

# Políticas públicas para la internacionalización del cooperativismo

Hernando ZABALA SALAZAR

El objetivo del presente documento es indagar diferentes aspectos que definan el tipo de relaciones que se pueden producir entre el Estado y el cooperativismo (que se hacen concretas mediante políticas públicas), informando acerca de las funciones que en esta interacción se le encomiendan a ambos agentes de desarrollo, con el fin de identificar alternativas y recoger variadas orientaciones y recomendaciones que permitan producir nuevas políticas públicas y normas jurídicas de orden nacional, en el entendido que ellas contribuyan a facilitar la actividad económica cooperativa en un ambiente de internacionalización.

En última instancia, este proceso de análisis debe producir unos resultados específicos que sean insumos para elaborar una orientación general para el desarrollo de políticas públicas que faciliten la internacionalización de las cooperativas, proponiéndose una ruta de acción para el aprovechamiento de los espacios de intercambio entre cooperativas y de estas con otro tipo de organizaciones, tanto en Colombia como en los países con que existan tratados de libre comercio; así como mejorar la información para la generación de estrategias de orientación y toma de decisiones.

En este orden de ideas, este estudio abordará las temáticas indicadas en dos grandes acápites. El primero, aunque sucinto, habrá de acercarse a las definiciones en torno a las políticas públicas de fomento y regulación del cooperativismo. Al respecto, necesariamente debe acordarse –inicialmente– un entendimiento del concepto *política pública*, en sentido general, y un acercamiento al de *fomento* (en este caso, identificándose de manera específica en su relación con el cooperativismo o la economía solidaria, la promoción de la asociatividad ciudadana y la metodología de intervención). Adicionalmente, es indispensable precisar el sentido de la normatividad (como ejercicio del poder público) frente al cooperativismo e inventariar las variables de las relaciones concretas que se han producido o puedan producirse (en Colombia) entre el Estado y el cooperativismo. Habiendo precisado estos aspectos teóricos básicos, el documento abordará el segundo aspecto: los resultados esperados, a modo de orientaciones para una política pública para el cooperativismo colombiano; elementos estos que consultarán los análisis previos sobre limitaciones, restricciones y barreras existentes, y la síntesis de múltiples propuestas que se han identificado a lo largo de los últimos diez años en esta materia. Estas orientaciones se encuentran referidas principalmente a cuatro grandes líneas de acción, las cuales identifican la hoja de ruta a seguir. Estas líneas son:

- a) Recomendaciones para producir reformas normativas, absolutamente necesarias para eliminar las restricciones, las barreras y las limitaciones, y permitir que el cooperativismo funja como importante instrumento para el desarrollo económico y social del país, facilitándose –a su vez– la misión que se le ha encomendado históricamente o que ha asumido en las mejores experiencias internacionales.
- b) Un conjunto de propuestas para producir un esquema de supervisión más adecuado a la naturaleza del quehacer cooperativo y su función social, menos intervencionista y más adaptado a las exigencias contemporáneas de modernización de la estructura estatal y de redefinición de sus funciones en cuanto a las relaciones con las organizaciones de la sociedad civil. Un esquema de supervisión que tome en cuenta las posibilidades del autocontrol y de la delegación, así como la adopción de nuevos instrumentos autónomos del movimiento.
- c) Una redefinición del problema de la tributación, que haga caso a la tendencia legislativa que viene produciéndose en toda América Latina, por medio de la cual se reconoce enteramente la naturaleza no lucrativa de la acción cooperativa y se otorgan favorabilidades que consultan su capacidad de acción positiva en la sociedad, y de colaboración con la función estatal para intervenir y resolver variados problemas sociales.
- d) Finalmente, desde el punto de vista de la metodología de intervención para el desarrollo social y económico, identificar algunas orientaciones generales que concreten los ciclos del fomento y contribuyan con la firma de pactos de desarrollo (nacional, regionales y locales) para permitir que el cooperativismo sea un instrumento eficaz para disminuir los factores de pobreza.

Este documento parte 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, pueden optimizarse si de visibilizar este sector de la economía y convertirlo en un actor decisivo en el desarrollo nacional se trata. En ello pueden influir algunas directrices que generan imprecisa identificación del potencial del cooperativismo, de su naturaleza y de los costos de los distintos elementos de políticas públicas que pueden solaparse en algunos momentos.

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 a un sector económico que en el orden internacional es aceptado como protagonista; mucho más cuando en aquellos países con los cuales se firman o se pretenden firmar tratados comerciales, dicha alternativa económica es considerada puntal de primer orden para el desarrollo económico. Así mismo, en el marco del Año Internacional del Cooperativismo, 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 6, 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”.*

## **Definiciones en torno a políticas públicas de fomento y regulación del cooperativismo**

En principio, debe hacerse una corta explicación del significado de una política pública y de la importancia que reviste para las relaciones entre el cooperativismo y las instancias del Estado.

Desde un punto de vista muy general, una política pública se entiende como el conjunto de programas que un gobierno tiene para dar solución a un problema o situación determinada, especialmente en el campo social (Ruiz, D., Cadenas C. E., 2012, p.1). Sin embargo, en una revisión más a fondo del asunto, las políticas públicas son acciones gubernamentales, producidas y ejecutadas en concierto con otros actores, que buscan dar respuesta a demandas variadas de la sociedad (grupos poblacionales específicos o grupos de interés con alguna fuerza en el escenario público), mediante el cual se da uso a recursos que se encuentran en manos del Estado. Pero, las políticas públicas son pertinentes en tanto sean instrumentos efectivos para dar respuestas a tales demandas y problemas; de lo contrario, sólo serían una expresión más de populismo.

De ahí que lo que busca una política pública sea intervenir una realidad dada (social, económica, política o cultural) que se asume como inadecuada, en la cual el Estado puede y debe intervenir (como resultado de su influencia en la definición de dichas situaciones, generalmente en cumplimiento de un postulado constitucional). En este proceso, el Estado debe asumir un rol dinámico haciendo un reconocimiento de dichas realidades, con base en una interacción con los grupos sociales que sufren las consecuencias de aquella situación inadecuada, de tal forma que puedan producirse alternativas y acciones para darles solución.

En sentido estricto, la existencia de políticas públicas representa un método de la democracia moderna para atender –independientemente de las transiciones en los gobiernos– el bienestar de la ciudadanía, de las comunidades, de los grupos poblacionales y de las organizaciones; pero ello implica que los gobiernos interactúen con los actores correspondientes o sujetos de la política pública, inclusive para definir esta y para la toma de decisiones de largo plazo. De ahí que la clave para producir una buena política pública sea la incidencia de los sujetos en la misma (en su producción y en su ejecución), en tanto están directamente interesados en la solución del problema, en cambiar las circunstancias que lo nutren, en prevenir situaciones inconvenientes, y en construir visiones, escenarios y propósitos de futuro.

En síntesis, 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.

Estamos de acuerdo con Martínez (2008, 3) cuando expresa que:

*“... la política pública no es simplemente la decisión deliberada de un actor gubernamental, hay que incorporar además, las muchas y diversas decisiones de los distintos actores gubernamentales y extra-gubernamentales, que en sus diversas interacciones participan y condicionan la decisión central. La*

*política pública es entonces una estrategia de acción colectiva, en función de determinados objetivos que implica y desata una serie de decisiones a adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores. Por tanto, tiene que verse como un proceso en continua ejecución y ajuste”.*

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 recientes en torno al tema de las políticas públicas acuerdan que ellas 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 (grupo poblacional o agente socio-económico colectivo), 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.

