de la institucionalidad. En

¹² North (2006).

¹³ Dunn (2008).

1932, se crea la Superintendencia Nacional de Cooperativas que se encargó del control y de la vigilancia de las cooperativas. La Superintendencia era una división del Ministerio de Trabajo, que pasó posteriormente a estar adscrita a otros ministerios, como el de Economía Nacional, Comercio e Industria y Fomento.¹⁴

Aunque hay escasos escritos sobre las políticas de fomento en esta primera fase, los trabajos que analizaron las relaciones entre el Estado y el movimiento cooperativo¹⁵ destacaron la importancia de la dimensión local del cooperativismo que era propuesto y fomentado desde “arriba”, y eran las cooperativas los mecanismos económicos dentro de un sistema de mercado.¹⁶ También, los sindicatos fueron considerados un instrumento de racionalización de las relaciones entre patronos y trabajadores o trabajadoras.¹⁷

El inicio del fomento del cooperativismo en Colombia puede identificarse en el momento que surge el proyecto de ley presentado por el abogado Juan María Agudelo durante el gobierno de Enrique Olaya Herrera (1930-1934). El proyecto dio vida a la primera Ley de Cooperativas, que las reconoció institucionalmente. Las primeras cooperativas creadas fueron: la Cooperativa de Bananeros del Magdalena, la Cooperativa Lechera del Atlántico y la Cooperativa de Buses de Santa Fe. En los años que siguieron a la promulgación de la Ley de Cooperativas, se incrementó el número de forma interesante (ver anexo 3) debido a la política intervencionista nacional que fue clara en el programa de 1935 del partido político ganador de las elecciones de 1930, el cual tuvo “interés en la intervención

estatal en las áreas de la economía que más se acercaban al sentimiento de los sectores populares”.¹⁸ De esta forma, se generaría el Fondo Cooperativo Nacional por el gobierno de Eduardo Santos, el que actuaría, entre 1938 y 1942, con el objetivo de dar crédito y fomentar el desarrollo cooperativo.¹⁹

La situación durante los gobiernos liberales entre 1930 y 1945 favoreció el crecimiento del movimiento cooperativo y sindical. Con la llegada al poder del liberalismo de la mano del presidente Olaya Herrera hasta el segundo gobierno de López Pumarejo (1942-1945), el sindicalismo recibe el soporte y apoyo del Estado.²⁰ Al mismo tiempo, las cooperativas eran vistas como un instrumento para asentar las revoluciones sociales, como se puede interpretar de la convocatoria al Segundo Congreso Cooperativo cuando se pide al movimiento cooperativo mostrar al país su “vigor y capacidad”, a favor de una consolidación en el plano económico y social del programa de reformas liberales realizado durante quince años.

El cambio de Gobierno estuvo precedido por la renuncia de López Pumarejo en agosto de 1945, quien fue sustituido por Alberto Lleras Camargo hasta las elecciones de 1946. El Partido Conservador ganó las elecciones el 7 de mayo de 1946 con el candidato Luis Mariano Ospina Pérez, y aprovechó la división en el Partido Liberal entre Gabriel Turbay y Jorge Eliecer Gaitán.

La división interna en el Partido Liberal se debió en parte a la situación de conflicto interno denominado “La violencia”, comprendido entre los años 1946 y 1958. Este período se reconoce como uno crítico que se convertiría en un conflicto político de confrontación

¹⁴ CEPAL (1989), 140.

¹⁵ García Nossa (1976), Ortiz (1985), Sierra (1985), Rojas y Urrea (1985) y CEPAL, *op. cit.*

¹⁶ García Nossa (1976).

¹⁷ CEPAL, *op. cit.*, 140.

¹⁸ *Ídem*, 141.

¹⁹ Ortiz, *op. cit.*

²⁰ Kalmanovitz (2010), 234-238.

armada entre partidarios liberales y partidarios conservadores. Esta situación llevó a la radicalización de una parte del Partido Liberal, liderada por Jorge Eliecer Gaitán.

El proceso que condujo al liderazgo a Gaitán en el Partido Liberal estuvo definido por la elaboración de la "Plataforma Colón". El documento recoge los puntos del programa que fueron aprobados por la Convención Liberal de 1947. El "Plan Gaitán", al recoger los puntos de la "Plataforma Colón", recogió también la esencia respecto al cooperativismo. En concreto, el artículo XXXIV del documento identificó a las cooperativas como entidades para adjudicar tierras para la explotación de pequeños propietarios.²¹

De las reformas realizadas por el Partido Liberal durante el período de 1930 al 1945, la más controvertida y esperada fue la propuesta por la ley N° 200 de 1936, sobre el régimen de tierras. La ley se orientó hacia la modificación sustancial de la estructura agraria, pero sin entrar en la organización económica de la agricultura de Colombia, según se puede leer en los escritos del "Plan Gaitán".²² La elaboración del "Plan Gaitán" planteó una nueva forma de diseñar y planificar los procesos económicos, en los cuales participaron diversos especialistas de las diferentes ramas de la economía.²³

El "Plan Gaitán" consideró el problema de la tierra y el problema agrario como parte esencial del proyecto. Se planteó la adquisición de tierras por la Corporación Colombiana de Crédito, Fomento y Ahorro (institución propuesta por el Plan para liderar los procesos dentro de una economía mixta, con tendencias socialistas), que debería formar unidades agrarias como sistema básico de

producción. La organización de "estas unidades sería realizada a través de organizaciones cooperativas de tipo integral".²⁴

El pensamiento y las propuestas sobre el cooperativismo agrario en el "Plan Gaitán" se deben al análisis realizado de Antonio García Nossa durante los quince años de gobierno liberal. En el caso de las zonas naturales agrarias, la forma de colonización agraria según García Nossa no se dio por motivos individualistas del propietario o por la incapacidad de organización con los propietarios heterogéneos. El obstáculo para fomentar las cooperativas en estas zonas fue no considerar las colonias agrícolas como unidades de producción, lo que dificultó la aplicación de los elementos estratégicos del régimen democrático liberal, a saber: crédito personal, dirección de la inversión y coexistencia del Estado con formas jurídicas privadas para la administración de la empresa, además de la heterogeneidad de los intereses de los propietarios-asociados.

En el caso de los territorios indígenas, las comunidades indígenas fueron disueltas por el Estado liberal, y se las entendió como formas comunales de economía. La liquidación de los resguardos indígenas en la época llevó al aniquilamiento de una tradición colectiva y una drástica atomización de la tierra.²⁵

En agosto del 1944, Antonio García Nossa presentó al Consejo de Defensa Económica Nacional el Plan de Fomento Cooperativo y la modificación del régimen de la Superintendencia Nacional de Cooperativas. Las recomendaciones fueron dirigidas al fomento, a la dirección técnico-económica, a la dirección y ayuda financiera, a la vigilancia contable y legal, y a la coordinación,²⁶ al plantear

²¹ CEPAL, *op. cit.*, 142.

²² Gaitán (1985), 174-175

²³ Valencia (2008), 34.

²⁴ *Ídem*, 36-37.

²⁵ *Ídem*, 47.

²⁶ "El Fomento fue entendido como el planeamiento, prospectiva y organización de cooperativas, con la iniciativa

a la Superintendencia Nacional de Cooperativas como un organismo de dirección y fiscalización económica. De esta forma, se replanteaban las relaciones Estado-cooperativas bajo la redefinición del rol del Estado y de las formas organizativas.

Durante esta fase se da un crecimiento significativo de las cooperativas, gracias a la promoción y fomento cooperativo por parte de los actores involucrados. En un primer momento, el rol del Partido Liberal fue esencial para establecer el reconocimiento y el fomento institucional de las cooperativas. De igual modo, durante el gobierno del Partido Conservador, las cooperativas aumentaron en un porcentaje interanual mayor, como resultado de los procesos dinámicos de la economía industrial del país.

En 1951, durante el gobierno de Laureano Gómez, fue creada la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República. La Oficina fue creada después de la entrega del Informe Lauchilin Currie con el nombre “Bases de un programa de fomento para Colombia”, solicitado al Banco Internacional de Infraestructuras y Reestructuración por el Gobierno colombiano. El informe recomendó la ruta para tener un mayor crecimiento económico, una mejor distribución del ingreso y una mejor administración pública, para lo cual se proponía la creación de una entidad de planificación que contribuyera a acelerar el

del Estado o de personas privadas. La Dirección técnico-económica orientaba sobre procedimientos técnicos o comerciales a las cooperativas. La Dirección y ayuda financiera debía ser realizada por el Instituto Financiero de Cooperativas, encargado de la consecución y control de los fondos destinados a cooperativas, se eliminaba el Fondo Nacional Cooperativo evitando crear artificiosamente un Banco Cooperativo. La Vigilancia contable y legal sería ejercida por la Superintendencia, simplificada y especializada. La Coordinación debía organizar los movimientos cooperativos en federaciones económicas o territoriales, convirtiéndolas en un complemento del organismo estatal”, García Nossa, (1946, nota de lectura).

crecimiento como medio para disminuir la brecha entre el ingreso *per capita*.²⁷

La misión económica organizada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, a la que se le asignó la tarea de formular las bases de un programa coherente, emitió un informe en el cual reconocía los límites del análisis macroeconómico del país expuesto en el informe, basándose en las potencialidades de crecimiento del país.²⁸ Respecto al movimiento cooperativo colombiano, la misión reconoció el crecimiento del movimiento cooperativo al ser importante en la economía agrícola.²⁹

Dos hitos importantes de esta fase fueron la creación de un banco de cooperativas y un proceso de fomento educativo sobre las cooperativas. El decreto legislativo N° 2.642 del 19 de julio de 1948 creó un banco de cooperativas, cuando la Superintendencia de Cooperativas dependía del Ministerio de Comercio e Industria.³⁰ Así como para el fomento cooperativo, la expedición del decreto N° 1.646 de 1954, en su artículo 7, plantea la obligación de la educación cooperativa: “El Ministerio de Educación Nacional implantará la enseñanza de la doctrina cooperativa en la escuela primaria, secundaria y profesional y fomentará la fundación de cooperativas escolares”.³¹

En referencia a la planeación nacional, durante el Gobierno militar liderado por el general Rojas Pinilla (1953-1957), en 1954, se crea el Comité Nacional de Planeación.³² En 1958, se iniciará el proceso de planeación en Colombia con carácter más institucional. Pero, es al final de la presidencia de Alber-

²⁷ Rentería (2008).

²⁸ Banco de la República de Colombia (1951), pp. XV-XVI.

²⁹ Ídem, 98-99.

³⁰ Ídem, 90.

³¹ CEPAL, *op. cit.*, 142.

³² DNP (2008).

to Lleras Camargo que se presenta el primer plan de desarrollo, denominado Plan General de Desarrollo Económico y Social (también conocido como Plan Decenal).

