

ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE COOPERATIVAS DE TRABAJO  
ASOCIADO EN COLOMBIA DESDE EL ENFOQUE DE IMPLEMENTACIÓN DE  
AARON WILDAVSKY.

DIANA CAROLINA CALLEJAS MANCIPE

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C.  
2012

ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE COOPERATIVAS DE TRABAJO  
ASOCIADO EN COLOMBIA DESDE EL ENFOQUE DE IMPLEMENTACIÓN DE  
AARON WILDAVSKY.

DIANA CAROLINA CALLEJAS MANCIPE

DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO  
ESTEBAN NINA  
Profesor Dpto. Ciencia Política y Relaciones Internacionales

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C.  
2012

ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE COOPERATIVAS DE TRABAJO  
ASOCIADO EN COLOMBIA DESDE EL ENFOQUE DE IMPLEMENTACIÓN DE  
AARON WILDAVSKY.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C  
2012

## CONTENIDO

	PÁG.
1. <a href="#">Introducción</a> .....	1
2. <a href="#">Capítulo 1: Marco Teórico</a> .....	7
1.1 Políticas Públicas.....	7
1.1.1 Políticas Públicas.....	7
1.1.1.1 Primer Momento: Identificación.....	9
1.1.1.2 Segundo Momento: Formulación.....	10
1.1.1.3 Tercer Momento: Implementación.....	11
1.1.1.4 Cuarto Momento: Evaluación.....	12
1.2 <a href="#">Análisis</a> de Políticas Públicas.....	12
1.2.1 Las Tipologías de Lowi.....	13
1.3 El <a href="#">Modelo</a> de Aaron Wildavsky.....	14
1.3.1 Conceptos de Wildavsky.....	14
a. La Implementación como control.....	14
b. Implementación como interacción.....	15
c. Planes de acción como aptitudes.....	16
d. La implementación configura las políticas.....	16
e. Implementación evolutiva.....	17
f. Implementación como adaptación mutua.....	17
g. La implementación como exploración.....	18
h. Cabildo-Administrador.....	18
i. Incompatibilidad directa con otros compromisos.....	19
1.4 <a href="#">Conceptos</a> de Cooperativa.....	19
a. Asociatividad.....	19
b. Solidaridad.....	20
c. Trabajo.....	20
d. Participación.....	21
3. <a href="#">Capítulo 2: Contextualización de las Cooperativas de Trabajo Asociado</a> .....	22
3.1 Identificación de Cooperativas de Trabajo Asociado exitosas por parte de Dansocial y la Universidad Cooperativa de Colombia.....	27
4. <a href="#">Capítulo 3: ¿Cuál es la brecha que hay entre la implementación y la formulación de las políticas públicas de cooperativas de trabajo asociado en Colombia?</a> .....	31

4.1	Ausencia de restricciones.....	33
4.2	La forma en que la formulación y la implementación interactúan y permite dar una base a lo que se puede desarrollar para el tema de las Cooperativas de Trabajo Asociado.....	34
4.3	¿Lo inesperado, se pudo sobrellevar?.....	37
4.4	Ajuste de formalización laboral.....	40
4.5	Ajuste de intermediación laboral.....	42
4.6	Consecuencias de una implementación flexible alejada de una formulación restrictiva.....	43
4.7	Actores políticos de la implementación.....	44
4.7.1	OIT (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO).....	45
4.7.2	MINISTERIO DE PROTECCION SOCIAL (actualmente Ministerio de Salud y Protección social y Ministerio del Trabajo).....	45
4.7.3	DANSOCIAL (reestructurado para ser Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias).....	45
4.7.4	SUPERSOLIDARIA (SuperIntendencia de Economía Solidaria).....	46
4.7.5	CONFECOOP (Confederación de Cooperativas de Colombia).....	46
4.7.6	ASCOOP (Asociación Colombiana de Cooperativas).....	46
5.	<a href="#">Conclusiones</a> .....	48
6.	<a href="#">Bibliografía</a> .....	51
7.	<a href="#">Anexos</a> .....	53

## **INTRODUCCIÓN:**

El presente trabajo está enfocado en un análisis de políticas públicas aplicado al caso de las Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA) donde se podrá ver de qué manera las CTA han sido un tema que ha impactado el sistema laboral en Colombia en los últimos años.

Aparte de que es una temática social importante, las CTA se han vuelto un punto clave dentro del modelo cooperativista, ya que se comienzan a dar dinámicas en el sistema laboral, en cuanto a la forma en cómo se está contratando a los trabajadores y como se está manejando el tema de las Cooperativas de Trabajo Asociado.

Por lo tanto se pretende observar de qué manera la formulación y la implementación de las políticas públicas de Cooperativas de Trabajo Asociado son importantes al momento de realizar este análisis, teniendo en cuenta que se hará uso del modelo de Implementación de Aaron Wildavsky

Es así, que la investigación está dividida en tres capítulos, el primero, se basara en un marco teórico que argumentara el análisis sobre las CTA, dando herramientas sobre formulación e implementación de las Políticas Públicas de las CTA.

En el segundo capítulo se mostrara la contextualización y el estado actual de las Cooperativas de Trabajo Asociado en Colombia, permitiendo tener una base de lo que está sucediendo y poder comprender mejor la investigación.

Y por último se encuentra el capítulo tres, que es el encargado de dar el análisis fundamental sobre cuál es la brecha entre la formulación y la implementación de la Políticas Públicas y así lograr entender los factores del fracaso de algunas CTA en Colombia.

Las Cooperativas de Trabajo Asociado, a través del tiempo han generado polémicas tras la transformación de su esencia, donde se ha producido irregularidades en su forma de funcionar, para que las cooperativas de trabajo según el Decreto 468 de 1990 decreta que “empresas asociativas sin ánimo de lucro que vinculan el trabajo personal de sus asociados y sus aportes económicos para la producción de bienes, ejecución de obras o la prestación de servicios de forma autogestionaria”<sup>1</sup>

Pero se comenzaron a generar acciones contrarias al modelo cooperativista, ya que dichas cooperativas ya no son creadas por sus propios asociados, sino que se comenzaron a convertir en intermediarios para contratar, donde ninguno de los trabajadores eran asociados de las CTA, así lo afirma el Decreto 2025 de 2011<sup>2</sup> cuando piden restringirles ciertas actitudes que se han presentado en las Cooperativas de Trabajo Asociado.

Por lo anterior, indica que hay una necesidad de conocer lo sucedido sobre las políticas públicas de las cooperativas de trabajo asociado, a partir de la formulación y la implementación de las mismas, ligado a la dinámica de los actores involucrados.

Ahora bien, tras esos inconvenientes que las CTA han tenido, hay que ver hasta qué punto las CTA se han incorporado, como importantes dentro del gobierno nacional en el periodo de 2002-2011.

La pertinencia de realizar esta investigación radica en la capacidad de poder entender como las Cooperativas de Trabajo Asociado se relacionan con el Gobierno Colombiano, representado por medio de los entes encargados

---

<sup>1</sup> Citado en Farné, S. (2008). Economía institucional. Recuperado el 11 de abril de 2011, de <http://www.economiaainstitucional.com/pdf/No18/sfarne18.pdf>.

<sup>2</sup> Dicho decreto considera: Que mediante la Ley 1233 de 2008, se dictaron normas en relación con las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado, así como las condiciones para la contratación de estas con terceros, paralelo con lo cual, se contemplaron las prohibiciones para el evento en que dichas entidades actúen como empresas de intermediación laboral o envíen trabajadores en misión.

(Ministerio de salud y protección social, Ministerio del Trabajo, Dansocial, Supersolidaria) a nivel nacional, si en Colombia hay quienes se preocupan por el tema, o simplemente no es responsabilidad de nadie

Por otro lado se va a poder dar una claridad sobre la forma en que las CTA en los últimos años han sido poco admitidos como parte importante de la agenda pública a nivel nacional, también se podrá ver la idea de una posible disolución de las CTA, permitiendo ver que actores estaban detrás de esas CTA que comenzaron a funcionar mal, si realmente era los mismos asociados o simplemente eran personas externas a los asociados.

La pregunta de investigación se expresa de la siguiente manera: ¿Qué tan amplia es la brecha entre la implementación y la formulación de políticas públicas para las Cooperativas de Colombia?

El objetivo general es: Analizar desde el enfoque de implementación de Aaron Wildavsky, las políticas públicas para las Cooperativas de Trabajo Asociado en Colombia para el periodo del gobierno de Álvaro Uribe Vélez 2002-2011.

Los objetivos específicos son:

- Construir el estado del arte sobre implementación en Colombia.
- Analizar de qué manera Wildavsky es apropiado para el análisis de políticas públicas de cooperativas en Colombia
- De qué manera el enfoque de Wildavsky puede reflejarse en el análisis de políticas públicas de cooperativas en Colombia.
- Describir los diferentes conceptos de actores, a partir de un marco teórico.

El diseño metodológico para esta investigación fue el uso de algunas metodologías de las que muestra Sampieri en su texto “Metodología de la Investigación” (Roberto Hernández Sampieri, 2008), lo que permitira un desarrollo analítico mas profundo.



Es así que se utilizará un *enfoque cualitativo* el cual se encarga de dar una visión más profunda en cuanto a los aspectos y las características que se pueden reflejar en esta investigación, como lo son una visión de los intereses involucrados, de las estrategias implementadas, de cómo la formulación e implementación se interconectan o se separan. Es entonces que para la investigación es vital utilizar fuentes bibliográficas, ya que permite profundizar en el tema que se pretende abordar.

Por lo tanto, siguiendo con el texto de Sampieri, será fundamental un muestreo para iniciar a desarrollar la investigación, donde *la muestra de caso-tipo* será el encargado de enriquecer, profundizar y dar calidad a la información, donde será vital en el problema de investigación el uso de información específica que ayudan a desarrollar el tema a medida que se va progresando en la investigación, también se pretende usar la *muestra de expertos* donde es necesaria la opinión de individuos expertos en un tema.

Es entonces donde se hará uso de los siguientes métodos:

*“La observación se dará en profundidad a situaciones sociales y mantener un papel activo, así como una reflexión permanente, estar atento a detalles, sucesos, eventos e interacciones”* (Roberto Hernández Sampieri, 2008) como será en este caso la observación de los diferentes foros, congresos, y noticias en los medios de comunicación sobre el tema.

Luego se usaran entrevistas a las diferentes partes ya sea por un lado a los trabajadores asociado de las cooperativas a analizar, por otro a los diferentes actores involucrados, como al Ministerio de Protección, Dansocial , Coonfecoop y por último a los diferentes expertos académicos que conozcan sobre tema.

Los documentos que se usaran, primero el texto de Wildavsky, donde nos dará las herramientas para el enfoque a utilizar, también las diferentes investigaciones que otros autores han desarrollado sobre el tema para poder conocer en que dinámica se sienta la investigación, así mismo es vital, adquirir información de los entes responsables del Estado, como en este caso será el análisis de las políticas públicas, leyes que se han implementado e informes que se hayan presentado sobre el tema.

El tipo de población se mostrara en los siguientes cuadros, donde refleja el número de Cooperativas de Trabajo Asociado que se van a tomar para el análisis a través de 2 periodos, a nivel nacional comprendidos de la siguiente manera:

### GRAFICO 1

*Primero periodo: 2002-2005*



Fuente: Coonfecoop (2011) Información Estadística, *Confederación de Cooperativas de Colombia*. Obtenido en la red el 24 de octubre de 2011 URL: [http:// Coonfecoop.com.co](http://Coonfecoop.com.co)

## GRAFICO 2

Segundo periodo: 2006-2011



Fuente: Coonfecoop (2011) Información Estadística, *Confederación de Cooperativas de Colombia*. Obtenido en la red el 24 de octubre de 2011 URL: [http:// Coonfecoop.com](http://Coonfecoop.com).

Como se observa en los gráficos anteriores, son múltiples las tendencias y movimientos que las cooperativas de trabajo asociado han tenido que transcurrir a través del tiempo, ya que si bien no han dejado que desaparezca el modelo cooperativista, si las han mantenido en constante control, lo que ha generado la creación del Decreto 2025 de 2011 el cual afirma la sanción y hasta su eliminación a muchas CTA que no estén cumpliendo con los principios cooperativistas, por lo tanto se inicia en este punto un proceso de intervención a las CTA.

## **CAPITULO 1: MARCO TEORICO**

Este capítulo es la base de esta investigación, ya que es el encargado de incorporar un marco teórico, que permita explicar conceptos de diferentes autores y de diferentes investigaciones realizadas anteriormente que darán claridad y soporte a la investigación, de igual manera será la guía para desarrollar la idea dada en este trabajo.

Así mismo permitirá incorporar conceptos, enfoques, teorías, modelos y categorías investigativas para dar un sustento argumentativo más consistente de lo que se pretende comprobar, por lo que se usaran diferentes autores.

### **1.1 Políticas Públicas**

#### **1.1.1 Políticas Públicas**

Para comenzar, hay que entender el significado de políticas públicas, donde muchos tienden a tener definiciones variadas pero que de algún modo logran interconectar ideas similares.

Por un lado está la definición de Carlos Salazar Vargas el cual define Política Pública como:

“el conjunto de sucesivas repuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas. Cuando se señala en esta definición que es *un conjunto de respuestas del Estado*, se está diciendo que casi nunca una política pública es una sola decisión, que por lo general, involucra un conjunto o rosario de decisiones que se pueden dar de manera simultánea o secuencial en el tiempo, *frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas*, en cualquier sociedad-desarrollada, en vías de desarrollo, tradicional, moderna, etc, - siempre

hay un conjunto de problemas por resolver.”<sup>3</sup>, lo que refleja que es siempre aquella respuesta estatal donde interviene para lograr el bienestar de la sociedad (calidad de vida estable y digna de una sociedad).

Otra definición es la que Yves Mény y Jean-Claude Thoenig citado por Muller (2010: 67) tienen sobre políticas públicas “*la cual se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico*”<sup>4</sup>, por lo tanto permite ver como existen múltiples puntos de vista de políticas públicas.

Ahora bien se hará referencia a la definición que Roth da por entendido sobre Políticas Públicas,

*“aquel conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática’ (Roth, 1999<sup>a</sup>:14)”<sup>5</sup>*

Por lo anterior, se puede ver que la política pública es vista por todo accionar del Estado o entidades gubernamentales, que permite involucrase en un situación que es dada insostenible, dentro de una sociedad, para convertirla en bienestar y satisfacción social, generando equilibrio entre una sociedad y el Gobierno.