Esto significa, pues, que una política pública tiene un ciclo, que comprende:

- a) Fase diagnóstica, que incluye reconocimiento del problema a resolver y percepción pública del mismo (visibilización), establecimiento del acuerdo de intervención y de una agenda gubernamental para la participación del mismo (implicando la disposición a formular alternativas de solución y la adopción de un programa legislativo o normativo para el efecto) e identificación de las líneas de acción (u hoja de ruta que contenga el método de evaluación de los resultados alcanzados y de los efectos generados).
- b) Fase de diseño: Formulación de un programa político administrativo que incluya las decisiones legislativas o reglamentarias necesarias para ejecutar la política, fijando competencias, responsabilidades y recursos para su ejecución.

- c) Fase de ejecución: Desarrollo de los planes de acción definidos, contemplando prioridades en las actividades y decisiones administrativas de aplicación.
- d) Fase evaluativa: Tiene en cuenta el seguimiento al proceso, la identificación de resultados, el análisis de los mismos y la evidencia de los cambios producidos en cuanto al comportamiento del Estado y de los sujetos intervenidos. Este momento permite apreciar la pertinencia, efectividad, eficiencia y eficacia de la política pública.

## **Acercamiento a una definición de fomento**

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 este 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). Esta es la razón por la cual se realiza de entrada un acercamiento a esta temática, dejando claramente establecido que en este texto se precisarán los demás elementos que constituyen el conjunto de situaciones que definen las relaciones entre Estado y Cooperativismo y que orientarán las diversas de políticas públicas requeridas.

Desde la ciencia del Derecho, 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).

Puede señalarse, entonces, que está 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<sup>1</sup>.

---

[1] Notas del compilador: en ello radica en buena medida el accionar de la Unidad Especial de Organizaciones Solidarias del Ministerio del Trabajo.

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 promueven 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 que promueven incentivar la creación de empresas desde las comunidades, especialmente relacionadas con el surgimiento del empresarismo social<sup>2</sup>, destinado a formar alternativas de ingreso para quienes han sido afectados por la 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.

---

[2] Los emprendimientos sociales contemporáneos son respuesta a un fenómeno económico mediatizado por una política económica (neoliberalismo) que pretende maximizar aún más el factor capital, además son un proceso de inserción social que responde a las consecuencias de dicha política. La formación de este tipo de empresas es el resultado de movilizar productivamente recursos abundantes en su acepción de inmaterialidad –energía humana disponible, capacidad de trabajo en cooperación, experiencia asociativa y capital social–, para atender grandes flagelos de la humanidad, determinados por la falta de oportunidades para acceder a los satisfactores esenciales para la vida. Estos emprendimientos son la oportunidad que se dan variados grupos sociales para posibilitar la generación o mejoramiento de los ingresos –o la satisfacción específica de una necesidad– de los seres humanos que detentan los recursos enunciados.

## Determinaciones generales del fomento al cooperativismo

Los debates en torno a las relaciones entre el Estado y el cooperativismo han sido frecuentes en la historia iberoamericana y no son de reciente data. Desde los años cincuenta se han producido análisis y estudios, básicamente en América Latina, principalmente en los eventos convocados por la Organización de Cooperativas de América (OCA) destinados a la profundización en el derecho cooperativo. En Colombia, la síntesis de dichos debates se expresa inicialmente en la extensa producción de Francisco Luis Jiménez y en la obra de Carlos Mario Londoño (1974); en los últimos años las investigaciones al respecto se han multiplicado, como resultado de un ejercicio académico universitario o a instancias de los organismos gubernamentales. En España y Francia se ha observado también, en los últimos tiempos, una especial preocupación por ahondar en este campo, especialmente alrededor de los estudios que promueven el CIRIEC o la Organización Internacional del Trabajo: son de destacar los aportes de Rafael Chaves, José Luis Monzón, Jaques Defourny y Hagen Henry.

Más allá de la iniciativa teórica, el tema del fomento migra hacia el ámbito político sobre todo desde que la Organización Internacional del Trabajo –OIT–, a través de sus intervenciones en los años sesenta a favor de la promoción del cooperativismo (Recomendación 127), quiso hacer entender que este es un instrumento para el desarrollo, buscando que los gobiernos produjeran declaraciones constitucionales y legislativas a favor del sector, sin menoscabar su autonomía. Es por esto que, en Colombia, la Ley 79 de 1988 (artículo 2) señala:

*“Declárese de interés común la promoción, la protección y el ejercicio del cooperativismo como un sistema eficaz para contribuir al desarrollo económico, al fortalecimiento de la democracia, a la equitativa distribución de la propiedad y de ingreso, a la racionalización de todas las actividades económicas y a la regulación de tarifas, tasas, costos y precios, en favor de la comunidad y en especial de las clases populares.*

*El Estado garantiza el libre desarrollo del cooperativismo, mediante el estímulo, la protección y la vigilancia, sin perjuicio de la autonomía de las organizaciones cooperativas”.*

Especialmente los gobiernos de países en desarrollo cumplen lo que podría llamarse una función necesaria y útil en materia de fomento cooperativo, hasta el punto de que muchos movimientos se han forjado al calor de dichos apoyos. Un informe de la ONU señaló en los años ochenta que sin subsidios estatales, programas de capacitación, apoyo legislativo y hasta personal de gestión, en muchos países no hubiera sido posible los desarrollos del movimiento cooperativo. Pero estos apoyos también han producido resultados negativos, allí donde los gobiernos rompen con principios mínimos de autonomía de las organizaciones, impiden la autogestión y someten a las cooperativas a controles exhaustivos que generan más restricciones que incentivos. Ello lleva, además, a que las cooperativas se vuelvan excesivamente

dependientes de los programas de apoyo gubernamental y no logren la auto-sostenibilidad. Francisco Luis Jiménez (1996, 119), al respecto, indicó que:

*“...ya nadie discute la obligación que tiene el Estado moderno de fomentar el cooperativismo. Lo que podría discutirse es la manera y la extensión de los programas de fomento. Todo depende de lo que el Estado espera del movimiento y de la capacidad de este para corresponder, con plena satisfacción, a lo que se pretende”.*

Este autor ha establecido que el fomento estatal frente al cooperativismo debe basarse en tres frentes principales (Jiménez, 1996, 119–129): el educativo, el técnico y el financiero. Y los define así:

**El 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;
- Las personas deben designarse de acuerdo con la entidad, y no debe haber dependencia alguna entre esa persona y la respectiva agencia gubernamental;
- Debe descartarse –en términos absolutos– el paternalismo.