Esta fase propuesta con el nombre de “El origen” concluye en los años finales de la década del 50, cuando empieza la época de la planeación que hemos considerado para analizar en profundidad. En los años 50, se empieza a constituir organizaciones de integración cooperativa que condicionarían las políticas de fomento hasta finales de los años 80.

En esta fase el movimiento cooperativo se caracterizó por tener una relación fuerte con el Estado. En el caso de los gobiernos del Partido Liberal, se generaron las primeras conexiones con el Estado y el movimiento sindical. En el caso específico de las políticas liberales, el movimiento cooperativo y sindical se platearon como motores del cambio social, político y económico al ser parte del “proceso de modernización del país”.³³

2^o FASE. “LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA HACIA EL DESARROLLO” DE 1959 A 1983.

La fase que se presenta a continuación incluye cuatro planes nacionales de desarrollo, que comprenden veinticuatro años y se caracteriza por el gobierno del Frente Nacional con una duración de dieciséis años.

A la luz de la R127 de 1966 de la OIT y las subsiguientes resoluciones de la Asamblea General, se pueden contextualizar dos proyectos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de asistencia técnica al Gobierno de Colombia. El primero fue formulado en 1976 desde la lógica de dotar a Colombia de un “Plan de desarrollo para el sector Cooperativo” (Proyecto Col. 76/016), del cual parti-

Los objetivos específicos del PLANDECOOP se dirigieron a la generación de empleo productivo, el incremento del nivel de ingreso y bienestar de la población, la descentralización económica del país, el fomento de mayores niveles de educación y capacitación laboral, la creación de condiciones de desarrollo cooperativo desde la autosuficiencia financiera y la dependencia gubernamental, el autofomento por parte del sector cooperativo y la concientización de la población sobre el cooperativismo.

ciparon la OIT y el Departamento Nacional de Cooperativas (DANCOOP). El objetivo del Proyecto Col. 076/016 fue fortalecer el movimiento cooperativo y las formas asociativas nacionales que estaban bajo el control de la Superintendencia de Cooperativas. El proyecto realizó diferentes acciones orientadas a “aumentar la capacidad para formular políticas, planes y programas para el desarrollo cooperativo; para identificar, formular, evaluar e implementar proyectos de diferentes líneas de actividad y formular políticas y planes sobre educación cooperativa”,³⁴ al recoger las recomendaciones de la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/3273/39 del año 1974 y la recomendación N° 127 de la OIT emitida el año 1966.

El proceso que inició el Proyecto Col. 076/016 fue único en Colombia. Estuvo precedido úni-

³³ Ídem, 148.

³⁴ Shujman (1980).

camente por la realización del Censo Cooperativo en 1975. El Censo permitió estructurar el Plan de Desarrollo para el Sector Cooperativo. El Proyecto Col. 076/016 inició la formulación del Plan de Desarrollo para el Sector Cooperativo³⁵ (desde ahora PLANDECOOP) con una visión a diez años. Los objetivos específicos del PLANDECOOP se dirigieron a la generación de empleo productivo, el incremento del nivel de ingreso y bienestar de la población, la descentralización económica del país, el fomento de mayores niveles de educación y capacitación laboral, la creación de condiciones de desarrollo cooperativo desde la autosuficiencia financiera y la dependencia gubernamental, el autofomento por parte del sector cooperativo y la concientización de la población sobre el cooperativismo.³⁶

A continuación se exponen los diferentes planes de desarrollo que condicionarían el fomento y promoción cooperativa durante la fase.

I. El "Plan decenal de desarrollo" (1961-1971).

El "Plan decenal de desarrollo" tenía el fundamento de que los colombianos y las colombianas poseían una "ilimitada libertad" para buscar su destino, al justificar por tanto el proceso de planeación en el cual estaba entrando el Estado para dirigir el desarrollo económico y social del país.

El plan ante las "deficiencias y las posibilidades de Colombia"³⁷ propone el incremento sustancial de la inversión pública, la redistribución del ingreso y la generación de empleo. La propuesta técnica se justificó en la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones, que en Colombia estuvo determinada por la capacidad exportadora de café y petróleo. Durante la década del

50 empezaron a emerger brechas entre las zonas rurales y las urbanas. Las zonas rurales y los pobladores rurales (campesinos minifundistas y asalariados) eran dependientes de la agricultura y sufrían de ingresos insuficientes. El diagnóstico evidenció que no existía gran separación entre los asalariados y los pequeños propietarios "ya que muchos obreros rurales poseen también tierras, aunque en cantidad mínima"³⁸.

Las estrategias se dirigían a mejorar las condiciones sociales de la década del 50, bajo la urgencia que plantaba la acumulación de problemas sociales. Para resolver los problemas, el plan se dirigía a desarrollar los recursos humanos para generar estabilidad política y social. Se propuso el Programa de Desarrollo Económico y Social como elemento sustancial con medidas de política económica dirigida a aumentar la productividad del país.³⁹

La anterior propuesta ratificaba la visión de las metas futuras para 1964, a través del Programa de Desarrollo Colombiano, que tenía la expectativa de duplicar el producto global del país en doce años, lo que fue reconocido como "un esfuerzo intensivo en todos los órdenes durante los próximos cuatro años".⁴⁰

En el diseño de las políticas públicas para las empresas cooperativas, el plan consideró más relevante el fomento de la acción comunal que el del movimiento cooperativo, justificado en la necesidad de poner en marcha un programa destinado al desarrollo de las comunidades de base. Por tanto, la acción comunal debía incorporar las comunidades a la vida activa de la Nación, al involucrar a las "comunidades" en el programa para generar las transformaciones sociales que se requerían.

³⁵ Lizarazo (1982).

³⁶ DANCOOP-PNUD-OIT (s.f.), 16-17.

³⁷ DNP (1961).

³⁸ Ídem.

³⁹ Ídem, en presentación del Plan.

⁴⁰ Ídem.

II. El plan “Las cuatro estrategias” (1971-1974).

El plan del gobierno de Misael Pastrana (último gobierno del Frente Nacional) buscó estimular la discusión sobre las cuatro estrategias que debían combatir el subdesarrollo del país. El gobierno de Misael Pastrana estuvo caracterizado por la estrategia de “colombianización del patrimonio del país”, definida desde el lema “Frente social: objetivo el pueblo”, y que vería su desarrollo en el Plan Nacional de Desarrollo, con el nombre de “Las cuatro estrategias” para combatir el subdesarrollo del país.⁴¹ La información relevante fue la capacidad del plan para estimular la discusión constructiva acerca de la realidad económica y social del país desde las estrategias propuestas, las cuales son: la concentración de recursos en la industria edificadora; el crecimiento de las exportaciones; el aumento de la productividad agraria y una mejor distribución “racional” de la propiedad rural; y la redistribución del ingreso basado en un sistema progresivo de impuestos.

El plan reconocía a los movimientos sociales y a la nueva situación rural creada con los cambios políticos, como también la incorporación de nuevas tecnologías en la producción, la modificación de las relaciones entre las veredas y los pueblos y el desplazamiento permanente ocurrido en el decenio de 1950. El plan mostraba que las organizaciones populares comunitarias y de usuarios se convirtieron en elementos asociativos y de poder social a nivel local al tener una dimensión más nacional y regional. Del mismo modo, los desplazamientos de población y la migración rural-urbana liberaron a la población del control tradicional de la comunidad vecinal o local.⁴²

En lo que se refiere al movimiento cooperativo (apartado 1.4 del plan) se recoge que el

El PLANDECOOP formuló cuatro estrategias, a saber: 1) mejorar los niveles de vida de la población; 2) fomentar el incremento de la importancia del sector cooperativo; 3) proporcionar al sector instrumentos necesarios para el desarrollo del sector cooperativo (sistema financiero integrado, fomento de cooperativas de grado superior, marco general educativo); y 4) incorporar activamente al Gobierno nacional en la dirección del desarrollo del sector cooperativo.

país tenía una experiencia amplia como movimiento cooperativo y que, con la actualización de la legislación cooperativa con el decreto N° 1.598 de 1963, el Estado debía facilitar su evolución, al limitar los requisitos legales para el funcionamiento de las empresas cooperativas.

Se reconoció que uno de los aspectos más importantes del desarrollo del movimiento cooperativo fue su integración en asociación de cooperativas (al existir veinte organismos de segundo grado). Era el caso del Instituto Nacional de Financiamiento Cooperativo (FINANCIACOOP) que con capital aportado por las mismas cooperativas (471 en 1970) financia a las cooperativas desde 1968-1969.

Las falencias identificadas por el plan eran causa de la marginalización del desarrollo comunitario y asociativo con respecto a las políticas de desarrollo, al darles un tratamiento residual a través de algunas dependencias administrativas que tenían limitada capacidad de acción. Se reconoció que los

⁴¹ DNP (1970).

⁴² Ídem

objetivos de los movimientos sociales (comunitario y asociativo) coincidían con las metas de desarrollo, lo cual representaba un punto importante en la configuración de la acción estatal y el respaldo por parte de los grupos u organizaciones de base.

En específico, el plan no realizó grandes propuestas, sino más bien fue un plan que puso en discusión una serie de diagnósticos sobre la situación social y económica del país, al realizar una aproximación retrospectiva del gobierno del Frente Nacional. Respecto a la formulación de políticas públicas, el período fue carente de documentos del Consejo Nacional de Planeación Económica y Social (CONPES) que recogiesen el rol y las funciones de las cooperativas u otras formas asociativas.

III. El plan "Para cerrar la brecha" (1974-1978).

El plan del gobierno Alfonso López Michelsen denominado "Para cerrar la brecha"⁴³ tuvo como objetivo cerrar las brechas que se generaron por el modelo tradicional de desarrollo, sobre todo entre el campo y la ciudad. La estrategia principal para cerrar las brechas fue la generación masiva de empleo productivo, al darle prioridad a la población rural que se consideraba excluida del proceso de modernización económico.

Durante este período, se da la segunda bonanza cafetera y la economía sufre una alta inflación. Los logros que caracterizaron a este gobierno fueron la generación de una nueva institucionalidad para respaldar la reforma agraria, de esta forma creó el Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras. Las brechas que fueron identificadas, y que pretendían reducir, fueron brechas entre el campo y la ciudad, la brecha entre los barrios ricos y los pobres, la brecha

entre quienes tienen acceso a los servicios de salud y educación, y los analfabetos y los desnutridos. Se propuso el crecimiento de la economía para reducir las brechas a través de la creación intensa de empleo productivo para el 50% más pobre de la sociedad colombiana.

El movimiento cooperativo se solapó al desarrollo del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN), y fue útil en la fase de comercialización de los productos a través del estímulo de la organización de los pequeños y medianos productores en una operación de comercialización conjunta. Así, se diseñaron objetivos para mejorar y reforzar las cadenas de comercialización por cooperativas y cajas de compensación y similares.