Adicionalmente, las políticas públicas “se manifiestan de dos formas, como dispositivo o como atributo; como dispositivo, son elementos administrativos mediante los cuales la organización burocrática del aparato estatal ordena sus

---

<sup>3</sup> Salazar Vargas, Carlos, *Políticas Públicas*. Grupo Editorial Mariel s.c, México, 2011. P. 24.

<sup>4</sup> Muller, Pierre, *Las Políticas Publicas*. 2002. Traducción de Jean-FrancoisJolly y Carlos Salazr Vargas, Tercera Edición Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, D.C., 2010. Pág 67

<sup>5</sup>RothDeubel, André-Noel, “Políticas Públicas: Formulación y Evaluación”. Ediciones Aurora, Bogotá, D.C., 2007. Pág27.

intervenciones con arreglo a una forma de planificación; como atributo, las políticas son características que producen procesos de consolidación de poder político, de institucionalización de un régimen específico y de elaboración de relaciones en un territorio determinado (Medellín, 2004: 19)<sup>6</sup>

Por lo tanto a partir de esta definición de política pública, se podrá dar más campo hacia el desarrollo de las políticas públicas, y de qué forma se pueden introducir sus dinámicas.

Ya teniendo diferentes autores argumentando una definición aproximada sobre políticas públicas, es fundamental que se muestre específicamente la forma en que se dinamiza su construcción, a partir de diferentes momentos, los cuales son identificación, formulación, implementación y evaluación.

#### **1.1.1.1 Primer momento: Identificación.**

En este momento, se tiene que tener en cuenta varios aspectos para identificar una situación problema, como lo referencia “Lenoir (1989:78-98) que distingue tres fases en la construcción de los problemas.

*“Primero se necesita que haya una transformación en la vida cotidiana de los individuos originada por cambios sociales que afectan de manera diferenciada a los grupos sociales. Sin embargo esta tensión inicialmente vivida como un problema privado, individual, tiene que transformarse en un problema social (colectivo) y entonces el problema tiene que encontrar una formulación pública, lo cual se constituye en la segunda fase.*

*Se necesita que personas o grupos tengan la capacidad (y el interés) de llevar la vocería del problema y le den una definición y lo expresen en un lenguaje adaptado, para que se vuelva público a través de los medios de expresión público. Ya por último una vez reconocido el problema como un*

---

<sup>6</sup> Otálvaro Orrego, Jaider Camilo y cols, *Las políticas Públicas: ¿dispositivo de administración pública o atributo del poder político? En Análisis y Evaluación de Políticas Públicas: Debates y experiencias en Colombia. Editorial Guadalupe. Bogotá, D. C., Colombia, 2009.P. 80.*

*problema social y formulado como tal, se busca su institucionalización; es decir, el reconocimiento de la necesidad de una intervención pública (o política) que se traduce generalmente en leyes y reglamentos.”<sup>7</sup>*

De esta forma se puede ir viendo como la política pública permitirá que lo colectivo se sobre ponga a lo individual, donde las decisiones tienen que ser en conjunto, y en beneficio de un grupo de personas que persigan un mismo interés. De algún modo si todos logran un mismo objetivo es más fácil obtener resultados satisfactorios y en pro a la prosperidad de todos. Además si se logra en este primer paso del reconocimiento del problema, la participación de un grupo social con la misma necesidad, se puede comenzar a diagnosticar el encuentro de una buena solución en bienestar de una sociedad.

#### **1.1.1.2 Segundo momento: Formulación.**

En el siguiente paso para estructurar una política pública es la formulación, es decir la capacidad que tiene de dar solución a los problemas plasmados en un principio, como lo muestra Charles O. Jones, el cual propone a la formulación como parte importante del marco analítico de las políticas públicas, es así que la formulación es:

*“la fase del tratamiento propiamente dicho del problema. La formulación de la política se produce cuando el problema que ha entrado en agenda comienza a ser tratado por los agentes políticos capaces de generar acciones concretas que se orienten a él. Formular es sistematizar, escoger herramientas, determinar cuáles son preferibles, como serán utilizadas, que efectos se buscan lograr, qué costos – político, económicos, sociales, etc. – tendrá la aplicación de la política y detectar mecanismos causales.”<sup>8</sup>*

Por lo tanto la formulación, es la que consolida firmemente el comienzo de una solución impactante al problema, de igual forma es la que permite dar la

---

<sup>7</sup>RothDeubel, André-Noel, op. cit. supra nota 1, p 58-59

<sup>8</sup> Salazar Vargas, Carlos, op. cit. supra nota 1, p 40-41

orientación a la política pública y los pasos determinados para lograr los objetivos propuestos en esta etapa.

Ahora bien, ya teniendo unas bases claras dadas entre la identificación del problema y la formulación de una solución, se tiene que dar paso a un tercer momento.

### **1.1.1.3 Tercer momento: Implementación**

La implementación es fundamental dentro de las políticas públicas, ya que permite poner en marcha lo que se había formulado con anterioridad, las ideas puestas en desarrollo, como lo plantea Charles O. Jones donde determina a la implementación como:

*“la fase de aplicación de las decisiones. Comprende la organización de los medios para ponerlo en marcha, la interpretación de las directrices gubernamentales, su aplicación propiamente dicha. Pero logra tener el elemento conflictivo de esta etapa quien dirige la implementación le dará un sesgo particular e incluso puede hacerlo para su beneficio directo, para su interés particular, aun cuando la política redunde en beneficios para toda la sociedad”<sup>9</sup>*

Para este momento será importante retomar a Wildavsky, ya que

*“determina que los procesos de implementación deben ser considerados como un proceso de constante redefinición de los objetivos y de reinterpretación de los resultados, es decir como una evolución; de modo que es imposible separar las distintas etapas de una política pública y el proceso es de nunca acabar; siempre la política pública tiene que ser reformulada (Lane, 1995;102; Pressman, Wildavsky, 1998)”<sup>10</sup>*

---

<sup>9</sup> Salazar Vargas, Carlos, op. cit. supra nota 1, p 41-42

<sup>10</sup>RothDeubel, André-Noel, op. cit. supra nota 1, p 123-124



Es así que permite ver como la implementación mantiene la constante verificación de calidad de la política pública, ya que le da paso a verificar su efectividad, validez y sobre todo la constancia de ver si la formulación fue realizada a conciencia y siempre pensando en solucionar un problema percibido por una colectividad.

#### **1.1.1.4 Cuarto momento: Evaluación.**

En este último momento donde la política pública se vuelve sólida y se comienza a identificar sus resultados,

*“se tiende a construirse como una nueva disciplina en el ámbito de análisis de políticas públicas, que se ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos (Majone, 1997:214). La variedad existente de concepciones, y por lo tanto de definiciones de la evaluación, es muy amplia.”<sup>11</sup>*

Este momento es importante, ya que permite ver como se diseñó la política pública, como fue su evolución, y si se logró con o sin éxito la política pública, saber que correcciones tienen que realizarse, que aspectos se tienen que modificar, si dicha política funciona como modelo para generar más políticas públicas eficientes.

### **1.2 Análisis de políticas públicas**

Para el análisis de políticas públicas, se tiene que tener en cuenta el ciclo de construcción de una política pública, ya que a partir de eso, se determina un análisis desde la identificación hasta la evaluación, permitiendo ver cómo fue ese proceso para llegar a estructurar una política eficiente. Por lo que se necesita de unas herramientas claras para permitir un análisis claro.

Dichas herramientas, “son construidas específicamente para recolectar, organizar, interpretar, entender y explicar datos sobre las políticas públicas; permiten

---

<sup>11</sup> *Ibíd.*, p 137

observar la realidad a través de un filtro conceptual – los elementos de la clave analítica – con el fin de facilitar su organización y entendimiento. Es preciso recordar que ‘la recolecta de datos sin un modelo para organiza los resultados, puede ser un ejercicio ciego y disponer de modelos sin recolectar datos no permite ninguna explicación argumentada’ (Lane, 1995: 73)”

Por lo que permitirá hacer uso de una base teórica para realizar un análisis más profundo, mas específico y de algún modo darle una visión más clara con lo que respecta al tema de investigación..

### 1.2.1 Las tipologías de Lowi<sup>12</sup>:

Estas tipologías darán las pautas para clasificar la manera en que las políticas públicas se desarrollan, así mismo permitirá orientar el análisis que se dará a través de diferentes mecanismos.

#### Tipologías de Lowi

Tipo de política	Coerción	Efecto Directa o Indirecta	Ejemplo
<b>Política Distributiva</b>	Directamente sobre el comportamiento de los individuos	Indirecta	Prestación de servicios individuales, como la autorización para construir
<b>Política Constitutiva</b>	Es dada sobre el entorno individual	Indirecta	Reglamentaciones que afectan el funcionamiento del sistema político, administrativo o la distribución del poder político
<b>Política Reglamentaria</b>	Opera directamente sobre el individuo	Directa	Código de Transito o de orden público, que rigen los comportamientos de los individuos
<b>Política Redistributiva</b>	Actúa sobre el entorno del comportamiento del	Directa	Redistribución de los ingresos de un grupo social hacia otro. Políticas

<sup>12</sup>RothDeubel, André-Noel, op. cit. supra nota 1, p 42

	individuo		de jubilación.
--	-----------	--	----------------

**Fuente:**Roth (2007; 43).

### **1.3 El Modelo de Aaron Wildavsky**

#### **1.3.1 Conceptos de Wildavsky**

A continuación se mostraran los conceptos que se incorporan dentro del enfoque utilizado por Wildavsky<sup>13</sup> donde permitirá dar base teórica de la investigación.

#### **1.3.2 La implementación como control**

Este concepto que presenta Wildavsky es importante al momento de ver como las políticas públicas comienzan a ser importante al momento de su implementación, ya que es la parte en que se estructura una solución a determinado problema.

*“el modelo de implementación basado en la planeación y en el control, el plan inicial, que llamaremos Po, y su realización, que designaremos P1, están al mismo nivel lógico. La exclusión de los errores de diseño P1 es lógicamente implicada por Po, así que una buena implementación es la manifestación irresistible de una tautología. El modelo determina claramente metas establecidas, planes detallados, controles ajustados y – para cuidar el lado humano de la ecuación – también incentivos y adoctrinación.”<sup>14</sup>*

De algún modo este concepto de Wildavsky, logra que se pueda relacionar de manera directa la implementación y la formulación, donde la mejor forma de implementar una política públicas, es el de fusionar su propuesta, su planeación y

---

<sup>13</sup>Aaron Wildavsky y Jeffrey L. Pressman, “implementación: como grande expectativas en Washington se frustran en Oakland”, estudio introductorio de Alejandro Buendía Vásquez; traducción Antonio Guzmán Balboa. México : Fondo de Cultura Económica, c1998, pag 287

<sup>14</sup> Otálvaro Orrego, Jaider Camilo y cols, op. cit. supra nota 1, p 226

su diseño con la culminación de una idea que se viene construyendo, por lo tanto lo que este tipo de implementación pretende es introducir paralelamente la construcción con la estructuración final de la política como tal, cuando ya se pone en funcionamiento, reflejando la coherencia de lo que se planteó con lo que se implementó idealmente.

### **1.3.3 Implementación como interacción**

Otro aspecto importante en el enfoque de implementación de Wildavsky es el de cómo la implementación se complementa con la interacción, por lo que dicho autor explica que este modelo tiene la capacidad de:

*“reducir al mínimo la importancia de metas y planes (...) donde el modelo de interacción de la implementación contiene interesantes implicaciones evolutivas. Los resultados no son predecibles, se mantiene un elemento de sorpresa y es probable que las consecuencias sean distintas de las que pretenda cualquier participante en lo individual (...) según el modelo de interacción, la implementación es la continuación de la política por otros medios.”<sup>15</sup>*

Lo que muestra este concepto es la forma en que la implementación se puede desarrollar, de igual forma refleja que desde un principio se tiene que tener en cuenta la capacidad de reaccionar a sucesos inesperados la forma en que se trata lo impredecible.

### **1.3.4 Planes de acción como aptitudes**

Este concepto es clave en la implementación ya que permitirá ver como las aptitudes son fundamentales para las políticas públicas y sobre todo para los actores que se involucran en la misma.

Según Wildavsky, “si queremos pensar en un plan como en un instrumento en manos del implementador, debemos tener en cuenta que un instrumento tan solo

---

<sup>15</sup> *Ibíd.*, p 269.

es un conjunto de aptitudes o disposiciones. Afirmar que algo es un instrumento es decir que puede producir ciertos resultados en circunstancias apropiadas”

Por lo que se involucra más en concreto a los actores que intervienen en la implementación, ya que son los encargados de actuar dentro de la políticas y de hacerla real y efectiva por medio de un conjunto de capacidades claras al momento de implementar.

### **1.3.5 La implementación configura las políticas**

En este tipo de implementación, se verá la importancia que las políticas tiene a partir de una implementación establecida y con cierto parámetro que se dan al inicio de la políticas públicas.

Por lo tanto este concepto se basa en “que las políticas son continuamente transformadas por las operaciones de implementación que, de manera simultánea, alteran los recursos y los objetivos. Si solo se conoce el objetivo programático, admitido sin estar enterados de otras restricciones, es algo insuficiente para la predicción o el control de los resultados. ”<sup>16</sup>

De esta manera la implementación permite alterar entonces resultados que se pretendían identificar en la política, con una variabilidad en la misma.

### **1.3.6 Implementación evolutiva**

Este modo de implementación dará paso a “que la implementación es evolución. Dado que ocurre en un mundo que nunca formamos, comúnmente nos encontramos, precisamente en la parte media del proceso, con sucesos que han ocurrido antes y que esperamos que continúe después. En cada punto tenemos que hacer frente a nuevas circunstancias que nos permiten realizar las diferentes posibilidades que haya en cuales quiera ideas de políticas que estemos

---

<sup>16</sup> IBID., P. 272

implantando”<sup>17</sup>, mostrando que este tipo de implementación se mantiene en cambios productivos y transformaciones que pueden lograr fortalecer a las políticas públicas.

