

# XIII CONGRESO NACIONAL COOPERATIVO “SINERGIA PARA UN PLAN DE DESARROLLO COOPERATIVO”

## DOCUMENTO PARA BASE PARA DISCUSIÓN MESA 1

---

### **1. Lineamientos de política pública para el sector cooperativo**

#### **Objetivo:**

Plantear líneas de política pública que faciliten el crecimiento de las cooperativas y las impulse como agentes del desarrollo económico del país.

#### **Contexto general**

Las políticas públicas son concebidas comúnmente como las acciones que se dirigen desde el Estado para atender las demandas de la sociedad, de lo cual se puede deducir que existe una coincidencia conceptual con la labor socioeconómica ejercida por las cooperativas. Es decir, el cooperativismo, como la política pública, busca atender las necesidades de la sociedad, con la diferencia de que en el modelo cooperativo, la iniciativa es totalmente privada y parte de los esfuerzos personales de los cooperativistas.

Cuando se habla de una política pública para el sector cooperativo, se hace referencia a mecanismos que, desde el Estado, favorezcan la existencia y crecimiento de las cooperativas, bajo la clara concepción de que ello redundará en un beneficio para un amplio número de personas.

Si bien la Constitución Política de Colombia establece en su artículo 58 que el Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad, y que el 333 dice que el Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial, el sector cooperativo percibe, y así lo ha manifestado en diversos escenarios, que no existen una políticas públicas orientadas a favorecer a las cooperativas, de manera que estas se consoliden como una opción eficiente y sostenible para dar solución a profundas necesidades socioeconómicas.

A continuación se abordan algunos de los temas que han resultado inquietantes para el sector cooperativo a la hora de pensar en políticas públicas para el sector cooperativo.

#### **Temas sensibles**

### **1.1 Documento Conpes**

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 denominado “Estado Comunitario, Desarrollo para todos”, tuvo un capítulo especial para el sector que se llamó: El Sector de la Economía Solidaria: modelo alternativo de desarrollo socioeconómico. Allí se estableció que los lineamientos generales del plan se materializarían en un documento Conpes de política entorno a dos ejes temáticos: (1) el desarrollo institucional y de control del sector, y (2), el fomento, fortalecimiento y difusión del mismo. (Ver Anexo 5 numeral 7.7).

En Febrero de 2010, se expidió el documento Conpes 3639 bajo el título: Política de Desarrollo Empresarial para el Sector de la Economía Solidaria, documento que abordó siete líneas estratégicas, estableciendo tareas y responsabilidades en cabeza de diferentes entes del estado (Ver Anexo 6). Sin embargo, desde su expedición, el gremio sintió que este Conpes, más que políticas públicas para el cooperativismo, se centraba en profundizar en diagnósticos sobre los diversos temas abordados.

Sumado a lo anterior, es aún más preocupante que pese a que las tareas no superaban el año 2012, hasta mayo de 2013 el avance del Conpes 3639 es precario. Conforme a la información contenida en el sistema de seguimiento a los documentos Conpes – SISCONPES-, del Departamento Nacional de Planeación, de las 13 recomendaciones contenidas en el documento, 9 se encuentran en proceso, 4 han sido terminadas y 6 se encuentran atrasadas, lo cual da un avance del 30.77%, un avance bajo si se tiene en cuenta que el documento se expidió hace más de tres años y que, por tanto, todas las recomendaciones a esta fecha ya tendrían que haber culminado.

A continuación se mencionan las recomendaciones con una breve observación:

1. Aprobar los lineamientos de la política contenidos en el documento. (Terminada), esta es una recomendación de trámite, no tiene relevancia para el desarrollo del sector.
2. Comisión Intersectorial. (Terminada). Se conformó pero no está funcionando, por tanto el impacto para el sector no existe, no debiera aparecer como terminada.
3. Análisis normativo a cargo del DNP. (En proceso). Al parecer DNP elaboró un documento pero no se ha hecho nada con él, debiera ser insumo de la Comisión Intersectorial pero ésta no funciona.
4. Modificación de los Decretos 502/97 y 1740/94 (Agencias de viajes y comercializadoras internacionales) (Atrasada). No se han llevado a la Comisión Intersectorial, igual ésta no se encuentra operando. Hubo una modificación al 1740/94 que soluciona la problemática de comercializadoras internacionales, el Decreto 380/12.
5. Elaborar un documento técnico para establecer el esquema institucional óptimo para implementar la política del sector. (Terminada). Se dio por terminada con la creación

de la UAEOS, pero el alcance debió ser mayor, pasando por Superintendencias y Ministerios.

