

Titulo de la Ponencia:

Cooperativismo colombiano: políticas públicas para su desenvolvimiento positivo

Autor:

Hernando Zabala Salazar

RESUMEN:

En medio de una coyuntura que combina, de un lado, la formación de políticas para el desarrollo económico de Colombia, en un ambiente de internacionalización, y, del otro, la urgente necesidad de producir políticas públicas para una mejor inserción del cooperativismo en la economía, se hace necesario definir diferentes conceptos y concretar variadas líneas de acción para recomponer las relaciones entre el Estado colombiano y las organizaciones de economía solidaria que intervienen en este territorio. En este ensayo se indagan diversos aspectos que definen el tipo de relaciones que deben producirse entre estos dos actores de la vida colombiana, concretadas mediante políticas públicas, identificando alternativas y recogiendo orientaciones y recomendaciones que permitan producir nuevas disposiciones legales de orden nacional, que -a su vez- sean orientadoras para fomentar procesos de desarrollo en los escenarios locales.

ABSTRACT:

In the midst of a situation that combines, on the one hand, the formation of policies for economic development of Colombia, in an international environment, and on the other, the urgent need to produce public policies to better integration of cooperatives in the economy, it is necessary to define different concepts and varied concrete action lines to mend relations between the Colombian government and solidarity economy organizations involved in this area. This essay will investigate various aspects that define the type of relationships that need to occur between these two actors of Colombian life, concretized through public policy, identifying alternatives and collecting guidelines and recommendations to produce new national legal dispositions that turn-are guiding to encourage development processes in local settings.

## PRESENTACION

Las políticas públicas constituyen un método de la democracia moderna para atender las demandas de bienestar (ciudadana, comunitaria, de grupos poblacionales y sus organizaciones), implicando que los gobiernos produzcan una interacción con los actores correspondientes para definir las y ordenar las acciones que las concreten en el largo plazo. Toda política pública debe actuar sobre una determinada realidad, a transformarse o estimularse, en la cual el Estado puede y debe intervenir (generalmente en cumplimiento de un postulado constitucional o de su adherencia a políticas sociales internacionales); así, el Estado contribuye a producir alternativas y acciones para dar solución a dichas demandas. Desde esta perspectiva, indudablemente las políticas públicas se ofrecen como un mecanismo para avanzar hacia el desarrollo en sus diferentes ámbitos. Sin embargo, atendiendo a que el desarrollo se construye desde el escenario comunitario y local, ellas deben estar vinculadas a estos procesos específicos. De ahí la importancia del papel de la economía social-cooperativa y de su entronque con los propósitos de los Estados democráticos.

La economía social-cooperativa se articula desde su carácter endógeno, asentándose en escenarios en los que actúan grupos sociales identificados o comunidades definidas territorialmente, para mejorar sus propias condiciones de vida sobre la base de prácticas de autoayuda, ayuda mutua, cooperación y autogestión. De ahí que la mejor alternativa para la producción de satisfactores a las necesidades humanas sea la organización nacida de la comunidad local, especialmente concebida desde la experiencia de la economía social y cooperativa: sector que ha contribuido históricamente con la formación de asociaciones de todo tipo que dan soluciones en campos diversos (finanzas, comercialización, consumos responsables, acceso a servicios sociales, etc.). Este ejercicio ha hecho posible la formación de circuitos de intercooperación, dando lugar a sistemas productivos locales sustentables que se interrelacionan en niveles superiores formando redes micro o regionales.

Lamentablemente la posibilidad de ampliar la acción social y cooperativa con propósitos integrales de desarrollo ha sido limitada y por eso aún vivimos en un mundo plagado de inequidades y de conflictos. Esta experiencia no ha sido correctamente adaptada a muchos

procesos locales, regionales o nacionales, como consecuencia de una configuración inadecuada del propio movimiento social que debe llevarla a feliz término y la presencia (o inexistencia) de políticas públicas que no comprenden el papel de dicho movimiento. Es el caso de la gran mayoría de las regiones colombianas.

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

En un ambiente que necesita una mayor intervención del Estado y de las fuerzas progresistas de la Sociedad Civil para romper las estructuras de pobreza que mantienen a Colombia en una condición de conflicto social radicalizado y con creciente ascenso en los indicadores de pobreza, se exige un nuevo marco de relaciones para que la economía social y cooperativa participe plenamente de las soluciones necesarias.

Sabemos que la economía social y cooperativa no puede sustraerse del entorno económico; este proyecto socioeconómico se ve afectado por las tendencias generales de la economía. Sin embargo, si encuentra en el Estado un aliado, podrá no sólo resolver problemáticas internas sino también contribuir con propósitos de transformación socioeconómica de la realidad colombiana. Es por esto que el Estado colombiano debería asumir una posición decidida respecto de la importancia estratégica de aliarse con el sector social-cooperativo, comprendiendo su naturaleza socioeconómica específica. Sobre la base de ese entendimiento deberían identificarse y adoptarse urgentes políticas públicas que rompan con el ejercicio previo de producir una relación exclusivamente centrada en la formación de disposiciones que limitan la acción cooperativa.

Dichas políticas deben poseer un carácter integral en su formulación y no podrían pensarse exclusivamente con el objeto exclusivo de contribuir a la mejor inserción del sector en el mundo de la modernización económica. La integralidad significa un acuerdo bilateral para establecer disposiciones muy variadas (centradas en políticas de fomento, normativas y de supervisión) que permitan al sector una mayor dinámica, un mejor ejercicio productivo y un paulatino acercamiento a los fundamentos últimos de su gestión empresarial.

Este ensayo es un ejercicio de resumen de la investigación sobre políticas públicas para el cooperativismo en un ambiente de internacionalización, que emprendió un grupo multidisciplinario de expertos en el año 2012, del cual participó el autor, con el auspicio del Ministerio del Trabajo y la Procuraduría General de la Nación.