### **1.3.7 Implementación como adaptación mutua**

En este tipo de implementación se tiene una claridad sobre la forma en que se enfrenta las circunstancias a medida que van surgiendo los problemas por lo que asume que “para hacer frente a nuevas dificultades, necesitamos elasticidad, o sea, la capacidad de rebotar y de salir lo mejor liberados en las circunstancias que prevalezcan. Necesitamos la capacidad de aprender durante la implementación. La implementación más que una materia elástica, con sus finalidades, firmemente escondidas dentro de los medios prescritos, necesita volverse dinámica y que los implementadores aprendan la manera de superar obstáculos imprevistos”<sup>18</sup>, de esta forma muestra una implementación que está en constante adaptación con el medio, con los sucesos.

Por lo que Wildavsky llama a este modelo “una implementación *dual*, porque no queremos renunciar a nuestra liga con el pasado, ni a nuestro deseo de que haya un cambio en el futuro. Una implementación doble, parcialmente retrospectiva, parcialmente prospectiva, mostrando una representación orientada hacia atrás a la vez hacia adelante que, según la frase evocadora de Elmore es una conciliación”<sup>19</sup>, de algún modo este tipo de implementación permite armonizar la elasticidad de la política.

### **1.3.8 La implementación como exploración**

Este tipo de implementación permitirá una base importante al momento de encontrar o confirmar alguna idea inicial, es decir “la implementación equivale a una comprobación de hipótesis: es una exploración. Empero no hay ningún grado de especificidad reglamentaria ni de control de arriba abajo que impida que un

---

<sup>17</sup> IBID., P. 280

<sup>18</sup> Aaron Wildavsky y Jeffrey L. Pressman, op. cit. supra nota 1.p 344-345

<sup>19</sup> IBID., p. 345

proceso de implementación llegue a comprobar su propia eficacia”<sup>20</sup>, lo que muestra que para lograr comprobar que la implementación no es estática y que se mantiene en un cambio para lograr un resultado que no se sabe cuáles son los caminos para llegar, y que de alguna manera puede lograr un cambio en la idea principal planteada en un inicio de la implementación.

### **1.3.9 Cabildo-administrador**

Para la formulación e implementación de políticas públicas es importante tener presente a los actores, para estructurar soluciones apropiadas, pero sobre todo que se convierta en un proceso donde el interés general sobre pase el interés particular.

Wildavsky ve conveniente especificar la relación que hay entre el cabildo y la administración cuando supone que el

*“cabildo de la ciudad formula políticas, y se supone que el administrador de la ciudad formula políticas, y se supone que el administrador de la ciudad administra esas políticas. Si bien el modelo de cabildo-administrador presupone que la política dirige a la administración”<sup>21</sup>*

Por lo anterior se puede ver que la relación entre el cabildo y la administración son relevantes al momento de la formulación ya que son la representación de demandas de la ciudad y la forma en que son atendidas a través de mecanismos decisivos que permiten una pronta atención a los beneficiarios de los determinados programas o políticas públicas. Es entonces que la política se encarga de dinamizar directamente la toma de decisiones, mientras que la administración conduce a que se hagan realidad y de manera sostenible las medidas que se tomen.

---

<sup>20</sup> IBID., p. 374-375

<sup>21</sup> IBID., p. 99

### 1.3.10 Incompatibilidad directa con otros compromisos:

Este concepto de Wildavsky permitirá ver como dentro de un grupo o sociedad

*“Los participantes pueden estar de acuerdo con los méritos de una propuesta, pero descubrir que es incompatible con otras metas de la organización”*

Dicho concepto dirige a ver como en algunas organizaciones se puede presentar conformidad por un objetivo o meta, pero que no tiene relación con su misión o visión, así que solo por obtener una meta como tal, aceptan apoyar dichas iniciativas sabiendo que no lo hacen realmente en base a una seguridad y confianza absoluta, sino por lograr ser tenidos en cuenta como organización y como grupo.

## 1.4 Conceptos de Cooperativas

Los conceptos de las cooperativas de trabajo asociado permitirá dar una visión más clara a la investigación dando herramientas conceptuales sobre lo que se quiere dar a conocer. Por lo tanto se explicaran los siguientes conceptos.

**A. Asociatividad:** este concepto es uno de los más importantes ya que permitirá dar la estructuración y la definición de las cooperativas y sobre que modalidad se va a trabajar por lo tanto determina que la asociatividad se caracteriza por:

*“Las ventajas de tipo operacional que puede presentar la ayuda mutua y la cooperación, en torno a un objetivo económico, ello dentro de un medio extremadamente competitivo”<sup>22</sup>*

---

<sup>22</sup> Unircoop. (2004). Desarrollo Cooperativo y Políticas Públicas.



Por lo tanto este concepto será uno de los más importantes al referirse a las Cooperativas de Trabajo Asociado en Colombia, lo que muestra que tienen objetivos como asociados y grupo de manera colectiva.

**B. Solidaridad:** Un concepto importante dentro de las cooperativas de trabajo asociado, es el de solidaridad el cual se encarga de

*“crear sus propios medios de subsistencia y contribuir al bienestar social, generación de riqueza y satisfacción de necesidades tanto individuales como colectivas, favoreciendo el desarrollo de las comunidades y del país en general”<sup>23</sup>*

Ya que dicho concepto es fundamental al momento de dirigirse hacia un grupo de personas que van por una meta en común.

**C. Trabajo:** este concepto es importante puesto que las Cooperativa de Trabajo Asociado son como su nombre lo indica de Trabajo haciendo referencia al:

*“espacio de inserción y reconocimiento social y considerar el lugar central que ocupa en la existencia de las personas y la estructuración de la vida social, este tipo de iniciativas surge frente a la necesidad, por parte de sus miembros, de asegurarse un empleo que reúna entre otros atributos la estabilidad, cierto grado de seguridad y la posibilidad de alcanzar un ingreso”<sup>24</sup>*

---

<sup>23</sup>Protección Social, M. (2010). Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado. Bogotá, Colombia.

<sup>24</sup> Vuotto, M. El cooperativismo de trabajo frente a la crisis: las políticas públicas orientadas. Argentina. 2009

De este modo también permitir entender el mismo concepto de CTA, entendiéndolo que este tipo de cooperativa da una estabilidad laboral y de alguna manera satisfacción en cuanto a las necesidades o metas que los asociados tengan.

**D. Participación:** este concepto también es importante ya que es el centro del porque de la realización de la política pública, son de algún modo el grupo por el cual se está realizando las políticas públicas, que en este caso serían los asociados que son de igual forma sociedad, por lo tanto permite que haya “inclusión de sociedad civil en el diseño, aprobación y ejecución de políticas públicas”<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Singer, P. Relación entre el Estado y la Economía Solidaria. Brasil. Septiembre 2008.

## CAPITULO 2

### CONTEXTUALIZACIÓN DE LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO

El sector solidario llamado por algunos el tercer sector de la economía en Colombia es un tema de poco interés en la agenda pública y en las instituciones especializadas (Ministerio de protección, la Supersolidaria y Dansocial)

El llamado tercer sector está conformado dentro de la red de “tres sectores que interactúan entre sí: i) el sector estatal en el cual operan las ramas del poder público, ii) el sector empresarial, conformado por la estructura productiva, y iii) el sector sin ánimo de lucro o tercer sector, en el cual se agrupa una amplia heterogeneidad de formas asociativas que comparten, entre otras”<sup>26</sup>. (CONPES, 2010).

Por lo tanto dicho sector es parte importante en la dinámica económica, política y social en Colombia ya que:

*“el sector solidario se estructura a través de: instituciones privadas no gubernamentales, que tienen formas propias de autogobierno y se crean voluntariamente, la intersección entre el tercer sector, el sector Empresarial privado y un segmento del sector estatal que desarrolla ciertas actividades empresariales, agrupando un conjunto de organizaciones asociativas de producción que se denominará el sector de la economía solidaria”<sup>27</sup>.*

Reflejando que este último sector, no genera capital económico alguno, ya que a partir de la participación asociativa que se generan en las Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA), en donde se pronuncia una colectividad a través de sus propios

---

<sup>26</sup> CONPES. (1 de febrero de 2010). Supersolidaria. Recuperado el 24 de abril de 2011, de Supersolidaria: <http://www.supersolidaria.gov.co/data/Documento-Conpes3639-Desarrollo-sector%20solidario.pdf>

<sup>27</sup> CONPES, op. cit. supra nota 1, p 34

esfuerzo y habilidades, solo con un único fin que es el de ser, según el Decreto 468 de 1990 donde decreta que “empresas asociativas sin ánimo de lucro que vinculan el trabajo personal de sus asociados y sus aportes económicos para la producción de bienes, ejecución de obras o la prestación de servicios de forma autogestionaria”<sup>28</sup>

Es por eso que para poder entender el tema de las CTA, es importante ver desde qué momento se involucran en Colombia y así poder llegar a los dos periodos (2002-2006/2007-2011) de análisis del gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Por lo que el origen de las CTA tiene lugar en “1931 cuando se promulgó la Ley 134 que introdujo la sociedad cooperativa en el derecho colombiano (Uribe, 1994, y Bedoya y Caruso, 2006) *citado por Farné 2008*; en 1963, con la expedición del Decreto 1598, adquirieron vida propia con la denominación de cooperativas de producción y trabajo. Sin embargo, La Ley 79 de 1988 y el Decreto 468 de 1990 fueron las que fijaron el marco jurídico y regularon las actividades de las CTA”<sup>29</sup>

Lo que fue dando un impulso a la conformación de las CTA, las cuales permitirían tener una asociatividad con interés en común, pero lo más importante es lograr metas que permitan desarrollar un capital humano, entendido como la capacidad de producir conocimiento que pueda generar crecimiento de forma intelectual, principalmente permite que se puedan desarrollar habilidades que las personas tienen pero que no han tenido la oportunidad de desarrollarlo en otros sectores de la economía.

Ahora bien, un avance importante fue cuando en Colombia, se legalizó de forma relevante las Cooperativas de Trabajo Asociado, ya que se logró la realización de un artículo dentro de la Constitución Política de Colombia de 1991, como lo fue el Art. 189 que declara lo siguiente:

---

<sup>28</sup> Farné, S. (2008). Economía institucional. Recuperado el 11 de abril de 2011, de <http://www.economiainstitucional.com/pdf/No18/sfarné18.pdf>

<sup>29</sup> IBID.

*“corresponde al Presidente de la Republica como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, y suprema autoridad administrativa en el punto 24, que ejercer de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control (...) sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles”*

De esta forma se analiza como las CTA pasan a ser vitales y a tenerse en cuenta para que surjan y desarrollen la idea cooperativa y solidaria, a través de asociados donde ellos mismos pueden realizar las diferentes actividades de manera autónoma y lo principal siempre ayudándose entre los mismo asociados.

Es por eso que se continua con la idea de que el Gobierno nacional tenía que hacer parte de un gran desarrollo solidario, que dará paso a un éxito en el tema cooperativo en Colombia, por lo que para “1993 se efectuó en Ginebra (suiza) una reunión de expertos, donde la Organización Internacional del Trabajo (OIT) elaboró un informe llamado *Examen de las persecuciones que ha tenido la recomendación sobre el papel de las cooperativas en el desarrollo económico y social de los países desarrollados*, en este documento se enfatizó la manera en que el Estado tenía que funcionar, por lo que se hace referencia a:

*Es posible que se reduzca la función del Estado. Bastaría con que estableciese un marco jurídico, económico y político apropiado y que proporcionarse servicios de registro, cancelación del registro y vigilancia de la aplicación de la ley, como en el de otras empresas (Guarin B. y Sarmiento A. 2000; 299)” (Nación, 2011)*

Lo que permitió que para todo el periodo de los 90’s se empezaran a dar parámetros de funciones importantes para las partes tanto para las CTA como para el gobierno nacional, ya que si por un lado se empezó a tener en cuenta al Estado, se evitó que interviniera parcialmente en el proceso de constituir CTA, ya

que si bien las cooperativas son autónomas, no requieren que el Estado tenga una participación dentro de las mismas, sino que solo fuera un guía y un regulador para que se mantengan los principios cooperativos, donde ayuden a su impulso para crear cada vez más CTA y sobre todo el concepto de solidaridad se mantenga vigente en todo momento.

Por lo tanto las Cooperativas de Trabajo Asociado, se encarga de tener las siguientes características:

“• Personas jurídicas constituidas con un mínimo de 5 ó 10 asociados, según sean PCTA o CTA.

