



2<sup>do</sup>

## ENCUENTRO NACIONAL DE PEDAGOGÍA Y EDUCACIÓN SOLIDARIA

Bogotá D.C. 6 de agosto de 2008

### POLÍTICAS PÚBLICAS Y ECONOMÍA SOLIDARIA EN COLOMBIA

Por Jarrison Martínez c.  
Director planeación, políticas e investigaciones  
DANSOCIAL

Con frecuencia hablamos de las políticas públicas, manifestamos nuestras opiniones sobre lo que hace o debería de hacer el gobierno, sobre sus aciertos o errores, se critica sus decisiones, se cuestiona sus resultados. En general, la opinión pública debate sobre las políticas que implementa un gobierno. Sin embargo, suelen ser pocas las investigaciones especializadas acerca de la forma, estilos y procedimientos, que se utilizan en la elaboración de las políticas públicas, sobre sus contenidos y el porqué del éxito o fracasos de las mismas.

Por políticas públicas suele entenderse un conjunto o secuencia de decisiones, acerca de una acción de gobierno particular. Una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo. La política pública es la concreción del Estado en acción, en movimiento frente a la sociedad y sus problemas. Alejo Vargas, nos va a proponer la siguiente definición:

*“Partimos de entender la política pública como el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables”.<sup>1</sup>*

Innumerables problemas fluyen cotidianamente hacia el gobierno en busca de atención y solución. Algunos son de interés general, otros de interés particular, pero no todos los problemas logran llamar la atención gubernamental, no todas las cuestiones se vuelven “públicas”, ni todas las cuestiones públicas se vuelven objeto de la acción de gobierno.

¿Qué es entonces lo que permite que determinado tema logre incorporarse como una política pública?. Ello depende de múltiples factores: el contexto nacional e internacional que se esté viviendo, el régimen político, los parámetros ideológicos y políticos predominantes, las características del problema, la importancia del tema en la opinión, los grupos de presión, las

<sup>1</sup> VARGAS Velásquez, Alejo. El Estado y Las Políticas Públicas. Capítulo II. las políticas públicas entre la racionalidad técnica y la racionalidad política. Almudena Editores. Pagina



Convenio 050



UNIVERSIDAD  
COOPERATIVA  
DE COLOMBIA

**Hacia Una Colombia Solidaria y en Paz**



2<sup>do</sup>

## ENCUENTRO NACIONAL DE PEDAGOGÍA Y EDUCACIÓN SOLIDARIA

Bogotá D.C. 6 de agosto de 2008

propuestas de solución, los recursos del Estado, la voluntad de los hacedores de políticas, en fin, distintos factores que interactúan y hacen posible el enfoque y desarrollo de una política pública.

Las políticas públicas hay que analizarlas en el marco de un contexto nacional e internacional en el que se realizan, por ejemplo, el actual proceso de globalización tiene una mayor incidencia sobre las políticas de los Estados nacionales. Cada vez es más difícil pensar una política pública que haga caso omiso del contexto internacional. El contexto macroeconómico y político cambiante de una sociedad incide en los énfasis de las políticas públicas.

En la definición e implementación de las políticas públicas juegan un importante papel los distintos actores que existen en la sociedad y la capacidad de poder que tengan para incidir sobre la definición y desarrollo de éstas. Toda política pública implica que unos sectores sociales reciben beneficios y otros probablemente no, y cada uno de estos actores busca presionar la administración en la definición e implementación de dichas políticas, lo que genera el respaldo o contradicción en distintos sectores de la sociedad. Las políticas no son solo decisiones, ellas requieren ser explicadas, lograr los consensos necesarios que permitan convencer la opinión y reducir la oposición, por tanto, comportan un alto elemento comunicacional y demandan en un alto nivel consensual.

Pero el diseño de una política pública también va estar cargada de la conceptualización teórica, motivación e intereses del que la realiza. El análisis y la elaboración de políticas suceden desde un a priori cognoscitivo que proyecta su orden lógico en los hechos observados. Los sucesos se miran desde específicos “lentes conceptuales” y toman el aspecto que los lentes conceden.

