

	<p>“Las políticas públicas frente a los retos sociales y democráticos de la globalización: ¿Cuáles son los proyectos para la economía pública, social y cooperativa?”</p>	
---	---	---

## Las políticas de fomento para la economía social y solidaria en Colombia

Autor:

Hernando Zabala Salazar

Presidente CIRIEC COLOMBIA

La economía social y cooperativa se articula desde su carácter endógeno, asentándose en escenarios en los que actúan grupos sociales identificados o comunidades definidas territorialmente, para mejorar sus condiciones de vida sobre la base de prácticas de auto-ayuda, ayuda mutua, cooperación y autogestión. De ahí que la mejor alternativa para la producción de satisfactores a las necesidades humanas sea la organización nacida de la comunidad local, especialmente concebida desde la experiencia de la economía social y cooperativa: sector que ha contribuido históricamente con la formación de asociaciones de todo tipo que dan soluciones en campos diversos (finanzas, comercialización, consumos responsables, acceso a servicios sociales, etc.). Lamentablemente, la posibilidad de ampliar la acción social y cooperativa con propósitos integrales de desarrollo ha sido limitada y por eso aún vivimos en un mundo plagado de inequidades y de conflictos. Esta experiencia no ha sido correctamente adaptada a muchos procesos locales, regionales o nacionales, como consecuencia de una configuración inadecuada del propio movimiento social que debe llevarla a feliz término y la presencia (o inexistencia) de políticas públicas que no comprenden el papel de dicho movimiento. Es el caso de la gran mayoría de las regiones colombianas.

### 1. COLOMBIA: UNA HISTORIA DE NORMATIVA LIMITADA

A pesar de la larga historia de esta alternativa económica en Colombia (que data de las primeras décadas del siglo XX), hoy se ve completamente limitada por la presencia de normas que obstaculizan extremadamente su actividad. Aunque se han producido políticas públicas, en sus expresiones normativas y de fomento, su motivación no ha sido la promoción de una economía alternativa sino su utilización para insertarla en coyunturales propuestas de ajuste de la economía. Desde hace casi treinta años en Colombia no se producen normas jurídicas nacionales que de manera directa contribuyan a formar políticas públicas positivas para el cooperativismo, desaprovechando sus potencialidades para contribuir con las transformaciones requeridas en el país; por lo contrario, han desaparecido antiguas fórmulas de fomento y protección.

En un ambiente que necesita una mayor intervención del Estado y de las fuerzas progresistas de la Sociedad Civil para romper las estructuras de pobreza que mantienen a Colombia en una condición de conflicto social radicalizado se exige un nuevo marco de relaciones para que la economía social y cooperativa participe plenamente de las soluciones necesarias. Estamos seguros que en esta tarea el cooperativismo, si encuentra en el Estado un aliado, podrá no sólo resolver problemáticas internas sino también contribuir con propósitos de transformación socioeconómica de la realidad colombiana.

La verdad es que las políticas públicas respecto del cooperativismo, producidas en Colombia durante las dos últimas décadas y expresadas como desarrollo de una directiva constitucional, no han sido motor para visibilizar este sector de la economía y convertirlo en un actor decisivo en el desarrollo nacional. Hoy en día es absolutamente necesario que se revisen las políticas públicas frente al cooperativismo. Para ello, en diversos escenarios, hemos llamado la atención sobre el contenido de la resolución aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (18 de diciembre de 2009) mediante la cual se insta a los gobiernos para que: “...aprovechen plenamente las posibilidades que tienen las cooperativas de contribuir a la consecución de los objetivos de desarrollo social, en particular la erradicación de la pobreza, la generación de empleo pleno y productivo y una mayor integración social”.

De otro lado, en Colombia nos encontramos en una coyuntura que permite pensar en que las empresas de economía social y solidaria se presentan como actores de primera línea para producir cambios. La ruta fue expresada en el plan nacional de desarrollo 2010-2014 que señala:

...nos encontramos en un momento especial de nuestra historia que no podemos desaprovechar. Estamos ante la oportunidad de superar adversidades comunes y recientes, empujarnos por encima de la inercia, y proponer y encarrilar al país hacia la prosperidad democrática. Una circunstancia que nos permite soñar con dar ese gran salto que nos dé la entrada, en un futuro no muy lejano, al selecto club de los países desarrollados.