- La Asociación de sus miembros debe ser libre y voluntaria.
- Constituidas por asociados, quienes previamente o dentro de los tres (3) meses siguientes a la asociación, hayan recibido un curso básico de economía solidaria, con énfasis en trabajo asociado de veinte (20) horas.
- Gestores y con autonomía empresarial.
- Aportantes económicos (puede deducirse de las compensaciones).
- Aportantes de su capacidad de trabajo.
- Producen bienes, ejecutan obras o prestan servicios a los asociados o a la comunidad en general.
- Son solidarias en la compensación o retribución.
- Están regidas por el principio de la igualdad de los asociados.
- No tienen ánimo de lucro.
- Su organización es democrática.
- Tienen autonomía empresarial.”<sup>30</sup>

Por lo anterior, las CTA tienen múltiples compromisos que cumplir, siempre enfocados a una dinámica cooperativista, asociativa, hacia un bienestar por los

---

<sup>30</sup> Ministerio de Protección Social. *Cooperativas y Pre cooperativas de Trabajo Asociado*. 2da Edición. 2011. Pag 11

asociados que hacen parte de las CTA, por lo tanto hay que ver la manera en que internamente se estructuran, la cual es:

“La base de la Cooperativa o Precooperativa está constituida por la totalidad de sus asociados, que conforman la ASAMBLEA GENERAL DE ASOCIADOS; la cual elige un CONSEJO DIRECTIVO DE ADMINISTRACIÓN una JUNTA DE VIGILANCIA y un REVISOR FISCAL. Las dos figuras anteriores son también órganos consultores de la Asamblea General. El Consejo nombra un gerente para el manejo administrativo de la cooperativa, el cual cuenta con el apoyo del COMITÉ DE EDUCACIÓN y otros comités que sean pertinentes de acuerdo con la actividad de la cooperativa.”<sup>31</sup>

### **Estructuración interna de las Cooperativas de Trabajo Asociado**



**Fuente: Ministerio de Protección Social 2011.**

Es así que las CTA, “actualmente, sus formas asociativas y organizaciones solidarias de producción y comercialización han ganado participación social y económica. En muchas regiones del país, comunidades y trabajadores se han asociado en diversas cooperativas bajo el principio de solidaridad, para crear sus

---

<sup>31</sup> IBID., p. 15

propios medios de subsistencia y contribuir al bienestar social, generación de riqueza y satisfacción de necesidades tanto individuales como colectivas, favoreciendo el desarrollo de las comunidades y del país en general”<sup>32</sup>

Por lo anterior se puede observar cómo las CTA, “nacen de la voluntad libre y autónoma de un grupo de personas que deciden unirse para trabajar mancomunadamente, bajo sus propias reglas contenidas en los respectivos estatutos o reglamentos internos. Dado que los asociados son los mismos trabajadores, éstos pueden pactar las reglas que han de gobernar las relaciones laborales (Sentencia C211 – 2000 Corte Constitucional). Al no existir patrono ni empleado, la cooperativa de trabajo asociado autoregula las relaciones de orden laboral. Es entendido que todas las cooperativas se dictan a sí mismas su propio estatuto, dentro de los parámetros constitucionales y legales, en desarrollo del principio de autonomía e independencia; la especificidad estriba en el hecho de que el desempeño del trabajo y la fijación de las compensaciones (remuneraciones) es objeto de regulación interna de los propios asociados”<sup>33</sup>

### **3.1 Identificación de Cooperativas de Trabajo Asociado exitosas por parte de Dansocial y la Universidad Cooperativa de Colombia.**

En la investigación realizada en el 2010 por Dansocial y la Universidad Cooperativa de Colombia, se encontraron CTA exitosas en Colombia, que de algún modo, evidencia la existencia de cooperativas que pueden lograr su esencia cooperativista y asociativa. Es importante ver esta investigación realizada para dar un parámetro y entender el porqué algunas CTA no tuvieron éxito.

---

<sup>32</sup> Ministerio de Protección Social, op. cit. supra nota 1, p 7

<sup>33</sup> DANSOCIAL Y UNIVERSIDAD COOPERATIVA DE COLOMBIA, *Buenas Prácticas en Cooperativas de Trabajo Asociado en Colombia: una revisión de casos. Bogotá, 2010. P. 17*

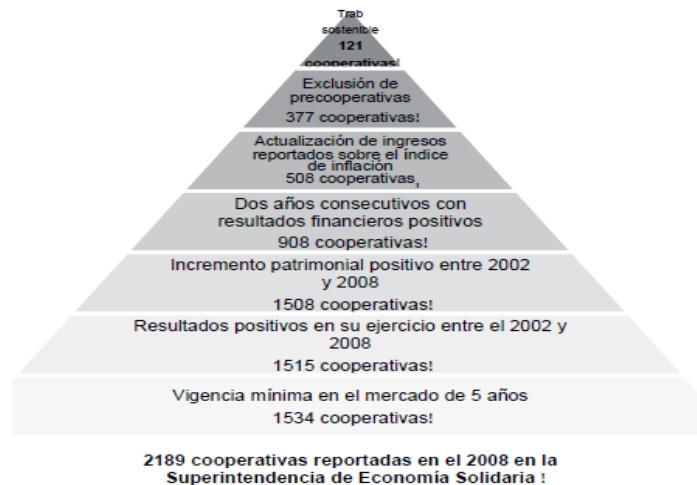


A partir de esto los investigadores utilizaron herramientas que permitían dar paso a entender cuales CTA tuvieron éxito dentro del sector solidario y de qué manera se realizó el análisis de los diferentes instrumentos utilizados por las cooperativas.

“Uno de los pilares para identificar cooperativas de trabajo asociado exitosas es la depuración de la estadística disponible, otra son las referencias dadas por expertos. Sin embargo, no siempre las bases de datos son fielmente creíbles, dada la discrecionalidad que produce el auto reporte existente para las entidades solidarias en el país y por otra parte, muchas veces las referencias de los expertos vienen dadas más por una cercanía y posibles lugares comunes que por conocimiento riguroso y actualizado de las condiciones de éxito de una organización. En adición cada experto tiene una noción de éxito diferente y la expresa en su elección”<sup>34</sup>

Lo que permite ver como aumentaron las CTA sin éxito, por lo tanto se mostrará a continuación las estadísticas realizadas por la investigación:

**Figura 2.** Resultados de la depuración estadística



**Fuente:** Dansocial y Universidad Cooperativa de Colombia 2010

Por lo que llegaron a los siguientes resultados:

<sup>34</sup> DANSOCIAL Y UNIVERSIDA COOPERATIVA DE COLOMBIA. op. cit. supra nota 1, p 27

1. La mayoría de iniciativas exitosas provienen del fomento de empresas de capital o de reestructuraciones de empresas públicas.
2. En estos casos el mayor reto ha sido lograr el reconocimiento de su doble condición como trabajadores y como dueños de la organización.
3. Sólo una organización reportó su creación por iniciativa propia. Bajo dicha condición los vínculos entre asociados son uno de los elementos que hace sostenible a la organización y es lo que más cuidan.<sup>35</sup>

El anterior estudio puede dar un parámetro de la forma en que las CTA han funcionado, por lo tanto en el capítulo tercero refleja el porqué de aquellas que no funcionaron.

Por lo que para el año 2002 hasta el 2011, periodo en el cual se encontraba el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, que fue el encargado de hacer protagonismo a las CTA en Colombia, por lo que más adelante en esta investigación se mostrará de qué manera se relacionó las CTA con ese gobierno en turno, por lo tanto se comenzaron a dar diferentes ajustes y controles, ya que aunque se comenzaron drásticos controles dentro de las Cooperativas de Trabajo Asociado, se mantuvo una incertidumbre sobre las mismas, ya que se intervinieron aquellas que no estaban funcionando como deben ser, quedando en incógnita sobre el futuro de las CTA.

Así entonces surge el DECRETO 2025 de 2011 donde limita a las CTA para hacer ciertas acciones, como lo sustenta el Viceministro de Trabajo, David Luna Sánchez, cuando refleja que el *“gobierno expide el decreto 2025 que cree es contundente, no puede haber intermediación laboral a través de cooperativas de ninguna clase, y no puede haber intermediación laboral cuando se trata de labores misionales y permanentes, esas deberán estar en cabeza de una empresa”*

---

<sup>35</sup> IBID., P. 31

Por lo tanto se comienza a dar falencias en las acciones de las CTA que a través del siguiente capítulo se evidencia contundentemente, así mismo se podrá ver como la formulación y la implementación hacen parte del desarrollo de las políticas públicas de las CTA, por lo tanto con base a los diferentes conceptos de Widavsky, se analizara la manera en que los entes territoriales actuaron frente a este tema.

### CAPITULO 3

#### **¿Cuál es la brecha que hay entre la implementación y la formulación de las políticas públicas de cooperativas de trabajo asociado en Colombia?**

Para poder comprender la relación entre la implementación y la formulación de las Políticas Públicas para dichas Cooperativas de Trabajo Asociado, se tiene que hacer una identificación de los dos momentos y de qué manera se pueden relacionar entre si.

Primero la formulación se debe entender como “*sistematizar, escoger herramientas, determinar cuáles son preferibles, como serán utilizadas, que efectos se buscan lograr, qué costos – político, económicos, sociales, etc. – tendrá la aplicación de la política y detectar mecanismos causales*”<sup>36</sup>, lo que permitirá darle consistencia a lo que se denomina CTA. Por lo que se tiene claro que esta fase es primordial para las políticas públicas sobre las cooperativas de trabajo asociado en Colombia, a través de la formulación de normas, decretos y leyes.

Por lo tanto se determinaron herramientas a futuro para que las cooperativas funcionaran de manera específica y concreta, generando así que el modelo cooperativista empezara a tener fuerza en Colombia, basado en la toma de decisiones las cuales llevan a lograr políticas públicas con una formulación estructurada, y culminando en un beneficio entre los asociados.

Por lo tanto se comenzará hacer un recorrido resaltando los momentos en que las cooperativas comenzaron a incluirse dentro de las políticas públicas estatales, por lo que se hará el análisis de los periodos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006/2007-2011).

---

<sup>36</sup> Salazar Vargas, Carlos, op. cit. supra nota 1, p 40-41

Aquí la formulación de políticas públicas de las cooperativas de trabajo asociado comienzan a tomar más fuerza a partir de una serie de intervenciones de actores al momento del diseño a través de la utilización de herramientas claras, las cuales se ubican en la creación del Plan de Desarrollo 2002-2006/2007-2011 del Presidente Álvaro Uribe, donde se hace referencia a un diseño para la creación de una economía solidaria estructurada, enfatizando en las CTA, la cual da paso a una “política pública de apoyo al sector de la economía solidaria orientada a:

*Establecer un marco institucional y unas reglas de juego estable y favorable al desarrollo del sector.*

*Promover el desarrollo socio económico de las organizaciones más pequeñas, y con mayores necesidades de recursos y servicios.*

*Estimular la creación de diversas formas organizativas y promover la vinculación d trabajadores de la economía informal y trabajadores independientes a estas organizaciones”*

Lo anterior da a entender un fortalecimiento inicial sobre la creación de políticas públicas eficientes para las CTA en Colombia, por lo que de esta manera, se llega a pensar en términos de Wildavsky que existe una implementación como control, entendido como “la incorporación de una planeación y un diseño, que permita determinar metas establecidas, planes detallados, controles ajustados, también incentivos y adoctrinación pero utilizando la racionalidad: donde se da una clasificación de objetivos, con base a la efectividad para que las políticas públicas vivan en un mundo real”<sup>37</sup>.

Por lo que se puede decir que en teoría si se planearon, se detallaron metas y se establecieron objetivos en las políticas, lo que permite ver en un inicio un interés

---

<sup>37</sup> Aaron Wildavsky y Jeffrey L. Pressman, “implementación: como grande expectativas en Washington se frustran en Oakland”, estudio introductorio de Alejandro Buendía Vásquez; traducción Antonio Guzmán Balboa. México : Fondo de Cultura Económica, c1998, pág. 287

por las CTA, llevando a generar expectativas entre los asociados y un reto para el Estado pues de algún modo son los que tienen que satisfacer necesidades a las sociedad, a través de objetivos claros, como el de conformar un grupo donde los asociados tengan la capacidad y la oportunidad de hacer parte de un medio laboral.

#### **4.1 Ausencia de restricciones**

Para este punto se puede analizar, que así como el concepto de Wildavsky sobre implementación como control, tiene un previo diseño de las políticas y una preparación, también deja ver que no siempre el momento de la implementación se van a adquirir y a tener todas las herramientas de lo que sucederá en el desarrollo de la política pública. Por lo que Wildavsky afirma que “el modelo de planeación reconoce que la implementación puede fracasar porque el plan original era impracticable. Pero no reconoce el punto importante de que muchas de las restricciones, tal vez la mayoría, se encuentran ocultas en la etapa de planeación y que solo se descubren durante el proceso de implementación”<sup>38</sup>.

Por lo anterior, se enfoca la manera en que las restricciones se mantienen ocultas en la etapa de la planeación, pero ubicándolo en un accionar desconocido, es decir que esas restricciones se ocultan por desconocimiento del implementador, generando la escaza búsqueda de lo que Wildavsky llama *Ad Hoc* en la implementación, “donde la mano izquierda del implementador debe explorar el límite de la posibilidad, en tanto que su mano derecha trata de unir los diversos componentes del programa”<sup>39</sup>, a medida del desarrollo de este capítulo se argumentara la manera en que el implementador explorar los posibles límites y cómo maneja los componentes del programa al momento de la implementación.

Por lo tanto, que desde la sociedad se inicia el punto de partida para superar problemas y satisfacer aquellas necesidades que los ciudadanos tienen y que por

---

<sup>38</sup> Aaron Wildavsky y Jeffrey L. Pressman, op. cit. supra nota 1, p 266.

<sup>39</sup> IBID.

medio de estas cooperativas se logra una conexión directa con el congreso el cual es el encargado de dictar las diferentes normas para tener una relación coherente y así dar soluciones para mejorar los problemas a los que las sociedades se enfrenta.

Por lo que de una u otra forma se formularon soluciones para que las CTA tengan mejores oportunidades laborales, teniendo en cuenta que las cooperativas facilitan la capacidad de asociación de las personas, pero sobre todo dar soluciones y nuevas forma de trabajo para las personas que quieren un desarrollo económico y laboral de manera autónoma y estable, para que las personas puedan interactuar entre ellas y compartir sus vivencias, nuevas ideas, expectativas renovadoras pero resaltando que pueden en conjunto lograr un objetivo y poder sobresalir autónomamente.

#### **4.2 La forma en que la formulación y la implementación interactúan y permite dar una base a lo que se puede desarrollar para el tema de las Cooperativas de Trabajo Asociado.**

Es por eso que se mostrará a continuación como se encuentra el punto de intersección entre la formulación y la implementación de políticas públicas para las CTA.

Tras incorporar múltiples formas para fomentar y estructurar las políticas públicas de las CTA, se comienza a dar una incorporación más profunda de las CTA, en el periodo de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006/2007-2011), donde dicha relación gobierno-CTA tiene su origen según el Director Ejecutivo de ASCOOP, Carlos Ernesto Acero Sánchez, “en el plan de desarrollo de Uribe, donde el tema de las cooperativas fue creada por la entidad DANSOCIAL y el gremio cooperativo, ya que lograron un proceso de incidencia política, para negociar los interés generales del sector cooperativo, buscando que en el plan de desarrollo se incorporarán líneas mínimas o de base que sirvieran para definir política pública” (Acero, 2011)

Pero se puede ver como la incorporación de las CTA fue tema de interés, antes de que Álvaro Uribe fuera presidente de la república, “él toco el tema, para lograr el propósito del gobierno, va apelar a los excedentes de cooperativas los va a pasar a la educación, Uribe siendo senador de la república fue ponente de la ley 79 de 1988 ley de cooperativas, el sector sentía afine a Uribe, porque lo conocía y lo manejaba muy bien, así mismo conocía a los dirigentes cooperativos” (Acero, 2011)

Por lo anterior, se puede ver como esta incorporación esta basada en la capacidad de generar mas empleo en un tiempo, donde la competencia laboral se encontraba en augue y la apertura laboral se ponía en un espacio donde el mas dinámico laboralmente se matendria, “entonces es una forma fácil para mejorar los costos, para continuar siendo productivos en el mercado, es así que viene todo el tema de cambios en la contratación, que no se contrata con contrato de trabajo, que eso sale carísimo, que las prestaciones, que el pago de parafiscales, que una serie de cosas y eso no me hace productivo, ya que me toca asumir prestaciones, salud y pensiones, lo que inicia una vinculación de mano de obra pero no manteniendo los derechos del trabajo” (Acero, 2011).