Desde otra perspectiva, Rafael Chaves y José Luis Monzón (2000, 8) han advertido que ante la existencia de un reconocimiento positivo del cooperativismo, la

mejor iniciativa de fomento es aquella que se ha denominado *política de ordenación* (*ordnungspolitik*), que comprende una delimitación de la realidad institucional, la valoración de las virtudes del sector y su misión de extender una cultura y valores socialmente deseables. Precisan que:

*“Las medidas de política de ordenación presentan una naturaleza diversa. Están dirigidas a:*

- *Ofrecer un marco jurídico–fiscal óptimo y favorable a las organizaciones microeconómicas de Economía Social que facilite su eclosión, despliegue y desarrollo en la economía. Este marco puede plasmarse de diversos modos: en forma de reconocimiento de estas organizaciones en los textos Constitucionales del país, en forma de normativa estatutaria adaptada a las necesidades de esta realidad (con las innovaciones jurídicas necesarias a cada momento histórico), en forma de normativa fiscal específica y favorable a este sector y, finalmente, en forma de normativa relativa a las relaciones entre administraciones públicas y sector de la Economía Social (p.ej. mecanismos de coparticipación en el proceso de elaboración y aplicación de las políticas públicas; discriminación positiva en la contratación pública en razón a criterios o ‘cláusulas sociales’, etc.);*
- *Apoyar el conocimiento y visibilidad social de este sector y su papel en la sociedad a través de diferentes mecanismos institucionalizados (p.ej. inserción en el sistema educativo a diferentes niveles, difusión desde los medios de difusión genérica y medios específicos, objeto prioritario de interés científico);*
- *Articular medidas de promoción material económico–financiera (dispositivos financieros, servicios reales a las entidades de la Economía Social, creación de departamentos de fomento de la Economía Social en el seno de las Administraciones públicas)”.*

Se busca que estas medidas sean estables y estructurales, no dependientes de los cambios de gobierno o de coyunturas socioeconómicas particulares (Chaves, y Monzón, 2000, 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 óptima 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, 28), o produciendo políticas que se orienten hacia la generación de empleo por parte de estas empresas.

Obviamente todas las políticas de relación con el cooperativismo implican, por parte del Estado, la promulgación de disposiciones legales que contribuyan a su estabilización en el tiempo y superen el coyunturalismo. En todo caso, advierte Alberto García Müller (2008, 3) que:

*“Las normas de rango legal que sustenten las políticas públicas en materia de cooperativas se deben dictar siguiendo las orientaciones constitucionales específicas, y de acuerdo a la recomendación sobre la Promoción de las Cooperativas de la Organización Internacional del Trabajo (de 2002) que sugiere a los gobiernos establecer una política y un marco jurídico favorables a las cooperativas, compatibles con su naturaleza y función, e inspirados en los valores y principios cooperativos.*

*Siguiendo a Münkner (1995: 18) “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 estas 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, 6). En otro sentido, siguiendo los señalamientos de Chaves y Monzón, las cooperativas deberían contar con medidas legales para crear y establecer empleos estables y de calidad.

## **La promoción de la asociatividad**

Indudablemente las políticas públicas tienen una relación directa con la formulación de programas de desarrollo, tal como se demuestra en múltiples experiencias exitosas<sup>3</sup>. Y es que el desarrollo no puede concebirse exclusivamente como un esfuerzo por incitar dinámicas de crecimiento, ya que todo comienza con la gente, con

---

[3] En diferentes momentos históricos del cooperativismo se percibe la influencia de una apuesta positiva de los Estados (o de gobiernos específicos) por incentivar la acción cooperativa con programas efectivos de fomento. Así ocurrió en México durante la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934–1940), en España en algunos momentos de la era franquista, en la India bajo la influencia de Nehru (1947–1964) y en Brasil luego de la promulgación de la Constitución de 1988. Lo mismo ocurrió en Colombia con los gobiernos liberales de Alfonso López Pumarejo, Eduardo Santos y Carlos Lleras Restrepo, periodos en los cuales el cooperativismo avanzó notablemente en procesos de intervención sobre la economía y la solución de necesidades tangibles de los colombianos.

sus demandas y necesidades, sus dificultades e insatisfacciones, con su tendencia a agruparse para responder a estas necesidades, y con su organización y creatividad: condiciones que se condensan en la acción cooperativa.

El desarrollo está relacionado con el compromiso de modificar, crear nuevas situaciones o solucionar problemas estructurales que imposibilitan la satisfacción de las necesidades de quienes integran un determinado sistema. Debe entenderse como un fenómeno centrado en el ser humano, generador de satisfactores para las necesidades humanas. Si se comparan los elementos centrales de la doctrina cooperativa con la anterior argumentación, se observa una relación absolutamente horizontal entre lo que se pretende con el desarrollo (en su acepción actual) y la utopía cooperativista, apalancadas ambas en dos conceptos claves: el ser humano como centro de preocupaciones y la satisfacción de sus necesidades como fin.

Pero, también ya es acordado –por muchos de los científicos sociales y por sus émulos políticos– que 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. Y es que es en el espacio local en dónde verificamos las carencias, necesidades, aspiraciones, expectativas y sueños de la gente; en donde se descubren sus capacidades, habilidades, relaciones con la naturaleza, tradiciones, desempeños productivos y potencialidades. Y allí, en el espacio local, 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 este. 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. Es el caso de la gran mayoría de las regiones colombianas.

Para romper esos círculos que impiden acercarse al ideal cooperativista, ha de comprenderse que el modelo de desarrollo debe gestarse desde una vertien-

te territorial (entendida principalmente como desarrollo local y micro–regional), estableciéndose diferentes formas de integración (conexiones, interdependencias e intercambios) para posicionar dicho territorio y formar valores agregados que permitan distribuirse en el mismo, formando interrelaciones para la producción de bienes y servicios (de satisfactores para la vida), que contribuyan a establecer un sistema productivo local o micro–regional. En este escenario, se logra la redistribución de la riqueza y el desarrollo se presenta en un nivel de escala humana.

Un proyecto de desarrollo local es un propósito que debe dinamizar las iniciativas locales. Si no existen tales iniciativas no es posible organizar el desarrollo local. Este es el principio aristotélico de la autosuficiencia, que se mide en el nivel mismo del emprendimiento. Y es que el desarrollo, en su expresión concreta, considera una lógica de participación y vinculación de agentes locales: debe ser *socialmente construido* como dice Sergio Boiser (1986, 10). Esto es, se forja al calor de las iniciativas, de los proyectos y de los agentes locales. El desarrollo local, en sus primeros momentos requiere de agentes externos coadyuvantes, pero estos no pueden constituirse en los dinamizadores perennes y solo llegan a obtener la categoría de *facilitadores* en diversas áreas de su primera etapa.

Las iniciativas locales parten de la gente. La gente se reúne para satisfacer sus necesidades y dar respuesta a sus precariedades. Y esta reunión se forma a través de la asociatividad. Por eso resulta tan importante hacer énfasis en el ejercicio de construcción de la asociatividad local. Esta dimensión puede que parta –y en la mayoría de los casos parte– del reconocimiento de semejanzas productivas o de oficios, de la identificación de especializaciones productivas de los individuos; pero este encuentro no se realiza para complementar el esfuerzo individual, sino para unir el esfuerzo productivo de uno al de otros y construir economías de escala, con base en la productividad del trabajo y en el sueño por una vida mejor (Zabala, 2007, 14).

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. El paso siguiente es la federalización y la formación de circuitos de intercooperación entre las diferentes asociaciones, dando lugar a sistemas productivos locales que luego se interrelacionarán en niveles superiores con otros circuitos y sistemas, formando redes micro o regionales.

Ahora bien, 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, hacia la prosperidad democrática 2010–2014*.

En efecto, la ruta nacional hacia el 2014 considera 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 alcanzar la democracia económica, resulta ser una herramienta social de trascendental importancia para alcanzar este propósito nacional.