## 1. MARCOS DE REFERENCIA NECESARIOS

Antes de introducirnos en la identificación de los aspectos específicos a tomar en cuenta en la construcción de una política pública positiva para el cooperativismo colombiano, es necesario hacer algunas precisiones conceptuales -a manera de marcos de referencia- en torno al entendimiento de lo que es una política pública, el fomento del cooperativismo, la promoción de la asociatividad y los componentes de la relaciones entre el Estado y el Cooperativismo.

### 1.1. POLITICAS PÚBLICAS PARA EL COOPERATIVISMO Y DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO

Partimos de considerar que las políticas públicas respecto del cooperativismo, producidas en Colombia durante los últimos veinte años y expresadas como desarrollo de una directiva constitucional, no han sido motor para visibilizar este sector de la economía y convertirlo en un actor decisivo en el desarrollo nacional, como consecuencia de la imprecisa identificación de su potencial y de su naturaleza.

Hoy en día, cuando el país empieza a dirigirse por una senda de modernización económica, en confluencia con su inserción en un ambiente de internacionalización, a través de los Tratados de

Libre Comercio, es absolutamente necesario que se revisen las políticas públicas frente al cooperativismo, un sector económico que en el orden internacional es aceptado como protagónico.

Al respecto, es indispensable hacer caso del contenido de la resolución aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (18 de diciembre de 2009) que, en su punto 6º, indica:

*“6. Insta a los gobiernos, las organizaciones internacionales competentes y los organismos especializados a que, en colaboración con las organizaciones nacionales e internacionales de cooperativas, presten la debida atención al papel y la contribución de las cooperativas en la aplicación y el seguimiento de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), incluidas sus conferencias de examen quinquenales, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y la Cumbre Mundial 2005, entre otras cosas:*

*a) Aprovechando y desarrollando plenamente las posibilidades que tienen las cooperativas de contribuir a la consecución de los objetivos de desarrollo social, en particular la erradicación de la pobreza, la generación de empleo pleno y productivo y una mayor integración social;*

*b) Alentando y facilitando el establecimiento y el desarrollo de las cooperativas, incluso adoptando medidas para que las personas que viven en la pobreza o pertenecen a grupos vulnerables, incluidos las mujeres, los jóvenes, las personas con discapacidad, las personas de edad y las personas indígenas, puedan participar plenamente, de forma voluntaria, en las cooperativas y atender a sus necesidades de servicios sociales;*

*c) Tomando medidas apropiadas para crear un entorno propicio y favorable al desarrollo de las cooperativas, entre otras cosas, estableciendo una asociación efectiva entre los gobiernos y el movimiento cooperativista mediante consejos consultivos u órganos asesores conjuntos, y*

*promoviendo e implementando mejor legislación, investigación, intercambio de buenas prácticas, capacitación, asistencia técnica y fomento de la capacidad de las cooperativas, especialmente en los ámbitos de gestión, auditoría y técnicas de comercialización;*

*d) Aumentando la conciencia del público sobre la contribución de las cooperativas a la generación de empleo y al desarrollo socioeconómico, promoviendo una labor amplia de investigación y reunión de datos estadísticos sobre las actividades de las cooperativas, y su efecto socioeconómico global y en el empleo, en los planos nacional e internacional, y promoviendo la formulación de políticas nacionales bien concebidas mediante la armonización de las metodologías estadísticas”.*

## 1.2. LAS VARIABLES DE UNA POLITICA PÚBLICA

Una política pública es un proceso integrador de propósitos, decisiones y acciones -que contempla un uso racional de recursos del Estado y de la sociedad- intencionadas y predefinidas, ejecutadas por un conjunto de autoridades públicas en acuerdo con otros actores (los propios sujetos de la política pública y/o agentes externos que pretenden promoverlos), con el objetivo de responder a una demanda, resolver un problema colectivo, prevenir situaciones indeseables o construir escenarios futuros, estableciéndose compromisos sobre la base de un pacto positivo. Estos propósitos, intenciones, decisiones y acciones dan lugar a actos formales, que tienen un cierto nivel de obligatoriedad –en la medida en que se produzcan sobre pactos- tendientes a modificar la actitud del Estado (y las instancias gubernamentales) frente al asunto tratado y/o la actitud de los sujetos de la sociedad frente a su demanda o problema o frente a los hechos que los han originado.

Varios estudios acuerdan que las políticas públicas deben tener unos elementos mínimos, a saber:

a) Deben ser siempre una respuesta a un problema generado por una insatisfacción dada, cuya solución puede ser sometida a la acción o intervención de los poderes públicos.

b) Deben partir de definir el sujeto intervenido hacia el cual habrán de dirigirse las acciones, en miras a resolver su demanda o problema.

c) Suponen una postura o voluntad de cambio en el modo de intervenir el Estado frente a la demanda o problema, o en el comportamiento de los sujetos intervenidos.

d) Implican la predeterminación de acciones y el uso de recursos, en los cuales participará el Estado (o las instancias gubernamentales) y los sujetos.

e) Deben ser una decisión conjunta (pacto de voluntades) mediante la cual las partes (Estado y sujetos de la sociedad civil) se obligan a ejecutar las decisiones e implementan las acciones que las soportan.

### 1.3. EL FOMENTO DEL COOPERATIVISMO

Aunque las políticas públicas se enmarcan en el ámbito general de las relaciones entre el Estado y unos determinados actores de la sociedad (el cooperativismo, en nuestro caso), no circunscritas exclusivamente al tema del fomento, en los países latinoamericanos éste último aspecto ha tenido especial importancia desde la tercera década del siglo XX, habida cuenta de la tendencia a concebir al cooperativismo como instrumento eficaz para el desarrollo (tal como se plantearía luego de mediados del siglo en diferentes resoluciones de organismos adscritos a la Organización de las Naciones Unidas).