Pero a partir de este acercamiento del gobierno con las CTA, se comenzaron a dar múltiples falencias al modelo cooperativo, ya que se iniciaron por parte de las cooperativas acciones que no son debidas, ni que van acorde a un modelo cooperativista, como lo fue la intervención laboral de las CTA, de esta forma se va mirando que es lo que sucede con las CTA, analizando porque el plan de desarrollo del Presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) mantuvo un interés en promover a las CTA, generando la pregunta, sobre ¿qué hay detrás de impulsar a las CTA?, sabiendo que dichas cooperativas comenzaron a no cumplir con su esencia, como se pudo ver en diferentes artículos del periódico nacional, El Tiempo:



**ARTICULOS DE PRENSA, EL TIEMPO.**

TÍTULO	CONTENIDO	FUENTE
<p><b>Noticia 1. COOPERATIVAS DE TRABAJO, AL BANQUILLO</b></p>	<p>Cientos de Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA) se apartaron de su camino y se dedicaron a una actividad prohibida: la intermediación laboral. La mitad de las 169 CTA inspeccionadas por la Superintendencia del ramo estaban metidas en el negocio de la subcontratación de personal y las 200 visitadas por el Ministerio de Trabajo incurrían en violaciones a las normas cooperativa y laborales</p>	<p>EL TIEMPO, 2004</p>
<p><b>Noticia 2. MÁS VIGILANCIA DE TRABAJO A COOPERATIVAS</b></p>	<p>Intermediación laboral y el desconocimiento de los principios solidarios que las caracterizan, son las prácticas que están desvirtuando la figura de las cooperativas de trabajo asociado</p>	<p>EL TIEMPO, 2004</p>
<p><b>Noticia 3. COOPERATIVAS DE TRABAJO, EN LA MIRA</b></p>	<p>Por actuar como empresas de empleo temporal de manera irregular y como intermediarios laborales sin estar autorizado para ello, el Ministerio de Protección Social sancionó a 244 cooperativas en todo el país.</p>	<p>EL TIEMPO, 2006</p>

Lo anterior se da paso a indagar que a pesar de que el plan de desarrollo 2002-2006 del Presidente Alvaro Uribe Velez habia interes en cuanto al fomento de las

CTA, solo se vio una manipulacion de la idea del cooperativismo, no se veian intenciones reales sobre la creacion de Cooperativas de Trabajo Asociado, ya que se mantiene un constante control y una vigilancia, ya que empezaron a no cumplir los diferentes requisitos que debian tener como cooperativa.

Por lo tanto se puede reflejar entonces que dicha política pública de cooperativas de trabajo asociado, entraron a ser el modelo perfecto para los intereses de algunos y para ahorrar costo, donde se pueda generar mas producción en el mercado laboral, por lo que así se muestra la incogruencia que se esta produciendo entre lo que se formuló y se implementó, donde el plan de desarrollo solo era un puente para que grandes poderes económicos, logran adquirir interes propios, en los cuales los unicos beneficiados son ellos y nadie mas, sin poder construir un futuro productivo para las CTA, en donde sus oportunidades de lograr un buen modelo cooperativo se conviertan en solo letras plasmadas en un papel, pero que en la practica no se evidencian.

### **4.3 ¿Lo inesperado, se pudo sobrellevar?**

Lo anterior lleva a retomar el concepto de Wildavsky sobre *Implementación como Interacción*, cuando hace referencia a que “*Los resultados no son predecibles, se mantiene un elemento de sorpresa y es probable que las consecuencias sean distintas de las que pretenda cualquier participante en lo individual*”<sup>40</sup>, de esta forma se puede ir viendo que los sucesos se han convertido en sorpresivos ya que se fueron transformando y sobre todo manipulando la esencia de las CTA.

Se evidencia entonces que “lamentablemente la figura la abusaron muchos y lo que es peor la figura la utilizaron de manera ilegal muchos otros, para que, para disminuir sus costos laborales, y no pagarle a los empleados, eso es lo que no estuvo bien hecho”<sup>41</sup>, entonces hace pensar que dicha implementación fue

---

<sup>40</sup> Op. Cit., p. 269

<sup>41</sup> Entrevista realizada a David Luna, Viceministro de Relaciones Laborales. 2012

manipulada para lograr objetivos fuera de lo que se tenía pensado en un inicio , es por eso que se involucran actores externos que aprovechan las figuras para que “los empresarios grupo mayor de movimiento económico, se empezaron a ver como podían ser competitivos, buscando como empiezan a tercerizar los procesos y adelgazar sus nóminas, donde se le pagaba lo mismo, pero él trabajador se paga su propia seguridad social, en la práctica precarizaron el sector y pusieron en condiciones de afectación al trabajador, donde el mismo trabajador le informaba al patrón que el asumía de sus ingresos el pago de la protección social (salud, pensiones y ARP)”<sup>42</sup>.

Esto hace entender que los intereses, y las acciones se impulsaban por grupos de poder donde solo interesaba adquirir prestigio y sobre todo ganancias económicas, por lo tanto se refleja que existe evidentemente una “implementación evolutiva ya que para cada punto tenemos que hacer frente a nuevas circunstancias que nos permiten realizar las diferentes posibilidades que haya en cuales quiera ideas de políticas que estemos implantando”<sup>43</sup>, y se refleja que mantiene una constancia en cuanto a los movimientos dados por la política pública.

Lo anterior muestra la elasticidad de la implementación de las políticas públicas, las cuales se moldean al desarrollo de la misma, que no logran ser estáticas.

Por lo que ahora se tiene que ver que esa intermediación dada por las CTA, no fue producto de una elasticidad, sino de la falta de lo que Wildavsky llama “una implementación que configurara la política pública, es decir que las políticas son continuamente transformadas por las operaciones de implementación que, de manera simultánea, alteran los recursos y los objetivos. Si solo se conoce el objetivo programático, admitido sin estar enterados de otras restricciones, es algo

---

<sup>42</sup> Entrevista a Carlos Acero, Director de ASCOOP. 2011

<sup>43</sup> Aaron Wildavsky y Jeffrey L. Pressman, “implementación: como grande expectativas en Washington se frustran en Oakland”, estudio introductorio de Alejandro Buendía Vásquez; traducción Antonio Guzmán Balboa. México : Fondo de Cultura Económica, c1998, p. 280

insuficiente para la predicción o el control de los resultados”<sup>44</sup>, ya que es claro que en el momento de la implementación se tenía claro los objetivos, pero jamás se especificaron las restricciones que las CTA podían llegar a tener, se dejó de manera amplia sus deberes y derechos, y así como lo afirma el Viceministro de Relaciones Laborales David Luna, *“que en un sistema no puede haber libertad absoluta, debe haber por lo menos control, y en este caso particular debía existir unas prohibiciones, es que no puede existir ninguna figura, ni en el derecho cooperativo, ni en el derecho comercial, que utilizándola vaya en desmedro de los derechos de los trabajadores, los trabajadores tienen una legislación clara y contundente que es en la cual se le señala cuáles son sus condiciones, cuáles son sus derechos, sus garantías, y esas deben ser respetadas”*.

Claramente se refleja una ausencia de control estatal, pero ese control tuvo que ser determinado desde la implementación, porque es el que permite de algún modo poner las reglas de juego para las CTA y los actores a intervenir, entonces es una situación que implica que las restricciones no se impusieron ni se diseñaron con anticipación, para así poder modelarse a los cambios que las políticas públicas tengan al momento de desarrollarse en el tiempo y así a través que se van implementando las políticas públicas.

Por lo tanto dicha implementación no configuró la política pública, es decir no se dió una política pública determinada, de manera concreta y con una flexibilidad factible para ser enfrentada a todos los cambios previstos durante la implementación, entonces es una falencia que se puede tener en cuenta pero siempre teniendo claro que se da dentro de la implementación, y no cuando el accionar indebido esta hecho, ahí si recurrir a la presencia de un ente regulador y de control.

---

<sup>44</sup> IBID., p. 272

#### **4.4 Ajuste de formalización laboral**

La Ley 1429 de 2010 que también es llamada la ley del primer empleo, fue una ley que logró frenar o enderezar el mal camino que estaban tomando las CTA en cuanto a la intermediación laboral, basándose en que las CTA tengan un trabajo seguro, que los beneficie a ellos como cooperativistas, pero lo más importante es que haya un beneficio para la sociedad misma, ya que se encuentran representadas en las CTA, por lo que esta ley se caracteriza por

*“ARTÍCULO 1o. OBJETO. La presente ley tiene por objeto la formalización y la generación de empleo, con el fin de generar incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas; de tal manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse” (Coonfecoop)*

Es por eso que permitirá que las CTA tengan todos los beneficios necesarios para trabajar de buena manera, pero lo más importante es que pueda producir eficientemente y que dichos cooperativistas tengan los mejores incentivos para continuar dentro de las labores que se le presentan.

Ahora bien teniendo la normatividad clara es importante ver ahora de qué forma se relacionan las diferentes herramientas que se encuentran presentes en las normas, ya que en este punto permitirá ver como se planteó la formulación de los diferentes programas y los resultados generados en las políticas públicas, teniendo en cuenta la dinámica de los diferentes actores sobre las CTA.

Se puede ir analizando como se van haciendo mejoras a la creación y funcionalidad de las CTA, porque tras las la creación de leyes cooperativas se da paso a la eficiencia de los programas que se vayan realizando, ya que son la base para iniciar los programas y son las que dan los parámetros para impulsar a las CTA y que a medida que se modifiquen se van dando mejoras en su accionar, llevando a que hay que hacer arreglos y que por lo tanto se dan dinámicas improvisadas de restricción y de creación.

Así que tras crear esas restricciones, se comienza a entender que la elasticidad es muy mal utilizada, se abuso de la elasticidad, hasta el punto de perder la identidad y la finalidad de la política pública para las CTA, pero se puede ver que a partir de lo sucedido se comenzó a ver una implementación que Wildavsky llama “adaptación mutua, la cual consiste en para hacer frente a nuevas dificultades, necesitamos elasticidad, o sea, la capacidad de rebotar y de salir lo mejor liberados en las circunstancias que prevalezcan. Necesitamos la capacidad de aprender durante la implementación. La implementación más que una materia elástica, con sus finalidades, firmemente escondidas dentro de los medios prescritos, necesita volverse dinámica y que los implementadores aprendan la manera de superar obstáculos imprevistos”<sup>45</sup>

Ahora bien, se puede observar en este punto como se genera una transformación de las CTA, y alteraciones en sus funciones, en especial los que tienen que ver con la interacción con una sociedad que espera que sus ideales y su esencia como cooperativa funcione con eficiencia y eficacia.

Por lo que se evidencia que para estas políticas públicas de las CTA no hubo un “implementador: Ad Hoc, donde se refleja un plan correcto de implementación, donde existe una mano izquierda la cual se encarga de explorar el límite de la posibilidad, mientras que la mano derecha, trata de unir los diversos componentes del programa”<sup>46</sup>, esta característica que Wildavsky plasma es una forma de ver de qué manera se haría eficiente una política pública por parte del implementador, pues ya gran parte en el recae la responsabilidad de una política pública.

Es así que en estas políticas públicas de las CTA no se da una implementación Ad Hoc, ya que no se determinaron los posibles límites que dicha implementación podría tener, logrando múltiples cambios en el desarrollo de la misma.

---

<sup>45</sup> Aaron Wildavsky y Jeffrey L. Pressman, “implementación: como grande expectativas en Washington se frustran en Oakland”, estudio introductorio de Alejandro Buendía Vásquez; traducción Antonio Guzmán Balboa. México : Fondo de Cultura Económica, c1998, pág. 292

<sup>46</sup> IBID., 344-345

Como se refleja en la siguiente reglamentación, donde se les determino a las CTA múltiples restricciones al no estar cumpliendo con lo establecido en un principio, ni ejerciendo su esencia cooperativista para lo que fueron creadas.

#### **4.5 Ajuste de intermediación laboral**

Este decreto generó que las CTA tuvieran una regulación más eficiente y con un control específico para que sus funciones puedan ser ejercidas con seguridad, pero centrándose en el beneficio de la sociedad. Por lo que dicho decreto dicta unas *“condiciones para la contratación de estas con terceros, paralelo con lo cual, se contemplaron las prohibiciones para el evento en que dichas entidades actúen como empresas de intermediación laboral o envíen trabajadores en misión”*, que permita una seguridad de los trabajadores, para que tengan todas las prestaciones sociales (primas, vacaciones, salud, pensión, etc.)

Es esencial que las cooperativas no sean intermediarios para contratación de personal en diferentes labores ya que causaría una distorsión en cuanto a su esencia como agrupación de personas con fines sociales e incurrirían en una situación donde sus objetivos y fines no estarían dentro de la perspectiva de ser mediadores laborales, causando así una deficiencia en ese accionar, ya que no están especializados para realizar dichos procesos de contratación, generándoles a los empleados pocas garantías pero sobre todo poca seguridad laboral lo que lograría que no tengan un rendimiento laboral favorable, por lo tanto las diferentes empresa tenderán a ser ineficientes ligado a trabajadores poco motivados y asegurados laboralmente.

Lo anterior refleja las complicaciones que se tuvieron con las CTA, donde los problemas comenzaron a surgir de manera acelerada, donde en vez de buscar y tener soluciones claras y concretas de lo sucedido, se empezaron a restringir y a disminuir la participación de las CTA.