El sueño de un país seguro y en paz, con bajos índices de pobreza y con una población educada y trabajando. El sueño de un país con empresas pujantes, social y ambientalmente responsables, que conquistan los mercados internacionales con bienes y servicios de alto valor agregado e innovación. Un país integrado a la economía mundial con una infraestructura y un entorno de competitividad que transforma las ideas en negocios, los negocios en empleo, el empleo en más ingresos, y por ende, en menor pobreza y mayor bienestar y progreso social.

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS Y NORMATIVAS NECESARIAS PARA EL DESARROLLO DEL COOPERATIVISMO Y LA ECONOMÍA SOLIDARIA EN COLOMBIA

Estamos ante una oportunidad histórica en Colombia. El primer referente de las relaciones entre el Estado y el cooperativismo se encuentra casi exclusivamente definido alrededor de normas que limitan la actividad cooperativa, lo que permite señalar que frente al fenómeno del cooperativismo no existen políticas públicas positivas. Las políticas públicas en estas materias deben ser diversas, atendiendo a la formación de instrumentos para el fomento, otorgando incentivos tributarios, demandando los productos de las cooperativas o contribuyendo a su mejor inserción en las dinámicas económicas y de atención de las necesidades de los ciudadanos.

En Colombia hemos transitado por una crisis de institucionalidad jurídica para las empresas cooperativas y de economía solidaria, que limita su desarrollo empresarial, hace inestable su gestión y produce costos innecesarios que conllevan a un cierto tipo de ineficiencia en las operaciones productivas. Para subsanar tal estado se requieren ajustes de todo tipo, centrados en.

- a) Reformas, ajuste o formulación de nuevas leyes básicas;
- c) Definiciones para una política pública de fomento local;
- d) Definiciones jurídicas para un nuevo esquema de supervisión; y
- e) Determinación clara de beneficios y obligaciones tributarias para el cooperativismo.

### 3. ACUERDOS DE PAZ E INTERVENCIONES EN EL MUNDO RURAL

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

Esa falta de una reforma agraria integral está centrada en la incapacidad de otorgarle al sector cooperativo unas funciones de largo alcance que superen su utilización temporal como simple mecanismo de acercamiento de los productores a los mercados. Sigue siendo recurrente el principio de que la transformación de las estructuras agrarias implica una acción conjunta para que el sector social y cooperativo tenga alta presencia en estos escenarios.

Al respecto hoy en día en Colombia se presenta una gran oportunidad para acabar con la frustración, aprovechando el marco de los acuerdos de paz con una antigua fuerza guerrillera. En este caso, el acuerdo preliminar (del año 2014) se concibe como el inicio de una transformación estructural de la sociedad rural y de la economía agraria para resolver las causas profundas del conflicto, reconociendo y centrándose en que la economía campesina y el desarrollo del campo implican: *“la promoción de diferentes formas de asociación y cooperativismo, la generación de ingresos y empleo, la dignificación y formalización del trabajo, la producción de alimentos y la preservación del medio ambiente”* (Centro Nacional de Memoria Histórica). Como instrumentos se han propuesto planes de fomento de la economía solidaria y cooperativa rural, de asistencia integral técnica, de comercialización y fortalecimiento del sistema de protección y seguridad social de la población rural para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria y de los medianos productores con menores ingresos.

Como consecuencia del proceso de conversaciones de paz que se viene adelantando en La Habana (Cuba) entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, muchos actores sociales, económicos, culturales y políticos del país, se aprestan a contribuir a la construcción de una añorada época de mayor armonía en Colombia, y se preparan para proyectarse en el llamado proceso de post-acuerdo.

El cooperativismo colombiano no puede estar por fuera de este ambiente afirmativo que vivimos por lo menos desde finales del 2014. Para este efecto estamos partiendo de la premisa de que el cooperativismo, independientemente de los acuerdos finales de paz, tiene una deuda histórica con los sectores rurales del país. Todos sabemos que el escenario de confrontación se da precisamente en el mundo rural y exactamente en aquellos territorios de baja institucionalidad pública y privada, y de muy poca presencia de la organización cooperativa y solidaria.

Este es un momento propicio para que el bagaje ideológico y organizacional de las cooperativas se reencuentre con el camino de intervenir la economía y la sociedad rural.