Plantea EUGENE BARDACH<sup>2</sup> que la definición de un problema, es un categoría conceptual que construyen los individuos, por tanto, lo que representa un problema para algunos puede no representarlo para otros. Esta misma situación incide en definición de la solución al problema, es decir, nuestras valoraciones, criterios, ideologías y opiniones incidirán en el tipo de solución que nos pongamos.

El hacedor de políticas opera de entrada con supuestos y categorías que configuran “modelos conceptuales”, estos determinan la manera de describir los hechos, problematizarlos, explicarlos y condiciona las recomendaciones de las acciones a decidir para resolverlos. Lo anterior, permite entender parte del proceso de elaboración de las políticas públicas; Porqué se desarrolla el análisis en cierta dirección, dejando fuera aspectos que se consideran importantes desde otros puntos de vista; Cómo y porque se construyen ciertas opciones de acción y se descartan otras; Porqué se decide de cierta manera y no de otra.

---

<sup>2</sup> BARDACH Eugene, Problemas en la definición de problemas en el análisis de políticas, página 87



2<sup>do</sup>

## ENCUENTRO NACIONAL DE PEDAGOGÍA Y EDUCACIÓN SOLIDARIA

Bogotá D.C. 6 de agosto de 2008

De otra parte, entre la elaboración y los resultados de una política pública, existe una fase que constituye su implementación. Algunos estudiosos como Martin Rein y Francine Rabinovitz,<sup>3</sup> nos invitan a analizar los elementos que inciden en la implementación de las políticas públicas, considerando la importancia del aspecto racional-burocrático, el cual hace referencia a la forma como la burocracia, propia de las instituciones, interpreta y respalda su implementación.

La complejidad del andamiaje burocrático suele afectar la implementación de una política pública, su proceso de ejecución implica, por lo general, la intervención de una cadena de actores administrativos cuyo comportamiento va desagregando y a la vez materializando su ejecución. Muchas veces las políticas no se implementan como se formulan, teniendo diferentes niveles de concreción, y disímiles resultados. Funcionarios públicos que desconocen las políticas, que actúan sobre otras lógicas e interés, que sus competencias dejan mucho que decir, colocan en riesgo una acertada implantación de la política pública diseñada.

En conclusión, la política pública no es simplemente la decisión deliberada de un actor gubernamental, hay que incorporar además, las muchas y diversas decisiones de los distintos actores gubernamentales y extra-gubernamentales, que en sus diversas interacciones participan y condicionan la decisión central. La política pública es entonces una estrategia de acción colectiva, en función de determinados objetivos que implica y desata una serie de decisiones a adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores. Por tanto, tiene que verse como un proceso en continua ejecución y ajuste.

Las anteriores consideraciones, intentan provocar una reflexión más amplia sobre la formulación e implementación de las políticas públicas que para la economía solidaria se desarrollan hoy en Colombia. Sería sencillo enunciarlas, sin escudriñar detrás de ellas las lógicas y dinámicas con que han sido construidas y sin interpretar las posibles dificultades que puede presentar su implementación. Es una invitación a reflexionar sobre el papel que los actores de la economía solidaria deben jugar y en especial el cooperativismo multiactivo, congregado en este importante evento.

Próximos a cumplir diez años de la expedición de la ley 454 de 1998, sería interesante poder hacer un balance y análisis de su vigencia y resultados transcurrida una década de su implementación, pero eso será tema en otra oportunidad, por ahora permítanme comentar otros aspectos de la política pública.

---

<sup>3</sup> MARTÍN REIN Y FRANCINE RABINOVITZ. la implementación: una perspectiva teórica entre la intención y la acción, página 89



Convenio 050



UNIVERSIDAD  
COOPERATIVA  
DE COLOMBIA

**Hacia Una Colombia Solidaria y en Paz**



2<sup>do</sup>

## ENCUENTRO NACIONAL DE PEDAGOGÍA Y EDUCACIÓN SOLIDARIA

Bogotá D.C. 6 de agosto de 2008

Desde el año 2006 se le propuso al país un Plan Decenal denominado “Colombia segundo centenario 2019”, una visión prospectiva de la Colombia que queremos construir en los próximos años, la cual invita a trabajar por una sociedad con ciudadanos libres y responsables, más igualitaria y solidaria, un Estado al servicio de los ciudadanos, y una economía que garantice mayor nivel de bienestar.