El concepto *fomento* está directamente relacionado con una determinada acción deliberada del Estado cuando, producto de una orientación constitucional, de una directiva legislativa o del desarrollo de un programa gubernamental dado se busca incentivar a los particulares (ciudadanos del común o sus organizaciones) para que por sí mismos realicen actividades de interés general (sean económicas, sociales, culturales o de otro tipo). De ahí que esté comprendido por un conjunto de actividades ordenadas desde las estructuras gubernamentales, dirigidas a satisfacer indirectamente algunas necesidades que tienen un carácter público o que son de interés público, básicamente relacionadas con procesos de promoción, protección o fortalecimiento de dicha

actividad. En Derecho significa el cumplimiento de un principio de justicia distributiva, por el cual se otorgan ventajas a una franja de la sociedad, siempre y cuando de dichas acciones resulte un beneficio colectivo. Generalmente implica una intervención subsidiaria del Estado frente a una situación de insuficiencia de la iniciativa particular.

Los medios de fomento son múltiples y pueden clasificarse según la forma de actuación sobre la voluntad de los sujetos y según el tipo de ventajas que se vayan a otorgar. Se destacan, generalmente, los procesos financieros, entre ellos: a) formación de mecanismos de crédito desde instancias gubernamentales creadas para estos efectos; b) subsidios y subvenciones de determinadas actividades a través de concesiones especiales o premios c) beneficios por inversión en una determinada actividad. También el fomento puede manifestarse en el otorgamiento de subvenciones indirectas, a través de las exenciones tributarias o desgravaciones temporales para resolver una situación de emergencia: en todo caso, todo trato diferencial en materia tributaria corresponde a una acción deliberada de fomento.

Ahora bien, un elemento esencial del fomento es la promoción, por la cual se trata de expandir ciertas actividades de interés público entre la población. Generalmente estas acciones se clasifican en sistemas de promoción regional, sectorial y especial. En el primer caso, se incentiva el desarrollo de algún territorio, especialmente la actividad productiva del mismo, ofreciéndose incentivos fiscales. En el supuesto sectorial, se trata de producir incentivos para una determinada actividad económica o sector de la economía (como sería el caso del cooperativismo), buscando mejorar su desempeño y competitividad (hacia el mercado externo o para participar del mercado interno). Finalmente, los sistemas especiales generalmente se refieren –en el orden económico- a la formación de incentivos para el desarrollo de productos o áreas económicas de interés estratégico para el Estado (manifestado en subsidio de créditos, compensación de costos, exenciones, etc.).

El fomento, en el campo de la promoción, sobre todo en los últimos tiempos y en economías de poco desarrollo económico, ha incursionado en acciones de incentivación para la creación de empresas desde las comunidades, especialmente relacionadas con el surgimiento del empresarismo social, destinado a formar alternativas de ingreso para quienes han sido afectados



por las transformación productiva o que buscan soluciones de empleo a través de mecanismos asociativos. Este sistema ha estado implicando la creación de ciertas metodologías de intervención que contribuyan a dar sostenibilidad a los proyectos productivos formados; metodologías en las cuales se combina la investigación, la capacitación, la asistencia técnica y el financiamiento primario.

El Maestro Francisco Luis Jiménez explicaba que el fomento estatal frente al cooperativismo debe basarse en tres frentes principales (Jiménez, 1996, pp. 119-129): el educativo, el técnico y el financiero. Y los define así:

Fomento educativo: Aunque la educación cooperativa es obra del mismo cooperativismo, el Estado puede contribuir facilitando la masificación de la misma a través de la escuela formal pública, creando centros de investigación, patrocinando seminarios, concediendo becas o facilitando la labor de los órganos de representación (la ley 79/88, artículo 89, establece que la actividad educativa de las cooperativas puede delegarse en sus organismos de segundo grado e instituciones auxiliares).

Asistencia técnica: Esta es un área especial del fomento, mediante la cual el Estado puede destinar recursos para la capacitación, la mejor organización y el desarrollo tecnológico de las cooperativas. Tal acción puede realizarse mediante el estímulo a los centros de capacitación y desarrollo, planes de mejoramiento del desempeño productivo y administrativo, financiamiento de asesorías y estudios para el reconocimiento del sector, así como acceso a recursos tecnológicos.

Financiamiento productivo: Aunque la capitalización cooperativa es asunto de ellas mismas, buscando su autosuficiencia, se pueden crear programas estatales para acceder al crédito de fomento (sobre todo en el caso de cooperativas dedicadas a la producción de bienes, los servicios de transporte y la construcción de vivienda)

En todo caso, advierte Jiménez, esta acción estatal debe fundamentarse en los siguientes criterios:

- Deben ser medidas transitorias y ejercerse siempre con un sentido pedagógico;
- La cooperativa debe ser asistida para alcanzar cuanto antes la autosuficiencia integral;

- No debe haber dependencia alguna entre los directores persona y la agencia gubernamental promotora;
- Debe descartarse -en términos absolutos- el paternalismo.

Todas estas medidas deben ser estables y estructurales, no dependientes de los cambios de gobierno o de coyunturas socioeconómicas particulares (Chaves, y Monzón, 2000, p. 8):

*“Si este marco estable y duradero, que actúa sobre las entidades (o estructuras), no limita, sino que favorece, la capacidad de despliegue y desarrollo del sector en la economía, entonces puede generar indirectamente efectos positivos sobre la creación, la consolidación y el desarrollo del empleo en la Economía Social”.*

Aún más, una adecuada relación entre el Estado y el cooperativismo debe trascender el marco de los apoyos institucionales en las áreas ya comentadas, definiéndose políticas de demanda de la actividad productiva de las empresas de economía social, apoyando al sector *“por la vía de lo que hace”* (Chaves, Monzón, 2000, p. 28), o produciendo políticas que se orienten hacia la generación de empleo por parte de estas empresas.

