



RIESISE

Revista Iberoamericana de

Economía Solidaria e

Innovación Socioecológica

Vol. 7 (2024), pp. 79-96 • ISSN: 2659-5311

<http://dx.doi.org/10.33776/riesise.v7.8272>

ENTRE LEGITIMIDAD E INSTRUMENTALIZACIÓN POLÍTICA. ECONOMÍA SOCIAL SOLIDARIA Y POPULAR EN ARGENTINA, BRASIL Y COLOMBIA

BETWEEN LEGITIMACY AND POLITICAL INSTRUMENTALIZATION. SOLIDARITY AND POPULAR SOCIAL ECONOMY IN ARGENTINA, BRAZIL AND COLOMBIA

César Sánchez Álvarez

Departamento de Psicología y Sociología

Universidad de Zaragoza

Grupo de Investigación GESES

c.sanchez@unizar.es

RESUMEN

El artículo plantea el análisis comparado de las políticas de fomento y promoción de la Economía Social y Solidaria en Argentina, Brasil y Colombia. El período elegido para el análisis comprende desde el 2000 al 2015. Desde el análisis del cambio político y los arreglos institucionales que se generan ante el cambio político se ofrecen elementos de análisis y reflexión sobre los procesos que caracterizan las prácticas estatales para el fomento de las organizaciones de la Economía Social y Solidaria haciendo referencia a la emergencia de la Economía Popular. Los procesos de instrumentalización y legitimación han generado la integración de políticas orientadas a la Economía Social Solidaria y Popular.

ABSTRACT

The article undertakes a comparative analysis of policies aimed at fostering the Social and Solidarity Economy in Argentina, Brazil, and Colombia during the period from 2000 to 2015. Through examining political shifts and resulting institutional arrangements, it provides insights into the state practices concerning the promotion of Social and Solidarity Economy organizations, particularly in light of the emergence of the Popular Economy. The study delves into how processes of instrumentalization and legitimation have facilitated the incorporation of policies targeting the Social Solidarity and Popular Economy sectors.

PALABRAS CLAVE

Políticas públicas, desarrollo social, cooperativas, economía social, economía solidaria.

KEYWORDS

social and solidarity economy, social economy, public policies, social development.

Fecha de recepción: 06/05/2024

Fecha de aceptación: 09/09/2024

Fecha de publicación: 27/11/2024

CÓDIGOS JEL: **O20, O54, O57 y P13**

1. INTRODUCCIÓN

Las economías latinoamericanas durante los años noventa se sometieron a reformas institucionales para garantizar más mercado y menos Estado. Las empresas cooperativas se mantuvieron e incluso aumentaron su número debido a la capacidad del Estado para fomentar y promocionar las empresas cooperativas y así generar mercados más plurales y mayores niveles de eficiencia.

Las agencias multilaterales de las Naciones Unidas, incluida la Asamblea de las Naciones Unidas, llevan recomendando el fomento y la promoción de las empresas cooperativas más de cincuenta años, desde la Recomendación de la Organización Internacional del Trabajo n. 127 del año 1966. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobó la resolución relativa al trabajo decente y la Economía Social y Solidaria (ESS) en su 110ª Conferencia Internacional del Trabajo. Esta resolución ofrece una definición de la ESS que incluye a cooperativas, asociaciones, mutuales, fundaciones, empresas sociales, grupos de autoayuda y otras entidades que operen bajo la cooperación voluntaria, la ayuda mutua, la gobernanza democrática o participativa, la autonomía y la independencia, y la primacía de las personas y el fin social sobre el capital en la distribución y el uso de los excedentes y de los activos (OIT, 2022:2-3). La Asamblea de las Naciones Unidas en su 77º periodo de sesiones aprobó la resolución A/77/L.60 dirigida a promover la ESS para el desarrollo sostenible, a partir de reconocer la resolución de la OIT, con el objetivo de alentar a los Estados miembros a promover estrategias y políticas que apoyen la ESS a través de la creación de estadísticas nacionales e incentivos fiscales y de contratación pública (Asamblea Naciones Unidas, 2023: 3).

Este trabajo plantea evidencias sobre el rol que tienen las instituciones en la formulación de políticas públicas del fomento de la ESS, así como el rol significativo del Estado en América Latina. Se pone atención en Argentina, Brasil y Colombia, durante el periodo 2000 al 2015, para evidenciar el impacto del cambio político en las políticas de fomento de la ESS. El trabajo analiza procesos latinoamericanos de inicios del siglo XXI que dan forma a las nuevas políticas de fomento cooperativo como empresas de la ESS. Desde un aspecto práctico, el análisis se centra en las entidades del Estado y las relaciones con las cooperativas. Se plantea el análisis a la arquitectura estatal para la promoción de la ESS. En cambio, desde la dimensión teórica, se profundiza sobre el impacto del cambio político en las transformaciones de las instituciones de fomento y promoción de las empresas cooperativas como empresas de la ESS, respondiendo a cómo impactan los cambios

políticos (North, 1991) en la construcción de políticas de fomento de las cooperativas en América Latina.

El artículo está organizado en seis apartados. En primer lugar, se presenta el marco teórico seguido de la metodología. En un tercer momento se realiza la exposición de los hallazgos a partir de la identificación y análisis de los elementos de legitimidad histórica y las instituciones de fomento cooperativo. En último lugar se plantea las conclusiones y la discusión final.

2. MARCO TEÓRICO.

Desde inicios del siglo XXI, diferentes países de América Latina han tenido una fuerte atención al fomento, promoción y fortalecimiento de las cooperativas, dando forma a la ESS a través de un fuerte discurso ideológico en la construcción de un modelo de desarrollo sostenible y la convivencia (Guerra, 2010; Castillo, 2011; Vuotto, 2011; OIT, 2012; Rodríguez, 2015 y Nagao y Álvarez, 2022), conformando un paradigma alternativo al capitalismo y caracterizado por ser un sector económico de base solidaria (Uribe Garzón, 2002:442).