En el marco de esta visión, el Gobierno Nacional ha venido planteando unos lineamientos generales de su política pública. Son reiterados los llamados del Presidente de la República frente a los ejes fundamentales de su gobierno, incluso, con nuevos énfasis: La seguridad desde la democracia; La confianza inversionista con responsabilidad social y La cohesión social.

En este contexto, el Gobierno Nacional aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 titulado “Estado comunitario: desarrollo para todos”. En dicho Plan, se incluyó en el programa de dimensiones especiales del desarrollo, el tema de la economía solidaria. Manifiesta el Plan Nacional que en este cuatrienio **“este sector recibirá una atención especial para trabajar en la creación de un marco institucional y de control adecuado y para su fomento, fortalecimiento y difusión.”** En el capítulo 7.7 de los documentos anexos al Plan, se presenta ampliamente esta política, la cual girará alrededor de dos ejes temáticos: (1) el desarrollo institucional y de control del sector, y (2) el fomento, fortalecimiento y difusión del mismo.

El DANSOCIAL, cumpliendo su función de ser la entidad responsable de dirigir y coordinar la política estatal de promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones de la economía solidaria, y dando cumplimiento a lo orientado en el Plan de Desarrollo, definió su plan estratégico denominado: **“Hacia una Colombia solidaria y en paz”**, el cual se articula en tres ejes fundamentales.

**El primer eje de políticas que se plantea el Dansocial es el fomento a la cultura de la solidaridad y la asociatividad.**

Partimos de reconocer que un importante motor del desarrollo es la cultura. Como plantea Bernardo Klissberg, *“el capital social y la cultura pueden ser palancas formidables de desarrollo si se crean las condiciones adecuadas”*. La cultura va mucho más allá del libro o de la obra de arte, tiene que ver con las formas como se comunican los miembros de una sociedad, como transmiten y crean sentidos comunes que les permite reconocerse, tolerar y disfrutar sus hábitos, costumbres y formas de actuar.

Uno de los problemas que encontramos en la sociedad colombiana son los bajos niveles de solidaridad y asociatividad, el individualismo a ultranza rompe los lazos sociales y debilita las potencialidades para convivir y producir colectivamente. Es frecuente que muchas de las



Convenio 050



UNIVERSIDAD  
COOPERATIVA  
DE COLOMBIA

**Hacia Una Colombia Solidaria y en Paz**



2<sup>do</sup>

## ENCUENTRO NACIONAL DE PEDAGOGÍA Y EDUCACIÓN SOLIDARIA

Bogotá D.C. 6 de agosto de 2008

iniciativas de asociación se rompan por no saber conciliar los intereses y conflictos y no fortalecer los lazos de confianza y solidaridad.

En un país donde el 99.4% de nuestra estructura empresarial son micro y pequeñas empresas<sup>4</sup>, la asociatividad inter e intra-grupal es débil. El sector cooperativo y las otras formas asociativas de la economía solidaria no están al margen de esta realidad. Según el último informe de la CONFECOOP, en Colombia el 80.85% de las cooperativas son microempresas y el 16.19% son pequeñas empresas.<sup>5</sup>

Fomentar una cultura de la solidaridad y la asociatividad busca la formación de seres humanos capaces de pensar, actuar, y vivir con fundamento en valores y principios solidarios. La solidaridad es un importante catalizador para generar confianzas, construir sentido compartido y emprender acciones comunes que resuelven nuestros grandes y pequeños problemas. Además de ser un valor y principio ético, se convierte en una competencia ciudadana necesaria para vivir en sociedad.

La solidaridad y la asociatividad expresada a través de las organizaciones, sus principios y valores, son un factor fundamental que contribuye a la COHESION SOCIAL. Como plantea Joseph Stiglitz, premio Nobel de economía; *“preservar los valores culturales tiene gran importancia para el desarrollo, por cuanto ellos sirven como una fuerza cohesiva en una época en que muchas otras se están debilitando”*.