6. Modificación del Decreto 1153/01 CONES (En proceso), se modificó el Decreto pero no ha impactado en términos de políticas para el sector.

7. Revisión y mejoramiento de los esquemas de registro y supervisión (En proceso). Se encuentra en ejecución un contrato con ITS Consultores, pero aún no hay resultados.

8. Definición de criterios mínimos de supervisión para ser aplicables por todas las Superintendencia y Ministerios que ejercen funciones relacionadas. (Atrasada). No hay ningún resultado.

9. Plan para tratar la problemática de las CTA. (Atrasada). No hay ningún resultado, y se vincula la ejecución de la recomendación a la expedición del Decreto 2025/11, lo cual no es adecuado ni responde a un plan integral.

10. Mejoramiento de los esquemas de control y supervisión de la actividad financiera (Atrasada). Al parecer se está adelantando una Consultoría con Banca de las Oportunidades pero no hay resultados.

11. Mejoramiento de esquemas de riesgo de liquidez a través de una Caja Central de Liquidez (Terminada). Aunque aparece como terminada no se ha dado a conocer el resultado de los estudios, ni hay acciones puntuales sobre el tema.

12. Inventario de instrumentos de fomento, divulgación de los mismos e implementación en algunos Ministerios. (Atrasada). Al parecer existe algún avance pero no se ha dado a conocer, ni hay acciones puntuales derivadas de ello.

13. Mejoramiento de la información estadística del sector. (Atrasada). Al parecer se han realizado avances con el Dane y Supersolidaria, pero no hay resultados puntuales.

Derivado de este recuento el porcentaje de avance de las recomendaciones de este documento podría estar incluso por debajo del 30%, ya que las recomendaciones que aparecen como terminadas, realmente no han dado los resultados esperados, ni han tenido un impacto en el desarrollo de sector.

Como se aprecia en las recomendaciones del Documento CONPES 3639, la mayoría de ellas se orientaron a fortalecer los análisis existentes sobre algunas problemáticas del sector, y a implementar algunas acciones relacionadas con la supervisión, el control, la información, y el marco jurídico. Sin embargo, el sector cooperativo considera que una política de desarrollo debe ir más allá de estas acciones y recomendaciones, en especial cuando el modelo cooperativo se constituye en una opción para solucionar profundas problemáticas sociales. Así las cosas, el sentimiento colectivo es que se debe elaborar un

nuevo documento Conpes de política, que se traduzca en planes, proyectos y programas que realmente tengan un impacto para el sector y para la población colombiana.

## **1.2 Políticas y programas públicos**

En Colombia, es el Ministerio del Trabajo el encargado de la formulación y adopción de políticas, planes generales, programas y proyectos para el fortalecimiento, promoción y protección de las actividades de la economía solidaria, el cual, cuenta con una estructura administrativa que está encargada de abordar cada uno de los temas que aquí se mencionan. (Ver anexos 1, 2 y 3)

Esta estructura, que fue concebida en el año 2011, hizo que desapareciera el Departamento Administrativo para la Economía Solidaria –DANSOCIAL-, para dar paso a la constitución de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias –UAEOS-. Dicha Unidad se encarga básicamente de la promoción y el fomento de las organizaciones de economía solidaria, considerando en su ámbito de acción no sólo a las cooperativas, sino también a los fondos de empleados, asociaciones mutuales, juntas de acción comunal, corporaciones, voluntariados y, en general, todas aquellas expresiones de la solidaridad en Colombia.

En la actualidad el rol de esta unidad es de ejecución de actividades muy puntuales con diversas organizaciones solidarias, y por tanto el sentimiento generalizado es que no se está dedicando a la formulación de políticas de largo alcance para el sector, en particular para el cooperativismo. De otra parte, hasta el momento el rol del Ministerio del Trabajo ha sido de escuchar al gremio cooperativo, pero aún sin acciones de política puntuales que favorezcan el desarrollo del modelo cooperativo.

En otro ámbito de acción, se encuentra la Superintendencia de la Economía Solidaria y el Fondo de Garantías para Entidades Cooperativas –FOGACOOOP-, dos instituciones adscritas al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En el caso de la Supersolidaria, su labor es de inspección, vigilancia y control, sobre un universo muy grande de cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales, cifra que alcanza más de 6.000 organizaciones. El sector y el gremio cooperativo han valorado durante la última década la labor de esta Superintendencia, no obstante, sus recursos de personal e infraestructura son limitados frente al número de entidades que tiene que vigilar, lo cual genera dificultades para la institución y los vigilados. Hoy esta Superintendencia es totalmente auto sostenible a través de las cuotas de contribución que hacen las entidades en función de su tamaño, incluso, cada año existe un sobrante de cuotas de sostenimiento, que hoy se encuentra en un portafolio de la entidad invertido en títulos de tesorería del Gobierno Nacional, hecho que resulta paradójico cuando en diversas ocasiones, la propia Supersolidaria y el sector, han solicitado el fortalecimiento de la entidad.