La ESS aparece como concepto aglutinador de diferentes actividades económicas basadas en la asociación voluntaria, la propiedad común de los medios de producción, la gestión colectiva, el poder ejercido por la comunidad de trabajadores y en el esfuerzo mutuo, en pro de intereses comunes (Gaiger, 2009). Estas organizaciones se basan en los siguientes principios: finalidad de servicio a los miembros de la colectividad más que de beneficio, autonomía de gestión, procesos de decisión democrática, primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en el reparto de los beneficios (Monzón y Defourny, 1992), vinculados a los principios cooperativos reconocidos en las recomendaciones de la OIT. Desde la Recomendación n. 127 del 1966 de la OIT se ha tenido en cuenta el rol de las cooperativas en el progreso económico y social de los países, en específico los países del Sur global. Los trabajos de comisiones de estudio y el análisis de los Informes del Secretario General de las ONU, han demostrado que las cooperativas son relevantes para que los individuos de zonas rurales y urbanas, en el Norte y Sur global, puedan mejorar las condiciones de vida y contribuir al progreso social, económico, político y cultural del territorio donde participan.

En el caso de las recomendaciones de las instituciones de desarrollo cooperativo en el sector financiero de América Latina se pueden llevar a la totalidad de las cooperativas, por sus implicaciones en la demanda de políticas públicas para potenciar su desarrollo (Buendía, 2009). Los trabajos que han recopilado las experiencias emergentes de ESS en el contexto iberoamericano han identificado una pluralidad de realidades que tienen vinculación con la ESS a nivel nacional. Las diferentes experiencias responden a las crisis del Estado del Bienestar Social en Europa, a diferencia de América Latina donde existe un menor reconocimiento y fomento por parte del Estado (Álvarez y Marcuello, 2020, Correa, 2022).

El sistema de la Naciones Unidas ha tenido un rol relevante en el fomento histórico del cooperativismo a nivel mundial y en América Latina (Sánchez,

2011 y 2016) y de la ESS (Pouzoulet, 2023) orientándose a fortalecer su presencia en el mercado. Igualmente ocurre en la Unión Europea. Desde las crisis económicas, el reconocimiento de las empresas de la Economía Social ha estado vinculado con el proceso de mercantilización de corte neoliberal (Chabanet et al. 2023).

Los cambios en las relaciones público-privadas, influenciadas por los ciclos políticos (Devlin y Moguillansky, 2010), crean dificultades en la gobernanza de las políticas públicas por parte de empresas cooperativas (Sánchez Álvarez, 2012), donde la estructura política y económica se basa en la legitimación del poder socioeconómico.

La política puede ser analizada como la búsqueda para establecer políticas públicas sobre determinados temas, o influir en ellos (Lahera, 2004: 7). Si la política pública es entendida como la complejidad del Estado para crear mecanismos de gobierno de coordinación y control que generan mayores niveles de gobernanza de las políticas y aumenta su desempeño económico, como resultado se mejoraran los niveles de legitimidad social (Beetham, 1991).

El cambio político y la permanencia de las instituciones políticas a través del análisis normativo y de la elección racional es la característica del nuevo institucionalismo (North, 1995; Parra, 2005). Las implicaciones principales del cambio político son de la reforma, reestructuración o creación de nuevas entidades en la gestión o de las políticas públicas a través de la construcción de procesos operativos requiere de intervenciones del Estado a través de nueva legislación, regulación, estructuras políticas, presupuestos y medidas fiscales, entre otras políticas públicas. Desde la construcción de la política pública se distingue entre la co-construcción y la co-producción de políticas públicas. Donde la co-producción es relativa a la aplicación de la política pública y la co-construcción haría referencia al diseño de la política pública entre diversos actores, haciendo hincapié en la participación democrática de la sociedad civil (Vaillancourt, 2009: 283-289).

En este trabajo, la propuesta de análisis de las políticas públicas desde el cambio político implica la identificación de los arreglos institucionales a partir de estrategias de co-construcción de la política de fomento junto con empresas de la ESS, respondiendo a la pregunta: ¿impacta el cambio político desde la construcción de políticas en las entidades estatales de fomento de las empresas cooperativas latinoamericanas?

3. METODOLOGÍA

El objetivo principal es analizar las políticas de fomento cooperativo entre 2000 y 2015, destacando similitudes y diferencias (Sartori, 1984) desde una perspectiva institucionalista. Se examina la evolución de las instituciones y la estructura política, enfatizando el rol de los tomadores de decisiones en la co-construcción de políticas mediante diálogo y persuasión, manteniendo el Estado su monopolio en la toma de decisiones (Chaves, 2012).

El análisis se centra en Argentina, Brasil y Colombia, destacando la consolidación de empresas cooperativas en varios sectores (Coque, 2005). Se utiliza una metodología cualitativa para comparar estas realidades

(Lijphart, 1971 y Morlino, 2005) y su evolución histórica. Para identificar la homogeneidad, es necesario sistematizar propiedades y atributos comparables (Tonon, 2011). Para comparar unidades geopolíticas, procesos e instituciones se requiere un método que aborde múltiples propiedades en un amplio periodo (Fidell, 1998). Este método se fundamenta en la evolución de políticas de fomento y considera la senda de dependencia (*path dependency*) en la historia de la ESS.

El análisis se centra en la consolidación de políticas públicas de fomento entre 2000 y 2015, se evalúan las estructuras de fomento y la legitimidad basada en conformidad legal, reglas, creencias compartidas y consentimiento político. (Beetham, 1991). Se utilizan fuentes normativas e institucionales y se revisa la literatura nacional sobre ESS, identificando barreras señaladas por la comunidad académica de cada país.