El sociólogo francés Emile Durkheim, llamaba la atención sobre el papel que cumple en la sociedad los grupos asociativos que a lo largo de la historia surgieron con el desarrollo de las profesiones y la división social del trabajo, Durkheim va a reseñar su importancia no solo por su papel económico, sino ante todo por su papel moral, cohesionador del grupo y sostén de normas y principios.

“la sociedad incluso no está interesada solo en que estos grupos especiales se formen para regular la actividad que se desarrolla en ellos y que, de otra manera, se volvería anárquica, también el individuo, por su parte, encuentra allí una fuente de alegría...en todos lados donde se forman grupos, se forman también una disciplina moral, un grupo no es solo una autoridad moral que rige la vida de sus miembros es también una fuente de vida sui generis”<sup>6</sup>

<sup>4</sup> DANE, censo económico 2005.

<sup>5</sup> CONFECOOP, sector cooperativo colombiano 200 , un sector en movimiento. página 57

<sup>6</sup> DURKHEIM, Emile, la división social del trabajo,



Convenio 050



UNIVERSIDAD  
COOPERATIVA  
DE COLOMBIA

**Hacia Una Colombia Solidaria y en Paz**



2<sup>do</sup>

## ENCUENTRO NACIONAL DE PEDAGOGÍA Y EDUCACIÓN SOLIDARIA

Bogotá D.C. 6 de agosto de 2008

El papel entonces de estos grupos va a servir de cohesionador en la vida social, pues una sociedad tan dispersa y un Estado que no logra penetrarla profundamente va a necesitar de un entramado de organizaciones que acerque y cohesione estos individuos y los acerque a la vida social.

Para fortalecer la cultura de la solidaridad y la asociatividad, el Dansocial se ha propuesto tres políticas centrales 1. Promover una educación desde y para la solidaridad; de ahí la importancia que el Plan Nacional de Desarrollo oriente la inclusión de la educación en economía solidaria en todos los niveles de la educación formal y el fortalecimiento de los procesos de educación para el trabajo y el desarrollo humano. 2. Desarrollar estrategias masivas de comunicación para difundir y promocionar el sector, la divulgación permanente de hechos de solidaridad; para visibilizarlos y arraigarlos en el imaginario colectivo, en esta labor los medios masivos de comunicación cumplen un papel determinante, por lo cual venimos trabajando la creación del sistema nacional de canales comunitarios y la creación de la televisión solidaria. 3. Promover las prácticas cotidianas de solidaria; fomentando el voluntariado y las prácticas de la responsabilidad social empresarial.

### **El siguiente eje de nuestras acciones apunta al fomento y fortalecimiento del sector solidario.**

El fomento y el fortalecimiento del sector incluyen promover su participación en las principales esferas de la economía, superando su restringida presencia al sector servicios, y contribuyendo más en la productividad del país. Es necesario incorporar en las políticas que fomentan el emprendimiento, el modelo empresarial solidario como una alternativa también para hacer empresa. Diseñar instrumentos especializados para la creación de empresas solidarias y aplicarlos en los programas de emprendimiento existentes.

De igual forma, Promover y facilitar el acceso a líneas de financiación para el desarrollo de sus iniciativas empresariales es una necesidad. En este sentido, la reglamentación y puesta en funcionamiento del Fondo de Fomento de la Economía Solidaria (FONES), se convierte en un instrumento importante.

Igualmente, el Plan Nacional de Desarrollo orientó promocionar estrategias competitivas del sector para su adecuada incursión en los mercados externos. Diseñar mecanismos que faciliten la inversión extranjera directa y en doble vía de empresas de similar naturaleza en el sector. Gestionar recursos de cooperación técnica internacional para implementar y fortalecer los modelos de economía solidaria. Adoptar estrategias y políticas que incentiven, apoyen y fomenten la innovación y el desarrollo tecnológico de las organizaciones del sector, en particular, se promoverá el uso intensivo de las TICs, y la adopción de normas técnicas de calidad.