Así mismo, el plan nacional ha adoptado un enfoque regional, *buscando reducir los desequilibrios sociales, mejorar la calidad de vida de la población, y movilizar las capacidades de desarrollo endógeno, aprovechando los efectos de vecindad y sus externalidades positivas para alcanzar mayor crecimiento y competitividad regional*. Esta condición base de los objetivos del plan nacional de desarrollo, implica una definitiva apuesta por el desarrollo territorial (en sus enfoques de regionalidad y localidad) que, indiscutiblemente, debe encontrar aliados históricos, entre los cuales tiene un puesto relevante el cooperativismo.

## **La metodología de fomento**

A finales de los años ochenta, cuando apenas se iniciaba el debate sobre la política de modernización del Estado colombiano, se percibía una especie de desdén de las agencias gubernamentales respecto del papel que pudieran cumplir los emprendimientos sociales. Sin embargo, marginalmente, se escuchaban opiniones acerca de la posibilidad de que muchas áreas de la actividad gubernamental se trasladaran hacia los particulares: tesis que finalmente se concretó en normas específicas del Gobierno Nacional (por ejemplo, la ley cooperativa).

Se estableció –particularmente luego de la promulgación de la Constitución Política de 1991 y de los ajustes a las normativas sobre servicios institucionales (leyes

de seguridad social, educación, transferencias, etc.)– una especie de intervencionismo de Estado en relación con las posibilidades de utilización de las fórmulas de economía solidaria para implementar las nuevas políticas públicas y modernizar el Estado. Se forjó así una postura estatal de fomento de la economía solidaria y frente a cualquier emprendimiento socioeconómico que ponía como condición básica la puesta en marcha de una determinada estrategia estatal (privatizadora o descentralizadora), introduciendo variables desestabilizadoras al emprendimiento desde sus propios orígenes.

Al mismo tiempo, a tono con los procesos de modernización de la empresa capitalista, se dieron las bases para utilizar la fórmula asociativa como medio de fragmentación de tradición fabril o como instrumento para tercerizar la producción, precarizando el empleo. Es por estas razones que, al proponerse unos delineamientos para el fomento de emprendimientos, desde las esferas públicas u otros agentes, se hace necesario no repetir las experiencias negativas de las décadas anteriores.

## **Definiciones en torno a las relaciones con el Estado**

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. Como se ha indicado previamente en este texto, apoyados en opiniones de reconocidos expertos internacionales, 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.

Por ejemplo, la Ley 79 de 1988 no se ofrece en la perspectiva de producir acciones para el desarrollo del cooperativismo, sino que aparece como una manera de permitir al Estado Colombiano introducir fórmulas de contratación con los particulares, correspondiendo al inicio de un proceso de ajuste estructural de la economía, en su vertiente de modernización estatal. A su vez, esta ley fue un esfuerzo de actualización de la normatividad vigente, sobre todo para que respondiera a las tendencias del cooperativismo de ahorro y crédito y a las nuevas propuestas de financiamiento o de expansión de este subsistema; mas en otros aspectos, mantuvo las condiciones generales ya presentes en el Decreto 1598 de 1963. Consecuentes con un ambiente de reordenamiento de la economía, en miras a su ajuste, las varia-

bles introducidas por la Ley 79/88, propulsaron una situación de crecimiento espontáneo del sector, constituyendo una nueva realidad que aceleraría la promulgación de otras disposiciones legales y de intervención.

La complejidad de los años siguientes configuró una política de relación que se tornó absolutamente preocupante hacia mediados de la década de los noventa, haciendo necesario el surgimiento de propuestas que implicaban una reestructuración radical del ente centralizador de dicha relación, un desarrollo de los contenidos expresos de la Constitución de 1991 y unos nuevos mecanismos de control sobre el más dinámico subsector del cooperativismo colombiano. Por estas vías se encaminó el proceso que dio origen a la Ley 454 de 1998. Así pues, como la anterior de 1988, esta norma general se desentiende de propósitos de fomento, de creación de escenarios para una más adecuada intervención del sector en la economía o de formación de herramientas para su desarrollo dinámico. Por lo contrario, una vez evaluados los resultados de su puesta en escena, se puede concluir que el propósito de esta ley fue fundamentalmente de orden intervencionista.

Ante dicho proceso legislativo, puede considerarse que el único instrumento legal al cual se puede acudir hoy en día en Colombia para recomponer las relaciones entre el Estado y el cooperativismo es la propia Constitución Política. En efecto, del estudio de la normativa constitucional resulta que entre el Estado y la economía solidaria (en su sentido general) se produce una relación primaria y doble. De un lado, se dispone que el Estado debe producir políticas de promoción, fomento y fortalecimiento de las empresas asociativas y solidarias; del otro lado, se otorgan al Estado atribuciones especiales (particularmente al Presidente de la República) para supervisar estas organizaciones y sus actividades.

Bajo estos preceptos se produce una relación en la que priman los conceptos fomento y supervisión. Esa relación, además de ser un proceso histórico, define la existencia de prácticas y conceptos específicos que designan dos fenómenos sociales: Estado y el cooperativismo.

El Estado no es una entidad abstracta sino que opera en la práctica en términos de Gobierno, ejercido por hombres y mujeres que conforman y representan expresiones políticas. En esta medida, el Estado normatiza la interrelación social, económica y política mediante actos que expresan concepciones e intereses de quienes ejercen el poder.

Por su lado, el cooperativismo (entendido como un modelo socioeconómico que opera con base en una determinada racionalidad) es una propuesta de desarrollo económico y social (expresada en mecanismos de organización de las comunidades), de carácter democrático y con objetivos que apuntan a poner en escena los intereses y necesidades de sus miembros. Como organización socioeconómica o como doctrina democrática y participativa, es un componente importante de un proyecto de mayor envergadura que pretende constituir un modelo alternativo de desarrollo.

De acuerdo con lo anterior, las relaciones entre estos dos actores se entienden como la conexión entre un mecanismo que regula las relaciones sociales y de producción en una sociedad específica y un proyecto socioeconómico y político, principalmente integrado por capas sociales expuestas a la marginalidad y el empobrecimiento. Estas relaciones, pues, deberían estar determinadas por circunstancias históricas en las cuales los Estados hacen un reconocimiento del papel transformador del cooperativismo.

## **La función de fomento**

Siendo el cooperativismo un instrumento eficaz para propulsar el desarrollo de las comunidades (suficientemente experimentado en todas las latitudes y declarado como tal por las Naciones Unidas), es imprescindible que se tomen medidas, por parte de los gobiernos y la Sociedad Civil, para promoverla en todas direcciones.

Desde hace muchas décadas se ha debatido acerca de las áreas, metodologías y políticas de fomento que el Estado pudiera promulgar. 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 extremo intervencionismo y al desestímulo para la acción empresarial cooperativa. En este devenir, puede identificarse un mínimo entendimiento de las potencialidades productivas del cooperativismo, de la naturaleza de su acción empresarial y de su autodeterminación, ganando terreno una tendencia por la cual se le asimila con las sociedades comerciales; por eso se producen tratos que forman exclusiones de origen legal (tal como ocurre con ciertas actividades productivas que sólo pueden efectuarse a través de sociedades reguladas por el Código de Comercio).

