

Colombia: evolución y desventuras del cooperativismo de trabajo asociado

Hernando Zabala Salazar

Historiador y Especialista en Derecho Cooperativo y Solidario

Docente investigador de la Fundación Universitaria Luis Amigó (Medellín)

Director Ejecutivo de la Corporación para el Desarrollo de la Comunidad y la Cooperación (CDC)

Asesor Institucional de la Asociación Antioqueña de Cooperativas (CONFECOOP ANTIOQUIA)

El autor, a instancias de las organizaciones de integración cooperativa de la región de Antioquia (Colombia), ha realizado un estudio sobre la evolución de las cooperativas de trabajo asociado (CTA) durante lo que va del siglo XXI, especialmente del período de crisis sufrido desde el año 2011. Acá se revisan tres aspectos centrales: a) su desenvolvimiento general desde la última década del siglo XX, buscando un entendimiento de las coyunturas de crecimiento y desaceleración; b) identificación del fenómeno jurídico que se produce hasta la violatoria norma de libertades civiles del 2011; c) revisión de las consecuencias funestas de la norma lesiva que llevó a la práctica aniquilación del cooperativismo de trabajo asociado, representada en disminución de acumulados asociativos y financieros, cambios en las condiciones de trabajo, en la estabilidad laboral y en la inversión social.

1. Antecedentes de los últimos años del Siglo XX

En Colombia, el cooperativismo de producción y trabajo se limitó hasta finales del siglo XX a un pequeño número de entidades, actuando en diferentes áreas de la

economía. En 1990 sus activos apenas superaban los cinco millones de dólares y su patrimonio correspondía al 50% de ese valor. La mayoría de las CTA surgieron de quiebras de empresas (en la crisis de los años 70 y 80), de la reorganización de las industrias en unidades productoras más pequeñas o de la formación de entidades para la producción a terceros mediante la modalidad de contratación de alguna parte del proceso productivo (en el ramo de las confecciones, principalmente). En general, a comienzos del siglo, éste cooperativismo se hizo dependiente de la demanda de grandes empresas industriales.

Hasta 1988, año de promulgación de la ley 79 (que les otorgó reconocimiento jurídico expreso como forma alternativa de trabajo), las CTA eran más bien pocas. Para darles mayor personalidad jurídica, se promulgó en 1990 el Decreto Presidencial 468, por el cual se establecían las reglas de creación y características del trabajo autogestionario. Con la nueva constitución política (1991) y la reformulación de políticas públicas (hasta 1995), la figura del trabajo asociado se hizo común como fórmula de recomposición económica y de reestructuración de instancias estatales así como de la empresa privada.

Antes del año 2000 estas cooperativas siempre representaron menos del 20% de las unidades económicas del sector cooperativo del país y nunca llegaron a comprender más del 5% del total de sus asociados. En los años siguientes la participación de este subsector cooperativo cambió radicalmente como consecuencia del incontrolable uso del modelo para crear empresas cooperativas con un claro matiz de intermediación laboral o para hacer concretas políticas públicas de inclusión social.

Al culminar 2005, las CTA constituían el 46,1% de las cooperativas del país. En esos años el promedio de afiliación pasó de 75 a 160 asociados por entidad. De no más de 30.000 asociados registrados en el 2000 se pasó a cerca de 380.000 en 2005. El gobierno central reportaba, posteriormente, que el total de CTA inscritas en las diversas cámaras de comercio alcanzaba la suma de 12.586. Estas entidades se distribuían entre diferentes actividades económicas, siendo los servicios comunes, sociales y personales los de mayor concentración, aunque con alguna participación en la producción rural e industrial. CONFECOOP reportó que, al finalizar de 2008, había 3.900 cooperativas de trabajo asociado, siendo el sub-sector cooperativo con mayor número de entidades del país (el 49.83%); allí también se indicaba que el número de asociados trabajadores llegaba a 538.000 personas, con un crecimiento anual del 7.48%. En 2008, el sub-sector produjo ingresos por casi dos mil millones de dólares, con un ritmo de crecimiento anual del 23.6%. Los excedentes de estas cooperativas representaron el 4,6% del total de excedentes del sector cooperativo nacional. Finalmente, los asociados trabajadores de las CTA representaban el 3% de la población ocupada del país.