IV. El "Plan de integración nacional" (1978-1982).

El período del gobierno de Julio César Turbay (1978-1982) se destacó por la lucha contra los "movimientos rebeldes" que surgieron durante la década del 70. El plan denominado "Plan de integración nacional"⁴⁴ tuvo el objetivo de generar modelos de coordinación y armonización de políticas sectoriales en coherencia con la dirección programática institucional, legal y económica del Estado para la descentralización y la inversión en infraestructuras.

El período se caracteriza por la desaceleración de la economía, sobre todo en las previsiones para 1982, lo que fue interpretado por el documento CONPES N° 1.949 como la falta de dinamismo de la demanda agregada.⁴⁵ Para el sector agropecuario, en 1982 se diseñaron los lineamientos generales para hacer de la agroindustria un sector más competitivo y sólido, a través de incentivos que permitirían crear empresas de alta productividad y con un alto nivel tecnológico. Para ello, el CONPES N° 1.956 de 1982 diseñó

⁴³ DNP (1974).

⁴⁴ DNP (1978).

⁴⁵ DNP (1982a), 1.

el apoyo a través de la financiación de proyectos integrales que incluyeran producción y procesamiento de materias agropecuarias, dirigidas a la producción de alimentos.⁴⁶

La situación que vivió el gobierno de Turbay y que inspiró el plan fue la voluntad de armonizar las políticas sectoriales para otorgar una dirección programática a la estructura del Estado. La estrategia de armonización se dirigió a delinear una acción entre las regiones y la Nación para compartir los costos y los beneficios del desarrollo.

El plan puso atención a la política agropecuaria al diseñar cuatro estrategias para el sistema de producción y distribución de alimentos: 1) el incremento de la productividad; 2) el aumento de la eficiencia y la competencia del sistema de comercialización de los alimentos; 3) el desarrollo de las potencialidades agroindustriales del país; y 4) la formulación de una política de comercio exterior.

Respecto a las formas asociativas (también las cooperativas), se diseñó una medida de desarrollo industrial para otorgar licencias globales de importación, el suministro de crédito y la prestación de asistencia técnica a las empresas agroindustriales que se instalaran en ciudades intermedias y a las empresas que se dedicasen a la producción de alimentos de alto contenido nutricional y bajo costo, también a aquellas “formas asociativas” donde se integraban verticalmente la producción, el procesamiento y la distribución. El plan diseñó nuevos objetivos para el Plan de Desarrollo Rural Integral (DRI), como ejecutor de las políticas de sector agropecuario tanto en lo económico para aumentar la producción, como en lo social, al aumentar la oferta de servicios públicos para solucionar las necesidades básicas de los campesinos.⁴⁷

⁴⁶ DNP (1982b), 20.

En síntesis, desde una lógica continuista, el plan consideró las formas asociativas para generar desarrollo industrial en la producción de alimentos, al fomentar la integración vertical de la producción por parte del DRI. En lo específico, los subprogramas de DRI recogieron el rol de las cooperativas de Central de Cooperativas de la Reforma Agraria (CECORA) para la comercialización de los productos.

V. Primer CONPES dirigido al desarrollo cooperativo, CONPES N° 1.916 de 1982. En el año 1982, se publicó el CONPES N° 1.916⁴⁸ que contenía el Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo (PLANDECOOP), un trabajo de formulación conjunta entre el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas y el Departamento Nacional de Planeación, con la colaboración del movimiento cooperativo, la Organización Internacional del Trabajo y el Programa de Naciones Unidas de Desarrollo (OIT-PNUD), desde el Convenio Col. 076/010. En marzo de 1980, la redacción conjunta del Decálogo de la Nueva Política Cooperativa fue el precedente del CONPES N° 1.916 de 1982, como instrumento que dio garantías al proceso de formulación de las políticas públicas y la toma de decisiones, a través de la promoción del Comité Interinstitucional para la Promoción y el Desarrollo de Cooperativas y otras Formas de Economía Solidaria, reconocido por el decreto N° 2.620 de 1980.

El PLANDECOOP formuló cuatro estrategias,⁴⁹ a saber: 1) mejorar los niveles de vida de la población; 2) fomentar el incremento de la importancia del sector cooperativo; 3) proporcionar al sector instrumentos necesarios para el desarrollo del sector cooperativo

⁴⁷ La meta que tiene el DRI es cubrir un total de 157.000 familias campesinas en forma directa (con asistencia técnica, crédito, capacitación empresarial y comercialización).

⁴⁸ DNP (1982c)

⁴⁹ DANCOOP-PNUD-OIT, *op. cit.*, 19.

(sistema financiero integrado, fomento de cooperativas de grado superior, marco general educativo); y 4) incorporar activamente al Gobierno nacional en la dirección del desarrollo del sector cooperativo.

Los programas generales que se realizaron dentro del PLANDECOOP se orientaron al cumplimiento de las propias metas, en coherencia con la estrategia de utilización de los instrumentos.⁵⁰ De los programas formulados, se destacó el programa de organización interna del DANCOOP, que seguía la exigencia para la ejecución del PLANDECOOP, así como la diferenciación entre el fomento y la promoción cooperativa.⁵¹ El documento CONPES N° 1.916 crea la Comisión de Concertación del Desarrollo Cooperativo (decreto N° 2.873 de 1982) con el objetivo de velar por el cumplimiento del PLANDECOOP.

Implicaciones y observaciones de la fase. En relación a los nuevos instrumentos normativos que se distinguen en esta fase, se considera el decreto ley N° 1.598 de 1963, que introdujo la especialización cooperativa como característica de las cooperativas de ahorro y crédito. Desde este decreto, emerge una fuerte instrumentalización del movimiento cooperativo por parte del Estado, lo que da inicio a un proceso de relaciones de reconocimiento en momentos específicos y en sectores determinados.

La importancia del decreto ley N° 1.598 de 1963 fue sustancial para el movimiento cooperativo colombiano ya que el decreto se formuló desde una consciencia de movimiento cooperativo aunque tuvo una participación reducida de aquellos “cooperólogos” (sic) definidos así por Rodrigo Parra.⁵² El decreto N° 1.598 de 1963 recogió toda la normatividad referida a las cooperativas e impulsó nuevos

programas de fomento, como también generó el nuevo sustrato para el fomento cooperativo desde la instrumentalización de las cooperativas por parte del INCORA y el IDEMA, para mejorar las condiciones del campesinado, al final de los años 60. Asimismo, se restituyeron a la Superintendencia Nacional de Cooperativas sus funciones como organismo independiente con el decreto N° 1.587 de 1963, y el decreto N° 1.630 de 1963 expidió normas sobre el fomento y la financiación de las cooperativas.⁵³

En esta fase, encontramos específicas políticas públicas que favorecieron el crecimiento de empresas cooperativas en los años 60 para la reforma agraria, sostenida por otras leyes que estimularon desde décadas el conocimiento cooperativo. Un ejemplo es la ley N° 115 de 1959 que ordenó la obligatoriedad de la enseñanza del cooperativismo en las instituciones de enseñanza, desde las escuelas rurales hasta la universidad. En relación a la necesidad de ampliar las acciones del Estado, se reconocen otras formas asociativas, como las Juntas de Acción Comunal con la ley N° 19 de 1959 y la ley N° 81 de 1958 sobre fomento de las cooperativas indígenas.

La fase tiene resultados cuantitativamente positivos en el fomento cooperativo por parte del mismo movimiento cooperativo en el país y por tanto de la legitimación de las cooperativas como modelo de empresas en el mercado. La fase se inicia con la creación de la Unión Cooperativa Nacional de Crédito (1959), seguida de la creación de la Asociación Colombiana de Cooperativas (1960). En referencia a la institucionalidad pública para el cooperativismo en el país, la ley N° 24 de 1981 transformaría la Superintendencia Nacional de Cooperativas en Departamento Nacional de Cooperativas (DANCOOP), y le otorgaría competencias de

⁵⁰ Ídem, 19.

⁵¹ DNP (1982c), 15.

⁵² CEPAL, *op. cit.*, 144.

⁵³ Bedoya y Caruso (2006), 48-49.

fomento, fortalecimiento y supervisión en el “sector de la economía solidaria”.

3º FASE. “LA INTEGRACIÓN HACIA LA GLOBALIZACIÓN” DE 1983 A 2002.

La fase destaca por la implementación de proyectos de cooperación internacional importantes. El proyecto de la Organización Internacional del Trabajo (Col. 84/010) para el “Apoyo a las políticas del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas (DANCOOP)” y el Proyecto de Microempresas Asociativas (Col. 87/004/AL/01/11).

De los dos proyectos anteriores saldrían diferentes propuestas para la actualización de la legislación cooperativa en 1988. Con la ley Nº 79 de 1988 se reconocieron y legalizaron formas cooperativas con un rol relevante en el desarrollo de la economía cooperativa del país, a saber, las precooperativas. Además, al considerar las recomendaciones con la ley Nº 79, se dio impulso a las cooperativas de ahorro y crédito.

El período es importante porque la cooperación internacional continuó la implementación de proyectos. En 1992, se iniciaron los trabajos del Programa de Desarrollo Empresarial Participativo, denominado Proyecto Col. 92/005. En el proyecto participaron varias entidades (Departamento Nacional de Planeación, Servicio Nacional de Aprendizaje, Instituto Colombia de Reforma Agraria y el DANCOOP). El proyecto se basó en el desarrollo de una metodología específica (metodología DEP)⁵⁴, diseñada para ser aplicada a todo tipo de organizaciones en las comunidades, y buscaba la participación comprometida de los beneficiarios que eran incluidos en la toma de decisiones a partir de su compromiso en los proyectos.

La crisis financiera fue una de las crisis más graves que había vivido el movimiento cooperativo hasta el momento, sea por su dimensión económica como de reputación.

La crisis, a diferencia de otras anteriores generó desconfianza en el movimiento cooperativo, visto como una forma de hacer empresa desligada de la base asociativa y, por lo tanto, no como movimiento social que aplicase los principios y valores de la Declaración de la Alianza Cooperativa Internacional de 1995.

El Proyecto Col. 92/005 siguió la tradición de los proyectos vistos en la anterior fase, es decir, el Proyecto Col. 76/010, el Col. 84/010 y el Col. 087/004. En concreto, recogió las experiencias del Col. 087/004 sobre la promoción y constitución de microempresas asociativas, con el objetivo final de crear una metodología de desarrollo empresarial participativo y asociativo. La herramienta metodológica DEP fue implementada por diferentes organizaciones no gubernamentales en todo el territorio nacional, a través del ofrecimiento de asistencia y capacitación técnica. La metodología DEP, en definitiva, se proponía promover la gestión de empresas asociativas rurales y urbanas mediante un proceso participativo, dirigido a adecuar la estructura empresarial al capacitar a los miembros de la cooperativa a tomar decisiones relacionadas al desarrollo de la empresa.⁵⁵

⁵⁴ Desarrollo empresarial participativo.