Para romper esta condición, se ha previsto que el cooperativismo debe recuperar la iniciativa del fomento, ya que uno de los factores que demuestra la fragilidad del movimiento es el de su incapacidad para orientar por sí mismo esta función; se ha plegado, en casi toda su existencia, a los programas que en este sentido ha diseñado el Estado, la mayoría de los cuales se han producido sin la concertación con el sector. Hoy es posible que el cooperativismo retome el rumbo, si se hace un acuerdo con el Estado. El cooperativismo debe lograr mayor iniciativa para la construcción de instrumentos que están previstos legalmente (especialmente en la Ley 454 de 1998), tales como su inserción en planes territoriales de desarrollo o la

formación de fondos de fomento propios. En definitiva, a pesar de las deficiencias estructurales, de su difícil desempeño histórico, este sector ya logró un cierto nivel de posicionamiento con importantes acumulados sociales y económicos, los cuales pueden ser utilizados en favor de una función fomentadora.

## La función 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.

Propiamente dicho, este derecho especial surge del hecho histórico que ha llevado a conjuntos de seres humanos a relacionarse en desarrollo de procesos de cooperación, para procurarse un orden económico más justo y equitativo. En Europa, desde 1852, se establecieron normas aplicables especialmente a la organización y el funcionamiento de cooperativas<sup>4</sup>. Este fue el inicio de las reglas de la cooperación en el ordenamiento jurídico positivo. Posteriormente, la práctica de los principios cooperativos y su vigencia en el tiempo, otorgarían nuevas racionalidades que fueron siendo aceptadas en los sistemas jurídicos nacionales.

Otto Gierke (en Alemania) fue el primer jurista que empleó la expresión *Derecho Cooperativo*. Con el tiempo se produjeron otros aportes que dieron cuenta de hechos sociales concretos, de entre los que se destaca el mejicano Antonio Salinas Puente (1954, I), quien definió el Derecho Cooperativo como:

*“...el conjunto de principios y reglas que fijan los deberes y garantizan las facultades de la organización cooperativa en su régimen interno y en sus relaciones con el Estado y la comunidad para realizar un fin social de justicia distributiva y democracia económica”.*

En la propuesta de Salinas, el Derecho Cooperativo se produce para definir reglas de actuación interna y establecer las relaciones con el Estado y la comunidad. En el primer caso, todos los estudios jurídicos coinciden en que la cooperación se define por sí misma y no por la norma positiva; esto es, sus fuentes principales se encuentran en el acervo de regulaciones morales y éticas, construidas a partir de sus prácticas sociales concretas, haciendo que la norma jurídica sólo repita sus fórmulas teóricas y doctrinas, adaptándose a cada circunstancia histórica nacional. En tal sentido, la norma positiva resulta aceptable en cuanto al desarrollo de instru-

---

[4] Puede decirse que en el ordenamiento jurídico positivo, la separación que se hace de la sociedad cooperativa del ámbito jurídico comercial se produce con la promulgación por parte del Parlamento Británico de la *Industrial and Provident Societies Act* en 1852. Años después llegarán los aportes de los juristas alemanes, quienes orientarían la formación del Derecho Cooperativo.

mentos 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.

Originariamente, en palabras de Dante Cracogna (1986), las leyes de cooperativas se limitaron a establecer un marco normativo más o menos adecuado a las características propias de las nuevas entidades y a determinar las condiciones y procedimientos necesarios para su reconocimiento como sujetos de derecho, buscando su incorporación al repertorio de personas colectivas previsto por el respectivo ordenamiento jurídico. Pero las leyes posteriores, especialmente las de los países no europeos, ampliaron estos contenidos, estableciendo una caracterización más completa y rigurosa de estas entidades. Y a ello se agrega la creación de órganos especializados para la aplicación de la legislación dotados de extensas facultades para el reconocimiento de las cooperativas, su fiscalización con amplios alcances e intervención en su disolución y liquidación. Asimismo, en confluencia con políticas de fomento, se constituyeron estructuras públicas para promover la formación de cooperativas y centralizar las acciones de fomento, orientadas a estimular su organización (acceso a determinadas líneas de créditos, tratamiento fiscal especial, facilidades para licitaciones públicas, etc.). De esa forma llegaron a crearse notables diferencias que separan a las cooperativas –desde el punto de vista legal– de otras organizaciones civiles o comerciales previstas en los respectivos ordenamientos.

De lo expresado hasta acá se pudiera concluir que sin la presencia de un tipo especial de relaciones del cooperativismo con el Estado, transversalizadas por el ejercicio de una función de fomento, no habría necesidad de un derecho especial: bastaría con las formulaciones generales del derecho común (o con la introducción de marcos de actuación en el derecho mercantil) y con el acervo ético de la experiencia cooperativa para autorizar su intervención en una sociedad dada. Esto es, en el caso de las cooperativas, la función de fomento es determinante en la expedición de normas específicas y la aceptación del derecho cooperativo en el ordenamiento jurídico, aunque siempre se justificará su promulgación para establecer marcos de actuación por los cuales se reconozca su naturaleza y racionalidades.

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”.*

Seguendo 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 han formado 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, 9) explicaba que corresponde al Estado la expedición de leyes generales y especiales que desarrollaran los preceptos constitucionales y brindaran 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”.*

En Colombia, por lo menos en cuanto a la racionalización de las funciones estatales, se ha hecho conciencia de esta problemática (Conpes, 2010, 13), proponiéndose para los próximos años: a) realizar un diagnóstico en profundidad de las estructuras de supervisión y fomento, buscando producir un plan de aprovechamiento de los recursos disponibles, atendiendo a los principios de racionalización de la administración pública, evitando la duplicidad de funciones, garantizando coherencia y articulación en las actividades, y b) Elaborar un documento técnico que proponga el diseño institucional óptimo para implementar la política del sector.

Adicionalmente, siguiendo las recomendaciones de los autores analizados y tomando en cuenta las potencialidades del cooperativismo para intervenir en el proceso de creación de condiciones para hacer de Colombia un país competitivo en el marco de la internacionalización de la economía, deberían producirse normas, con carácter de urgencia en campos como los siguientes: a) flexibilización del financiamiento del mundo agrario a través de diferentes formas de organización cooperativa, b) establecimiento de programas de demanda de bienes y servicios requeridos por el Estado, dando prioridad a la acción cooperativa, c) adopción de una ley general protectora para el sector, en condiciones de respeto a su autonomía, y d) definición de parámetros de reconocimiento de la acción cooperativa en condiciones de igualdad respecto de las sociedades comerciales.

## **La función de 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 estas 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, comprende niveles que siguen los parámetros del Decreto 2159 de 1999 (los cuales recientemente han sido ajustados en la Circular Básica Jurídica).

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.

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 este 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.