4. RESULTADOS. EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD DE FOMENTO

4.1. REPÚBLICA ARGENTINA

4.1.1. BREVE CONTEXTUALIZACIÓN HISTÓRICA

En Argentina, en el siglo XX la primera experiencia institucional de fomento se remonta a 1912 con la Sección de "Mutualidad y Cooperación" de la Dirección General de Economía Rural y estadística del Ministerio de Agricultura, y en 1923 con la primera ley de cooperativas se crea la primera oficina de promoción de cooperativas lecheras. En el año 1927 fue creado el Registro de Inspección, Fomento y Estadísticas dando un nuevo estímulo al fomento dentro de la Dirección General de Economía Rural y Estadísticas (del Ministerio de Agricultura) que se convertiría después en la Dirección de Cooperativas dentro del Ministerio de Industria y Comercio y seguidamente en la Dirección Nacional de Cooperativas dentro de la Secretaría de Estado de Comercio en 1958. Diez años después (1967) se daría otro cambio en la institucionalidad creando el Servicio Nacional de Cooperativas convertido después en el Departamento de Cooperativas dentro de la Subsecretaría de Promoción y Asistencia Social del Ministerio de Bienestar Social.

A partir de 1971, durante la dictadura militar del denominado *Estado burocrático autoritario*, se crearía el Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC) como un organismo descentralizado dentro del Ministerio de Bienestar Social. Con la restauración de la democracia a través de las elecciones y el gobierno del Frente Justicialista de Liberación, se promulga la ley 20.337 y el INAC pasa a tener un Directorio que representa el movimiento cooperativo (art. 105 y ss.).

Después de la dictadura militar de 1976-1983, el INAC se constituirá en la Secretaría de Acción Cooperativa (1984) dependiendo de la Presidencia de la Nación volviendo a ser denominado INAC en el año 1989 bajo la dependencia del Ministerio de Economía. A final de la década de los años 90, el INAC se fusiona con el Instituto Nacional de Acción Mutua y se convierte en el Instituto de Acción Cooperativa y Mutuales (INACyM) bajo las dependencias del Ministerio de Desarrollo Social (1996). Iniciando el

siglo el INACyM se transformaría en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) (Cracogna y De Lisio, 2007: 66).

4.1.2. *ESTRUCTURAS DE FOMENTO EN ARGENTINA. EL INICIO DEL SIGLO XXI Y LAS INSTITUCIONES DE FOMENTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL*

El inicio de siglo XXI en Argentina estuvo marcado por las consecuencias del fin del modelo de convertibilidad, la protesta popular y la represión social. Estas características evidenciaron la crisis de gobernabilidad que llevó a la renuncia del Gobierno (Coraggio, 2013: 4). A inicios del siglo se modificó la política de fomento del cooperativismo y la Economía Social con la creación del INAES a través del decreto n. 721 del 1 de septiembre de 2000, sustituyendo al INACyM. El Decreto de transformación plantea en sus consideraciones la conceptualización de sector de la Economía Social cimentado en los principios de solidaridad, ayuda mutua y equidad social (Decreto n. 721 de 2000).

La aparición del concepto de Economía Social como “sector” conformado por cooperativas y mutuales en las políticas públicas está relacionado a un modelo de desarrollo social y sostenible. El rol de las cooperativas para la salida de la crisis requirió de políticas de fomento con impacto a nivel federal.

El giro de las políticas de fomento cooperativo al fomento de la Economía Social, se basa fundamentalmente en el momento coyuntural que vivió Argentina. Se utilizó el concepto de Economía Social en la transformación del INACyM en INAES para orientar políticas de inclusión social como propuesta económica. Las políticas orientadas a fomentar la inclusión sociolaboral de los argentinos se realizaron a través de cooperativas y mutuales más presentes en el movimiento de empresas recuperadas. Igualmente, se dio impulso a la asociatividad desde una política de fomento de una economía más social, como se puede observar de los diversos planes nacionales. Los planes nacionales impulsaron el trabajo desde la consideración de la Economía Social, con el objetivo de incluir a población en situaciones de vulnerabilidad y empobrecida por la crisis del mercado.

El gobierno en 2003 dio continuidad al plan de transferencia (Derecho Familiar de Inclusión social) denominando “Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social – Manos a la Obra”, con el objetivo de promover la inclusión social a través de proyectos socio-productivos, constitución de fondos solidarios, fortalecimiento de cooperativas y mutuales y otros espacios asociativos y organizaciones de la sociedad civil, capacitación de equipos técnicos y asistencia técnica y capacitación a los beneficiarios (Chaves Ávila y Pérez de Uralde, 2012: 42).

El rol fundamental del INAES, en las políticas públicas de fomento del cooperativismo y mutualismo, estuvo determinado por los órganos de gobierno internos, a saber, el Consejo Consultivo Honorario compuesto por el presidente del Instituto, dos consejeros en representación del poder ejecutivo nacional, tres consejeros en representación de asociaciones mutuales, tres consejeros en representación de las cooperativas, un consejero en representación de los profesionales especialistas en cooperativismo y un consejero en representación de los profesionales

especialistas en mutualismo (art. 1 del D. 721 de 2000) siendo designados por el Directorio del INAES a propuesta de las entidades representadas.

Argentina se dotó de una nueva institucionalidad pública de fomento y promoción de la Economía Social que estuvo determinada por la presencia estatal del cooperativismo y el mutualismo para la salida de la crisis financiera.

El Decreto n. 721 de 2000, estableció la descentralización del INAES y su organización en órganos locales competentes (OLC) en las 23 provincias, siendo los organismos que dan vida al desarrollo de las políticas de promoción y fiscalización de las cooperativas, generando la participación del movimiento cooperativo y mutual territorial como instancia representativa de la Economía Social en el territorio.

El INAES se conformó orgánicamente por tres secretarías para realizar la función de registro nacional (Secretaría de Registro Nacional de Cooperativas y Mutuales) para dar apoyo técnico y legal a la Economía Social nacional. La supervisión en materias de fiscalización y el control estuvo en manos de la Secretaría de Contralor y el diseño de programas de fomento cooperativo y mutual se realizó por la Secretaría de Desarrollo y Promoción. Paralelamente a esta estructura central, se estableció el Consejo Federal Cooperativa y Mutual, conformado por la presidencia del INAES y los representantes de los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El Consejo Federal *planifica, coordina y acuerda las políticas de estado sobre la Economía Social para la acción conjunta de la Nación, Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (Cracogna y De Lisio, 2007: 67-68), generando de esta forma una red pública de políticas para la Economía Social en Argentina.