Es así que aparte de que dicho decreto permitirá la regulación de las CTA y su funcionamiento, hay que tener en cuenta que se tiene que ligar la seguridad del trabajador, ya que es el que permite que las cooperativas funcionen, y por lo tanto los trabajadores son lo que componen con mayor fuerza las CTA, por lo que *“ningún trabajador podrá contratarse sin los derechos y las garantías laborales establecidas en la Constitución Política y en la Ley, incluidos los trabajadores asociados a las la Ley 1429 de 2010”*<sup>47</sup>

Pero se tiene que analizar que al momento de la implementación, no se definieron las herramientas específicas de las CTA, lo que muestra que el modelo cooperativista no estuvo claro para el implementador desde un principio, porque se ve reflejado en la actualidad la manera en que ya no tienen credibilidad las CTA, frente al país y en el sector laboral.

Es así que dicho lo anterior los ajustes de formalización laboral y los ajustes de intermediación laboral permiten dar una visión más clara sobre qué tipo de políticas se están utilizando, es por eso que se retoman las Tipologías de Lowi, “donde la política reglamentaria se encarga de estar operando directamente sobre el individuo, donde rigen los comportamientos de los individuos”<sup>48</sup>, de esta manera son políticas públicas que dan paso a transformar aquellos comportamientos indebidos en las CTA.

#### **4.6 Consecuencias de una implementación flexible alejada de una formulación restrictiva**

A partir de que la implementación fue flexible, se muestra en los resultados con claridad que la formulación fue poco restrictiva y con poca claridad de lo que las

---

<sup>47</sup> Confecoop. (2011). Confederación de cooperativas en Colombia. Recuperado el 20 de octubre de 2011, de Confederación de cooperativas en Colombia:  
[http://confecoop.com.co/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=1&Itemid=473](http://confecoop.com.co/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=1&Itemid=473)

<sup>48</sup> RothDeubel, André-Noel, op. cit. supra nota 1, p 42



CTA podían o no realizar, así que esto abrió paso a que los entes territoriales tampoco tengan un interés claro sobre las mismas y se roten las responsabilidades, las cuales ninguno tiene claro.

Por lo tanto se muestran las dinámicas en las entidades nacionales (Ministerio de Protección Social<sup>49</sup>, Dansocial, SuperSolidaria), las cuales son las que se supone son las encargadas de regular a las CTA, por lo tanto son las que reflejan la manera de construir lo que Wildavsky llama “*planes de acción como aptitudes*, los cuales permiten pensar en un plan como en un instrumento en manos del implementador, debemos tener en cuenta que un instrumento tan solo es un conjunto de aptitudes o disposiciones. Afirmar que algo es un instrumento es decir que puede producir ciertos resultados en circunstancias apropiadas”<sup>50</sup>, por lo tanto es la manera y la disposición que tienen los actores frente al tema de las CTA, en este caso son actores que se plasman en entidades que facilitan el desarrollo de las CTA.

#### **4.7 Actores políticos de la implementación**

Los actores políticos que se presentaran a continuación son los que permitan dar más argumento a nuestra investigación, ya que es donde se podrá ver quienes son los responsables de hacer frente al tema de las CTA. Por lo que se llegara a saber quien o quienes son los responsables realmente.

##### **4.7.1 OIT (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO)**

La OIT, es la organización que rige de manera mundial los parámetros que se deben tener en el ámbito laboral, por lo tanto si este es el eje central de la forma en que las CTA deben funcionar en Colombia, no son las únicas involucradas en que

---

<sup>49</sup> Actualmente está dividido en dos ministerios: Ministerios de Trabajo y Ministerio de Salud y Protección Social.

<sup>50</sup> Aaron Wildavsky y Jeffrey L. Pressman, op. cit. supra nota 1.p 270-271

el modelo cooperativo funcione, es así que tienen que ir ligadas a un desarrollo gubernamental, para que el Cooperativismo sea un modelo eficiente. En donde se genera una pregunta ¿Por qué el modelo a funcionado muchos años en los demás países del mundo, y en Colombia se quiere destruir la forma cooperativa?

#### **4.7.2 MINISTERIO DE PROTECCION SOCIAL (actualmente Ministerio de Salud y Protección social y Ministerio del Trabajo)**

Este ministerio, es uno de los encargados del tema sobre CTA, ya que se encargar de todo el tema laboral en Colombia, así que sus funciones se basan en, ser entidad “responsable de ejercer inspección, vigilancia y control concurrente sobre las cooperativas de trabajo asociado, como de preservar la naturaleza jurídica ante eventuales desviaciones de su objetivo social. Ese control es principalmente sobre el pago de compensaciones, jornadas, horarios, turnos, días de descanso, permisos y licencias, y por último se encarga de tender reclamaciones sobre abusos que se den en las Cooperativa de Trabajo Asociado” (supersolidaria, 2009), entonces es evidente que solo hacen actos de control, de estar vigilando sus pasos, de saber accionar, como funcionan, de alguna forma mirar en qué momento se van a equivocar.

#### **4.7.3 DANSOCIAL (reestructurado para ser Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias)**

Esta entidad es también encargada del tema solidario en especial sobre las CTA, dicha “entidad del estado colombiano tiene como objetivo diseñar, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar los programas y proyectos para la promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones solidarias (Cooperativas, Fondos de Empleados, Asociaciones Mutuales, Corporaciones, Federaciones, Asociaciones, Fundaciones y Voluntariado)” (Mintrabajo, 2011), por lo tanto es una entidad que debe tener una alta responsabilidad sobre las Cooperativas de Trabajo Asociado, que es la encargada de ejecutar y poner en práctica los programas, proyectos y hasta las políticas públicas sobre las CTA.

#### **4.7.4 SUPERSOLIDARIA (SuperIntendencia de Economía Solidaria)**

Esta entidad es la encargada del sector solidario, por lo consiguiente se encarga de dar interés por las Cooperativas de Trabajo Asociado, ya que es “el encargado de proteger los intereses de los asociados, de las CTA y de la comunidad en general, se encarga de prevalecer sus valores principios y características esenciales, supervisar el cumplimiento del propósito socioeconómico no lucrativo” (supersolidaria, 2009), es así que la Supersolidaria es la una entidad importante para impulsar programas, proyectos y políticas públicas para que el sector solidario y sobre todo las CTA sean un buen modelo que beneficie a la sociedad colombiana, siendo una alternativa viable de trabajo.

#### **4.7.5 CONFECOOP (Confederación de Cooperativas de Colombia)**

Esta confederación es la encargada de reunir y de algún modo ser el representante más importante de las Cooperativas en Colombia, por lo tanto Confecoop es el “máximo organismo de integración cooperativa que agrupa, representa y orienta a las cooperativas en Colombia, promueve la consolidación y el reconocimiento del modelo empresarial cooperativo, y contribuye al desarrollo sostenible del país” (Confecoop, 2011), es decir únicamente esta confederación se encarga de solo promover e impulsar el tema, de mantener vivo el tema cooperativo en Colombia, que cada vez crezca y se puedan realizar acciones cooperativistas dirigidas a sus principios que por naturaleza tienen como cooperativismo.

#### **4.7.6 ASCOOP (Asociación Colombiana de Cooperativas)**

Esta es una asociación que reúne a la mayoría de las cooperativas en Colombia, principalmente con una representación de los gremios, dándoles de alguna forma una identidad a las Cooperativas, es por eso que Ascoop es “un organismo de integración y representación de las cooperativas, caracterizado por su liderazgo gremial y su presencia permanente como interlocutor sectorial ante las diferentes instancias públicas y privadas” (ASCOOP, 2011).

Por lo tanto esta asociación es vital a la hora de desarrollar el cooperativismo de manera eficiente pero sobre todo, para el bienestar de los asociados y sobre todo una sociedad que se siente identificada con los diferentes gremios.

Viendo lo anterior, se puede observar que muchas son las entidades responsables sobre el tema de las CTA, así mismo son los encargados de poner sus disposiciones, sus interés frente al cooperativismo, a través de herramientas sostenibles a la hora de diseñar una formulación y por lo tanto lograr que la implementación sea parte complementaria de aquellas ideas que a través del tiempo se van volviendo estructuradas por los actores. Por lo tanto se ve que la responsabilidad es de Dansocial, ya que es el encargado de ver impulsar, pero a la vez de estar en constante seguimiento de las cooperativas de trabajo asociado, por lo que dicha entidad es la base fundamental para determinar cómo las CTA deben comportarse y como deben actuar.

## **CONCLUSIONES**

En esta investigación se puede llegar a concluir los siguientes resultados encontrados:

Primero, que el modelo cooperativista es una de las formas más importantes y necesarias para generar oportunidades de trabajo para aquellas personas que conformen asociatividad y busquen un beneficio común entre los que hacen parte de las CTA.

Segundo, la formulación está basada en aspectos muy amplios dejando a la deriva la implementación, es decir deja una implementación poco sólida, donde permitió que abusaran de las políticas públicas. Por lo tanto es una implementación flexible (como normalmente debe ser) solo que esa elasticidad no se supo diseñar de manera específica, ya que la flexibilidad no es sinónimo de improvisación, es decir que aunque la implementación se pueda mover, no implica que se mueva en un campo de incertidumbre y desconocimiento

Tercero, se muestra que para el periodo de Álvaro Uribe Vélez (2006-2011), hubo un interés y abuso del modelo cooperativo, ya que el gobierno adaptó a las CTA a un momento donde lo laboral se encontraba en aumento y en constante competencia, que como se vio en el análisis, permitió reducir costos y aumentar la productividad de manera donde no había una protección laboral y se degradó el modelo cooperativo.

Cuarto, también es claro que no hubo control estatal pero esa ausencia no se puede determinar cuando el problema está hecho, tiene que haber unos parámetros en la formulación e implementación para que los entes de control tuvieran la incorporación en las políticas públicas, pero desde un inicio, antes de que aparezca el problema. De algún modo es generar interés por el tema cooperativo no solo en los entes de control, sino a la sociedad misma, que puedan ver que las cooperativas no son un problema, sino una solución que da

oportunidades de trabajo para aquellos que no tienen acceso a un espacio laboral que a pesar del tiempo se encuentra en constante competencia.

Quinto, ausencia de lo que llama Wildavsky una *implementación doble*, la cual se encarga de poder unir la elasticidad y la prevención, acción que no se vio en este estudio, ya que si se vio una elasticidad, no se vio una prevención con antelación, permitiendo un movimiento de las políticas pero de manera inadecuada, dando paso a que muchos abusaran de un modelo que ayuda a la cooperación y colaboración mutua.

Sexto, la deficiencia de los entes territoriales de controlar las políticas públicas de las CTA, haciendo énfasis en la intermediación laboral, porque refleja en la investigación que había responsabilidades frente a las cooperativas pero ninguno actuaba al respecto, solo se rotaban responsabilidades, dejando poco claro la forma en que se manejaba entonces el tema de las CTA

Séptimo, aparte del mal uso de las cooperativas, se debe tener claro que hubo abuso a los trabajadores, porque se les dio malas prestaciones de servicio, no se tuvo en cuenta los derechos de los mismos y no se les prestó atención como era debido.

Octavo, falta más control de las mismas cooperativas, que fueran las encargadas de ver que todo su modelo funcionara correctamente, que no se utilizaran con otros fines diferentes a la asociación y de igual forma, que las mismas cooperativas haga parte más importante al momento de la formulación y la implementación de las políticas públicas creadas para su bienestar, pero sobre todo un bienestar a los asociados.

Por último, se puede ver cómo las responsabilidades de los diferentes actores que tratan a las CTA, dentro del escenario nacional (Dansocial, Ministerio de Protección, Súper Solidaria y los diferentes gremios), son diversas, pero ninguna concreta, por lo tanto las dos entidades que deberían haber una responsabilidad

es por un lado, una de ellas Dansocial que se basa en el fomento de las CTA y Supersolidaria se encarga de vigilarlas, donde la capacidad de controlar el problema se les salio de las manos, lo cual no dio paso a un fomento impactante de los modelos cooperativismas, ni de programas que ayudaran a la creación de mas CTA, asi mismo el Ministerio de Protección Social es un ente que le falta mas responsabilidad en cuanto a la preocupación o interes sobre las CTA , a través de programas y proyectos enfocados a un bienestar de los asociativos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aaron Wildavsky y Jeffrey L. Pressman (1998). "implementación: como grande expectativas en Washington se frustran en Oakland", estudio introductorio de Alejandro Buendía Vásquez; traducción Antonio Guzmán Balboa. México : Fondo de Cultura Económica.
- ASCOOP. (2011). *Asociacion Colombiana de Cooperativas*. Recuperado el 3 de octubre de 2011, de Asociacion Colombiana de Cooperativas: <http://www.ascoop.coop/quienes-somos/que-es-ascoop/>
- Confecoop. (2011). *Confederacion de cooperativas en Colombia*. Recuperado el 20 de octubre de 2011, de Confederacion de cooperativas en Colombia: [http://confecoop.com.co/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=1&Itemid=473](http://confecoop.com.co/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=1&Itemid=473)
- CONPES. (1 de febrero de 2010). *Supersolidaria*. Recuperado el 24 de abril de 2011, de Supersolidaria: <http://www.supersolidaria.gov.co/data/Documento-Conpes3639-Desarrollo-sector%20solidario.pdf>
- Davila, R. (23 de Octubre de 2011). Cooperativas de Trabajo Asociado. (D. C. Mancipe, Entrevistador)
- Farné, S. (2008). *Economía institucional*. Recuperado el 11 de abril de 2011, de <http://www.economiainstitutional.com/pdf/No18/sfarné18.pdf>
- IEMP. (2011). *Poíticas Públicas y cooperativismo en Colombia*. Bogotá.
- Ministerio de trabajo. (2011). *unidad administrativa especial de organizaciones solidarias*. Recuperado el 3 de noviembre de 2011, de unidad administrativa especial de organizaciones solidarias: [http://www.dansocial.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1288&Itemid=583](http://www.dansocial.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1288&Itemid=583)
- Muller, Pierre, Las Políticas Publicas. (2002). Traducción de Jean-Francois Jolly y Carlos Salazr Vargas, Tercera Edición Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, D.C., 2010
- OIT, O. I. (2011). *Organizacion Internacional de Trabajo*. Recuperado el 6 de junio de 2011, de Organizacion Internacional de Trabajo: <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang-es/index.htm>



Otálvaro Orrego, Jaider Camilo y cols, Las políticas Públicas: ¿dispositivo de administración pública o atributo del poder político? En *Análisis y Evaluación de Políticas Publicas: Debates y experiencias en Colombia*. Editorial Guadalupe. Bogotá, D. C., Colombia, 2009

Protección Social, M. (2010). *Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado*. Bogotá, Colombia.