## **Orientaciones para una política pública del cooperativismo colombiano**

### ***Reformas normativas necesarias para el desarrollo del cooperativismo y la economía solidaria***

En materia de *regulación para el desarrollo empresarial* de la economía solidaria, luego de los estudios realizados en el 2009 sobre obstáculos normativos y problemas de fiscalidad, el Documento Conpes 3639 de 2010 estableció una bitácora inicial, argumentando que:

*“El objetivo específico con respecto a la regulación que incide directa o indirectamente en el desarrollo empresarial del sector de economía solidaria consiste en **identificar mecanismos legales idóneos para mejorar el ambiente de estabilidad jurídica y de desarrollo del sector**, preservando los principios y valores propios de estas organizaciones mediante la conformación de una comisión intersectorial del sector de la economía solidaria que realizará las siguientes acciones, entre otras:*

*i) Revisar a profundidad el actual régimen normativo del sector (atendiendo a las situaciones previstas y los criterios definidos en los anexos 3 y 4 del presente documento) para detectar las disposiciones susceptibles de modificación en atención a las necesidades de las organizaciones de economía solidaria y*

*las exigencias del mundo empresarial en el contexto nacional e internacional, buscando la optimización conceptual, la unificación y racionalización del ordenamiento jurídico y la definición de pautas integrales para la toma de decisiones de los servidores públicos y de la comunidad en general.*

*ii) Proponer al Gobierno Nacional cuerpos normativos únicos que integren toda la regulación relevante, en los cuales se unifiquen las disposiciones de cuerpos jurídicos previos. Estos nuevos instrumentos:*

*a) Se fundamentarán en nociones unívocas que delimiten claramente quiénes son los integrantes del sector y cuáles son las formas jurídicas que pueden adoptar, buscando uniformidad legal y señalando la frontera entre ‘organizaciones de economía solidaria’, ‘organizaciones solidarias’, ‘organizaciones sociales’ y otros tipos de organizaciones sin ánimo de lucro, precisando los destinatarios de las normas para resaltar sus particularidades y así focalizar en ellos la política contenida en este documento;*

*b) Consolidarán normas supletorias mejor adaptadas a las necesidades cotidianas de las organizaciones y, respetando el principio de autonomía que las rige, enunciarán directrices integrales para su desenvolvimiento orientando la dinámica asociativa en los aspectos que presenten debilidades;*

*c) Sustentarán y guiarán la formulación de actos administrativos por parte de las entidades públicas.*

*iii) Proponer criterios generales para la creación, interpretación y aplicación de actos administrativos al interior del Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, la Superintendencia de la Economía Solidaria, la Superintendencia de Puertos y Transporte, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, la Superintendencia Nacional de Salud y la Superintendencia de Servicios Públicos, con el propósito de dotar al ordenamiento jurídico de mayor consistencia en el marco de procedimientos plenamente reglados y trámites ágiles e intervenciones oportunas.*

*iv) Evaluar los planteamientos del sector en relación con las normas objetadas, las cuales se encuentran reseñadas en los anexos 3 y 4 del presente documento, con el fin de proponer soluciones cuando el ordenamiento jurídico lo permita.*

*v) Revisar el Decreto 1153 de 2001 para posibilitar la participación efectiva del CONES en espacios de concertación público–privada y ratificar su autonomía a la luz de los principios de autogestión, autodeterminación y autogobierno que orientan su consagración legal”.*

En confluencia con el objetivo expresado por el Departamento Nacional de Planeación, puede decirse que en Colombia se transita por una crisis de articula-

ción 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. Por eso el Estado declara su preocupación por producir estabilización a partir del análisis profundo de las normas existentes, la revisión de obstáculos normativos y la redefinición del ordenamiento jurídico.

Durante el año 2011, el DNP lideró la conformación de Mesas de Trabajo para adelantar análisis y producir concertaciones respecto de los elementos del plan de acción trazado; sin embargo, el resultado concreto sólo se expresó en algunos de los artículos del Decreto 19 de 2012, referidos al tema de los registros.

Las siguientes notas pretenden concretar 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.

## **Reformas, ajuste o formulación de nuevas leyes básicas**

Confecoop, mediante la conformación de una Comisión Especial, recientemente ha realizado algunos estudios propositivos sobre reformas a la ley general del cooperativismo (L. 79/88), entendiendo la necesidad de adaptar esta norma a las transformaciones socio-económicas de los últimos veinte años y una vez constatado el hecho que dicha ley se encuentra derogada o desactualizada en más del 50% de su articulado. Algunos de los aspectos contemplados 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.

De su lado, si bien la intención de Confecoop no es producir propuestas para realizar una reforma de la ley de economía solidaria (L. 454/98), el ajuste en la misma debería producirse, orientándola hacia una norma propulsora del desarrollo del sector que reconozca sus potencialidades para intervenir sobre el desarrollo económico y social. A grandes rasgos, dicho ajuste debería contener revisiones sobre: las características de las empresas de economía solidaria, perfiles e incompatibilidades de los administradores, listado de empresas del sistema, composición y funciones del FONES y el CONES, funciones delegadas de la SES, supervisión subjetiva, aclaración sobre el concepto de actividad financiera cooperativa, eliminación de normas violatorias de la libertad de asociación (parágrafo 2, artículo 42, Sentencia T-484 de 2005) y dar lugar a una normativa separada sobre actividad financiera cooperativa.

## 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 I: Normas a reformar

| Área de intervención                               | 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 Fogacoop                                 | Disminución de tasas de primas  |
| Bancarización                                      | Eliminación de limitaciones del Decreto 2233 de 2006<br>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 – Libre asociación</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 de contratación</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 2: Normas a producir

| Área de intervención  | 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 párrafo 2 del artículo 47 (Ley 454/98)<br>Derogatoria de los numerales 2–3 del artículo 50 (Ley 454/98)<br>Derogatoria párrafo 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 – libre asociación</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<br>Derogatoria de la norma restrictiva de la Ley 1438 de 2011<br>Derogatoria de la norma restrictiva de la Ley 1450 de 2011<br>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>Educación 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 de contratación</b>            |  |
| Contratación estatal  | Eliminación de restricciones del artículo 10 de la Ley 11 de 2007<br>Eliminación del Decreto 2025 de 2011  |

## Disposiciones legales generales 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 recientemente 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<sup>5</sup>. 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) orientan 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, advirtiéndole 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 (L. 152/94), a tono con lo dispuesto en la Ley 454 de 1998, para que esas orientaciones sean plenamente aceptadas en todos los territorios.

---

[5] En Medellín, el Acuerdo 41 de 2011 prevé un Plan Decenal con el objetivo principal de articular, promover, fortalecer y estimular el desarrollo económico y empresarial de las organizaciones y empresas de la economía social y solidaria como proceso incluyente para armonizar en el territorio con los sectores público y privado su contribución al desarrollo local, dirigido al desarrollo humano integral y proteger la economía social y solidaria.

- 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 (L. 11/2007) para eliminar restricciones a la acción cooperativa.
- Expedición de un acto administrativo general sobre fomento cooperativo.

## Orientaciones 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.

Hay que tener en cuenta que, a pesar de que en Colombia hemos perdido bastantes años frente a la necesidad de desarrollar procesos de renovación de la administración pública, hay un concepto que va haciendo carrera en todo el mundo: la autorregulación, el cual ha sido entronizado en la propia Constitución Política de Colombia. Este concepto insta a definir con claridad la estructura de control propia del sistema de economía solidaria (tal como se previó en la Ley 454 de 1998), encontrando las metodologías más adecuadas para que estas empresas cumplan con eficiencia la misión que les corresponde.