El auge y la fuerza de las empresas recuperadas y la conformación de cooperativas de trabajo desde el inicio del siglo XXI caracterizaron las políticas públicas de Argentina en los gobiernos en la primera década del siglo.

Las políticas para fomentar y promover las empresas recuperadas se orientaron a facilitar el acceso a los medios de producción, mejorando la capacitación orientada a procesos productivos y de comercialización en las empresas recuperadas, poniendo el foco en los criterios y parámetros de sostenibilidad financiera (Deux y Vázquez, 2009: 101-102). Las políticas públicas en Argentina al inicio de siglo se han dirigido al fomento de la Economía Social y Solidaria, que según autores han sido ideadas desde *el partido de gobierno o sus funcionarios, intentando (a) representar y dar respuesta a los deseos inmediatos de los sectores populares, (b) resolver problemas de gobernabilidad, (c) consolidar o mantener una masa de manobra electoral* (Coraggio, 2013: 3).

El gobierno argentino generó una *evolución reflexiva* en la política social, orientándose al fomento de la Economía Social, entendida como promoción de emprendimientos de trabajo asociado autogestionado. Desde el 2003 hasta el 2015, se institucionalizó una política pública dirigida a sectores empobrecidos y con alto grado de vulnerabilidad que con dificultades para su empleabilidad e inclusión en el mercado (Coraggio, 2013: 3). Las

políticas relativas realizadas para el fomento del cooperativismo de trabajo estuvieron orientadas a una amplia participación de los gobiernos y actores locales. El interés del gobierno nacional argentino en la Economía Social inicio con claridad el año 2003 estableciendo los modelos de la Economía Social para implementar políticas sociales y garantizar la inclusión social a través de la promoción y generación de trabajo (Vuotto, 2011).

Las políticas públicas más significativas, dentro del período analizado que tuvieron como centro a la Economía Social fue el plan nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” y el programa de “Ingreso Social con Trabajo”. El INAES expresó el interés de fortalecer la Economía Social desde una nueva lógica territorial, involucro diferentes interlocutores y extendió el “Compromiso por la Economía Social Solidaria” para ejecutar las políticas a través del impulso en comisiones temáticas en relación con organizaciones de segundo y tercer grado (Vuotto, 2011). Estas relaciones generaron convenios de colaboración creando un entramado de promoción y fomento con el propósito legítimo de generar procesos de desarrollo durante el periodo analizado que ha venido renovándose en los últimos años¹.

4.2. REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL

4.2.1. BREVE CONTEXTUALIZACIÓN HISTÓRICA

En Brasil, la economía solidaria ha tenido un fuerte empuje desde el año 2002, cuando el Partido de los Trabajadores (PT) ganó las elecciones e inició una fuerte relación entre el movimiento de la economía solidaria y el Estado.

El rol de la Secretaría de la Economía Solidaria (SENAES), creada al poco tiempo de ganar las elecciones Lula Ignacio Da Silva con el PT, se orientó al fomento y promoción de economía solidaria como alternativa a la economía capitalista. El Foro Brasileño de Economía Solidaria (FBES), creado a la luz del Foro Social Mundial del 2001 realizado en Porto Alegre, impulso las relaciones y las sinergias entre empresas de la economía solidaria y el Estado. La realización del Foro Social Mundial en Porto Alegre cambio el panorama brasileño que vino precedido por la inclusión en la agenda de del Partido de los Trabajadores de la temática sobre la economía solidaria (Singer, 2009: 57).

El termino Economía Social no es utilizado ya que no existe un consenso sobre los que es la Economía Social y qué entidades la constituyen (Serva y Andión, 2006:59). Durante los años de análisis, la realidad de la economía solidaria era altamente dinámica y discontinua debido a actores con perspectivas diversas en el fomento, a la amplia dimensión territorial, al Estado como actor de fomento a partir de modelos de autogestión y movimientos sociales con alto impacto, como el feminista (Singer, 2009:55) y decolonial (Peixoto de Alburquerque, 2010:109).

¹ Los convenios se pueden revisar en la siguiente dirección web: <https://vpo3.inaes.gob.ar/normativas/AcuerdosConvenios>

Las políticas públicas de fomento en Brasil se han basado en la apertura económica realizada desde los años noventa que ha hecho que se genere una estructura económica basada en la internacionalización de la propiedad industrial y la dependencia productiva global por parte del mercado del trabajo convirtieron la economía solidaria en una forma alternativa para evitar procesos exclusión laboral (Peixoto de Alburquerque, 2010: 122-139).

4.2.2. *ESTRUCTURAS DE FOMENTO EN BRASIL. EL INICIO DEL SIGLO XXI Y LAS INSTITUCIONES DE FOMENTO DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA.*

Desde el año 2003 hasta el 2016, la economía solidaria brasileña ha tenido un rol relevante en la generación de propuesta de organización de los factores productivos a partir de los principios de las empresas cooperativas teniendo un fuerte impacto a nivel local. El rol del SENAES fue de fomento y promoción de la economía solidaria como alternativa a la economía capitalista. El empuje del FBES que se organizó en todo el país en más de 160 Foros municipales, microregionales y estatales, consiguió organizar a más de tres mil emprendimientos de economía solidaria, quinientas entidades de asesoría, doce gobiernos estatales y doscientos municipios dentro de la Red de Gestores en Economía Solidaria. El Foro Social Mundial en Porto Alegre cambió el panorama brasileño promocionando la economía solidaria en la agenda de del Partido de los Trabajadores.