De esta información se deduce que si bien las CTA de Colombia pasaron por un intenso proceso de ajuste durante los años 2006 a 2008, era claro que su fuerza venía

configurándose de manera importante en el escenario económico del país. Este acelerado proceso llevó a que se formara una cierta resistencia sobre todo desde las organizaciones sindicales, que veían en esta fórmula empresarial un debilitamiento en las condiciones laborales y en la asociación de los trabajadores, lo que llevó a que se iniciara un proceso de reformulación de la norma inicial de 1990 y se establecieran nuevos acuerdos. Se produjeron entonces algunas disposiciones legales, entre las que se destacan:

- Decreto 4588 de 2006, que deroga la norma base anterior y realiza un ajuste especial para evitar que las CTA realizaran intermediación en el empleo.
- Normas de ajuste en el sistema de intermediación laboral.
- Ley 1233 de 2008, que exige la obligación de las CTA a pagar los trabajadores asociados los mínimos de la legislación laboral ordinaria, ratificando las recomendaciones de la OIT sobre la materia.
- Decretos varios, ajustando métodos de registro contable por compensaciones ordinarias y extraordinarias.

2. Prolegómenos de la crisis y norma detonante

Los ajustes normativos se consideraron mecanismos que permitirían el libre desenvolvimiento de este modelo cooperativo, con una base legal más estricta, posibilitando una mejor organización financiera y administrativa para el mejor ingreso de las CTA en la dinámica económica del país. La misma Organización Internacional del Trabajo se manifestaba a favor de un ejercicio amplio de organización de estas cooperativas en el país, como propuesta de democratización de la propiedad sobre los resultados del trabajo.

Parecía que los cooperativistas colombianos podrían tener mayor tranquilidad, pero se produjo el Acuerdo Obama-Santos que reactivó las pretensiones de un Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Colombia, buscando destrabar la agenda comercial entre los dos países. Como se esperaba, uno de los puntos esenciales del dialogo estuvo referido a los temas de orden laboral en Colombia, ante la exigencia del gobierno norteamericano (bajo presión del Partido Demócrata y los líderes sindicales) de producir ajustes en diferentes aspectos de la política pública en esta materia.

Comprendió este Acuerdo, entre otros, la creación del Ministerio de Trabajo (desaparecido en los primeros años del gobierno de Uribe Vélez), contratación de gran número de inspectores del trabajo, reforma al código penal para producir sanciones a quienes socavaran el derecho de organización sindical y negociación colectiva, nuevas normas respecto de las cooperativas de trabajo asociado, un régimen para prevenir el uso de empresas de trabajo temporal que eludían los derechos laborales y la

búsqueda de nuevos pactos para lograr un acompañamiento más estrecho de la OIT. El caso de las cooperativas de trabajo asociado y su operación en Colombia, resultó de especial significación ya que gran parte de la agenda aprobada se refirió a la realización de diferentes acciones gubernamentales que buscaban disminuir su impacto en el mundo laboral y eliminar riesgos de uso de las mismas para constreñir derechos laborales.

Finalmente, el 8 de junio de 2011, el Ministerio de la Protección Social produjo el Decreto 2025, que introduce los cambios convenidos con el gobierno norteamericano, mediante el cual básicamente se prohíbe a las CTA todo tipo de contratación mediante el mecanismo de *out sourcing*. En octubre 2011, se aprueba el Tratado de Libre Comercio con Colombia (por parte del Congreso de los Estados Unidos) denominado *Colombia Trade Promotion Agreement* (TPA).

La norma en cuestión generó la más grave inestabilidad jurídica que ha vivido el cooperativismo colombiano en los últimos tiempos, llevando en poco a tiempo a la eliminación de miles de puestos de trabajo y a la desaparición de centenares de cooperativas, razón por la cual la dirigencia del cooperativismo colombiano optó por la demanda de dicho acto administrativo ante las altas cortes judiciales (demanda que aún no había sido resuelta a septiembre de 2015).

Este Decreto introdujo en el ordenamiento jurídico colombiano una serie de cambios que irrespetan la jerarquía normativa. La Ley 1429 de 2010, al referirse a las cooperativas de servicios, impuso la prohibición de realizar actividades misionales permanentes por medio de entidades que realizaran intermediación laboral. Pero no todas las cooperativas de trabajo asociado se encontraban en dicho estado de ilegalidad; en consecuencia, se presumió la mala fe del conjunto del cooperativismo y desbordó las facultades otorgadas a los inspectores del trabajo, otorgándoles competencias que sólo le corresponden al juez natural.