En todo caso, advierte Alberto García Müller (2008, p. 3), siguiendo a Münker:

*“las principales funciones del Estado en materia de fomento de las cooperativas consisten en la adopción de leyes destinadas a proteger las cooperativas, en permitir que éstas lleven a cabo sus actividades de manera autónoma, y en crear condiciones generales que permitan a las cooperativas actuar en pie de igualdad con las otras clases de empresas esto es, sin discriminación ni competencia desleal”.*

Este autor, recogiendo lo recomendado por la OIT y propuestas académicas de diverso orden sostiene que, en materia de fomento, la legislación debería conceder un trato especial a las cooperativas en el otorgamiento de contratos públicos, asignarles tierras e inmuebles inactivos o lotes en desarrollos urbanísticos para soluciones de vivienda u otros efectos, favorecerles en los

procesos de privatización de empresas públicas, instalarles servicios variados de apoyo (de información técnica, asesoramiento, etc.) y estimarlas como proveedoras (García, 2008, p. 6).

#### 1.4. LA PROMOCION DE LA ASOCIATIVIDAD

El desarrollo humano se construye, primeramente, desde el escenario comunitario y local. Y en ello debe destacarse el papel histórico de la economía social y cooperativa, ya que ella se articula desde un carácter endógeno; esto es, se origina en escenarios auto-dinámicos en los que actúan grupos sociales específicos o comunidades definidas territorialmente, en el propósito de mejorar sus propias condiciones de vida sobre la base de prácticas de auto-ayuda, ayuda mutua, cooperación y autogestión. Allí, en el espacio local, se verifican las carencias, necesidades, aspiraciones, expectativas y sueños de la gente; en dónde se descubren sus capacidades, habilidades, relaciones con la naturaleza, tradiciones, desempeños productivos y potencialidades; y se producen las interdependencias entre los factores productivos básicos (el hombre, la naturaleza y la comunidad), generándose las interrelaciones entre las diferentes expresiones de organización empresarial.

De modo que el desarrollo es un fenómeno que surge en el ámbito local, y sólo puede extenderse y medirse desde éste. Así mismo, entendemos que la mejor alternativa para la producción de satisfactores a las necesidades humanas es la organización nacida de la comunidad local. A tal conclusión se llega no por un simple romanticismo intelectual o por un ideal utópico que parece a veces muy lejano, sino porque la experiencia universal del ejercicio de la economía social y cooperativa en el mundo (desde finales del siglo XIX) así lo ha demostrado.

Empero, esa experiencia histórica de la contribución del sector a propósitos integrales de desarrollo ha sido limitada y por eso aún vivimos en un mundo plagado de inequidades y de conflictos. Esta experiencia no ha sido correctamente adaptada a muchos procesos locales, regionales o nacionales, como consecuencia de una configuración inadecuada del propio movimiento social que debe llevarla a feliz término y la presencia de políticas públicas que no comprenden el papel de dicho movimiento.

El desarrollo local implica la formación de asociaciones de todo tipo que den respuesta a la organización productiva, a la gestión empresarial, a la búsqueda de soluciones financieras y de comercialización, a las necesidades de consumos productivos, sociales, infraestructurales. Y, consecuentemente, todas esas asociaciones tenderán necesariamente a formar redes productivas, de intercambio o sociales.

Esta visión del desarrollo, en la cual el cooperativismo se presenta como un actor importante y definitivo para hacerla realidad, se encuentra en directa relación con las definiciones generales que orientan el *Plan Nacional de Desarrollo de Colombia, hacia la prosperidad democrática 2010-2014*. En efecto, la ruta nacional hacia el 2014 parte de considerar que:

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

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

Entre varias de las estrategias propuestas en el plan está la de crear condiciones de igualdad de oportunidades, como garantía para que todo colombiano tenga acceso a las herramientas que *“permitirán labrar su propio destino, independientemente de su género, etnia, posición social o lugar de origen”*. En la medida en que el cooperativismo es reconocido como un mecanismo idóneo para lograr la democracia económica, resulta ser una herramienta social de trascendental importancia para alcanzar este propósito nacional.

## 1.5. LAS RELACIONES ESTADO-COOPERATIVISMO

Hoy en día, en Colombia, el primer referente de las relaciones entre el Estado y el cooperativismo se encuentra casi exclusivamente definido alrededor de normas que limitan la actividad cooperativa. Y es esta situación la que permite señalar que frente al fenómeno del cooperativismo no existen políticas públicas propiamente dichas, ya que el sentido de dichas normas, o mejor, su motivación, no ha sido la promoción del cooperativismo como actor coadyuvante en el proceso de desarrollo socioeconómico del país. Por lo contrario, las políticas públicas en estas materias deben ser diversas, atendiendo a la formación de instrumentos para el fomento, otorgando incentivos tributarios, demandando los productos de las cooperativas o contribuyendo a su mejor inserción en las dinámicas económicas y de atención de las necesidades de los ciudadanos. Por diversas circunstancias, durante los últimos cuatro lustros en Colombia no se han producido leyes que de manera directa contribuyan a formar políticas públicas en el sentido antes expresado, desaprovechando las potencialidades del cooperativismo para contribuir con las transformaciones en las que se ha visto envuelto el país.

Las relaciones entre el Estado y el Cooperativismo deberían estar determinadas por un acuerdo bilateral mediante el cual el primero hace un reconocimiento del papel transformador del segundo, implicándose las siguientes funciones:

Fomento:

Siendo el cooperativismo un instrumento eficaz para propulsar el desarrollo de las comunidades, es imprescindible que se tomen medidas, por parte de los gobiernos y la Sociedad Civil, para promoverlo en todas direcciones. Además, son muchas las posibilidades que brinda el modelo empresarial cooperativo para coadyuvar al Estado en sus diferentes procesos de intervención económica. Pero cualquiera sea la posibilidad de actuación, es necesario que el Estado haga un reconocimiento expreso de ello y adopte una amplísima política de fomento. La fragilidad del cooperativismo colombiano pudiera haberse superado hace mucho tiempo si se hubiera establecido un proyecto de colaboración de los gobiernos hacia un propósito de expansión de la cultura empresarial cooperativa. Lamentablemente, aunque es aceptada la orientación

constitucional de promoción y fortalecimiento del sector, en la práctica se ha venido actuando en contrario, mediante la formación de barreras de diversa índole que han conducido a un extremado intervencionismo y al desestímulo para la acción empresarial cooperativa.