Para el SENAES, la economía solidaria tenía las siguientes particularidades: 1) es una forma diferente de producir, vender, comprar e intercambiar, 2) representa una innovadora alternativa de generación de trabajo e ingreso favoreciendo la inclusión social, 3) son diversas prácticas económicas y sociales organizadas bajo formas de cooperativas, asociaciones, clubes de trueque, empresas autogestionarias, redes de cooperación, entre otras, realizando actividades de producción de bienes, prestación de servicios, finanzas solidarias, comercio justo, entre otras (Hintze, 2010: 123). Durante estos años, el fomento cooperativo en Brasil estuvo bajo la dirección del Departamento de Cooperativismo y Asociativismo del Ministerio de Agricultura (DENACOOOP) con un organismo de representación gremial denominada Organización de Cooperativas de Brasil (OCB) (Mogrovejo, Mora, y Vanhuynegem, 2012: 93) con competencias específicas en el fomento y asistencia técnica para las cooperativas. El fomento cooperativo compartió protagonismo con el fomento de la economía solidaria que tuvo en primer lugar la necesidad de alcanzar el consenso sobre qué prácticas conformaban la economía solidaria, entrelazándose con prácticas de emprendimiento comunitario y solidario promovidos por iglesias, sindicatos y organizaciones no gubernamentales, creando el concepto de emprendimientos solidarios colectivos.

El fomento de la economía solidaria en Brasil fue entendido como el fomento del conjunto de actividades económicas que se caracterizan por la cooperación entre individuos, la autogestión en los procesos de trabajo, por su dimensión económica dirigida por criterios de eficiencia y eficacia, por el ejercicio de la solidaridad que comparte con otros movimientos sociales y populares de carácter emancipatorios. El fomento de actividades

económicas y prácticas sociales que eran desarrolladas por colectivos populares (Sarria y Tiribia, 2009; Hintze, 2010; Gaiger, 2012) refiriéndose a por colectivos populares a colectivos con escasos recursos que conforman la economía informal en una sociedad capitalista. El fomento durante los años de análisis concepto de resistencia que resignifica las prácticas de economía informal, ofreciéndose como un elemento para resistir a la exclusión política, cultural y social del mundo popular y su precaria economía (Nyssens, 1998), más allá del tercer sector y de las empresas cooperativas, pero con las características de la cooperación entre trabajadores como sujeto histórico (Hintze, 2010: 129).

4.3. REPÚBLICA DE COLOMBIA

4.3.1. BREVE CONTEXTUALIZACIÓN HISTÓRICA

La historia económica de Colombia se distancia en muchas dimensiones de los estereotipos latinoamericanos, aunque algunas teorías modernas del desarrollo comparativo enfatizan la similitud en las trayectorias de las sociedades latinoamericanas (Robinson y Urrutia, 2007: 639). La realidad colombiana ha estado determinada por las dinámicas del conflicto armado. La relevancia del conflicto armado hace que sea necesario considerar sus causas y consecuencias para entender la evolución de la economía, y en concreto su impacto en el fomento, promoción y fortalecimiento de la Economía Solidaria. La evolución histórica del fomento de la ESS se define a pesar de la disputa del poder y control del territorio y de las implicaciones en la definición territorial, las organizaciones solidarias han mantenido la cohesión socioeconómica y cultural del territorio, viéndose limitadas por los actores del conflicto (Sánchez Álvarez, 2015: 123).

Una característica histórica de la ESS colombiana es el proceso de deslegitimación a partir de finales del siglo XX. Entre los años 1995 y 2015 el movimiento cooperativo se vio inmerso en diferentes episodios de deslegitimación; el fenómeno de las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado como instrumentos de flexibilización el mercado del trabajo (Farné, 2008), la conformación de cooperativas por parte de grupos paramilitares para la vigilancia y control del territorio con la red de cooperativas Convivir (Camacho, 2017) causantes de desplazamiento interno en el conflicto armado colombiano (Ronderos, 2014:232-233), la gestión de la salud desde modelos de integración vertical en el caso de salud (Forero, 2017), el quiebre de cooperativas financieras debido a la incorrecta supervisión estatal y la pérdida de la identidad cooperativa (Fischer y Desrochers, 1998), todos estos episodios demonizaron el modelo cooperativo y generó el consenso para la transformar la entidad de fomento, limitando su actuar para el fomento del “sistema de Economía Solidaria” en el país. A pesar de los diferentes casos de corrupción, fraude, precarización laboral entre otros, las empresas cooperativas han generado procesos de generación de riqueza (Alarcon-Conde y Álvarez, 2020) y resiliencia económica a nivel regional (Villano, Caicedo y Méjia, 2023; Rodríguez, 2022). El proceso de legitimación está relacionado a los arreglos

institucionales de fomento y promoción que se inicio en el año 2011, como se ilustrará a continuación.

4.3.2. *ESTRUCTURAS DE FOMENTO EN COLOMBIA. EL INICIO DEL SIGLO XXI Y LAS INSTITUCIONES DE FOMENTO DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA*

El inicio del siglo XXI vio la evolución de la entidad de fomento y tuvo un importante cambio que modificó el *status quo*. Desde la creación del DANCOOP (1981) y su posterior evolución en DANSOCIAL (1998) las organizaciones solidarias habían tenido una entidad con rango de ministerio para formular y dirigir las políticas públicas nacionales hasta el año 2011.

Finalizando el siglo pasado, el legislador colombiano quiso dar mayor importancia a la función de solidaridad de las empresas cooperativas y sus afines con la ley 454 de 1998 de Economía Solidaria, así como garantizar el control y fiscalización de las cooperativas financieras. El fomento de las empresas y organizaciones afines a las cooperativas (mutuales y fondos de empleados) creo un cuerpo compacto de la Economía Solidaria, incluyendo a otras las organizaciones que se reflejen en los principios que definió la ley según el art. 6 de la ley 454 de 1998 y que ejercen una función fundamental para el desarrollo de la producción de bienes y servicios bajo parámetros de paz y justicia. La ley reconoció y legitimó un "Sistema de Economía Solidaria" bajo la tradición histórica de fomento de la economía cooperativa.