Las restricciones contenidas en el Decreto violaron el derecho a la igualdad, toda vez que desde una empresa, cualquiera sea su naturaleza, pueden contratarse diferentes procesos productivos, inclusive los misionales; sin embargo, desde 2011, en Colombia, a las CTA se les ha prohibido dicha acción contractual sin una razón jurídica justificable. Así sucede, por ejemplo, con el párrafo del artículo 1 del Decreto 2025 de 2011, el cual prohíbe la contratación de cooperativas con las Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS), produciendo un cambio en la ley (1258 de 2008) al establecer la norma de que en las SAS toda actividad que estas desarrollen será considerada como actividad misional. Así pues, el Gobierno Nacional, haciendo uso de su función reglamentaria, extralimitó sus funciones, toda vez que define el alcance del objeto social de las SAS, el cual ya había sido regulado por una norma superior. No solamente se produjo una extralimitación gubernamental sino también una violación al derecho constitucional de libre iniciativa empresarial, afectando no exclusivamente a las cooperativas sino también a las mismas sociedades comerciales creadas bajo

la figura jurídica SAS, las cuales –como toda empresa moderna- requieren de la tercerización de procesos y servicios.

3. Efectos económicos y sociales

Los efectos inmediatos (durante el segundo semestre del año 2011 y en 2012), significaron la eliminación de todo tipo de contratación pública con las CTA, así como la disminución paulatina de contratos con la empresa privada. Adicionalmente se iniciaron procesos de intervención estatal sobre grandes CTA e imposición de multas de alto valor a empresas contratantes y cooperativas. Todo ello acompañado de una especie de “propaganda negra” en contra del cooperativismo de trabajo asociado, desde los medios de comunicación masiva.

El resultado de esta primera fase de crisis fue la formación de un sentimiento anti-cooperativo en la opinión pública, la transformación inmediata de muchas cooperativas en sociedades comerciales y el estímulo a sistemas de contratación sindical (fundamentalmente entre los profesionales de la salud).

En los dos años siguientes (2013-2014) desaparecieron miles de puestos de trabajo, enormes acumulados patrimoniales alcanzados por el cooperativismo colombiano, disminución de casi el 90% de las empresas cooperativas de trabajo asociado, baja del valor agregado generado por el cooperativismo y pérdida de imagen del sector.

El período crítico inicial del cooperativismo de trabajo asociado colombiano, identificado como comportamiento negativo de indicadores sociales y financieros durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2012, que además se va a reflejar durante los dos años siguientes, merece catalogarse de *masacre* asociativa y social. En total, en sólo estos dos períodos anuales desaparecieron 1.282 unidades productivas, 276.903 asociados trabajadores, 831 empleos dependientes y 2,2 millones de dólares en de activos. En un estudio detallado se percibe que las afectaciones comprenden características especiales de acuerdo con el rango de activos y en el consolidado la mayor masacre se descubre en el rango de las pequeñas cooperativas. **En síntesis, el esfuerzo de asociatividad de miles de colombianos fue absolutamente reprimido durante estos años.**

El daño sociológico suscitado fue de enormes proporciones, si se toma en cuenta que para toda sociedad es de importancia suprema el mantenimiento de los lazos de asociatividad que garantizan una cierta esperanza respecto de los avatares del futuro. La *affectio societatis* en Colombia recibió un duro golpe: miles de personas perdieron sus nexos asociativos en el término de dos años, como consecuencia de una manifiesta predisposición gubernamental en su contra.

Tempranamente se descubría una tendencia de consolidación de la crisis en los períodos siguientes, tal como se verifica en la información de cierre del año 2014. El cuadro final del estado crítico de orden nacional, con base en diferentes informes oficiales y del sector cooperativo, se concreta así:

Serie estadística de crecimiento diciembre 2009 - diciembre 2014

| Año | Entidades | Asociados | Empleados | Activos (COP) | Patrimonio (COP) | Ingresos (COP) |
|---------------------|------------------|------------------|------------------|----------------------|-------------------------|-----------------------|
| 2009 | 4.111 | 559.118 | 2.530 | 1.526.317.000.000 | 453.450.000.000 | 6.396.819.000.000 |
| 2010 | 4.307 | 610.526 | 6.290 | 1.625.635.000.000 | 499.413.000.000 | 7.249.085.000.000 |
| 2011 | 3.462 | 482.168 | 2.346 | 1.305.658.000.000 | 458.047.000.000 | 6.220.942.000.000 |
| 2012 | 2.890 | 386.138 | 1.939 | 1.240.000.000.000 | 405.000.000.000 | 5.260.000.000.000 |
| 2013 | 627 | 90.868 | 1.447 | 426.982.000.000 | 167.658.000.000 | 1.391.376.000.000 |
| 2014 | 555 | 71.336 | 1.428 | 531.642.980.635 | 266.655.111.743 | 264.987.868.890 |
| Variación 2009-2014 | -3.556 | -487.782 | -1.102 | -994.674.019.365 | -806.211.888.257 | -188.462.131.110 |
| % 2009-2014 | -86,50 | -87,24 | -43,56 | -65,17 | -75,15 | -41,56 |
| Variación 2013-2014 | -72 | -19.532 | -19 | 104.660.980.635 | 7.331.111.743 | 97.329.868.890 |
| % 2013-2014 | -11,48 | -21,49 | -1,31 | 24,51 | 2,83 | 58,05 |

Fuente: CONFECOOP y Superintendencias – Elaboración propia.