Desde este punto de vista, dejamos sentado el principio de que los conflictos se producen cuando la asociatividad humana pierde terreno, cuando el escenario de actuar en conjunción desaparece en una lucha por intereses no colectivos, poniendo los deseos individualistas y utilitaristas por encima de todas las cosas. Creemos que la intervención del sector cooperativo en un ambiente de post-acuerdo tiene como misión inicial lograr la potenciación de la asociatividad en los territorios de mayores dificultades, contribuyendo con la presencia de las diferentes formas de organización empresarial cooperativa y solidaria, a refundar el proyecto de la asociación humana.

Como complemento de la pregunta del porqué intervenir en escenarios de post-conflicto, hay que sustentarse en la identificación de las precariedades, de las carencias, de las necesidades y de las aspiraciones de los seres humanos que han vivido la confrontación armada y entender con ellos la importancia de estar organizados integralmente para alcanzar sus ideales políticos a través de una forma diferente de hacer economía, en la que puedan ser protagonistas de su propio destino. La transformación del campo, en todas las variadas facetas, es un imperativo de primer orden, y el sector cooperativo está llamado a ser protagonista básico de este propósito.

En principio, hemos identificado algunas propuestas e instrumentos que el sector cooperativo requerirá para intervenir efectivamente en el ambiente de post-acuerdo. Por el momento consideramos que la intervención del cooperativismo exige los siguientes instrumentos: a) Un marco jurídico positivo; b) Un instituto de educación y formación; c) Un aparato de fomento y desarrollo; d) Una estructura de financiamiento de nuevos proyectos productivos rurales; e) Mecanismos de comercialización agropecuaria de carácter cooperativo; f) Unos medios de relacionamiento entre el Estado, el sector y otras fuerzas económicas y sociales intervinientes en los territorios en re-construcción.

Para lograr conseguir los impactos deseados sobre la economía nacional y sobre la población de manera directa, la política pública debe diseñarse de manera que la figura empresarial cooperativa se promueva y fortalezca como opción de vida para un mayor número de colombianos, contribuyendo a asegurar una sociedad más igualitaria pero con una mayor dinámica de crecimiento. Esto significa que los poderes públicos deben reconocer en este modelo empresarial un aliado importante para alcanzar las finalidades del Estado moderno, propiciando un ordenamiento jurídico que promueva su desarrollo y estimule la participación ampliada de estas formas empresariales en el concierto de la economía nacional.

El plan nacional de desarrollo 2014-2018, *Todos por un nuevo país*, se produce en una coyuntura esperanzadora que promete un futuro menos incierto, buscando construir una soñada paz estable y duradera. Somos conscientes que en este plan se da la oportunidad de devolverle al mundo rural sus funciones básicas y las nuevas que el desarrollo moderno le asigna: producción de materias primas para la transformación productiva y el consumo, aseguramiento alimentario para el mercado interno, servicios ambientales y de conservación del ozono y del agua, el desarrollo del paisajismo turístico y hábitat alternativo. Esas nuevas funciones de la ruralidad colombiana requieren de un entorno social y económico adecuado, y de unas externalidades que permitan al campesino participar de la economía en mejores condiciones.

Las grandes estrategias que se propone el Gobierno para lograr la inserción del productor del campo se refieren a: crear mecanismos de intervención estatal, oportunos y pertinentes; desarrollar capacidades productivas y comerciales; facilitar el acceso al financiamiento y los mercados. De otro lado, es claro que dentro del esquema de los acuerdos de paz, se ha reconocido la necesidad de pensar en estrategias que apunten a un desarrollo rural integral para brindar mejores condiciones de vida, oportunidades y desarrollo. A tono con estas situaciones, en las *Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018* se indica que:

El incremento de la productividad y rentabilidad rural requiere la provisión de bienes y servicios sectoriales, así como intervenciones integrales en los territorios, que permitan optimizar las condiciones de producción, consolidar los mercados internos y aprovechar el acceso a nuevos mercados. Para ello se desarrollarán las siguientes acciones, que hacen parte de la estrategia de *Transformación del Campo*:

1. Avanzar en la adecuación de tierras mediante la construcción de infraestructura que mejore la gestión sostenible del suelo rural y del agua;
2. Implementar un sistema de asistencia técnica integral, que se articule con el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y tenga como punto de partida las necesidades de los productores y las condiciones de los mercados;
3. Desarrollar un modelo eficiente de comercialización de productos agropecuarios por cadenas productivas que contribuya a fomentar las alianzas comerciales y la agregación de valor;
4. Fortalecer la oferta de instrumentos y servicios financieros mejorando el acceso de los pequeños productores, especialmente en las zonas rurales dispersas;
5. Fortalecer figuras asociativas que mejoren las capacidades productivas e implementar rutas para el emprendimiento y el desarrollo empresarial;
6. Mejorar la gestión de los riesgos de mercado y climáticos mediante la adopción de nuevos instrumentos y programas de cobertura a las fluctuaciones en los precios y de las tasas de cambio; y
7. Adoptar un plan para el aprovechamiento de acuerdos comerciales que contribuya a identificar oportunidades de mercado y cumplir con los estándares necesarios para garantizar la admisibilidad de los productos agropecuarios nacionales a otros países.

No hay duda respecto de la capacidad que puede tener la economía social y cooperativa para participar y coadyuvar al cumplimiento de todas estas acciones. Del mismo texto se deduce el papel que se le puede otorgar a este sector económico, en materias como las siguientes:

- a) Inclusión financiera para los campesinos principalmente en zonas rurales dispersas, desarrollando un sistema moderno y ajustado a la realidad de la actividad agropecuaria, otorgando recursos de crédito especialmente para aquellos grupos poblacionales que tienen menores oportunidades.
- b) Desarrollar mecanismos que acerquen a los pequeños productores a los mercados de las ciudades, incluyéndoles en los planes de abastecimiento de las ciudades y en las estrategias de compras públicas de entidades del Estado

c) Prestación de servicios para el mercadeo de los productos; y la provisión de maquinaria e infraestructura para los procesos de transformación, almacenamiento y distribución de los productos de economía familiar campesina. El gobierno se propone desarrollar un plan para el acceso real de los productos agropecuarios a los mercados.

d) Brindar servicios de apoyo integral que correspondan a las necesidades de los productores para lograr el uso eficiente del suelo y de los recursos hídricos, optimizando las condiciones de comercialización y logística para la producción agropecuaria a nivel regional, mejorando la gestión de riesgos de mercado y climáticos, e incrementando la oferta de recursos financieros para el sector y lograr el aprovechamiento comercial para la agricultura.

e) Creación de un modelo de aseguramiento que integre tanto al seguro agropecuario como el catastrófico.

#### 4. LAS ESPERANZAS DEL SECTOR SOCIAL Y COOPERATIVO EN COLOMBIA

Para que el sector social y cooperativo actúe integralmente en estas dinámicas de transformación de la vida colombiana, es necesario un sistema alianzas con el sector público. Ello significa, en el corto plazo, despejar las incertidumbres normativas que limitan la acción cooperativa, acordando normas que faciliten y flexibilicen las actuaciones del sector. Esto se haría posible si:

1. Se fortaleciera la normatividad para la intervención de cooperativas con actividad financiera de manera que puedan ampliar su radio de acción, especialmente en zonas desatendidas.
2. Se utilizara el modelo cooperativo para ser agente propulsor de zonas de desarrollo rural integral y de postconflicto, como una opción empresarial idónea que puede dar salida a la oferta de bienes y servicios necesarios para la población campesina.
3. Se mejorara el marco de inversión y contratación pública (y privada) con las cooperativas, eliminando barreras que hoy impiden un desarrollo más avanzado.
4. Se establecieran mecanismos que facilitaran la organización de cooperativas y otras entidades de economía solidaria para la promoción de vivienda, especialmente de interés social.
5. Se crearan instrumentos pedagógicos para promover desde el sistema educativo la participación de los colombianos en la formación, organización, participación y uso de los servicios cooperativos.

En el propósito de facilitar al cooperativismo una mejor intervención dentro del post-acuerdo y las metas del plan nacional de desarrollo 2015-2018, principalmente deberían eliminarse una cierta cantidad de barreras jurídicas que hoy se tienen, mediante variados ajustes legislativos, los cuales otorguen al sector cooperativo funciones como la de irrigación de recursos de crédito, asistencia técnica para el desarrollo agropecuario, servicios sociales y profesionales, comercialización de productos y fortalecimiento de la asociatividad de productores. Un marco jurídico favorable, no restrictivo y que elimine barreras normativas hoy vigentes, es indispensable para que el cooperativismo pueda cumplir este papel y para que se movilice en función de contribuir al propósito de modernización del país.