Normativa:

Obviamente, en las relaciones con el Estado se presenta un importante acercamiento con la Sociedad Civil a través del cumplimiento de su función normativa. Las relaciones con el cooperativismo se originan, entonces, principalmente, mediante esta función, configurándose en este proceso el denominado Derecho Cooperativo, el cual debe permitir la formación de normas positivas que garanticen el desarrollo de instrumentos para avanzar en las relaciones con el medio externo, reconociendo a estas formas de organización su capacidad para incidir en la solución de las problemáticas de la vida nacional. Dante Cracogna (1986) estableció que la función normativa con respecto al cooperativismo refleja unas determinadas actitudes e intereses del Estado, o de sus expresiones gubernamentales; así, pues:

*“En los países de Europa Occidental y de América del Norte –en los que prevalece la legislación mencionada en primer término- la actitud del Estado es liberal, o prescindente, respecto de las cooperativas; es decir que no las interfiere ni las promueve, simplemente reconoce su existencia.*

*“A su vez, en los países en desarrollo la actitud del Estado es generalmente de un marcado intervencionismo, fundado en el papel protagónico que se le suele asignar para impulsar el desarrollo económico y social, y superar las limitaciones estructurales que tales países padecen. .... En estos países suele haber, incluso, disposiciones constitucionales referidas específicamente a las cooperativas en las que se establecen los lineamientos básicos de la política en materia cooperativa con independencia de los gobiernos de turno”.*

Siguiendo a este autor, las leyes y actos administrativos públicos, que regulan a las cooperativas, en el medio latinoamericano, cumplen las siguientes funciones:

a) Determinar las condiciones y requisitos para el reconocimiento legal de las cooperativas y, correlativamente, para su disolución. Esta función es imprescindible para entender la cooperativa como sujeto de derecho, y es común a cualquier ordenamiento jurídico que reconozca esta figura empresarial. Esto es, elementalmente la norma define un marco de actuación para el cooperativismo.

b) Establecer medidas y mecanismos de distinto orden para apoyar o estimular la creación y funcionamiento de las cooperativas. Esta es una función extendida en los países en desarrollo, con características y alcances diversos; y está directamente relacionada con la presencia de políticas públicas. Lamentablemente, sostiene Cracogna, se ha tendido a una cierta “oficialización”, mediante la cual se limita la autonomía, considerándose que la tutela estatal es permanente y debe intensificarse en el tiempo: *“con lo cual se mantiene a estas entidades en una constante situación de minoridad y hasta como apéndices estatales o paraestatales”*.

c) Disponer los medios y procedimientos para la supervisión o fiscalización de la vida institucional y la actividad de las cooperativas. Esta es una clásica función de vigilancia que existe en múltiples ordenamientos jurídicos, aunque en los países más avanzados las leyes incluyen la delegación de supervisión en las propias organizaciones del sector, como correlato de la función de fomento.

Es claro el sentido de la norma jurídica para el cooperativismo, pero en el caso latinoamericano éstas han tornado a formar estructuras de gobierno que se exceden en sus facultades (tal como ha venido ocurriendo en Colombia). Adicionalmente, se ha advertido –sobre todo para atender la segunda función normativa- que varios organismos públicos la toman para sí, generándose situaciones de caos. Por eso, se recomienda que la autoridad de supervisión cumpla su función de manera especializada, centralizada y técnica; y si existiesen órganos de fomento diversos se establezca una adecuada coordinación entre ellos.

Carlos Mario Londoño (1974, p. 9) explicaba que corresponde al Estado la expedición de leyes generales y especiales que desarrollen los preceptos constitucionales y brinden al cooperativistas herramientas para su crecimiento y plena realización. Aconsejaba que:

*“La leyes deben ser amplias, precisas y generosas, que no falte nada al protegido; pero que tampoco le sobre y le repugne. La acción del Estado debe ser muy inteligente y oportuna. Y tan pronto como el mismo movimiento cooperativo sea fuerte y capaz, el Estado tratará de que asuma, por sus propios medios, su completa orientación y auto-desarrollo”.*

Supervisión:

Clásicamente se entiende por supervisión al ejercicio de una inspección superior respecto de un trabajo que realiza otro u otros. Para el caso que atañe a este texto, la supervisión es ejercida por el Estado cuando la Constitución Política le otorga al gobernante potestades especiales para ejercer dicha función sobre unas determinadas actividades económicas, sociales o políticas que desempeñen los ciudadanos.

La supervisión presenta varios momentos, según el mayor o menor grado de atención que se ejerza sobre las entidades vigiladas o según la mayor o menor carga impuesta a éstas por el Estado. Estos son: vigilancia, inspección y control. Este último es el grado más alto y se asume de manera excepcional, ya que interfiere directamente con la autonomía de la entidad vigilada. La supervisión que se ejerce por parte de la Superintendencia de Economía Solidaria de Colombia, comprende niveles que siguen los parámetros del Decreto 2159 de 1999 (los cuales recientemente han sido ajustados).

La eficiencia estatal en materia de supervisión hoy en día se ve limitada por la presencia de varios factores como la gran cantidad de instituciones a supervisar, relativamente pequeñas y con gran dispersión geográfica, y la disminución de la planta de personal. Empero, para contribuir con la supervisión, el cooperativismo puede adoptar diversos instrumentos alternativos: supervisión directa desde los organismos de representación, supervisión delegada, supervisión auxiliar y la autorregulación en la unidad organizacional base.

El concepto de autorregulación viene haciendo carrera en la legislación colombiana, sobre todo en el marco de la modernización de las funciones y estructuras gubernamentales, presentándose



la oportunidad para que desde el cooperativismo se definan con claridad sus estructuras autónomas de control, encontrando las metodologías más adecuadas que además contribuyan a una mayor eficiencia en la función supervisora del Estado. Si se revisa la función administrativa del *control*, encontramos que éste es un problema que atañe a todas las estructuras del sistema en cuestión que, además, ratifica la autonomía organizacional. De ahí que el verdadero control se encuentra en los sistemas de autocontrol haciendo que las organizaciones sean cada vez más autónomas y con mayor capacidad de respuesta frente a los cambios producidos en el medio ambiente. La fortaleza del cooperativismo, allí en donde el modelo ha presentado éxitos trascendentes, radica en su capacidad de generar instrumentos para el ejercicio permanente del control intrínseco.