Convenio 050



UNIVERSIDAD  
COOPERATIVA  
DE COLOMBIA

**Hacia Una Colombia Solidaria y en Paz**



2<sup>do</sup>

## ENCUENTRO NACIONAL DE PEDAGOGÍA Y EDUCACIÓN SOLIDARIA

Bogotá D.C. 6 de agosto de 2008

Pero el fomento y fortalecimiento del sector solidario, pasa también por recuperar la confianza entre y hacia él. El Estado no solo debe generar la política sino demostrar su confianza en el sector solidario con hechos, propiciar sinergias con el sector privado y fortalecer el sistema nacional de apoyo de la economía solidaria robusteciendo la confianza entre las organizaciones. Para lo cual se estimulará la participación de sus organismos representativos en la formulación y ejecución de las políticas públicas. La vinculación del sector a los programas estratégicos del gobierno como: Banca de las Oportunidades, atención a la población vulnerable, programas estratégicos sectoriales de salud, educación, transporte, vivienda, desarrollo ambiental, etc. Promover mecanismos que garanticen la participación real y efectiva del sector en los procesos de democratización de la propiedad, como los correspondientes a procesos de concesión, compras y contratación pública.

El fortalecimiento del sector debe contribuir en el mejoramiento solidario de la calidad de vida de los colombianos asociados. A pesar de las recientes cifras sobre pobreza en Colombia, donde se muestra una relativa reducción, esta sigue siendo elevada; el 45% de los colombianos viven en la pobreza y en el campo esta alcanza el 62%. La lucha contra la pobreza y la exclusión es una tarea prioritaria.

El modelo de economía solidaria ha mostrado ser un importante agente promotor de equidad y desarrollo social, este promueve la formación del capital social, aporta al desarrollo de la democracia participativa, genera y distribuye ingresos y fomenta la democratización de la riqueza y la propiedad. El sector de la economía solidaria se convierte en un modelo alternativo de desarrollo socio-económico, el cual debe ser más protagónico en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas que a partir de formas asociativas buscan este fin.

Una de las estrategias del gobierno para la lucha contra la pobreza es el programa de la banca de oportunidades que busca facilitar el acceso de los más pobres al crédito. El cooperativismo de tiempo atrás ha venido promoviendo el micro-crédito acompañado de asistencia técnica y asesoría. Es el momento de contarle al país lo que está haciendo el sector y generar propuestas nacionales, jugando un papel más protagónico en esta estrategia.

Por último, afirma Halvin Toffler, que ante los acelerados cambios que se producen en el mundo, es necesario lograr una mayor sincronía; mientras la ciencia y la tecnología avanzan velozmente precedidas de los mercados y las empresas, pareciera que las instituciones públicas y las normas están totalmente rezagadas. Nuestro plan estratégico recoge acciones para fortalecer la infraestructura pública institucional del sector, al tiempo que propone la necesidad de revisar la



Convenio 050



UNIVERSIDAD  
COOPERATIVA  
DE COLOMBIA

**Hacia Una Colombia Solidaria y en Paz**



2<sup>do</sup>

## ENCUENTRO NACIONAL DE PEDAGOGÍA Y EDUCACIÓN SOLIDARIA

Bogotá D.C. 6 de agosto de 2008

normatividad existente actualizándola y eliminando los obstáculos que impiden el desarrollo del mismo.

Para lograr un marco institucional y de control adecuado para el sector se propone la realización de acciones como: El fortalecimiento de la infraestructura pública institucional del sector, consolidando y/o redefiniendo la misión y funciones de las entidades conformadas en la Ley 454 de 1998. El fortalecimiento del Departamento Administrativo Nacional de Economía Solidaria Dansocial. La eliminación de obstáculos normativos que impiden el desarrollo de la actividad empresarial solidaria. La revisión y sistematización de la normatividad y la precisión de las organizaciones que integran el sector de la economía solidaria. La optimización de la estructura de supervisión y regulación.

Estos elementos propuestos para el cuatrienio, deben contribuir avanzar en el posicionamiento de la cultura de la solidaridad y asociatividad y el sector de la economía solidaria como un modelo integral de desarrollo avanzando hacia una Colombia solidaria y en paz.



Convenio 050



UNIVERSIDAD  
COOPERATIVA  
DE COLOMBIA

**Hacia Una Colombia Solidaria y en Paz**