En el caso del Fogacoop, su labor como administrador del seguro de depósito para cooperativas con actividad crediticia se ha venido realizando de manera técnica y adecuada. Sin embargo hay reparos que ha manifestado el sector respecto de las primas que, en términos relativos, superan a las establecidas por Fogafín para los bancos, y que las actividades de apoyo a las cooperativas no son visibles.

El sector cooperativo también es vigilado por otras superintendencias dependiendo de la actividad desarrollada por las organizaciones de manera especializada así: Superintendencia Financiera, Superintendencia de Salud, Superintendencia de Puertos y Transporte, Superintendencia de Servicios Públicos, Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. El sector ha percibido que los criterios de supervisión no se orientan hacia la naturaleza especial cooperativa, sino más a la actividad económica, aspectos que se deben trabajar, toda vez que temas de estructura y forma de gobierno de las cooperativas son claramente diferentes frente a otro tipo de sociedades.

Hasta este punto se han mencionado las instituciones que trabajan de manera específica actividades hacia las cooperativas, reconociendo que hay cosas por mejorar en cada uno de los campos de acción. Sin embargo, la actividad cooperativa es totalmente transversal en la economía y por ello no se puede limitar la política pública para el sector a las instituciones mencionadas.

La percepción generalizada es que más allá de las menciones que hace la Constitución Política, hoy en Colombia el involucramiento de las cooperativas en programas estratégicos del Gobierno no es claro. El gremio y las propias entidades, se enfrentan a un desconocimiento generalizado en las instancias de Gobierno sobre lo que es, lo que representa y el potencial que tienen las cooperativas para ser agentes de cohesión social, tal vez el Estado ha dejado que sean las comunidades las que tomen la iniciativa empresarial cooperativa y luego se encargan de supervisarla, pero no se percibe un conocimiento o interés manifiesto desde los programas estratégicos del Gobierno para involucrar al sector cooperativo.

El documento “El cooperativismo y la Política Pública” (Anexo 4), elaborado por el Centro de Investigaciones para el Cooperativismo –CENICOOP–, plantea unos puntos de partida para el involucramiento de las cooperativas en diferentes programas de gobierno a través de los Ministerios de Agricultura; del Interior; de Comercio, Industria y Turismo; y de Trabajo, mostrando la manera cómo, desde cada cartera y sus programas, el cooperativismo puede ser considerado un actor estratégico para el desarrollo social y económico del país.

Finalmente es preciso indicar que tampoco es clara una política de Estado en instancias regionales a través de los Gobiernos Locales pues, las acciones que allí se ejecutan son puntuales y no han obedecido a una directriz nacional.

### **1.3 Financiamiento público**

Uno de los requerimientos frecuentes de las empresas cooperativas en diferentes estudios sobre las dificultades para su gestión es la limitación de recursos financieros; por ende, una política pública para el sector cooperativo debe abordar este tema con mucha profundidad, teniendo en cuenta la especial naturaleza cooperativa, su modelo de gestión empresarial y su forma de gobierno.

Actualmente el Estado, a través de la Banca de segundo piso, ofrece alternativas al cooperativismo en áreas como el microcrédito, el crédito de vivienda y el crédito agropecuario.

En microcrédito, Bancoldex ofrece a las cooperativas con actividad financiera o crediticia, la posibilidad de acceder a recursos de redescuento, para que a su vez estas cooperativas otorguen microcrédito a sus asociados, o clientes en el caso de las cooperativas financieras. Esta entidad se ha preocupado por conocer la naturaleza y especificidad del sector y cuenta con personas especializadas en el análisis de riesgo para las cooperativas. No obstante lo anterior, la utilización de los cupos de crédito, dados los márgenes de intermediación, no son tan activos como se quisiera, pero al final esto ocurre, como se mencionó, porque los recursos deben pasar por los dos intermediarios financieros, cubriendo para cada uno de ellos sus márgenes de operación.