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

Puede decirse que en Colombia transitamos por una crisis de institucionalidad jurídica para las empresas cooperativas y de economía solidaria, que limita su desarrollo empresarial, hace inestable su gestión y produce costos innecesarios que conllevan a un cierto tipo de ineficiencia en las operaciones productivas.

Las siguientes notas concretan propuestas específicas relacionadas con las reformas legales necesarias para establecer una política pública integral que contribuya a una mejor inserción del cooperativismo en los procesos de desarrollo económico y social del país, identificándose derogatorias, reformas, ajustes o producción de nuevas leyes o actos administrativos que faciliten una orientación del sector y los mejores instrumentos para su actuar auto-dinámico.

### a) Reformas, ajuste o formulación de nuevas leyes básicas

Algunos de los aspectos a tomar en cuenta en un proceso de transformación de la ley marco del cooperativismo colombiano (Ley 79 de 1988) son: ajustes en las normas de acuerdo y acto cooperativo, precisión sobre las actividades posibles de las cooperativas, las actividades con terceros, ajustes en la organización interna de la cooperativa, precisiones sobre control social,

nuevas figuras para el financiamiento (régimen económico) y para la integración e intercooperación, normas de favorabilidad y fomento. En todo caso, el esfuerzo es hacia producir una norma propulsora del desarrollo del sector que reconozca sus potencialidades para intervenir sobre el desarrollo económico y social.

b) Reformas a disposiciones legales específicas y actos administrativos

De la revisión de la normativa dispersa en el Derecho público, en el comercial y en el cooperativo, resulta el siguiente cuadro que resume algunas normas a reformar o crear.

Cuadro 1: Normas a reformar

ÁREA DE INTERVENCION	NORMAS A REFORMAR
<b>ACTIVIDAD FINANCIERA COOPERATIVA</b>	
Captación de recursos oficiales	Flexibilización de condiciones del Decreto 1525 de 2008
Fondos de servicios educativos	Flexibilización de condiciones del Decreto 4791 de 2008
Subsidio créditos de vivienda	Flexibilización de condiciones del Decreto 1143 de 2009
Primas al FOGACOOOP	Disminución de tasas de primas
Bancarización	Eliminación de limitaciones del Decreto 2233 de 2006 Precisión de condiciones del Decreto 1159 de 2012
Libranzas	Reforma de la Ley 1527 de 2012 (prerrogativas)
Condiciones especiales para captación de terceros	Precisiones en la ley 2233 de 2006
<b>ASOCIATIVIDAD</b>	
Precooperativas de vigilancia	Reforma de la Circular Externa 46 de 2007 (Ministerio de Defensa)
Cooperativas de ahorro y crédito	Flexibilización de procesos constitutivos (Circular Básica Jurídica SES)
Transformación	Eliminación normas restrictivas (Circular Básica Jurídica SES)
Comercializadora internacionales	Determinación de alcances de la norma en el Decreto 0380 de 2012
<b>EJERCICIO AUTOGESTIONARIO Y CONTRATACIÓN PUBLICA</b>	
Asambleas Generales	Eliminación de la autorización previa (Circular Básica Jurídica SES)
Indicadores financieros	Eliminación de requerimientos anti-técnicos (Circular Básica Contable y Financiera SES)

Fondos sociales	Eliminación de normas inadecuadas sobre erogaciones (Circular Básica Contable y Financiera SES)
-----------------	---

Cuadro No. 2: Normas a producir

ÁREA DE INTERVENCION	NORMAS A CREAR
<b>ACTIVIDAD FINANCIERA COOPERATIVA</b>	
Mesadas pensionales	Acto administrativo que dé salida a la autorización de la ley 952 de 2005
NIIF	Aplicación de normas que no contravengan la naturaleza cooperativa
Inversiones entre cooperativas	Derogatoria del Parágrafo 2 del artículo 47 (Ley 454/98) Derogatoria de los numerales 2-3 del artículo 50 (Ley 454/98) Derogatoria Parágrafo del artículo 50 (Ley 454/98)
Creación de instituciones bancarias de naturaleza cooperativa	Derogatoria de la norma restrictiva en el estatuto Financiero
Actividad financiera cooperativa	Precisión del concepto en la Ley 454 de 1998 y el Estatuto Financiero
Productos financieros	Apertura de productos para cooperativas financieras, especialmente dirigidos al propio sector
<b>ASOCIATIVIDAD</b>	
Contribuciones de las CTA	Derogatoria del Decreto 2996 de 2004
Restricciones a las CTA	Derogatoria del artículo 63 de la Ley 1429 de 2010 Derogatoria de la norma restrictiva de la Ley 1438 de 2011 Derogatoria de la norma restrictiva de la Ley 1450 de 2011 Derogatoria del Decreto 2025 de 2011
Productos financieros	Apertura de productos para cooperativas financieras, especialmente dirigidos al propio sector
Agencias de viajes	Eliminación de la norma restrictiva del Decreto 502 de 1997
<b>TRANSPORTE PÚBLICO</b>	Producción de una norma de protección y fomento para el cooperativismo con actividad transportadora
<b>EDUCACION COOPERATIVA</b>	
Cursos de educación	Derogatoria de la Directiva 31 de 2000
Inversiones en educación formal	Derogatoria de lo pertinente en la ley 863 de 2004 y el Decreto 2880 de 2004
<b>EJERCICIO AUTOGESTIONARIO Y CONTRATACIÓN PÚBLICA</b>	
Contratación estatal	Eliminación de restricciones del artículo 10 de la ley 11 de 2007 Eliminación del Decreto 2025 de 2011