Pero esta cultura del autocontrol debe contar con el apoyo del Estado. Situación esta que hasta ahora no ha sido posible concertar. Recientemente que se han vuelto a debatir estos asuntos (en relación con el Documento Conpes 3639) y puede ser la oportunidad para convenir con los agentes de supervisión del Estado instrumentos de delegación de algunos aspectos de supervisión en organismos propios del sector. Siguiendo estudios recientes<sup>6</sup> sobre el tema, estos pueden ser los siguientes:

- 1) La supervisión de los organismos de representación: Tal como se ha señalado previamente, la eficiencia supuesta del Estado en materia de supervisión se ve limitada por factores como la cantidad de unidades económicas a atender o las dificultades presupuestales. Y esa incapacidad estatal de mantener un nivel de

---

[6] La DGRV ha producido, desde finales de la década pasada, estudios sobre el tema para identificar las variables de supervisión del sub-sector de ahorro y crédito (En 2011 se han compendiado en el texto *“Regulación y supervisión de cooperativas de ahorro y crédito en América Latina y el Caribe”*). De su lado, Confecoop Antioquia, en el año 2009, para ordenar su programa de monitoreo cooperativo, realizó el estudio denominado *Sistema de Autocontrol Cooperativo –SAC–*. En ambos textos se aprecian diferentes alternativas de autorregulación cooperativa.

eficiencia a largo plazo, conduce a que se establezcan políticas de limitación del crecimiento del sector. Ante semejante alternativa, se ha venido proponiendo que se propicie la existencia de mecanismos de “autocontrol” y “supervisión auxiliar”, mediante la intervención de los órganos federados, especialmente del sector cooperativo.

- 2) La supervisión delegada: Este es un concepto primario de delegación de la función que se realiza en algunos países, sobre todo en los niveles de vigilancia sin avanzar hacia los de inspección y control. Se delegan en las organizaciones de representación actividades que no implique trabajo de supervisión *in situ*.
- 3) La supervisión auxiliar: El concepto de supervisión auxiliar fue puesto inicialmente en práctica en Costa Rica. La legislación de los noventa permitió al Estado convenir y contratar servicios de un supervisor auxiliar que realizaría funciones de fiscalización en las cooperativas de ahorro y crédito siguiendo un esquema determinado por el Estado. Dicha supervisión auxiliar podía realizarse por la organización federada siempre y cuando cumpliera con los requisitos establecidos. Posteriormente en El Salvador se crearon también las bases de una supervisión auxiliar. En Brasil, la OCB efectúa estas labores de supervisión para el Banco Central.
- 4) La autorregulación: En algunos países, independientemente de las funciones estatales, las cooperativas han venido optando por la creación de instrumentos de autocontrol por medio de sus federaciones (como en el caso de la República Dominicana). Mediante este mecanismo, se establece una normativa prudencial, abarcando diversos indicadores; las cooperativas afiliadas deberán cumplir con unos parámetros mínimos para acceder a los servicios brindados. Mecanismo similar se ha producido en El Salvador y Guatemala. Se trata, en sentido general, de velar por unas buenas prácticas financieras de las entidades afiliadas. En Colombia, Confecoop discutió en 2001 la formación de un sistema integrado de autocontrol, pero corridos los años no se llegó a concretar.

Ahora bien, es necesario precisar que la supervisión de que tratan los aspectos anteriormente comentados no es estrictamente autocontrol. Existen al menos dos grandes diferencias:

- a) En el autocontrol el Estado no tiene potestad para intervenir. Este es un ejercicio voluntario que adopta el sector, mientras que en la supervisión delegada o en la supervisión auxiliar se debe aplicar una normativa que nace del Estado.
- b) En el marco del autocontrol, las organizaciones federadas fiscalizan sus miembros (es decir todos sus afiliados y solamente ellos), representando un acuerdo societario. Mientras la supervisión delegada o auxiliar sugiere el control de un universo establecido por el organismo estatal, sean miembros de la organización federada o no.

Cuando se trata de autocontrol no se puede olvidar que en las empresas de economía solidaria hay que poner especial cuidado a tres tipos de control (interno, social y fiscal)<sup>7</sup>. No se puede descuidar ninguno de ellos: algunas empresas se centran en un solo aspecto, redundando en la formación de desequilibrios. Un buen sistema de autocontrol implica hacer una precisión exacta y una definición indudable de responsables por cada forma de control institucional. Cuando se logra ese equilibrio, es posible que los controles externos (provenientes especialmente de agentes del Estado) no resulten demasiado impactantes en la vida institucional. Y es que los controles externos –que son de exclusiva función estatal– resultan protagónicos cuando fallan los ejercicios del autocontrol. Cuando fallamos en el autocontrol –como ha ocurrido en Colombia en los últimos años– el Estado introduce nuevos tipos de control, bajo su propia racionalidad, que subvierten la cultura cooperativa.

Ahora bien, 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.

---

[7] La práctica asociativa y empresarial cooperativa ha llevado a diferenciar los diferentes tipos de control propios de su racionalidad. A cada control corresponde un responsable directo; pero, congruente con los conceptos del arte de administrar, todos los agentes que intervienen en el proceso administrativo realizan gestiones de autocontrol en diversos grados. El control interno es mecanismo cotidiano y culturalmente aceptado como instrumento intrínseco, es la mejor manera de aportarle eficiencia, racionalidad y seguridad a las operaciones de las organizaciones; es un asunto de responsabilidad directa del administrador; la disposición de planes, políticas y normas son los instrumentos desde los cuales se operan acciones evaluativas del sistema de control, así como de las funciones asignadas en los diferentes niveles. El control fiscal, voluntariamente aceptado como instrumento extrínseco, ya no solamente como garante de seguridad frente a la base social sino también ante la Sociedad y el Estado, presenta una responsabilidad directa en la institución de la Revisoría Fiscal, centrándose allí el manejo técnico de la función y la delegación estatal; a su vez, el complejo administrativo, en tanto disponga de adecuadas herramientas de control interno, contribuirá a un mejor cumplimiento de las acciones de control fiscal, pudiéndose observar allí una complementariedad entre ambos tipos de control. Y el control social, como elemento caracterizador de la cultura empresarial cooperativa, indica una delicada misión que exige de sus responsables directos un profundo conocimiento de la institución y del medio en el cual se desenvuelve; su excepcional importancia deviene del hecho de que esta función tiene como objeto realizar un seguimiento a la misión institucional, a sus políticas y a los objetivos de largo alcance; en tal sentido, toda actividad es sujeta de sus análisis; esto es, el control técnico y el control fiscal, finalmente, se ponen al servicio del control social; la eficiencia, la racionalidad, el compromiso y la seguridad son objetivos que pretenden hacer cierto el objeto social de la empresa y conducirla hacia la construcción de su visión de futuro.

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).

Por eso, es hora de avanzar por encima de los simples controles micro—económicos. De lo que se trata es de construir las metodologías adecuadas para ejercerlos. Hoy en día se exige construir nuevos tipos de control, a los que aún no se ha accedido en la experiencia colombiana: esto es, hay que construir un Sistema de Autocontrol General del Sector. Ello implica avanzar hacia la conformación de instituciones de piso superior desde las cuales puedan establecerse mecanismos generales tales como la ética, el arbitramento, el registro, seguimiento estadístico, evaluación de tendencias, alertas tempranas, autorregulaciones prudenciales, etc.

La ética es un asunto de vital importancia para ejercer el autocontrol y coyunturalmente contribuye a mantener vigente la credibilidad del público en el esquema empresarial cooperativo. Sólo la institución de “control social” puede ser efectiva cuando de construir este instrumento se trate. Más allá, habrá que avanzar hacia la conformación de una *Cámara de la Ética*.

En otro sentido, hay que constituir organismos que arbitren las diferencias que se ocasionan en el desarrollo de las actividades societarias. Se entiende que razones de muy diversa índole introducen divergencias sobre asuntos importantes del devenir de las empresas cooperativas, los que deben ser transigidos mediante mecanismos de conciliación. Ya existen las condiciones para constituir un instrumento de este tipo, a manera de *Tribunal de Arbitramento*, que concilie las diferencias que surjan de las relaciones entre las partes.