⁵⁵ Sarmiento Anzola *et al.* (1994).

Asimismo, durante esta fase se dieron cambios significativos en Colombia. En 1991, se promulgó la Constitución Política Nacional. A partir de la Constitución se dio un nuevo proceso de “apertura económica” caracterizado por la privatización y modernización del Estado desde una intervención neoliberal, tanto en las políticas económicas como en las políticas sociales.

Durante los años posteriores a la Constitución política se realizó una reestructuración de las políticas económicas, con transformaciones en la institucionalidad económica del país. Las políticas sociales se orientaron a la realización de acuerdos con la sociedad civil, bajo formas de organizaciones no gubernamentales. Se deberá esperar al gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) para el diseño de nuevas políticas sociales y económicas orientadas al cambio y la transformación social. De otra forma, Andrés Pastrana (1998-2002) formuló el plan denominado “Cambio para construir la paz”, con el objetivo de buscar la paz como elemento común a todo el proyecto de Gobierno.

Esta fase se caracterizó por el inicio de la apertura económica y las diferentes reformas de la década para ajustarse a la dimensión internacional de los mercados globales. Las reformas efectuadas “generarían choques distributivos de grandes proporciones (...), produjeron en su conjunto un deterioro moderado en la distribución primaria del ingreso. La más fuerte y permanente fue la ampliación de la brecha rural-urbana”.⁵⁶

I. El plan “Cambio con equidad”⁵⁷ (1983-1987).

En este plan el Gobierno se propuso fortalecer los sectores productivos a través de la integración económica. El propósito general fue lograr el cambio dentro de un marco de

equidad que junto al crecimiento deberían constituir la estabilización y la reactivación económica. El plan realizó una distinción sobre el progreso del país que debía darse desde parámetros de participación comunitaria. El plan tuvo como propósito general lograr la estabilización económica. Para ello formuló tres grandes actividades: 1) el ordenamiento del cambio social; 2) la reactivación económica; y 3) la consolidación del desarrollo económico, que deberían ser realizadas dentro de un marco de equidad y crecimiento.

Respecto a los objetivos de la política pública para las cooperativas, se vincularon directamente a la política de trabajo y seguridad social. El objetivo destacado fue el fortalecimiento de las cooperativas de producción y vivienda en toda la Nación. De igual manera, dentro del apartado “Apoyo a grupos vulnerables”, el plan formuló que el Gobierno diseñaría un Plan de Fomento de Pequeñas Empresas (ejecutado por el Servicio Nacional de Aprendizaje) y se impulsaría el Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo.

II. El plan “Plan de economía social”⁵⁸ (1987-1991).

El plan buscó asegurar que el crecimiento económico cumpliera una función social y que el desarrollo social fuese un factor de crecimiento. Se alineó el estilo de desarrollo desde un enfoque integral. Si consideramos lo anterior, se mantuvo una dimensión conservadora con las políticas anteriores y la planificación se orientó a la estabilidad económica. Un elemento importante fue el fortalecimiento de la democracia a nivel local y el incrementó de la capacidad de intervención del Estado en la vida nacional. Esta línea de trabajo estaba

⁵⁶ Ocampo (2007), 410.

⁵⁷ DNP (1982d).

⁵⁸ El concepto de “economía social” utilizado por el plan está relacionado a la “economía social de mercado”, orientada a aumentar y a mejorar las condiciones laborales, al asegurar el crecimiento económico, es decir, asegurarse que las tasas de crecimiento tengan una función social y se pueda percibir también un desarrollo social, lo que representa un factor del crecimiento del país.

respaldada por la voluntad del ejecutivo para la participación de la comunidad en la ejecución y evaluación de las acciones.

Para alcanzar los resultados, se diseñó el Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta, que se orientó a fortalecer las organizaciones autónomas, estructuradas en torno a uno o a varios de los programas previstos, tales como juntas de acción comunal, asociaciones de padres de familia, comités comunitarios de salud, asociaciones de vecinos y gremios de microempresarios.⁵⁹

La política pública dirigida a la economía solidaria y a las cooperativas se centró en la generación directa de empleo desde los programas de desarrollo social y a la creación de nuevos puestos de trabajo a través de la contratación de obras de beneficio social en las comunidades organizadas bajo formas asociativas y empresas comunales y autogestionarias. En concreto, el Gobierno nacional se orientó a apoyar el desarrollo y el impulso de las cooperativas de producción, dentro de los programas sectoriales para el desarrollo social que se encontraban en la sección de las políticas de empleo e ingresos.

III. El plan “Revolución pacífica” (1990-1994).

El plan “Revolución pacífica” se diseñó como instrumento para dar norte a las acciones del Gobierno sobre todo en su dimensión económica. Su carácter netamente económico diseñó diversas reformas legislativas y proyectos de inversión para que el país tuviera “una economía más eficiente y productiva, donde habrá nuevas oportunidades para los ciudadanos”.⁶⁰ Una de las reformas más importantes fue la del sistema de salud, realizada por la ley N° 100 de 1993. Así, se creó un sistema de seguridad social integral, siendo

el primer paso para la privatización del sistema de salud colombiano.

Los grandes cambios estructurales que fueron identificados por el plan fueron considerados como elementos para dinamizar el crecimiento económico y hacer más competitiva la economía del país, al abrir sus puertas, profundizar el proceso de descentralización y buscar la mayor participación del sector privado. El plan no diseñó ninguna estrategia para la economía solidaria o el movimiento cooperativo, se orientó únicamente a las organizaciones no gubernamentales y otras formas privadas de asociación.

IV. El plan “El salto social” (1994-1998).⁶¹ A diferencia del plan anterior, conjugó la dimensión social y económica con la consideración de entender el Estado como una empresa de desarrollo social. En la introducción, del plan definió la necesidad de generar desarrollo social y aumentar la competitividad económica, al ser protagonista la política social.

Para Ocampo,⁶² la diferencia del plan “El salto social” con el plan “La revolución pacífica” fue la vuelta a políticas sectoriales y a su reconocimiento institucional como medidas específicas de regulación e intervención en la economía. De hecho, los lineamientos económicos consolidaron procesos de transformación iniciados con la “apertura económica”, como fue la articulación de un régimen comercial abierto y la participación privada en áreas reservadas al Estado. En cambio, al Estado se le dieron funciones esenciales para orientar el desarrollo, a través de la redefinición de mecanismos tradicionales de acción pública y del diseño de instrumentos enteramente nuevos. El argumento central fue la necesidad de conciliar el crecimiento con la

⁵⁹ DNP (1986).

⁶⁰ DNP (1990).

⁶¹ DNP (1994).

⁶² Ocampo, *op. cit.*

equidad, para ello se centró en tres pilares: educación, empleo y competitividad.

La política para la economía solidaria y las empresas cooperativas se circunscribió a la estrategia de una política de fomento a la economía solidaria y a la pequeña propiedad, y fue entendida como una palanca de generación de empleo productivo y de democratización de la propiedad.

De igual manera, para el fomento del empleo se orientó a apoyar a la pequeña propiedad y la economía solidaria a través de la generación y el mejoramiento del empleo y los ingresos, especialmente de los grupos más pobres, tanto en zonas urbanas como rurales. Las estrategias de fomento de economía solidaria y la pequeña propiedad para aumentar el empleo se diseñaron desde el acceso a los recursos productivos y mercados.

El plan recogió las sugerencias y planteamientos de las resoluciones de la Asamblea de las Naciones Unidas respecto a los logros de las cooperativas en la generación de bienestar social (A/RES/47/90 de 1993) y argumentó que la economía solidaria y el cooperativismo tenían impactos en la generación del empleo. La importancia del Plan Nacional de Desarrollo radica en que introdujo dentro del Plan de Empleo Urbano el fomento de la economía solidaria, al considerarla un instrumento coherente con la generación de empleo productivo y democratización de la propiedad que pretendía el Plan.

V. El plan “Cambio para construir la paz” (1998-2002). El plan “Cambio para construir la paz”⁶³ se basó en tres pilares: 1) la continuidad de la descentralización –objetivo de anteriores planes–; 2) la capacidad de construir tejido social en los territorios; y 3) la

orientación al cambio institucional con una visión de conseguir la paz y la reactivación de la producción.

Los tres pilares definieron las políticas públicas del gobierno de Andrés Pastrana en las negociaciones que se iniciaron con la guerrilla, bajo la promesa al país de conseguir la paz. Se consideró que el tejido social debía ser modificado, ya que mientras existiera conflicto armado y nepotismo sería imposible lograr la cohesión social y por tanto disminuir los índices de pobreza, de desempleo y las grandes desigualdades sociales.

El período del plan se caracterizó por la situación de “emergencia económica” ya que, en relación a las entidades financieras, debido a la evolución adversa de las tasas de cambio monetario y junto con la desaceleración de la actividad económica, hizo que el sistema financiero disminuyera sus activos productivos, el cual se orientó a captar recursos a corto plazo con altos costos.

La situación de crisis financiera vio involucradas también a las cooperativas de ahorro y crédito. Esto implicó la toma de medidas específicas, lo que introdujo en la ley N° 454 de 1998 medidas de regulación para las cooperativas de ahorro y crédito, así como una nueva institucionalidad específica para su supervisión y control, además de la nueva institucionalidad del DANCOOP que se recomendaba desde el CONPES N° 2.823 de 1995. También, el plan formuló la asistencia técnica y la transferencia metodológica para la puesta en marcha y ejecución de las “empresas asociativas de trabajo” y las “cooperativas de trabajo asociado” desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a nivel local a través del Programa de Desarrollo Empresarial Participativo.⁶⁴

⁶³ DNP (1998).

⁶⁴ Ídem, 100.

La política dirigida a la economía solidaria se relacionó con un aumento del capital social en la medida que la cultura de la producción de las organizaciones solidarias podía mejorar el tejido social. Así bien, el plan se orientó a diseñar una política en la cual la sociedad civil tenía un rol fundamental para promover la participación económica del “sector solidario” en el ámbito rural y urbano. Por tanto, el rol de economía solidaria se definió y concibió desde la complementariedad con las funciones del Estado, y fue el primer plan que se expresa claramente al respecto.