### c) Definiciones para una política pública de fomento local

Como consecuencia del hecho de la inexistencia, poca extensión o limitación de políticas públicas nacionales para el cooperativismo en materia de fomento, se han producido disposiciones de orden local (departamentos o municipios) que promueven el desarrollo de la economía social y solidaria, estableciéndose –en algunos casos- acuerdos de largo plazo (tal como ocurrió en la ciudad de Medellín con la expedición de un Acuerdo para el Fomento de la Economía Solidaria a finales del año 2011). Esto se encuentra a tono con dos circunstancias históricas. De un lado, cada vez se va haciendo conciencia de la importancia de la planeación territorial por parte de los gobiernos y comunidades locales (en seguimiento de la directiva constitucional y las leyes que la detallaron), entendiéndose como un ejercicio de coparticipación entre el Estado y la Sociedad Civil. Del otro, la ley 454 de 1998 (artículos 8 a 12) orienta la inserción de las empresas de economía solidaria en los procesos de desarrollo territorial e indica que ellas podrán participar en el diseño, debate, ejecución y evaluación de los planes territoriales de desarrollo, en especial para introducir programas que beneficien e impulsen de manera directa la participación y desarrollo de su comunidad, advirtiendo que en la adopción de planes territoriales y programas específicos de los entes territoriales, que incidan en la actividad de las organizaciones de economía Solidaria, se podrá tomar en cuenta la opinión de las entidades del sector que se encuentren directamente afectadas.

Así pues, en las normas generales sobre desarrollo territorial, en la ley 454 de 1998, en múltiples planes de desarrollo local y en disposiciones específicas que hacen concretas las orientaciones legales comentadas, se aprecia una dinámica de producción de políticas sociales que podrían hacer posible la formación de acuerdos de mediano o largo plazo para que el cooperativismo funja efectivamente como promotor del desarrollo comunitario y de los territorios. Pero para ello, es necesario que el Gobierno nacional, por lo menos en el ámbito normativo, se apreste a actuar en las siguientes áreas:

- Ajustar normas de acceso a recursos de fomento financiero, a través de los instrumentos institucionales que se tengan a mano, para facilitar la creación y consolidación de múltiples iniciativas empresariales que se forman en el ámbito local.
- Realizar precisiones en la ley general de planeación territorial (Ley 152 de 1994), a tono con lo dispuesto en la ley 454 de 1998, para que esas orientaciones sean plenamente aceptadas en todos los territorios.
- Ajustar las normas del Estatuto Tributario, para contribuir con acciones de favorabilidad para aquellas cooperativas que demuestren una inserción coherente en los procesos de desarrollo territorial.
- Ajustar las normas de contratación pública (Ley 11 de 2007) para eliminar restricciones a la acción cooperativa.
- Expedición de un acto administrativo general sobre fomento cooperativo.

#### d) Definiciones jurídicas para un nuevo esquema de supervisión

Muchos de los problemas que hoy en día se presentan en las empresas de economía solidaria de Colombia, en cuanto a sus relaciones con el Estado y respecto de sus propios procesos administrativos, se pudieran resolver de una manera definitiva si se construyera un sistema de supervisión avanzado que tenga en cuenta mecanismos de autocontrol innovadores y dinámicos. Pero esta cultura del autocontrol debe contar con el apoyo del Estado. Situación esta que hasta ahora no ha sido posible concertar.

En la medida en que avanza la participación de la economía solidaria en el espectro económico del país, surgen dos preocupaciones principales en materia de control: la primera referida a su inserción en las disposiciones macroeconómicas del país; la segunda referida a la necesidad de que estas empresas mantengan sus niveles de autonomía e identidad. En el primer caso, cualquier Estado tiene la atribución de tomar medidas de supervisión frente a los diferentes agentes que constituyen la Sociedad ejerciendo, tradicionalmente, medios coercitivos desde las disposiciones constitucionales y legales. Sin embargo, el Estado colombiano ha querido introducir nuevos tipos de control, pretendiendo subvertir la cultura solidaria. Tradicionalmente

estas empresas han dispuesto de los instrumentos suficientes y definidos para dar respuesta a las preocupaciones estatales. Los sistemas de control tradicionales establecidos en ellas son efectivas instituciones para otorgar seguridades hacia el asociado-usuario, el público en general y el Estado; otra cosa es que no se haya profundizado en las herramientas idóneas para cumplir esa función, las cuales podrían superarse mediante la introducción de nuevas figuras. Así, por ejemplo, el asegurar servicios ágiles y eficientes a los usuarios es un problema primario del control interno, pero básico en el control del cumplimiento de la misión institucional. El asegurar operaciones “limpias” y transparentes es un problema primario de la ética administrativa y social así como responsabilidad (en cuanto a cumplir el objetivo de seguridad) de la institución de la Revisoría Fiscal (tal como está definido en la Ley 79/88 y en las demás disposiciones que atañen a la fiscalización de las empresas).

En tal sentido, algunos puntos a considerar en cuanto al esquema de la supervisión en Colombia, son:

Procesos de registro:

Hay que partir de considerar que los registros se presentan básicamente en dos sentidos: los constitutivos (implicando acá su contrario, los disolutivos y liquidatorios) y los de actualización. Con excepción de aquellos procesos constitutivos que requieren de una autorización expresa del Estado (o de un reconocimiento previo), los demás se encuentran relacionados de manera directa con los temas de libertad de asociación y libertad de empresa, definidos constitucionalmente. Para lograr una acción adecuada en este campo, se propone: 1) Establecer un acuerdo –con base en estudios técnicos rigurosos- para ir haciendo el tránsito de los registros constitutivos, disolutivos, liquidatorios y de libros sociales hacia los organismos de integración del sector (cooperativas, mutuales y de fondos de empleados). Este esquema podrá servir, a largo plazo, para mejorar los niveles de integración de estas empresas (dando cumplimiento, a la vez, a definiciones que, en esta materia, nunca se han hecho realidad pero que están plenamente previstos en la ley 79 de 1988 y en la ley 454 de 1998). Esta delegación funcional ha tenido éxito en varios países y podría indagarse sobre la metodología allí utilizada. Esto implica, para el Estado, producir una norma inmediata, que a la vez sirva de ensayo, para observar la capacidad

operativa de los órganos de integración; 2) Establecer un acuerdo para que, a mediano plazo, se hagan los traslados de los registros constitutivos básicos, de libros sociales y de actualización (reformas estatutarias, renovación de cuadros directivos, representación legal y revisoría fiscal) hacia los organismos de integración del sector cooperativo.