Queda establecido que la tendencia decreciente iniciada en el 2010 se consolidó para el 2014: al cierre de este último año existían 555 cooperativas de trabajo asociado. En síntesis, entre diciembre de 2009 y diciembre de 2014, desaparecieron el 86,5% de las cooperativas, el 87,27% de asociados y el 43,56% de empleos dependientes; en cuanto a los aspectos financieros, los activos perdidos en ese rango de fechas fueron el 65,17%, el patrimonio lo fue en el 75,15% y los ingresos el 41,56%. A nivel nacional, la tendencia de decrecimiento en el último año (2014) se consolidó con la disminución de 72 cooperativas, 19.532 asociados y 19 empleos dependientes. Aunque, en lo financiero, respecto del año 2013, se presentó una recuperación del activo del 24,51%, del patrimonio del 2,83% y del ingreso en el 58%.

4. Conclusiones

La agresiva política gubernamental en contra del cooperativismo de trabajo asociado, a través de normas que impidieron su avance económico y coartaron sus aspiraciones de participar de manera importante en la economía del país, produjo enormes impactos en materia de asociatividad, pérdidas inmensas en puestos de trabajo, cambios en las condiciones de trabajo y disminución de la inversión social del cooperativismo. La pérdida de casi 500.000 asociados significó una disminución del 7,5% en el esfuerzo de la asociatividad del cooperativismo colombiano; llevando a que estos puestos de trabajo engrosaran las filas de la informalidad o el ejército laboral capitalista.

Pero, no solamente se trata de las cifras en unidades económicas, asociados y plazas ocupadas, sino que también se perdieron condiciones de trabajo. Las cooperativas, en su mayoría, garantizaban a sus asociados un cierto nivel de estabilidad en el trabajo y en el ingreso percibido, acceso adecuado al sistema de seguridad social y beneficios adicionales a través de los fondos sociales y fondos de retorno cooperativo; beneficios estos últimos que los trabajadores no los van a obtener en otras formas empresariales. Finalmente la inversión social que realizaba el cooperativismo de trabajo asociado fue en su mejor momento destinada a todo tipo de acciones en el sistema de educación formal del país (obligación tributaria); esa inversión desapareció definitivamente en los años siguientes, puesto que las operaciones financieras fueron negativas.

Un inmenso acumulado asociativo y económico desapareció en Colombia, como resultado de una norma que manifiesta la incomprensión de la dirigencia del país respecto del potencial del cooperativismo. En este trance, el gobierno ha actuado con un doble discurso: por un lado, en múltiples manifestaciones públicas, señala que apoya esta forma de hacer economía; pero, por el otro, demuestra que no ésta para protegerla ni para hacer su fomento ordenado, correspondiendo con hechos que lesionan los intereses de este modelo económico y social.

Es cierto que en Colombia nunca han sido fáciles las relaciones Estado-Cooperativismo y que no ha habido una política coherente del primero que permita a las segundas visibilizarse dentro del esfuerzo conjunto del desarrollo nacional. Históricamente sólo se ha reconocido al cooperativismo sólo como actor coadyuvante para cumplir particulares programas coyunturales, desconociendo su papel de agente y sujeto generador de desarrollo socio-económico. Pero, en estos años, no sólo se presenta el desconocimiento del rol progresista del cooperativismo sino que se ha forjado una relación definitivamente represiva.

Somos del criterio que para reacomodar dicha relación y permitir que el cooperativismo cumpla el papel histórico que se le ha asignado y que se ha incluido en múltiples acuerdos internacionales, es necesario que el gobierno colombiano acepte un diálogo franco, directo y sincero que se base en un profundo conocimiento de la doctrina de la cooperación y del ordenamiento jurídico, pero sobre todo en el entendimiento de que este movimiento, y sus expresiones empresariales, son una de las más nítidas alternativas para romper con los desequilibrios sociales y mejorar la vida del pueblo colombiano.