VI. Segundo CONPES para la economía solidaria para su modernización y desarrollo.

CONPES N° 2.823 de 1995. Este CONPES estuvo dirigido totalmente al sector solidario, bajo el título “Política de modernización y desarrollo del sector de economía solidaria”. El CONPES reconoció la contribución en el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos en línea con la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES47/90 de 1993 y recogió la recomendación de la resolución A/RES/49/155 de 1995 dirigida a formular estrategias para que se fortaleciesen las cooperativas. De tal manera, expresó que el desarrollo de la economía solidaria aumentaría la productividad del país y facilitaría a la población pobre el acceso a recursos mediante la asociatividad empresarial, al democratizar la propiedad en una combinación de eficiencia económica y social.⁶⁵

Los elementos más relevantes que formuló el CONPES N° 2.823 fueron la reestructuración de las instituciones de fomento y supervisión. La modernización se justificó desde la incapacidad del DANCOOP para realizar las funciones asignadas.⁶⁶ La modernización institucional implicó el diseño del Departamento Admi-

nistrativo Nacional de la Economía Solidaria (DANSOCIAL) como una transformación del DANCOOP, con las funciones de planeación, regulación y evaluación de políticas y programas dirigidos a las organizaciones solidarias.⁶⁷ A su vez, el control, la inspección y la vigilancia de las organizaciones solidarias se encargan a la Superintendencia, que en un primer momento estuvo adscrita al DANSOCIAL, y cuya principal función sería salvaguardar la naturaleza solidaria de las organizaciones solidarias.

El CONPES N° 2.823 formuló la política de promoción y desarrollo para el “sector de la economía solidaria”, al orientarla a la modernización y al fortalecimiento empresarial, para potenciar la dinámica participativa de los miembros de las organizaciones solidarias en consonancia con el modelo de desarrollo humano sostenible del plan “El salto social”.⁶⁸ En fin, el CONPES N° 2.823 formuló una serie de acciones dirigidas al DNP, al DANCOOP y al CONPES, orientadas a facilitar y agilizar en la práctica el proceso de modernización y desarrollo del “sector de economía solidaria”.⁶⁹

VII. Implicaciones y observaciones sobre la fase.

Al inicio de la fase “La evolución hacia la globalización”, se promulga la Constitución Política de Colombia (1991) y se realiza un reconocimiento de las cooperativas, de los fondos de empleados y de las mutuales. Estas organizaciones serán denominadas “organizaciones solidarias”, bajo la conceptualización de la propiedad colectiva. Pero, la Constitución, respecto a la solidaridad, va más allá y coloca la solidaridad como uno de los pilares fundamentales del Estado social de derecho en el cual se define Colombia:

Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República

⁶⁵ DNP (1995), 2.

⁶⁶ Ídem, 10.

⁶⁷ Ídem, 11.

⁶⁸ Ídem, 13.

⁶⁹ Ídem, 18-19.

unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Así bien, la Constitución reconoce la solidaridad y la forma de las organizaciones solidarias en diferentes artículos. En primer lugar, el artículo 38 reconoce el derecho a la libertad de asociación, y el artículo 51 reconoce el derecho a una vivienda digna, al identificar las formas asociativas como formas para ejecutar los programas de vivienda. El artículo 58 reconoce que el Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. El artículo 60 especifica que el Estado, cuando enajene su participación en una empresa, ofrecerá la titularidad de sus acciones también a las organizaciones solidarias, al promover así el acceso a la propiedad. El artículo 64 define como deber del Estado la promoción del acceso progresivo a la tierra de los trabajadores y de las trabajadoras agrarios en forma individual o asociativa. Así también, el artículo 33 detalla la importancia de las “organizaciones solidarias” para el desarrollo de la comunidad, al implicar un esfuerzo por parte del Estado para soportar el sector y promover sus formas de organizaciones asociativas y solidarias, a través del fomento, promoción y fortalecimiento (artículo 333, coma 3 de la Constitución política).

El proceso de reconocimiento en la Constitución política de Colombia respecto a las cooperativas, así como en las Naciones Unidas, se encuentra reconocido en la formulación del CONPES N° 2.823 de 1995 y en la promulgación de la ley N° 454 de 1998.

Al considerar los datos de las organizaciones que se registraron en el SIGCOOP a partir de 1999, la dinámica se puede sintetizar como

una evolución constante a pesar de la crisis financiera. Se evidencia un incremento en la constitución de organizaciones en 1996 y 1997, en gran parte cooperativas de ahorro y crédito, como se vería también en los fondos de empleados, debido a la necesidad coyuntural de financiación de las familias que se daba en Colombia.

El hecho significativo que se evidencia es el incremento del número de organizaciones solidarias (cooperativas y fondos de empleados y empleadas) que se vio duplicado en el último decenio que conforma la fase. Esto fue debido a la crisis financiera y el efecto en la legislación para supervisar y regular las cooperativas con actividad financiera, aunque la nueva institucionalidad fue aplicada a destiempo.

La crisis financiera fue una de las crisis más graves que había vivido el movimiento cooperativo hasta el momento, sea por su dimensión económica como de reputación. La crisis, a diferencia de otras anteriores (generadas en particular modo por el intervencionismo y la necesidad de fomento por parte del Estado en periodos anteriormente ya analizados), generó desconfianza en el movimiento cooperativo, visto como una forma de hacer empresa desligada de la base asociativa y, por lo tanto, no como movimiento social que aplicase los principios y valores de la Declaración de la Alianza Cooperativa Internacional de 1995. En síntesis, la crisis afectó de manera especial a las cooperativas grandes, “que habían acumulado más rasgos degenerativos (...), el problema se agravó por el trato desfavorable de la normativa legal para el cooperativismo respecto al resto del sector financiero”.⁷⁰

El CONPES N° 2.823⁷¹ estableció la nueva institucionalidad e inició el proceso de im-

⁷⁰ Coque (2005), 110.

⁷¹ DNP (1995).

plementación con el decreto N° 1.688 de 1997 que suprimió las dependencias del DANCOOP. La ley N° 454 de 1998 dio vida al Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (DANSOCIAL) y consolidó la nueva estructura institucional para la economía solidaria, con dos entidades específicas para el fomento y la representación de la economía solidaria, el Consejo Nacional de la Economía Solidaria (CONES) y el Fondo de Fomento de la Economía Solidaria (FONES). En cambio, separó la función de fomento y fortalecimiento de la supervisión y el control al crear la Superintendencia de Economía Solidaria (Supersolidaria) como una entidad adscrita al Ministerio de Hacienda. Esta decisión fue condicionada por la crisis financiera, ya que en un primer momento la estructura del DANSOCIAL comprendía las funciones de supervisión y control realizadas por la Supersolidaria como sección adscrita.

Respecto al control y la vigilancia de las formas cooperativas de ahorro y crédito, se promulgaron dos decretos orientados a reglamentar la actividad financiera y asegurar las entidades cooperativas, a saber, el decreto N° 1.134 de 1998, que reglamenta la actividad de ahorro y crédito, y dictan normas más rigurosas para el ejercicio de la actividad financiera de las cooperativas, y el decreto N° 2.206 (también de 1998) que crea el Fondo de Garantías de las Entidades Cooperativas (FOGACOO), para dar mayor seguridad al mercado y la defensa del consumidor.

La lenta reestructuración de la institucionalidad, iniciada con el CONPES N° 2.823 de 1995, supuso un anquilosamiento del fomento y vigilancia acorde con la necesidad que se estaba viviendo en la economía colombiana. El establecimiento de la nueva institucionalidad del DANSOCIAL finalizaría en el 2003 con el decreto N° 1.798. En cambio, la estructura de la Superintendencia no

Las políticas públicas nacionales que se formularon entre las décadas del 60 y 90 tuvieron como resultado la legitimación económica y social las cooperativas. De igual manera, la acción como movimiento cooperativo tomó forma e incidió en su propio reconocimiento. Fueron treinta años en los cuales las organizaciones internacionales y los expertos acompañaron a las entidades públicas.

sería finalizada hasta el decreto N° 689 de 2005, en el cual se establecieron las funciones de la oficina asesora de planeación. La organización de la estructura de la Superintendencia inició con el decreto N° 1.401 de 1999 y supuso la necesidad de seis años para su pleno y total funcionamiento.

Implicaciones y observaciones sobre la fase.

Se consolida el concepto de economía solidaria en Colombia, creado desde la institucionalidad del PLANDECOOP con el Comité Interinstitucional para la Promoción y el Desarrollo de Cooperativas y la Economía Solidaria (decreto N° 2.620 de 1980). La fase se caracteriza por la amplia legitimación de la economía solidaria como forma de empresa. El 4 de agosto de 1986, el decreto N° 2.536 institucionaliza el concepto de economía solidaria, y lo define como "sector conformado por una franja de organizaciones de tipo participativo abierto y otras formas asociativas (...) de un amplio criterio democrático participativo". El decreto sirvió para dar impulso al proceso de política pública, sobre todo para redactar y promulgar la ley N° 79 de 1988, y otra normativa específica para las organizaciones de la economía solidaria. La ley N° 79 de 1988, des-

pués de las modificaciones y reestructuraciones realizadas entre los 1963-1974, se estableció como un nuevo reconocimiento del modelo cooperativo. El objetivo de la ley fue generar un marco auténtico con la capacidad de propiciar el fomento y fortalecimiento de las cooperativas a nivel nacional, tanto a nivel social como económico.

El mismo CONPES N° 2.823 de 1995, dentro de la estrategia de modernización y desarrollo de la economía solidaria, incluiría la economía solidaria en diferentes políticas públicas nacionales como instrumento del Estado. El CONPES N° 2.823 de 1995 dio forma teórica al concepto de "sistema de economía solidaria" en el país, bajo la consideración de los trabajos ya realizados durante las fases de la "planificación estrategia e integración hacia el desarrollo". Esta conceptualización fue recogida por la ley N° 454 de 1998, y definió teóricamente el conjunto de las organizaciones solidarias.

Durante los años 1997 y 1998, se pusieron en evidencia las ineficiencias en el control y la supervisión de las cooperativas definida por la ley N° 79 de 1988. La función del Consejo Nacional de Cooperativas, creada por el artículo 139 de la ley N° 79, era orientar y expedir normas para el desarrollo del sector cooperativo como órgano consultor y asesor del Gobierno. La situación que se vio durante la crisis indica que no fue operativo.

De igual manera, la ley N° 454 de 1998 diseñó un espacio consultivo del Estado sobre la economía solidaria, al crear el Consejo Nacional de la Economía Solidaria (CONES), que se orientaba a apoyar a la economía solidaria y al Gobierno en la formulación y coordinación a nivel nacional. El CONES, al igual que el Consejo Nacional Cooperativo, tiene competencias en el ciclo de las políticas públicas, y puede ser interpretado como un espacio de

agregación de las entidades de la economía solidaria, incluso a nivel departamental y municipal. Aunque durante la fase se generaron diversos instrumentos normativos orientados al fomento, promoción y protección de las organizaciones de propiedad solidaria, se demostró la incapacidad de operar la reestructuración, y se vio comprometida la ejecución de las funciones de la nueva institucionalidad del DANSOCIAL y la Supersolidaria.