Sampieri Roberto, C. F.-C. (2008). *Metodología de la Investigación*. Ultra.

Roth, A. N. (2007). *Políticas Públicas*. Bogotá: Aurora.

Salazar Vargas, Carlos (2011). *Políticas Públicas*. Grupo Editorial Mariel s.c, México

Sanz, M. d. (mayo de 2010). *Las relaciones entre el Tercer Sector y los poderes Públicos*.

Singer, P. (Septiembre de 2008). *Relación entre el Estado y la Economía Solidaria. Brasil*.

supersolidaria, m. d. (4 de noviembre de 2009). *circular conjunta 001*,. Bogotá, Colombia.

Unircoop. (2004). *Desarrollo Cooperativo y Políticas Públicas*.

Vuotto, M. (2009). *El cooperativismo de trabajo frente a la crisis: las políticas públicas orientadas*. Argentina.

## **ANEXOS**

### **Anexo 1: Entrevista al Viceministro de Relaciones Laborales David Luna Sanchez.**

#### **David Luna:**

Después de que hubo abusos, y adicionalmente que los americanos entendieron...por eso tú ves que la Ley 1429, que la ley del primer empleo, prohíbe las cooperativas y de un plazo de tres años y después el plan de desarrollo, nada de plazo, de manera inmediata.

Las cooperativas no son ilegales.

#### **Entrevistador (E): ¿Por qué son importantes las CTA para el gobierno?**

**Viceministro David Luna (VDL):** La figura de las cooperativas en Colombia tiene una historia de largo tiempo atrás, y básicamente está sustentada la misma en lograr que de manera asociada pueda existir unidad de criterios y unidad de esfuerzos, para que personas de determinadas condiciones sociales puedan trabajar conjuntamente para sacar un proyecto o un proceso. El cooperativismo en nuestro país no está prohibido, por el contrario está muy bien reglamentado, lo que pasa es que lamentablemente hubo muchos abusos específicamente relacionados con la figura de intermediación laboral, lo que llevo al gobierno a tomar determinaciones que muy seguramente pudieron afectar de manera general esa figura, entonces para el gobierno nacional la figura del cooperativismo es legal, la figura del cooperativismo debe fortalecerse pensando en desarrollar proyectos productivos, la figura del cooperativismo debe controlarse, y lo que nosotros atacamos frontalmente es la intermediación laboral, a través de utilización de cooperativas tal como lo señala el Decreto 2025 de 2011.

#### **E: ¿Qué opina sobre la no intervención laboral que planteo el DECRETO 2025 DE 2011?**

**VDL:** La creación de las cooperativas era una política pública del estado colombiano, a tal punto que el ministerio de protección social edito en su momento un libro de cómo conformar una cooperativa y que acciones ponerle a desarrollar a las mismas, lamentablemente unos pocos, como suele suceder siempre, abusaron de la figura y la utilizaron para intermediar laboralmente, pero con una condición adicional intermediar laboralmente de manera irregular, osea, no pagándole a los empleados sus prestaciones de ley y no pagando a los empleados sus beneficios económicos, eso a que lleva, a que el congreso de la república en el año de 2010,

con la expedición de la conocida Ley del Primer Empleo, señale que esa intermediación laboral debería ser prohibida, en un término no mayor de tres años, sin embargo el mismo congreso al poco tiempo discutiendo el plan de desarrollo del 2011, dice que de manera inmediata esa intermediación a través de las cooperativas debería acabarse, por eso es que el gobierno expide el decreto 2025 que creo yo es contundente, no puede haber intermediación laboral a través de cooperativas de ninguna clase, y no puede haber intermediación laboral cuando se trata de labores misionales y permanentes, esas deberán estar en cabeza de una empresa.

**E: ¿hay políticas públicas para las CTA? ¿si las hay, se están gestionando?**

**VDL:** Claro que hay políticas públicas, a tal punto que hay una organización que está adscrita a este ministerio que se llama la Dirección de organizaciones solidarias, que se dedica puntualmente no solamente a promover la creación del cooperativismo y la asociatividad, sino adicionalmente a brindar no solo espacios, sino norte, en qué sentido, en que es lo que se quiere apostar en la creación de las cooperativas, entonces vuelvo y repito las cooperativas son una figura legal, no pueden seguir siendo estigmatizadas, pero claramente si es necesario que el Estado actué sobre las que están intermediando y sobre las que están intermediando irregularmente, en materia laboral ninguna cooperativa puede dedicar ningún tipo de su objeto social a la actuación de intermediación

**E: ¿se deben acabar o impulsar las CTA? ¿porque?**

**VDL:** Por su puesto las CTA no pueden seguir desarrollando ninguna labor de intermediación laboral y las que quieran persistir, pueden seguirlo haciendo siempre y cuando tengan una labor de asociatividad entre ellas mismas, no convertirse en un tercero mediador entre una empresa y unos empleados, no, yo puedo tener una CTA entre nosotros tres para por ejemplo crear una heladería, o para por ejemplo desarrollar un producto de investigación, pero somos nosotros tres los creadores y desarrolladores, yo lo que no puedo hacer es que nosotros tres creamos una CTA para prestarle un servicio a la heladería y a través de nosotros contratar los empleados de la heladería.

**E: En términos de implementación de políticas públicas, ¿ considera que hubo un diseño de políticas públicas acorde con el modelo cooperativista?**

**VDL:** Yo insisto que hubo una política pública para la creación, el fortalecimiento y el desarrollo de las Cooperativas, y esa política pública estuvo en cabeza del gobierno nacional, lo que creo también, es que lamentablemente la figura

abusaron muchos y lo que es peor la figura la utilizaron de manera ilegal muchos otros, para que, para disminuir sus costos laborales, y no pagarle a los empleados, eso es lo que no estuvo bien hecho, y por eso es que la ley reacciona como reacciona prohibiendo de manera total y tajante el cooperativismo de trabajo asociado.

**E: ¿Qué razones cree usted que tengan las falencias dadas actualmente en las políticas públicas de las CTA?**

**VDL:** Básicamente la falta de normatividad y de control, había intermediación laboral e irregular, porque no era prohibida, y había adicionalmente intermediación laboral e irregular, porque nadie le llamaba la atención a las cooperativas en beneficio de los trabajadores, para evitar, que no se les pagara de manera oportuna su seguridad social, su salario, sus vacaciones, etc., entonces como hubo política pública de creación, no hubo política pública de control, y en ese sentido el gobierno tiene gran parte de responsabilidad, pero también tiene gran parte de responsabilidad, el empresariado que utilizo esas figuras y el sindicalismo que no as denunció oportunamente.

**E: ¿Por qué la implementación de políticas públicas cooperativistas funciona en otros países y no en Colombia?**

**VDL:** Pues tal vez por la misma razón que te exprese anteriormente, porque no había control y no había prohibiciones, y yo creo claramente que en un sistema no puede haber libertad absoluta, debe haber por lo menos control, y en este caso particular debía existir unas prohibiciones, es que no puede existir ninguna figura, ni en el derecho cooperativo, ni en el derecho comercial, que utilizándola vaya en desmedro de los derechos de los trabajadores, los trabajadores tienen una legislación clara y contundente que es en la cual se le señala cuáles son sus condiciones, cuáles son sus derechos, sus garantías, y esas deben ser respetadas, independiente haya o no haya cooperativas.

**E: ¿Qué relación tienen los formuladores con la deficiencia en la implementación de Políticas Públicas de Cooperativas de Trabajo Asociado?**

**VDL:** No, no creo que quien haya formulado una política pública lo haya hecho con doble intención, entre otras porque las CTA nacieron muchísimos años antes, que los procesos que se identificaron como de intermediación laboral y regular, entonces la responsabilidad, vuelvo y repito, no está en el formulador de la política pública, sino esta en el control de la política pública, toda política pública tiene que

tener un control, o de lo contrario termina sucediendo lo que paso, abuso y por supuesto descredito.

## **Anexo 2: Entrevista a Carlos Acero-Director de Ascoop**

**CA:** 1931 inicio cooperativismo en Colombia, dos vertientes

1. Iniciada por la iglesia católica, desarrollo humano, del trabajo.
2. Finales de 50 y 60, sindicatos, por aquello de la efervescencia, mitad del siglo, consolidación de las ciudades marxistas, tiene sus cooperativa
3. Empresarios, crean una tercer figura, para minar el avance sindical, llamadas fondo de empleados (mismas cooperativas pero con otro nombre)

En ese mar de desinformación que tienen sobre las CTA, creen que las CTA son un invento de empresas privadas de hace 5 u 8 años.

La emblemática Cooperativa, polin and sor tiene más de 30 años,

Ya en 1931, y en 1963 y 1978, ley 79 de 1978:

las cooperativas: es una entidad y es una empresa, eso es muy importante para definición de política pública, las cooperativas somos empresas, por eso al Estado colombiano, a los funcionarios, les cuesta entender que somos empresas de personas que se organizan teniendo estructura, no son montonera, para desarrollar actividad económica, que le permite generar bienestar a los dueños de las empresas cooperativas, el asociado tiene una triple comisión, nos unimos a través de empresa para aporta nuestro trabajo, semejante figura tan espectacular, en una sociedad como esta que tiene índices de desempleo tan altos, y el acceso a puestos de trabajo formal es mas limitado tanto en campo privado como el público.

Ese trabajador asociado tiene tres condiciones:

- Es el dueño de la empresa
- Es el gestor (es el que está en la administración)
- Es el trabajador

Hoy en día se encuentra que la gente dice: yo soy de una cooperativa de trabajo asociado, si? De qué , pero tú eres ingeniero? Ah no es que mi tío es el dueño, usted no trabaja en una cooperativa. Eso no es. Porque cuando yo me uno a una CTA, es porque ellos mismos me proveen el puesto de trabajo, yo me uno para crear y mantener mi puesto de trabajo, por eso no puede haber intermediación.

Cambios socioeconómicos y políticos:

En los 80s a 90s hay reforma al sistema de trabajo en Colombia, viene la ley 50, estas reformas se hacen porque Colombia se inserta al mercado global.

En los 60s, finales de los 60s, principios 70, hay economía cerrada, intervencionista en Colombia

En los 80s: esto cambia, se impone el neoliberal, el mercado lo es todo

**E: En términos de implementación de las políticas públicas, ¿considera que hubo un diseño de políticas públicas acorde con el modelo cooperativista?**

**CA:** La ola de reformas finales 80 y principios 90, viene modernización del Estado, cambian condiciones de trabajos, genera que los empresarios, cada vez empiecen a buscar, alternativas en el mercado abierto, ya no como los 60s o 70s que pase lo que pase me tiene que comprar a mí, ya no por desde cualquier lugar del mundo te están vendiendo y a unos precios, viene entonces todo el proceso, los empresarios buscan alianzas, como el de pasar por temas de reconversión industrial, de alianzas, eso cuesta plata, frente a otras latitudes que ya están produciendo, entonces una forma fácil para mejorar los costos para continuar siendo productivos en el mercado, entonces viene todo el tema de cambios en la contratación, que no se contrata con contrato de trabajo, que eso sale carísimo, que las prestaciones, que el pago de parafiscales, que una serie de cosas y eso no me hace productivo, ya que me toca asumir prestaciones, salud y pensiones, lo que inicia una vinculación de mano de obra pero no manteniendo los derechos del trabajo, y se genera el problema donde la gente no tiene protección social, entonces la gente se enferma y se muere o tiene que empeñar la casa, y ese el problema de los finales de los 80s e inicios de los 90s.

**E: ¿hay políticas públicas para las CTA? ¿si las hay, se están gestionando?**

**CA:** Entonces hay que inventarse algo porque la Ley 50 no fue suficiente y entonces dice le tengo la salida, hay una figura fantástica, no hay que hacer reformas legales, se llaman *Cooperativas de Trabajo Asociado*

En 1995: hay 325.000 cooperativas en Colombia

Reforma 2002, gobierno de Uribe: otra reforma laboral para abrir mercado, generando el Boom de las Cooperativas de Trabajo Asociado, el 92% de producción es de servicios, todo aparte económico es basado en servicios. Los empresarios grupo mayor de movimiento económico, viendo a ver como son competitivos, buscando como empiezan a tercerizar los procesos y adelgazar sus nóminas.

Soy productivo, competitivo, y no sabían lo que las cooperativas eran realmente, que eran una forma de organizar el trabajo, para desarrollar verdaderas empresas, que son autónomas independientes, que tienen sus estructura, le dijeron esa es la figura para disfrazar \_\_\_\_\_ y como no están afiliadas a parafiscales, y un mercado donde ganarse el medio es la diferencia entre quebrarse o vivir, así que ganarse un 9 era fácil, y empezaron hacer intermediación laboral, disfrazaron a través del cooperativismo asociado, la intermediación del trabajo, y no es posible, porque hay algo que choca, un trabajador asociado crea su puesto de trabajo y lo mantiene es autónomo, no lo manda la cooperativa a realizar trabajos de misión, eso no se puede por naturaleza por modelo cooperativo, pero como la línea era de allá se maquillo, y la gente firmaba, porque necesitaban ingreso.

**E: ¿Qué opina, sobre las acciones tomadas para las CTA, con la idea de acabar el modelo cooperativista en Colombia?**

**CA:** Ahora la figura abusada, que no fue estudiada ni conocida, por el sector privado, por el Estado, el gobierno de Uribe tiene responsabilidad de la explosión de falsas cooperativas de trabajo asociado, el sector salud acepto que esa fuera la forma para “desmontar la nómina” de los hospitales públicos, y nosotros siempre y el gremio nacional decían que no era la forma que estaban abusando, esa no es la forma de hacer CTA, intermediar es prohibido por naturaleza, pero se promovieron y hay 1000 CTA en salud que no corresponde al modelo.