Durante el periodo en análisis la entidad pública encargada del fomento de la economía solidaria tuvo procesos de transformación y modificación en el año 2011. La entidad de fomento y fortalecimiento que fue modificada por la ley 454 de 1998 fue Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (DANSOCIAL) hasta su transformación en la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS) que fue adscrita al Ministerio del Trabajo y la Superintendencia de Economía Solidaria. El DANSOCIAL y después la UAOES se encargarían diseñar y después implementar la política pública para la Economía Solidaria, así como la Superintendencia de Economía Solidaria el control y supervisión de las formas cooperativas y de fondos de empleados.

A pesar de los episodios de deslegitimación, la trayectoria histórica de las políticas de fomento colombianas ha visto evolucionar positivamente la Economía Solidaria en los inicios del siglo. La evolución de las políticas de fomento estatal ha dado forma a cambios institucionales formulados desde los documentos CONPES como por la acción descoordinada y no planificada de las entidades públicas de control. Esta situación, es característica de Colombia, ha tenido un fuerte impacto en los cambios de normatividad sobre la Economía Solidaria y por ejemplo en las cooperativas de trabajo asociado. La anterior situación ha disminuido el fortalecimiento como Sistema de Economía Solidaria (Sánchez Álvarez, 2016).

La Ley n. 1444 de 2011 transformó el Ministerio de Protección Social y Salud en dos ministerios, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud. El Decreto n. 4108 de 2011 otorgó al Ministerio del Trabajo las competencias en materia de diseño, formulación y evaluación de las políticas públicas

para las actividades de la Economía Solidaria, convirtiendo el DANSOCIAL en la UAEOS, la cual es adscrita al Ministerio del Trabajo como unidad operativa de las políticas públicas.

Las funciones de dirección, orientación y evaluación de las políticas públicas en materia de fomento fueron asumidas por el Ministerio del Trabajo por el Despacho del Ministro (art. 6 coma 3° del Decreto 4108), así como las funciones de coordinación y supervisión (art. 6 coma 8°) y la promoción de estudios sobre la materia de economía solidaria (art. 6 coma 9°). De igual forma, las funciones de dirección de la agenda legislativa sobre Economía Solidaria fueron otorgadas al Despacho del Ministerio del Trabajo (art. 6, coma 24° del Decreto 4018).

La modificación de la institucionalidad de las políticas laborales incidió en el DANSOCIAL siendo transformado en UAEOS por el Decreto 4122 de 2011, tuvo la función de elaborar de planes de fomento de conformidad al Ministerio del Trabajo, así como la coordinación de las políticas públicas y de redes que tengan la función de *promoción, formación, investigación, fomento, protección, fortalecimiento, estímulo empresarial, científico y tecnológico* (art. 4, coma 4° del Decreto 4122 de 2011).

En el año 2011, la transformación del DANSOCIAL implicó la vuelta a la dirección y formulación de políticas pública al Ministerio del Trabajo como se había fue formulado en sus orígenes (Sánchez Álvarez, 2016). Es importante indicar que el DANSOCIAL y la UAEOS después, mantuvieron autonomía presupuestal, pero la transformación en UAEOS desplazó el diseño y la evaluación de las políticas al Ministerio del Trabajo. La evolución de la entidad pública creo un doble discurso entre la promoción y el control.

5. CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN

Los tres países comparten similitudes y presentan diferencias respecto al fomento de la ESS, influenciados por la globalización y crisis del siglo XX. Argentina se destacó por la autonomía estatal hasta los años setenta, cuando las reformas neoliberales condicionaron su economía. Tras la crisis de 2000-2001, resurgió como movimiento sociopolítico. Con la victoria del Partido Justicialista (2002-2015), se impulsaron políticas económicas y sociales apoyadas en el cooperativismo, promoviendo empresas recuperadas y cooperativas de trabajo para dinamizar el mercado laboral. Se fomentaron emprendimientos colectivos, integrando organización popular y economía cooperativa en un sistema de Economía Social. Brasil, a partir del año 2003, experimentó un cambio político con la llegada del Partido de los Trabajadores al poder, permaneciendo hasta 2016. Esto fortaleció la relación entre el Estado y la Economía Solidaria, impulsando políticas de fomento. La masiva participación en el Foro Mundial Social de 2001 en Porto Alegre destacó el interés por un nuevo paradigma socioeconómico. Brasil se consolidó como referente altermundialista, promoviendo la investigación y apoyo a emprendimientos populares solidarios. A diferencia de Argentina y Brasil, Colombia no cambió sus políticas económicas, sino que transformó las instituciones de fomento de la Economía Solidaria bajo una política desarrollista que diferenciaba fomento y supervisión para

proteger el trabajo. Pese a casos de deslegitimación del cooperativismo, el reconocimiento de la economía solidaria como sistema económico generó relaciones complejas entre el Estado y actores sociales, reflejando consenso sobre su valor

En Argentina, Brasil y Colombia, el fomento de la ESS presenta un enfoque centralizador, con riesgo de instrumentalización por parte de las políticas sociales dirigidas a población vulnerable. En Colombia, a partir del año 2000, se formularon políticas de ajuste para la ESS, con una evolución constante de sus entidades de fomento y supervisión, manteniendo autonomía hasta 2011. Argentina y Brasil enfocaron sus políticas en formalizar el empleo y promover el emprendimiento colectivo para población vulnerable, integrando la Economía Popular dentro de la ESS. La formalización y articulación con otras políticas públicas caracterizan el fomento en los tres países durante el periodo analizado.

El análisis de la legitimidad, las políticas de fomento están en línea con los marcos normativos y además la vinculación de movimientos sociales, sobre todo en el caso de Argentina y Brasil, desde el cambio político orientado a la co-construcción de políticas con incidencia en el bienestar social. En cambio, Colombia evidencia procesos de control y supervisión que han incidido en el desarrollo del sistema de Economía Solidaria.