CONCLUSIONES

Durante los años iniciales, identificados en la fase "El origen", las políticas de fomento cooperativo se orientaron a organizar el mercado, y procuraron su desarrollo económico como estructuras económicas. El reconocimiento por parte del Estado se dirigía a su capacidad como agentes económicos en determinados sectores. Las relaciones del Estado con las cooperativas estaban determinadas por las funciones institucionales de la Superintendencia de Cooperativas, para dirigir y ejecutar la política cooperativista del Gobierno, además del ejercicio de vigilancia e inspección. La transformación dio nuevas funciones para coordinarse con la nueva realidad que emergía desde la integración económica y política de las cooperativas.

Hasta los años 60, las políticas públicas garantizaron la legitimidad económica de las cooperativas. La acción del Estado dio validez a las cooperativas como instrumentos de mercado, y fueron promocionadas en diferentes sectores económicos, pero al no existir una institucionalidad pública resultó difícil mantener la coherencia y la continuidad de las medidas, lo que restó legitimidad social a la propuesta cooperativa.

A partir de la transformación de la Superintendencia, se evidenció la fuerte incidencia que tuvieron las organizaciones internacio-

nales en la formulación y acompañamiento de políticas públicas, sobre todo desde inicios de la década del 60 hasta el inicio de los años 90. En estas tres décadas, evolucionó la institucionalidad para ser reconocida y legitimada por la acción del Estado en políticas de desarrollo económico que definirían la trayectoria de las políticas públicas, sobre todo en el proceso de su formulación caracterizado por la planificación estratégica y por la integración entre actores.

Las políticas públicas nacionales que se formularon entre las décadas del 60 y 90 tuvieron como resultado la legitimación económica y social las cooperativas. De igual manera, la acción como movimiento cooperativo tomó forma e incidió en su propio reconocimiento. Fueron treinta años en los cuales las organizaciones internacionales y los expertos acompañaron a las entidades públicas. Los dos CONPES analizados otorgaron validez social y económica a las cooperativas y por ende al sistema de economía solidaria, y comenzaron a ser reconocido por el Estado.

La institucionalidad a partir de los años 80, proveniente de los proyectos implementados por las agencias de las Naciones Unidas y con la asistencia de expertos nacionales e internacionales, hizo evidente las modificaciones en las acciones de coordinación y la integración entre actores, así como el rol del órgano consultivo del Gobierno, como se evidencia en el grado de volatilidad y cambio en los espacios formulados para tal fin: Comité Interinstitucional para la Promoción y el Desarrollo de Cooperativas y otras Formas de Economía Solidaria (decreto N° 2.620 de 1980) y la Comisión de Concertación del Desarrollo Cooperativo (decreto N° 2.873 de 1982). Esta situación se replicaría también cuatro años después entre el Consejo Nacional de Economía Solidaria (decreto N° 2.536 de 1986) y el Consejo Nacional Cooperativo (ley N° 79 de 1988).

Los anteriores espacios e instituciones de toma de consulta tenían funciones que no incidían en la formulación de los planes nacionales de desarrollo por lo que no garantizaron la continuidad de la legitimidad política de las cooperativas y de la economía solidaria. Pero, fueron evidentes las implicaciones en la formulación de los documentos CONPES, y fueron reconocidos como agentes de desarrollo social y económico. Por lo tanto, el fomento y promoción durante el siglo XX de la economía solidaria y de las empresas cooperativas en Colombia se determinó por la agenda y las intenciones de los diferentes gobiernos, al crear espacios de participación únicamente orientados a la coordinación o de consulta, donde la concertación público-privada se ha tenido en cuenta únicamente durante el período de duración de la Comisión creada para hacer seguimiento al PLANDECOOP (1982).

Los cambios producidos en la década del 80 y la evolución de las instituciones de fomento y protección fueron legitimados políticamente por la Constitución de 1991, y posteriormente desarrollados por el documento CONPES N° 2.823 de 1995, con el objetivo de modernizar la economía solidaria del país.

La década del 90 planteó una adaptación a nuevos contextos socioeconómicos de gran dinamismo para las cooperativas al favorecer la evolución de las empresas cooperativas hacia la globalización. En las dinámicas socioeconómicas, incidieron diversos agentes públicos y privados, al ejercer el fomento y la promoción cooperativa. Es el caso evidente de la aplicación de la metodología de desarrollo empresarial participativo (DEP), introducida en el CONPES N° 2.823 de 1995 para su aplicación por parte de diferentes agentes con el objetivo de favorecer el desarrollo rural, lo que produjo un aumento de cooperativas y precooperativas de trabajo asociado al finalizar el siglo XX, sin un control

de la forma asociativa por parte de la institucionalidad creada a tal fin.

En conclusión, el análisis de trayectoria de las políticas públicas nacionales en el siglo XX para legitimar las empresas cooperativas ofrece elementos que definen la legitimidad cooperativa a través de la instrumenta-

lización del Estado. Esta legitimidad se basa fundamentalmente en conseguir objetivos de los Gobiernos y que a través de los planes nacionales de desarrollo establezcan las políticas públicas que legitiman instrumentalmente las empresas cooperativas, como un instrumento a fomentar y fortalecer ante las coyunturas sociales y económicas del país.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco de la República de Colombia. "Bases de un programa de fomento para Colombia. Informe de una Misión dirigida por Lauchlin Currie". Bogotá: Banco de la República, 1951.
- Bedoya, Rocío y Caruso, Natalia. *Hacia un balance de las cooperativas de trabajo asociado*. Medellín: Escuela Nacional Sindical, 2006.
- Castillo, Darío et al. *Políticas públicas y cooperativismo en Colombia. 30 años de encuentros y desencuentros*. Bogotá: IEMP Ediciones, 2011.
- Dávila, Ricardo, Monsalve, Alveiro, Rodríguez, Néstor y Sánchez Álvarez, César. *Cooperativismo e internacionalización*. Bogotá: IEMP Ediciones, 2013.
- CEPAL. *Cooperativismo latinoamericano*. Santiago de Chile: CEPAL, 1989.
- Coque, Jorge. *Compartir soluciones: las cooperativas como factor de desarrollo en zonas desfavorecidas*. Madrid: Consejo Económico y Social, 2005.
- Cracogna, Dante y De Lisio, Claudia. *Políticas públicas en materia de cooperativas*. Buenos Aires: Intercoop, 2008.
- DANCOOP-PNUD-OIT. "Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo". Bogotá, s.f.
- DNP. "Plan Nacional de Desarrollo 1961-1970. Plan General de Desarrollo Económico y Social - Alberto Lleras Camargo". Bogotá: DNP, 1961.
- "Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974. Las cuatro estrategias - Misael Pastrana". Bogotá: DNP, 1970.
- "Plan Nacional de Desarrollo 1974-1978. Para cerrar la brecha - Alfonso López Pumarejo". Bogotá: DNP, 1974.
- "Plan Nacional de Desarrollo 1978-1982. Plan de integración social - Julio César Turbay". Bogotá: DNP, 1978.
- "Documento CONPES - 1949. Reflexiones sobre política económica". Bogotá: DNP, 1982a.
- "Documento CONPES - 1956. Documento general de conciliación de la política económica y de los objetivos de desarrollo". Bogotá: DNP, 1982b.
- "Documento CONPES - 1916. Plan nacional de desarrollo cooperativo". Bogotá: DNP, 1982c.
- "Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986. Cambio con equidad - Belisario Betancur". Bogotá: DNP, 1982d.

- "Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990. Plan de economía social – Virgilio Barco". Bogotá: DNP, 1986.
- "Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994. La revolución pacífica - César Gaviria". Bogotá: DNP, 1990.
- "Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. El salto social – Ernesto Samper". Bogotá: DNP, 1994.
- "Documento CONPES - 2823. Política de modernización y desarrollo del sector de economía solidaria". Bogotá: DNP, 1995.
- "Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. Cambio para construir la paz - Andrés Pastrana". Bogotá: DNP, 1998.
- "Cincuenta años del Departamento Nacional de Planeación". Bogotá: DNP, 2008.
- Dunn, William. *Public policy analysis: as introduction* (1981). Nueva York: Prentice Hall, 2008.
- Dye, Thomas R. *Understanding public policy*. Nueva York: John Wiley, 1992.
- Fajardo, Miguel Arturo. "Presencia del cooperativismo en Colombia", en: *UniRcoop*. Vol. 1, Nº 2. Sherbrooke: Universidad de Sherbrooke, 2003, pp. 121-138.
- Gaitán, Jorge Eliécer. *Escritos políticos*. Bogotá: El Ancora, 1985.
- García Nossa, Antonio. *Régimen cooperativo y economía latinoamericana*. Bogotá: Espiral, 1946.
- *Las cooperativas agrarias y el desarrollo de Colombia*. Bogotá: Colatina, 1976.
- Kalmanovitz, Salomón (ed.). *Nueva historia económica de Colombia*. Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2010.
- Lemieux, Vicent. *L'étude des politiques publiques: les acteurs et leur pouvoir*. Sainte-Foy: Presses de l'Université Laval, 1995.
- Lizarazo, Misael. "La experiencia de Colombia en la planeación del desarrollo cooperativo", en: *Revista Idelcoop*. Vol. 9, Nº 34-35. Buenos Aires, 1982.
- Meny, Yves y Thoening, Jean-Claude. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 1992.
- Molina, Gerardo. *Las ideas liberales en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo, 1980.
- North, Douglas Cecil. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. (1990). México: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Obregón, Jaime, Castillo, Darío, Rodríguez Néstor y Sánchez Álvarez, César. *Aplicación del modelo prospectivo estratégico al sector cooperativo colombiano*. Bogotá: IEMP Ediciones, 2014.
- Ocampo, José Antonio (comp.). *Historia económica de Colombia*. Bogotá: Planeta, 2007.
- Ortiz, Leandro. *Cooperativismo y régimen político en Colombia*. Bogotá: n.d., 1985.
- Pardo Martínez, Luz Patricia y Huertas de Mora, María Victoria. "La historia del cooperativismo en Colombia. Hitos y períodos", en: *Cooperativismo & Desarrollo*. Vol. 22, Nº 104. Bogotá, 2015, pp. 21-33.
- Rentería, Carolina. "Discurso de la directora general del Departamento Nacional de Planeación en el Foro Conmemorativo de los 50 años del DNP. El papel de la planeación en Colombia". 2008. Disponible en: <http://www.4-72.com.co/files/DNP%20-%20Discurso%20Directora%20DNP.pdf>, última fecha de acceso: 21 de junio de 2015.

Rodríguez Espinosa, Néstor, Sánchez Álvarez, César, Rodríguez Castillo, Diana y Álvarez Rodríguez, Juan Fernando. *Cooperativismo y convivencia pacífica. Análisis de factores y casos*. Bogotá: IEMP Ediciones, 2015.