Alzaron la masa laboral de los contratos de trabajo a las cooperativas, implica que aparte de ganar el 9%, también les decían, yo le pago lo que usted ganaba allá, (cuando usted está en nómina ganaba el plus de las prestaciones sociales) yo le pago lo mismo, pero usted se paga la seguridad social, en la práctica precarizaron el sector y pusieron en condiciones de afectación al trabajador, donde el mismo trabajador le informaba al patrón que el asumía de su ingreso el pago de la protección social (salud, pensiones y ARP), pues claro en el bolsillo le llegaba a la gente la mitad, la gente que ganaba el mínimo que era la mayoría ganaba 535.000

menos el descuento le quedaba en 480.000 ahora le estaba llegando casi en 200.000mil pesos.

Esto genero precariedad del empleo, del ingreso, a un empobrecimiento de los trabajadores, a través de una figura que burlaba los elementos fundamentales del trabajo digno (OIT), al Estado y al gran capital, lo único que le interesaba eran las empresas de lucro, si voy ganando y como no tengo nada que ver con una cooperativa, yo gano y otros sufren. Así que dijimos eso está mal, eso no es cooperativo, pero nada como el gran capital es el que pone las leyes.

Política pública era de competitiva de mercado, mas no de una sostenibilidad de una sociedad.

### **E: ¿Por qué son importantes las CTA para el gobierno?**

**CA:** En el plan de desarrollo de Uribe, el tema de las cooperativas fue creado por DANSOCIAL, porque el gremio logro en el proceso de incidencia política negociar sobre la mesa los interés generales del sector cooperativo, buscando que en el plan de desarrollo se incorporarán líneas mínimas, líneas de base que sirvieran para definir política pública, eso lo escribió el gremio.

Fue hasta Uribe porque antes no se ha definido política pública para el sector, siendo entendido como la sociedad en su conjunto, y no era importante.

Uribe toco el tema porque el propuso en el punto 61 y 66,dice que para lograr el propósito de gobierno, va apelar a los excedentes de cooperativas los va a pasar a la educación, Uribe siendo senador de la república fue ponente de la ley 79 de 1988 ley de cooperativas, el sector sentía afine a Uribe, porque lo conocía y manejaba muy bien, y conocía a los dirigentes cooperativos.

La gente sigue pensando que las cooperativas son apéndice del Estado, y las cooperativas son de todos en general, pero de ninguno en particular, y el que no nos quiere dicen que somos montonera.

Hicimos referencia la recomendación 193 de la OIT hacia llamado a los gobierno para que vieran que el tema cooperativo era un instrumento de desarrollo, esto se discutió con los ponentes de la cámara Sergio Díaz granados, le sonó atractivo el tema, ahí se logró que esas dos páginas se insertaran en el plan de desarrollo, difundándose a todo el mundo, ahora bien se quera que se volviera política pública, para que mande un mensaje al estado diciendo que ellos son actores legítimos e institucionales y viable para hacer muchas cosas, permitió moverse



pero no se tiene los resultados esperados. La evaluación no dio mucho pero si algo.

### **Anexo 3: Entrevista a Edgar Díaz, Director de una Ex Cooperativa de Trabajo Asociado**

**E: ¿Por qué son importantes las CTA para el gobierno?**

**ED:** porque son una fuente importante de generación de empleo, máxime en un país como el nuestro con esos índices de desempleo que conlleva profundos problemas sociales.

**E: ¿Cuál es el interés del gobierno sobre las CTA? Si hay algún interés**

**ED:** En este momento con entrada en vigencia del tlc , al parecer uno de los puntos críticos fue la contratación de personas a través de entidades como las cta , que no cumplían por un lado con los fundamentos que rigen al sector solidario como es la participación en ingresos y en su desarrollo administrativo, lo que se estaba viendo era la tercerización de la mano de obra en detrimento del asociado. ( que para este caso, sería un trabajador”

**E: ¿Qué opina sobre la no intervención laboral que planteo el DECRETO 2025 DE 2011?**

**ED:** me parece que el gobierno, está cumpliendo con su función de control en beneficio de los trabajadores asociados a las CTA

**E: ¿hay políticas públicas para las CTA? ¿si las hay, se están gestionando?¿hay políticas públicas en Bogotá?**

**ED:** si hay políticas publicas, que se estén desarrollando es discutible una de las entidades que vemos que esta impulsando el sector es la unidad administrativa especial de organizaciones solidarias. Bogotá desde hace varios años ha venido fortaleciéndose en el comunitario a través de las envides encargas específicamente en el sector cooperativo no lo conozco.

**E:¿Quién del gobierno nacional, se debe preocupar por las CTA? ¿lo están haciendo?**

**ED:** la unidad administrativa especial de organizaciones solidarias es la Entidad estatal que tiene a cargo el fomento del sector solidario pienso que ellos que tienen la infraestructura, el conocimiento deberían ser ellos los encargados de fomentar las cta.

**E: ¿se deben acabar o impulsar las CTA? ¿Porque?**

**ED:** se deben impulsar cumpliendo con fundamentos y normatividad para lo cual fueron creadas, porque vemos que este modelo económico solidario funciona muy bien cuando se ciñe a sus preceptos un ejemplo específico Colanta.

**E: En términos de implementación de las políticas públicas, ¿ considera que hubo un diseño de políticas públicas acorde con el modelo cooperativista?**

**ED:** el último documento sobre este tema fue muy ambiguo se limitó a lo que ya existía y a concertar.

**E: ¿qué razones cree usted que tengan las falencias dadas actualmente en las políticas públicas de las CTA?**

**ED:** los técnicos que elaboraron la política pública se limitaron a realizar un estudio juicioso eso sí, pero no propusieron claramente cuáles son hacia el futuro las metas a realizar frente al sector.

**E: ¿Por qué la implementación de políticas públicas cooperativistas funciona en otros países y no en Colombia?**

**ED:** en nuestra idiosincrasia algunos sectores relacionan el tema solidario con improductividad, que no genera bienestar ni capital, a diferencia de muchos países del mundo donde la economía solidaria es muy fuerte

**E: ¿Qué relación tienen los formuladores con la deficiencia en la implementación de Políticas Públicas de Cooperativas de Trabajo Asociado?**

**ED:** la deficiencia radica en que no están formulando nada

**E: ¿Qué opina, sobre las acciones tomadas para las CTA, con la idea de acabar el modelo cooperativista en Colombia?**

**ED:** Las acciones que ha tomado el gobierno frente a las cta o más bien a las pseudo cooperativas de trabajo asociado que venían realizando actividades como intermediación laboral, intermediación en seguridad las cuales desvirtúan el modelo cooperativo depuran de alguna manera el sector y considero que de ninguna manera esta encaminadas a acabar el cooperativismo.

**Anexo 4: Entrevista a Ricardo Dávila, Profesos del Dto de Medio Rurales y Ambientales de la Pontificia Universidad Javeriana**

**E: ¿Por qué son importantes las CTA para el gobierno?**

**RD:** Esta pregunta no puede responderse de manera fácil ya que el comportamiento de los últimos gobiernos ha sido muy contradictorio con respecto al Trabajo asociado, para manejar el tema de la crisis de los hospitales, por ejemplo, se impulsan las cooperativas de trabajo, propiciando aun, los manejos poco claros y luego, a solicitud de los USA para el tema del TLC, el gobierno de turno se viene lanza en ristre contra la propuesta de trabajo asociado, teniendo aún el caso extremo de las declaraciones del Vicepresidente actual que propone acabar con el trabajo asociado.

Si bien es cierto que se han producido experiencia muy negativas y desastrosas de trabajo asociado pudiendo decir que casi un 50% de las cooperativas existentes son un modelo pervertido de lo que se debería entender por la propuesta clásica del trabajo asociado, el gobierno actual trata a todas por igual, sin diferenciar cuales son las pervertidas y cuáles no lo son

**E: ¿Cuál es el interés del gobierno sobre las CTA? Si hay algún interés, ¿Qué opina sobre la no intervención laboral que planteo el DECRETO 2025 DE 2011?**

**ED:** Sin ser un experto en leyes y normas, me atrevo a afirmar lo que un reciente estudio sobre política pública y papel del estado con respecto al subsector cooperativo detectó, fue un comportamiento incoherente de parte de los diferentes gobiernos, en parte fundados en el desconocimiento o ignorancia de lo que significa la propuesta cooperativa y por lo tanto del cooperativismo de trabajo asociado.

**E: ¿hay políticas públicas para las CTA? ¿Si las hay, se están gestionando?**

**ED:** Te sintetizo las principales conclusiones de un reciente estudio sobre Política pública y cooperativismo, que se culminó a comienzos de este año, en relación con el trabajo asociado, una de las actividades tratadas

“La política Pública no ha sido coherente, no se maneja un régimen legal propio estable y unificado, ni manejan un marco tributario ni de previsión o seguridad social y la intervención desde lo público es improvisado y de manejo contradictorio; hay un desconocimiento de su naturaleza y de los problemas económicos y sociales que este desconocimiento y/o ignorancia generan”

“No hay una comprensión concisa de las CTA que significa una expresión voluntaria del emprendimiento asociativo por parte de los trabajadores asociados para producir o prestar servicios de forma autónoma o autogestionada, con el objetivo de crear sus propias fuentes de trabajo”

“Las políticas Públicas no hacen reconocimiento legal del trabajador asociado con características particulares distinto al trabajador dependiente o al trabajador independiente, que propenda por la dignificación del trabajo; tampoco le reconocen el doble rol de trabajador asociado y dueño”

“Por lo tanto las intervenciones de los gobiernos frente a las CTA han sido contradictorias e incoherentes”

“Se fomenta su creación pero se les persigue (salud y reestructuración sector publico)”

“Se desconoce por parte de todos la importancia que tiene en las CTA la propiedad de los medios de producción, a pesar de haberse incluido en la ley”

“El Estado no ha hecho un esfuerzo contundente para obligar a las CTA a rendir cuentas” Estas referencias están tomadas de:

[Mora Padilla, Cristhian José \(director del libro\). 2011. Políticas públicas y cooperativismo; 30 años de encuentros y desencuentros. 1ª Edición. Instituto de Estudios del Ministerio Publico. Bogotá D.C. 315 páginas.](#)

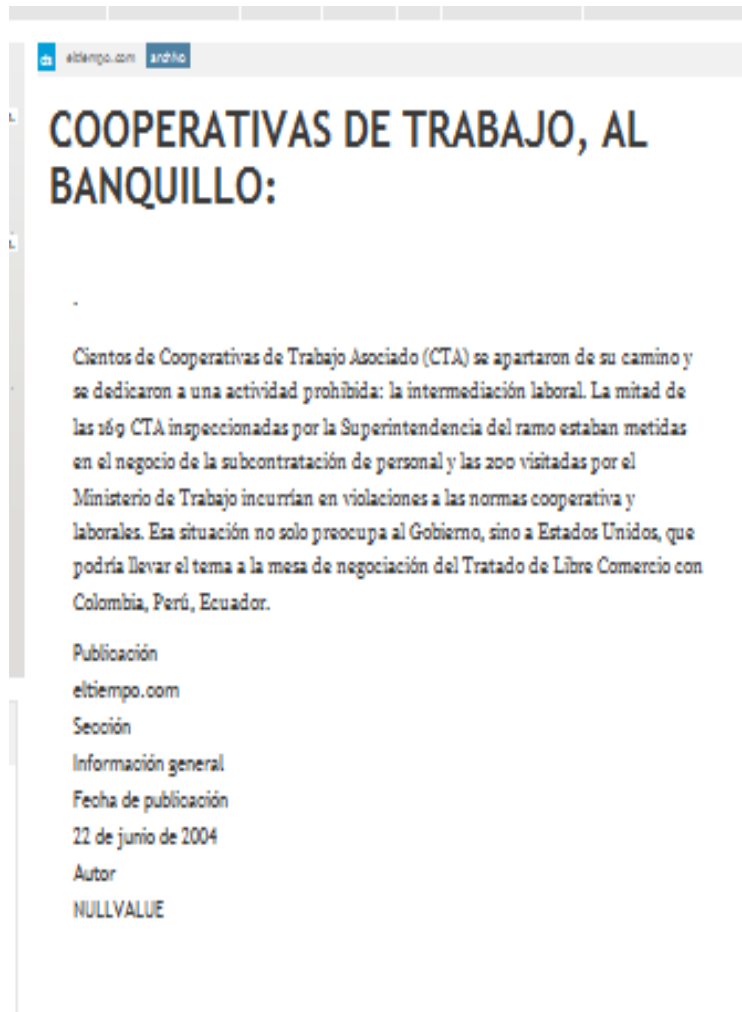
**E: ¿Quién del gobierno, se debe preocupar por las CTA? ¿lo están haciendo? ¿hay entidades responsables en Bogotá? ¿quiénes son?**

**ED:** A mi manera de ver se debería preocupar, por un lado la denominada superintendencia de la economía solidaria y el Dansocial, principalmente. Y, de manera indirecta, las otras superintendencias , ministerios y entidades públicas relacionadas con las actividades y sectores donde tiene presencia las cooperativas de trabajo asociado no pervertidas ni corruptas,.

**E:¿Qué opina, sobre las acciones tomadas para las CTA, con la idea de acabar el modelo cooperativista en Colombia?**

**ED:** No, el modelo clásico del trabajo asociado no puede ni debe acabarse. Lo que debe acabarse son las caricaturas de cooperativas de trabajo asociado que se impusieron en el país. El modelo clásico de trabajo asociado podría apoyar un TLC que beneficie a muchas personas en el país y no solo a los grandes inversionistas y/o a los consumidores, pues es una posibilidad de desarrollar competitividad y productividad, bajo una propuesta teórica propia y particular, la otra manera de hacer economía que proponen autores como Razeto, Guerra, Arruda y que comparto totalmente

## Anexo 5:



el tiempo.com archivo

### COOPERATIVAS DE TRABAJO, AL BANQUILLO:

Cientos de Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA) se apartaron de su camino y se dedicaron a una actividad prohibida: la intermediación laboral. La mitad de las 169 CTA inspeccionadas por la Superintendencia del ramo estaban metidas en el negocio de la subcontratación de personal y las 200 visitadas por el Ministerio de Trabajo incurrieron en violaciones a las normas cooperativa y laborales. Esa situación no solo preocupa al Gobierno, sino a Estados Unidos, que podría llevar el tema a la mesa de negociación del Tratado de Libre Comercio con Colombia, Perú, Ecuador.

Publicación  
el tiempo.com  
Sección  
Información general  
Fecha de publicación  
22 de junio de 2004  
Autor  
NULLVALUE

## ANEXO 6