La trayectoria está caracterizada por el sustrato de políticas centrales frente a políticas de fomento más locales. Los cambios políticos se han orientado a la consolidación democrática a partir de procesos participativos. Los niveles de co-construcción de la política y su co-gobernanza (Vaillancourt, 2009) han aumentado en el periodo analizado, no sin dificultades y complicaciones derivadas de la adaptación de regulaciones sectoriales del modelo de la ESS. Los países que han mantenido la relación entre ética e identidad pragmática de la ESS han consolidado sus instituciones de fomento a nivel nacional, como demuestran Argentina y Brasil. Diferente es Colombia con políticas de ajuste. Los países analizados han identificado la ESS como una respuesta a las crisis económicas neoliberal, identificando la ESS como instrumento para promover entre población vulnerable.

La centralidad económica de las políticas de fomento corre el riesgo de alejar a formas plurales vinculadas las bases de la Economía Popular. Se requiere indagar en la evolución en las décadas siguientes la integración como Economía Social Solidaria y Popular.

El análisis de la evolución del fomento y la incidencia del cambio político en el diseño y formulación de políticas dirigidas a la ESS, indica que la co-producción y la co-construcción ha tenido diferentes niveles de co-gobernanza a partir de la participación de la ESS como movimiento social legitimado en Argentina y Brasil. En cambio, el proceso de co-gobernanza en Colombia ha sido limitado por la centralidad de las entidades de fomento y control que han vivido diferentes reformas estructurales durante el periodo analizado.

En el período analizado, las políticas arrastraban reformas neoliberales de la década de los noventa del siglo pasado. En la actualidad y como proceso emergente hay nuevas formas dentro de la ESS, como son de la

Economía Popular. Las formas de la Economía Popular pueden ser objeto de nuevas líneas de investigación y profundización dentro de la ESS, estando orientadas a visibilizar emprendimientos informales y generación de ingresos de manera asociativa, así como los procesos de formalización tanto laboral como empresarial en América Latina.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Alarcón-Conde, M. Á., y Álvarez, J. F. (2020): "Contribución del cooperativismo colombiano al crecimiento económico por habitante en el periodo 2003-2016". *Revista EAN*, (88), 165-188.
- Álvarez, J.F. y Marcuello, C. (2020): *Experiencias emergentes de la Economía Social en Iberoamérica*. Valencia: CIRIEC España.
- Asamblea de Naciones Unidas (2023): *Resolución Promover la economía social y solidaria para el desarrollo sostenible*. (A/77/L.60) Consultable en <https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/n23/086/75/pdf/n2308675.pdf?token=G1oZKbXSU0Eikaily9&fe=true>
- Beetham, D. (1991): *The legitimation of power*. Ed. Macmillan.
- Bucheli, M., y Salazar Villano, F. E. (2022): "Dinámicas institucionales de fomento a las cooperativas en Colombia: contexto, accionar y rutas futuras". En Felipe Correa, *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina*, pp. 193-246. Ed. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/items/aef28e58-49ba-421e-aca5-1b2e82dc1aa4>
- Buendía Martínez, I. (2009): "Políticas públicas, integración regional y cooperativismo de crédito: reflexiones desde una perspectiva comparada en el entorno latinoamericano", en Juan Pablo Martí (coord.) *Impacto de la integración regional y la globalización sobre las cooperativas de ahorro y crédito en el Mercosur*. Ed. Universidad de la República de Uruguay.
- Camacho, H. J. (2017): Responsabilidad social del estado en la conformación de grupos paramilitares en Colombia, dentro del contexto del decreto ley 356 de 1994 y las convivir. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10654/15963>
- Chabanet, D., Bichon, S., Sartorius-Khalapsina, A., Ng, W. & Richard, D. (2021): Introduction au dossier thématique: la reconnaissance de l'économie sociale en Europe: le triomphe du marché? *Management international/International Management*, 25(4), 40-56. <https://doi.org/10.7202/1083841ar>
- Chaves Ávila, R., y Pérez De Uralde, J. M. (2012): *La Economía Social y la Cooperación al Desarrollo. Una perspectiva internacional*. Valencia, España: Patronat Sud-Nord - Univesitat de València.
- Coque Martínez, J. (2005): *Compartir soluciones: las cooperativas como factor de desarrollo en zonas desfavorecidas*. Madrid, España: Consejo Económico y Social.

- Coraggio, J. L. (2013): *La presencia de la Economía Social y Solidaria (ESS) y su institucionalización en América Latina*. UNRISD - United Nations Research Institute for Social Development, Ginebra.
- Correa Mautz, F. (2022): *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina*. Ed. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/items/aef28e58-49ba-421e-aca5-1b2e82dc1aa4>
- Cracogna, D., y De Lisio, C. (. (2007): *Políticas Públicas en materia de Cooperativas*. Montevideo, Uruguay: Intercoop Editora Cooperativa Limitada.
- Devlin, R., y Moguillansky, G. (2010): *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas - Cepal.
- Farné, S. (2008): Las cooperativas de trabajo asociado en Colombia: balance de la política gubernamental, 2002-2007. *Revista de Economía Institucional*, 10(18), 261-285.
- Fidell, R. (1998): *La comparazione*. Milano, Italia: Agnelli.
- Fischer K. y Desrocher M. (1998): *La crisis de las cooperativas financieras de Colombia: análisis de causas y previsión*. Université Laval y Fogafin.
- Forero, J. L. (2017). "Análisis de caso (Saludcoop- E.p.s Famisanar) con respecto a la importancia de la implementación del control interno". Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10654/17899>.
- Gaiger, L. I. (2009): "Emprendimientos económicos solidarios". En A. Cattani, J. L. Coraggio, & J. Laville, *Diccionario de la otra economía*. Buenos Aires, Argentina: Altamira.
- Guerra, P. (2010): La Economía Solidaria en Latinoamérica. *PAPELES de relaciones ecosociales y cambio global* (110), 67-76.
- Hintze, S. (2010): *La política es un arma cargada de futuro. La economía social y solidaria en Brasil y Venezuela*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Lahera, E. P. (2004): *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile, Chile: División de Desarrollo Social - CEPAL.
- Lijphart, A. (1971): "Comparative Politics and the Comparative Method". *The American Political Science Review*, 65 (3), 682-693.
- Mogrovejo, R., Mora, A., y Vanhuynegem, P. (. (2012): *El cooperativismo en América Latina. Una diversidad de contribuciones al desarrollo sostenible*. OIT, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Monzón, J. L., y Defourny, J. (1992): *Economía Social. Entre economía capitalista y economía pública*. Valencia, España: Ciriéc-España.
- Morlino, L. (2005): *Introduzione alla ricerca comparata*. Bologna, Italia: Il Mulino.
- Nagao Menezes, D. F., y Álvarez Rodríguez, J. F. (2022): "Elementos para repensar el enfoque del desarrollo territorial en América Latina y vínculos con la Economía Social y Solidaria". *Revista Iberoamericana de*