Niveles y clases de supervisión:

Es indudable que, a pesar de la tendencia a la desregulación, la supervisión siempre debe estar en manos del Estado. Pero hay elementos de la misma que pudieran trasladarse a los particulares para hacerla más ágil y menos concentradora.

La preocupación sobre las clases de supervisión se ha presentado no sólo en las instancias gubernamentales sino que también hace parte del sentimiento generalizado entre la dirigencia de la economía solidaria colombiana. Las limitaciones a que hemos hecho alusión, han afectado el desarrollo interno de las organizaciones del sector porque dificultan el acceso de una parte de ellas a la supervisión subjetiva o de la forma solidaria, propiciando el inadecuado uso de las formas jurídicas de economía solidaria y desprotegiendo a los asociados que frente a algún conflicto buscan la acción del Estado.

Instrumentos de autocontrol general:

No cabe dudas al respecto de que si se llegan a acuerdos para redistribuir las funciones registrales, las de vigilancia e inspección (mediante delegación) y las de supervisión subjetiva, se habrán creado instrumentos que generarán mayor eficiencia en las estructuras estatales y en las mismas organizaciones sujetas de supervisión. Pero también habría que avanzar en la formación de otras estructuras, sobre todo en el orden del autocontrol y el monitoreo desde el sector. Algunos que se han mencionado en varios estudios son: Cámara de Ética, Tribunal de Arbitramento (o Centro de Conciliación especializado en Economía Solidaria) y fortalecimiento de los órganos de control social internos de las cooperativas. Concertar estas posibilidades implicará, además de la producción de normas que faciliten su constitución, contar con el apoyo de los órganos de supervisión del Estado para establecer metodologías, transferir tecnologías,

constituir mecanismos de interacción y ampliar los niveles de capacitación para todos los sujetos intervinientes.

e) Los beneficios tributarios

En Colombia el tema de los beneficios tributarios para la economía solidaria ha sido álgido y en toda coyuntura de reforma tributaria se pone sobre la mesa el debate de las exenciones. La Constitución Política de Colombia consagra como obligación especial de los poderes públicos fomentar, fortalecer y proteger a las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por tal razón, ha advertido la Corte Constitucional (Sentencias C-074 de 1993 y C-589 de 1995) que al legislador no le es permitido rescindir esa garantía especial que la Carta le otorga a la propiedad solidaria y asociativa, y a la administración pública pasar por alto la prioridad en su fomento y protección.

Dos definiciones hay que tener en cuenta para identificar con precisión una política pública en materia tributaria:

1) Las empresas cooperativas no se constituyen con el propósito de aumentar el valor de los factores intervinientes en el proceso productivo, sino que ellos –los factores- son utilizados para cumplir una única función: suplir necesidades del asociado y la comunidad. Es por esta razón que al establecer los costos de los factores, los valores sobrantes al final del ejercicio económico se deben aplicar no para dar un mayor rendimiento a los factores de producción sino para dar un mayor cumplimiento a la misión de la cooperativa, lo que se traduce en beneficios sociales, de un lado, o en el establecimiento de reservas patrimoniales que contribuyan a la permanencia en el tiempo de la organización.

2) El impuesto sobre la renta debe entenderse como aquel que recae sobre toda renta económica que sea susceptible de producir un incremento del patrimonio de una persona (natural o jurídica) durante un determinado período de tiempo. Este impuesto se establece de acuerdo con un conjunto de elementos entre los cuales prima el de la capacidad contributiva del sujeto pasivo (elemento que contiene principios de igualdad y justicia). La capacidad contributiva se entiende



en el sentido de que los ingresos percibidos por el sujeto pasivo son susceptibles de producir un aumento en su patrimonio.

Tomando en cuenta estas consideraciones resulta necesario que en la norma tributaria general del país se haga caso de la naturaleza particular de las operaciones económicas que efectúan las cooperativas con sus asociados.

## BIBLIOGRAFIA

- Cracogna, D. (1986, julio). Las funciones de la legislación cooperativa en América Latina. Trabajo presentado en el III Encuentro Continental de Derecho Cooperativo, Rosario, Argentina.
- Chaves, R., Monzón, J. L. (2000). Políticas públicas. En Economía social y empleo en la Unión Europea. Valencia, CIRIEC España.
- García-Müller, A. (2008). *Bases jurídicas de las políticas públicas*. Extraído de [http://www.tau.org.ar/upload/89f0c2b656ca02ff45ef61a4f2e5bf24/Bases\\_jur\\_dicas\\_de\\_las\\_pol\\_ticas\\_p\\_blicas\\_sobre\\_cooperativ\\_.pdf](http://www.tau.org.ar/upload/89f0c2b656ca02ff45ef61a4f2e5bf24/Bases_jur_dicas_de_las_pol_ticas_p_blicas_sobre_cooperativ_.pdf)
- Jiménez, F. L. (1996). Fomento planificado, integración y desarrollo: Medellín, CINCOA.
- Londoño, C. M. (1974). El Estado y la acción política del cooperativismo. Bogotá: USTA
- Zabala, H. (1997). La cooperación en Colombia. Anotaciones para el análisis de las relaciones entre el Estado y el cooperativismo colombiano. Medellín: CINCOA.
- Zabala, H. (2003) El intervencionismo de Estado y la cooperación colombiana. En: Revista Cooperativismo y Desarrollo, 81, abril 2003. Medellín: UCC.
- Zabala, H. Asociatividad, redes sociales y desarrollo local. En: Revista Unircoop., vol. 5. 1, Junio 2007.