Rojas, José María y Urrea, Fernando. "Tendencias del movimiento cooperativo colombiano", en: *Revista Cooperativismo y Desarrollo*. Nº 1 y 2. Bogotá febrero, 1985.

Roth, Ariel Noël. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora, 2002.

Sánchez Álvarez, César. "La legitimación internacional de la economía social, 2012 - Hacia el año internacional de las cooperativas". Third International Research Conference. Valencia: Ciriéc España, 2011.

--- "Etapas relevantes en la historia del conflicto armado y su relación con el cooperativismo en Colombia", en: Rodríguez Espinosa, Néstor et al. *Cooperativismo y convivencia pacífica. Análisis de factores y casos*. Bogotá: IEMP Ediciones, 2015, pp. 65-128.

--- *La Legitimización del Cooperativismo y de la Economía Social y Solidaria en las Políticas Públicas de Iberoamérica. El fomento cooperativo desde el gobierno de la República de Colombia y la influencia de Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo (Del 1913 a la actualidad)*. Tesis Doctoral. Universidad de Valencia, España. 2016.

Sarmiento Anzola, Libardo, Cardozo Buitrago, Martha Cecilia, Daza, María Elvira, Ariza, Danilo y Malaver, Florentino. "Evaluación del proceso aplicado por el proyecto Col. 92/005 para la realización de su evaluación de impacto". Centro de Investigaciones para el Desarrollo. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1994.

Serrano Uribe, Rymel, Luz Patricia Pardo Martínez y Jaramillo Morales, German. *Estado del arte del sector solidario en Colombia*. Bogotá: Teoría del Color Ltda., 2006.

Shujman, León. "Caminos para la integración", en: *Revista de Idelcoop*. Vol. 7, Nº 26. Buenos Aires, 1980.

Sierra, Juan Francisco. *Cooperativismo colombiano*. Bogotá: Temis, 1985.

Subirats, Joan, Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne y Varonne, Frédéric. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2008.

Valderrama Jaramillo, Enrique. "Las políticas públicas y el cooperativismo en Colombia", en: Dante Cracogna y Claudia De Lisio. *Políticas públicas en materia de cooperativas*. Buenos Aires: Intercoop, 2008, pp. 268-288.

Valencia, Luis Emiro. *El pensamiento económico en Jorge Eliécer Gaitán*. Bogotá: Desde Abajo, 2008.

Anexo 1. Hitos y hechos relevantes en la implementación de políticas públicas para el fomento de la economía solidaria y las cooperativas en Colombia

Fase “El origen” 1913-1960	
1930	• Existían 109 organizaciones sindicales y siete cooperativas según datos de Molina ⁷² y Rojas y Urrea. ⁷³
1931	• Ley N° 134 de Sociedades Cooperativas. El artículo 20 crea el Consejo Nacional de Cooperación.
1932	• Decreto ley N° 874 dicta medidas para el fomento cooperativo desde una lógica de intervención y garantista al seguir el espíritu de la ley N° 1.331. • Decreto N° 1339 reglamenta la ley N° 134 y crea la Superintendencia de Sociedades Cooperativas.
1933	• Existían cuatro cooperativas con 1.807 miembros. ⁷⁴
1936	• Decreto N° 66, por el cual se adscribe la Superintendencia Nacional de Cooperativas al Ministerio de Industria y Trabajo. • Ley N° 61 organiza modelos de cooperativas con gran intervención estatal, e incluso en algunas ciudades se nombraron consejeros por parte de los alcaldes. Con esta ley se perdió el principio democrático y la autogestión. • El Gobierno propicio subsidios, privilegios, exenciones tributarias y régimen aduanero preferencial para las cooperativas al seguir la orientación de la ley N° 134 de 1931 en sus artículos 7 y 8.
1938	• Decreto N° 2392, por el cual la Superintendencia de Sociedades Cooperativas se adscribe al Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión Social.
1940	• Decreto N° 968, por el cual se adscribe la Superintendencia al Ministerio de Economía Nacional.
1944	• Decreto N° 935 por el cual vuelve la Superintendencia a estar adscrita al Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión Social. ⁷⁵ • Decreto N° 1262 que reestructura la Superintendencia.
1948	• Decreto N° 2492 por el cual se reorganiza la Superintendencia. • Constitución de la Unión de Cooperativas de Colombia (UNICOOP).
1951	• Existían 414 cooperativas con 114.576 miembros asociados y asociadas, de estas cooperativas 42 eran agropecuarias. • Constitución de la Liga Nacional de Cooperativas (LINALCO).
1954	• Constitución de la Alianza Cooperativa Colombiana (ALICOOP).

⁷² Molina (1980).

⁷³ Rojas y Urrea (1985).

⁷⁴ CEPAL, *op. cit.*, 170.

⁷⁵ El Ministerio sería modificado en 1955 por Ministerio de Trabajo, por tanto, se daría un nuevo proceso de adscripción de la Superintendencia al Ministerio por el decreto N° 2.312 de 1955.

1958	<ul style="list-style-type: none"> • Ley N° 19 sobre acción comunal y se dispuso la organización de cooperativas de producción, distribución y consumo. • Ley N° 81 se elaboran sistemas de fomento a las cooperativas indígenas.
1957	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto N° 0118 y decreto N° 0164 por los cuales se crea y organiza el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).
1959	<ul style="list-style-type: none"> • Ley N° 115 obliga a dictar cooperativismo en las escuelas, colegios y universidades. • Se constituye la Unión Nacional de Cooperativas de Crédito (UICONAL).
<p>Fase “Planeación estratégica hacia el desarrollo” 1960-1982</p>	
1960	<ul style="list-style-type: none"> • Existían 425 cooperativas con 234.392 asociados y asociadas. • Se constituye en Cali la Asociación de Cooperativas Colombianas (ASCOOP). • Decreto N° 1.649 se reorganiza la División de Cooperativas en el Ministerio de Trabajo.
1963	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto ley N° 1.598, el Gobierno obtiene facultades extraordinarias del Congreso y dicta el que se constituye en el nuevo marco legal del cooperativismo en Colombia. • Decreto N° 1.587 de 1963 se establece la Superintendencia de Cooperativas. • Decreto N° 1.629 de 1963, se le da estructura y funciones a la Superintendencia de Cooperativas.
1968	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto N° 2.059 que reglamenta el decreto N° 1.598 de 1963. • Decreto N° 3.134 organiza la Superintendencia de Cooperativas.
1971	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto N° 1.613, se crean las dependencias regionales de la Superintendencia de Cooperativas.
1972	<ul style="list-style-type: none"> • Se conforma el Comité de Coordinación del Cooperativismo Colombiano.
1973	<ul style="list-style-type: none"> • Resolución N° 450, se reglamentan las funciones de las regionales.
1974	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto N° 611, se realiza una reestructuración de la Superintendencia Nacional de Cooperativas. Bajo el gobierno de Alfonso López Michelsen, se decreta la forma de contratos entre el Estado y sus empresas descentralizadas y el subsidio a trabajadores y trabajadoras del campo.
1976	<ul style="list-style-type: none"> • Inician los trabajos del Proyecto Col. 76/016 de las PNUD-OIT.
1979	<ul style="list-style-type: none"> • Existían 2.135 cooperativas, las cuales tenían asociados y asociadas 925.000 miembros, los y las que representaban el 10,5% de la población económicamente activa. 517 fondos de empleados y empleadas con 185.730 miembros, 252 sociedades mutitarias con 46.816 miembros y 84 grupos cooperativos con 4.089 miembros. • La integración cooperativa era incipiente. Existían 34 organismos integrativos, distribuidos en siete uniones, ligas o asociaciones cooperativas, veinte federaciones o centrales y siete organismos auxiliares, sin embargo, solo el 49% de las cooperativas se encontraban vinculadas a estos organismos.⁷⁶

⁷⁶DNP (1982a), 1-3.

1980	<ul style="list-style-type: none"> • Marzo, se firma el Decálogo para una Nueva Política de Cooperativas. • Decreto N° 2.620 crea el Comité Interinstitucional para la Promoción y el Desarrollo de las Cooperativas y otras Formas de Economía Solidaria.
1981	<ul style="list-style-type: none"> • Ley N° 24 por la que se transforma la Superintendencia Nacional de Cooperativas en Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas (DANCOOP). • Decreto N° 3.559 reglamenta la ley N° 24. • Resolución N° 0143 de marzo, el DANCOOP crea el Comité Técnico de Planeación. • Resolución N° 0144 de marzo, el DANCOOP crea los Comités Consultivos Regionales de Desarrollo Cooperativo. • Resolución N° 0369 de abril, el DANCOOP crea el Comité Técnico de Investigaciones Económicas. • Creación de la Confederación Colombiana de Cooperativas (CONFECOOP). Existían 2.251 cooperativas con 1.133.607 asociados y asociadas. De las cooperativas totales, alrededor de 241 eran agropecuarias.
Fase “Integración hacia el desarrollo” 1982-1990	
1982	<ul style="list-style-type: none"> • CONPES N° 1.916, Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo. Se presenta como un trabajo conjunto entre el DANCOOP y el DNP, con la colaboración del movimiento cooperativo y la Organización Internacional del Trabajo (PNUD-OIT), ambos contenían los principales lineamientos del plan. • Decreto N° 2.873, se crea la Comisión de Desarrollo Cooperativo. La comisión tiene la función de concertar entre el Gobierno y los y las representantes del sector elegidos por el jefe del DANCOOP.
1985	<ul style="list-style-type: none"> • Inicio del proyecto OIT/PNUD Col. 84/010 para el “Apoyo a las políticas del DANCOOP”. El proyecto tendría una duración del 15 de abril hasta el 31 de diciembre de 1986, con el objetivo de conformar al interior de la economía nacional un sector cooperativo sólido con el propósito de contribuir, junto a otras formas de empresas asociativas, al desarrollo integral del país.
1986	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la Asociación Antioqueña de Cooperativas, inicialmente como federación, pero, a solicitud de DANCOOP, se le dio el nombre de Asociación. • Decreto N° 2.536 por el cual se crea el Consejo Nacional de Economía Solidaria.
1987	<ul style="list-style-type: none"> • Colombia tenía 2.973 cooperativas de primer grado, 43 entidades de segundo grado, 36 instituciones auxiliares y un organismo de tercer grado.
1988	<ul style="list-style-type: none"> • 23 de diciembre de 1988, la ley N° 79 actualiza el régimen legal del cooperativismo, con la ley marco que deroga el decreto ley N° 1.598 de 1963 y da nueva vida al cooperativismo. • Los artículos 139, 140 y 141 constituyen el Consejo Nacional Cooperativo y le da funciones de gobierno, sin participación de los representantes de las cooperativas, para recomendar al Gobierno nacional la orientación, la expedición y la adopción de normas, planes y programas de desarrollo nacional del sector cooperativo.