- Economía Solidaria e Innovación Socioecológica*, 5, 25-48. <https://doi.org/10.33776/riesise.v5.5335>
- North, D. C. (1995): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F, México: Fondo de Cultura Económica.
- Nyssens, M. (1998): Economía popular en el sur, tercer sector en el norte: ¿señales de una economía de solidaridad emergente? *Centro de Estudios de Sociología del Trabajo* (17).
- Organización Internacional del Trabajo (2012): *El cooperativismo en América Latina. Una diversidad de contribuciones al desarrollo sostenible*. OIT - Países Andinos. Descargable en <https://www.ilo.org/es/publications/el-cooperativismo-en-america-latina-una-diversidad-de-contribuciones-al>
- Organización Internacional del Trabajo (2022): *Resolución relativa al trabajo decente y la economía social y solidaria del 10 de junio de 2022*. (ILC.110/ Resolución II) Consultable en <https://www.ilo.org/es/resource/ilc/110/resolucion-relativa-al-trabajo-decente-y-la-economia-social-y-solidaria>
- Parra, J. F. (2005): Liberalismo: nuevo institucionalismo y cambio político. *Política y cultura* (24).
- Peixoto De Alburquerque, P. (2010): "Informe diagnóstico nacional de Brasil". En J. L. Monzón Campos, *Economía Social y su impacto en la generación de empleo* (págs. 109-164). Valencia, España: Fundibes.
- Pouzoulet, M. (2023): From personalization to institutionalization of the Social and Solidarity Economy (SSE) at the United Nations: between innovation and continuity of bureaucracy, *CIRIEC Working Papers*, nº 2023-01, CIRIEC - Université de Liège.
- Robinson, J., y Urrutia, M. (. (2007): *Economía colombiana del Siglo XX. Un análisis cuantitativo*. Bogotá D.C., Colombia: Fondo de Cultura Económica Ltda..
- Rodríguez Espinosa, N. A. (2015): *Cooperativismo y convivencia pacífica: Análisis de factores y casos*. Colombia. Procuraduría General de la Nación. Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Rodríguez-Espinosa, N. A. (2021): "Contribuciones de la información con fines de supervisión al reconocimiento del impacto económico y social de las organizaciones de la economía solidaria". *Cuadernos de Administración*, 2(1), 241-264.
- Ronderos, M. T (2014): *Guerras recicladas. Una historia del paramilitarismo en Colombia*. Ed. Aguilar.
- Sánchez Álvarez, C. (2012): "Economía social y solidaria en el espacio eurolatinoamericano. Innovación social para la internacionalización de cooperativas". *Cooperativismo & Desarrollo*, 20 (101), 190-212.
- Sánchez Álvarez, C. (2015): "Etapas relevantes en la historia del conflicto armado y su relación con el cooperativismo en Colombia". En N. Rodríguez Espinosa, C. Sánchez Álvarez, D. Rodriguez Castillo, & J. F.

- Álvarez Rodríguez, *Cooperativismo y convivencia pacífica. Análisis de factores y casos* (págs. 65-128). Bogotá D.C., Colombia: IEMP Ediciones.
- Sánchez Álvarez, C. (2016): *La legitimación del cooperativismo y 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 (De 1913 a la actualidad). Tesis Doctoral*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Sandoval, D. C. (2011): *Políticas públicas y cooperativismo en Colombia: 30 años de encuentros y desencuentros*. Instituto de Estudios del Ministerio Pública (IEMP).
- Sarria, A., & Tiribia, L. (2009): "Economía Popular". En A. D. Cattani, J. L. Coraggio, & J. L. Laville, *Diccionario de la Otra Economía*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Sartori, G. (1984): *La política, lógica y método en las ciencias sociales*. México D.F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Serva, M., y Andión, C. (2006): "Economía social no Brasil: panorama de um campo em construção". En J. M. Pérez de Uralde, & R. Chaves, *La Economía Social en Iberoamérica: un acercamiento a su realidad* (págs. 5-13). Madrid, España: Fundibes.
- Singer, P. (2009): Relaciones entre sociedad y estado en la economía solidaria. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 13 (33), 51-65.
- Tonon, G. (2011): "La utilización del método comparativo en estudios cualitativos en ciencia política y ciencias sociales: diseño y desarrollo de una tesis doctoral". *KAIROS - Revista de temas sociales* (27).
- Uribe Garzón, C. (2002): *Bases del Cooperativismo*. Ed. Fondo Nacional Universitario
- Vaillancourt, Y. (2009): "Social Economy in the co-construction of public policy". *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80 (2), 275-313.
- Villano, F. E. S., Caicedo, M. C., y Mejía, A. G. (2023). "Resiliencia económica regional y economía solidaria. El caso de Colombia". *CIRIEC-Espana*, (108), 35-67.
- Vuotto, M. (2011): *El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social*. Lima, Peru: OIT - Organización Internacional del Trabajo.

FUENTE DE FINANCIACIÓN

Este artículo no cuenta con fuente de financiación alguna.

CONTRIBUCIONES DEL AUTOR

La totalidad del artículo y del trabajo que lo origina ha sido elaborado por el autor del presente.