En créditos de vivienda, Findeter también ofrece al sector cooperativo la posibilidad de acceder un cupo de redescuento para otorgar créditos para vivienda de interés social. En esta línea pocas son las cooperativas que han accedido y utilizado los recursos, en especial por motivos asociados a una alta carga en documentación exigida, parámetros de riesgo muy cercanos a los exigidos para los establecimientos de crédito y unos márgenes de intermediación, que dada la baja tasa en colocación de vivienda, no resulta rentable para el bajo volumen de créditos que puede otorgar una cooperativa de forma individual. En resumen, esta iniciativa no ha dado los frutos esperados para el cooperativismo.

En crédito Agropecuario, Finagro, luego de un extenso proceso de solicitud por parte de CONFECOOP, cuenta con una línea de redescuento para cooperativas, que en el sentir de algunas cooperativas, tiene requisitos muy altos para su acceso y que, tampoco ha sido utilizada de forma amplia por parte de sector cooperativo.

Como se aprecia, el tema de financiamiento para el sector cooperativo, está limitado a unas líneas de redescuento, que por su naturaleza no dan mucho margen de operación hacia las cooperativas que ejercen la actividad financiera, sumado a que, con excepción de Bancoldex, los análisis de riesgo y requisitos por parte de los bancos de segundo piso para las cooperativas, siguen siendo muy similares a los establecidos para los establecimientos bancarios.

En todo caso, adicional a la figura del redescuento con bancos de segundo piso, no existe una fuente de financiación distinta, de naturaleza pública, dirigida a acompañar procesos empresariales cooperativos, lo cual debiera ser considerado por el Gobierno Nacional.

Temas como el capital semilla o el capital de riesgo, no han sido abordados desde la política pública pensando en iniciativas cooperativas.

#### **1.4 Promoción y fomento cooperativo**

Dado que la iniciativa de empresa cooperativa nace en las personas organizadas para dar solución a problemas comunes, que generalmente no han sido atendidos de manera eficiente por ninguna institución, la promoción y fomento que haga el Estado para favorecer el modelo resulta vital para su desarrollo.

Es así como el Estado, atendiendo el mandato Constitucional, debe promover y velar por el desarrollo de las cooperativas, pero, para ello, un requisito fundamental es que el propio Estado conozca, comprenda y crea en el modelo de gestión cooperativa. En este aspecto, el sentimiento generalizado es que las agencias gubernamentales no conocen el modelo cooperativo, por tanto un primer paso es ese convencimiento en los funcionarios encargados de liderar las políticas públicas del país.

Una vez que esto se dé, no será sólo la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, la agencia del Estado que vea en las cooperativas una alternativa de solución a los problemas sociales, sino que cada Ministerio y agencia así lo concebirán.

Así, a manera de ejemplo, el Ministerio de Educación se preocuparía por involucrar en sus programas educativos al modelo cooperativo; el Ministerio de Agricultura impulsaría programas a través de cooperativas; el Ministerio de Comercio impulsaría el emprendimiento y las microempresas cooperativas, etc. Sin embargo, no se trata de que el Estado cree cooperativas, sino que diseñe incentivos para que las personas puedan impulsar su iniciativa privada cooperativa con total autonomía, justamente sirviendo como promotor del modelo.

Sin duda, el tema de la educación resulta fundamental para la promoción y, en ese sentido, el Estado debiera ofrecer una política muy clara en educación cooperativa, que cubra diferentes etapas de la formación académica y que le permita a los colombianos tener conocimientos de cooperativismo. Ello redundará en que la población tendrá las bases para gestionar un modelo cooperativo, además de comprenderlo para no ser víctima de posibles desviaciones del mismo.

Igualmente, en Colombia no se aprecia una fuerza publicitaria que, desde el Estado, promueva el cooperativismo, pese a que organismos como la Organización Internacional del Trabajo o las Naciones Unidas, tienen agencias y campañas especializadas para el cooperativismo. Incluso, no obstante que el Año 2012 fue declarado como el Año Internacional de las Cooperativas, no se apreció, desde el Estado, un reconocimiento público a la importante labor que desempeñan las cooperativas en Colombia o una promoción masiva del modelo cooperativo.

En este punto, es oportuno resaltar un programa como la Banca de las Oportunidades, el cual ha dado un papel importante al cooperativismo, constituyéndose en un ejemplo de la manera cómo las agencias del Estado pueden trabajar con el sector cooperativo. Este programa ha diseñado iniciativas especiales para cooperativas, se ha preocupado por conocer el modelo, ha reconocido e involucrado al gremio en sus actividades y ha participado en espacios de discusión para la promoción de las cooperativas.