1989	<ul style="list-style-type: none"> • 10 de enero de 1989, el presidente firma y se publica por el órgano oficial la ley N° 79 de 1988, lo que inició así la nueva etapa del cooperativismo colombiano. • Decreto N° 1.333 establece el régimen de constitución, reconocimiento y funcionamiento de las precooperativas. • Decreto N° 1.489 ídem, con las asociaciones mutuales. • Decreto N° 1.481 ídem, con los fondos de empleados y empleadas. • Decreto N° 1.482 ídem, con las administraciones públicas cooperativas.
Fase “Evolución hacia la globalización” 1990-2002	
1991	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución política de Colombia (arts. 1, 58, 63 y 333-3).
1994	<ul style="list-style-type: none"> • A finales del año existían 6.763 cooperativas, 778 precooperativas, 2.235 fondos de empleados y empleadas, 421 asociaciones mutuales, 168 organismos de grado superior y dos bancos cooperativos. Un total de 10,367 organizaciones solidarias.
1995	<ul style="list-style-type: none"> • CONPES N° 2.823, política de modernización y desarrollo del sector de la economía solidaria.
1996	<ul style="list-style-type: none"> • Se aprueba en la Cámara un proyecto de ley propuesto por DANCOOP, para transformar el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en Superintendencia Nacional de Economía Solidaria. Este proyecto fue aprobado el 4 de agosto de 1998 y fue incluido en la ley N° 454.
1997	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto N° 1.688 por el cual se suprimen las dependencias del DANCOOP relativas al control, vigilancia y supervisión.
1998	<ul style="list-style-type: none"> • Se aprueba la ley N° 454, lo que transforma el DANCOOP en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria para Fomento, Promoción y Fortalecimiento de la Economía Solidaria, y la Superintendencia de Economía Solidaria para la Protección, Vigilancia, Control y Supervisión de la Economía Solidaria (cooperativas, fondos de empleados y empleadas y asociaciones mutuales). Por necesidad coyuntural y de carácter urgente, se legisló desde la crisis, que vivían las cooperativas de ahorro y crédito, y se reglamentó lo pertinente para las cooperativas financieras. • La ley N° 454 crea el Consejo Nacional de Economía Solidaria como entidad de coordinación de las organizaciones solidarias.
	<ul style="list-style-type: none"> • La ley N° 454 (art. 25) crea el Fondo de Fomento de la Economía Solidaria con el objetivo de administrar los recursos a su disposición, fomentar las organizaciones solidarias de producción y trabajo asociado, y otorgar créditos solidarios para fortalecer las organizaciones en la economía solidaria más pequeñas. • La ley N° 454 (art. 51) otorga facultades al Gobierno para que establezca un fondo de garantías para apoyo a las cooperativas financieras, de ahorro y crédito, multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito.

	<ul style="list-style-type: none"> Decreto N° 2.206 (29 de octubre) crea y regula el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas (FOGACOO) vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el objeto de proteger la confianza de los y las depositantes y ahorradores y ahorradoras de las entidades cooperativas inscritas.
1999	<ul style="list-style-type: none"> Decreto N° 1.166 por el cual se suprime el DANCOOP, el CONES y el FONES y se crea el DANSOCIAL. Decreto N° 1.401 reglamenta y estructura la Superintendencia de Economía Solidaria.
2000	<ul style="list-style-type: none"> Decreto N° 1.566 por el cual se adopta la estructura y se señalan las funciones específicas del DANOCIAL.
2001	<ul style="list-style-type: none"> Decreto N° 1.153 reglamenta los Consejo Nacionales de Economía Solidaria (CONES) en su estructura, conformación y funciones.

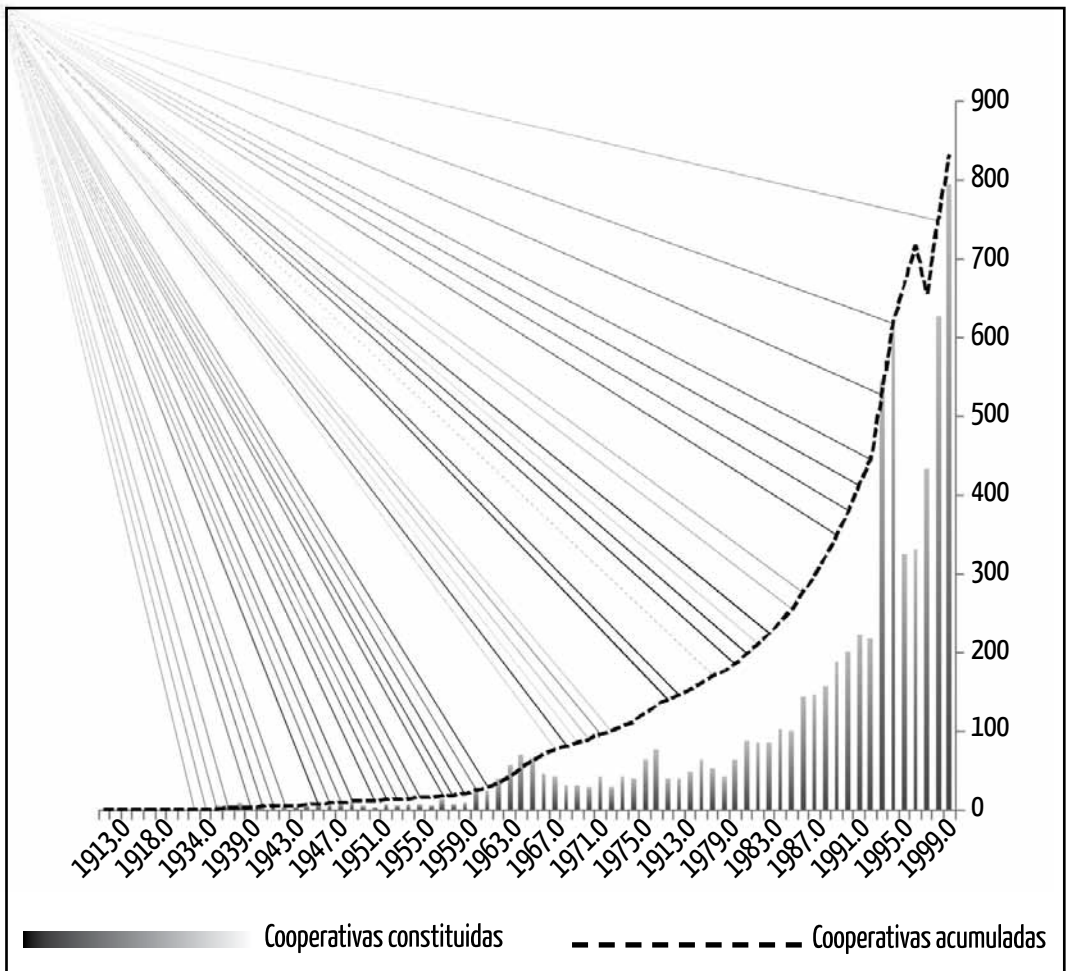
Anexo 2. Información relevante sobre la demanda de política en los planes nacionales de desarrollo entre 1961 y 2002

	Presidente	Título del Plan Nacional de Desarrollo	Demanda de política para el movimiento cooperativo
1961-1971	Alberto Lleras Camargo	Plan decenal de desarrollo	No aparece el movimiento cooperativo. El PND se centra en fomentar la acción comunal como actor para que las comunidades de base se incorporen a la vida activa de la nación.
1972-1974	Misael Pastrana Borrero	Las cuatro estrategias	Aparecen identificados los movimientos sociales, entre ellos el movimiento cooperativo que ha tenido una actualización de la legislación (decreto N° 1.598/1963). En el conjunto de los movimientos sociales deben ser fortalecidos por reconocerse en las metas de desarrollo que plantea el Estado.
1974-1978	Alfonso López Michelsen	Para cerrar la brecha	A la demanda de política para el movimiento cooperativo, se solapa al desarrollo del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN) en la fase de comercialización de los productos a través del estímulo de la organización de los pequeños y medianos productores para comercializar en conjunto, con la necesidad de mejorar y reforzar las cadenas de comercialización por cooperativas y cajas de compensación y similares.
1978-1982	Julio César Turbay	Plan de integración nacional	Desde una lógica continuista del anterior PND, desde la institucionalidad creada en el 1976 con el Plan de Desarrollo Rural Integral (DRI) se consideran las formas asociativas para

	Presidente	Título del Plan Nacional de Desarrollo	Demanda de política para el movimiento cooperativo
			generar desarrollo industrial en la producción de alimentos, al fomentar la integración vertical de la producción. En lo específico, los subprogramas de DRI recogen el rol de las cooperativas de CECORA para la comercialización de los productos.
1982-1986	Belisario Betancur	Cambio con equidad	Específicamente, el plan plantea fortalecer las cooperativas de producción y vivienda dentro de las políticas de trabajo y seguridad social. Recoge la necesidad de impulsar el Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo.
1986-1990	Virgilio Barco	Plan de economía social	Recoge la importancia de la asociatividad y la participación de la comunidad en la ejecución y la evaluación de las acciones para erradicar la pobreza absoluta. Asimismo, en la generación de empleo e ingresos se plantea propiciar la creación de nuevos puestos de trabajo a través de la contratación de obras de beneficio social con las comunidades a través de formas asociativas, empresas comunales y autogestionarias, al apoyar el desarrollo e impulso de cooperativas de producción.
1990-1994	César Gaviria	La revolución pacífica	No hay mención específica al movimiento cooperativo, pero sí se pretende delegar en lo posible a ONG y otras formas privadas de asociación para que ejecuten programas y proyectos de gestión ambiental.
1994-1998	Ernesto Samper	El salto social	Se reconoce la economía solidaria como estrategia social para ejercer una palanca de generación de empleo y democratización de la propiedad. Se considera el Plan de Empleo Urbano para apoyar las actividades del sector solidario que son desarrolladas por las comunidades.
1998-2002	Andrés Pastrana	Cambio para construir la paz	Se plantea la articulación de acciones dentro del Ministerio de Trabajo a nivel local para brindar asistencia técnica y transferencia metodológica para la puesta en marcha de empresas asociativas de trabajo, cooperativas de trabajo asociado dentro del programa de desarrollo empresarial participativo (PRODEP). La economía solidaria es reconocida como actor para aumentar el

	Presidente	Título del Plan Nacional de Desarrollo	Demanda de política para el movimiento cooperativo
1998-2002	Andrés Pastrana	Cambio para construir la paz	capital social que se orienta a la formación de un ciudadano solidario o una ciudadana solidaria. La política de Gobierno se orienta a promover la participación económica del sector solidario en el ámbito rural y urbano.

Anexo 3. Evolución de la constitución y la acumulación de cooperativas creadas entre los años 1913-2002



Fuente: Elaboración propia a partir de consulta de base de datos SIGCOOP.