La cultura del autocontrol exige, pues, no sólo instrumentos internos en cada entidad, sino también instrumentos organizativos y técnicos del propio sector, por lo menos en el nivel regional, que sean promovidos y mantenidos por los organismos de integración. Por lo pronto, una función que hay que asumir de manera autónoma y urgente por parte de los organismos de integración del sector, es el *monitoreo*. Proceso que debe contar con apoyo decidido del Estado. Desde el punto de vista de las prácticas económicas, puede definirse el *monitoreo* como la recopilación sistemática de información, así como su consolidación, análisis y verificación, para el cálculo de indicadores específicos y estratégicos de un determinado sector, con el fin de identificar acciones u omisiones que puedan poner en riesgo la utilización de los recursos o el desenvolvimiento adecuado de sus operaciones.

En cierta medida el primer nivel de supervisión de que trata la normativa de la Superintendencia de Economía Solidaria se refiere al monitoreo que ejerce el Estado sobre sus vigilados, a fin de estimar su comportamiento general. El monitoreo es esencial para ejercer el autocontrol sectorial y debe ejercerse por sus organismos de representación. En el cumplimiento de esta función, habrá que hacer acuerdos con los organismos de supervisión del Estado, sobre todo en cuanto a oportunidad de información, intercambio de la misma y recepción de recomendaciones de los órganos de representación. Algunas propuestas para avanzar en la dirección comentada, son:

Primera. Los 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 dar oportunidad a desarrollar estos principios, el Decreto 2150 de diciembre de 1995 eliminó limitantes y otorgó funciones a las cámaras de comercio para que, por delegación estatal, realizaran la gran mayoría de registros constitutivos. Empero, estos procesos, para el caso de empresas de economía solidaria, se fueron enredando con ocasión de la promulgación de normas que de nuevo los entregaron a los órganos de supervisión. Recientemente, el Decreto 19 de 2012, trasladó definitivamente los registros que estaban a cargo de la Superintendencia de Economía Solidaria hacia las cámaras de comercio, a la vez que eliminó del ordenamiento jurídico el registro de los libros contables. Los registros de actualización presentan condiciones similares: en algunos casos procedían en las cámaras de comercio y en otros en las superintendencias. Aunque se expidió el Decreto 19/2012 todavía hay dudas en la Superintendencia de Economía Solidaria sobre su función registral, especialmente en lo concerniente a las cooperativas con actividad financiera, lo que conlleva, en muchos casos, a una situación de indefinición administrativa por la tardanza en la posesión de cuadros directivos. Para lograr una acción adecuada en este campo, se propone:

a) Establecer un acuerdo –con base en estudios técnicos rigurosos– para ir haciendo el tránsito de los registros constitutivos, disolutivos, liquidatorios y de libros 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.

b) 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.

## Segunda. Niveles 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. Es por esto que la Ley 454 de 1998 (artículo 36) estableció que:

*“Parágrafo 1º. El Gobierno Nacional podrá determinar niveles de supervisión para el ejercicio de las funciones aquí previstas.*

*Parágrafo 2º. En desarrollo de sus facultades de inspección, vigilancia y control, la Superintendencia de la Economía Solidaria podrá apoyarse parcialmente, para la obtención de colaboración técnica, en organismos de integración de las entidades de Economía Solidaria, en instituciones auxiliares de la Economía Solidaria o en firmas especializadas”.*

Los niveles de supervisión ya estuvieron definidos desde 1999 (Decreto 2159 de noviembre 4 de 1999) y precisados en la Circular Básica Jurídica de 2008 (actualizada recientemente en esta materia). Al respecto, se propone:

- Revisar en extenso las disposiciones normativas anteriores, para adoptarse de manera oficial por las demás superintendencias que tengan a su cargo algunas clases de cooperativas. Aconsejamos que se incluya un nivel cuarto para empresas de economía solidaria de pequeño tamaño (con base en variables de activos e ingresos), para facilitar la inserción de una gran cantidad de ellas que no reportan ordinariamente o que simplemente han efectuado procesos de registro en las cámaras de comercio sin avanzar hacia los procesos de control de legalidad.
- En materia de delegación de la fase de la vigilancia en la supervisión, ya se han producido acuerdos desde años atrás, delegando las funciones de reporte financiero en una de los organismos de integración del sector (Confecoop); proceso que ha sido convenido con la Superintendencia de Economía Solidaria y que hasta el momento también se ha efectuado con la Superintendencia de Puertos y Transporte. Proponemos que se evalúe este proceso particular y se defina normativamente la posibilidad de que este elemento de la supervisión, se mantenga en los órganos de integración del sector. Ello, además, permitirá hacer ejercicios de monitoreo y autocontrol desde el propio sector.
- En cuanto a la delegación de la fase de inspección también se han experimentado algunas acciones mediante contratación de firmas privadas (haciendo uso de la directriz del parágrafo 2 del artículo 36 de la Ley 454/98). Evaluados estos procesos, podrían iniciarse convenios para que ciertas áreas dieran cabida a la contratación (de algunos elementos de la fase de inspección) con órganos especializados de la economía solidaria (y si no existieren, pudieran crearse para estos efectos) o con los organismos de integración (adaptando sus estructuras

internas con instrumentos especializados). Hay muchas experiencias internacionales que han demostrado validez de la propuesta.

Tercera. Clases de supervisión:

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 cooperativa.

En un estudio preparado por el Departamento Nacional de Planeación para formular la Visión Colombia 2019 (DNP, 2005, 4) y relacionado con los temas de supervisión, se lee:

*“En particular, el modelo colombiano de superintendencias presenta los siguientes problemas: i) origen casuístico de las instituciones, sin una línea conceptual conductora; ii) desnaturalización de la función de inspección, vigilancia y control, la cual cohabita con funciones administrativas de naturaleza muy diferente, como la de llevar registros o ejercer competencias jurisdiccionales, que dispersan a las entidades de su verdadera misión; iii) exceso de supervisión subjetiva, es decir, centrada en los sujetos y no en la actividad que estos realizan; iv) supervisión sobre actividades que no lo ameritan por no involucrar operaciones sensibles de la actividad económica o social, pero que sí implica costos de transacción a los vigilados, como en el caso de la vigilancia sobre las organizaciones de la economía solidaria pertenecientes al sector real; v) tendencia de las superintendencias a cumplir funciones de los jueces, inducidas por la ineficiencia de nuestro sistema judicial; vi) duplicidad y traslape de funciones entre las diferentes superintendencias, como en el caso antimonopolios; vii) excesiva centralización; y viii) diversidad de capacidad y eficiencia para atender y entender problemas similares”.*

Estos elementos definitivamente fueron orientadores al momento de la producción del Documento Conpes sobre Economía Solidaria (3639 de 2010), en el cual –al tratar los temas de supervisión– se conceptúa que el modelo de supervisión para estas organizaciones se percibe en dos ámbitos: supervisión subjetiva y supervisión objetiva. El diseño institucional propuesto por el artículo 147 del Decreto 2150 de 1995 y la Ley 454 de 1998, al eliminar el control concurrente distribuye la labor de supervisión subjetiva en todas las superintendencias, generando diversas dificultades, entre ellas la indefinición del alcance de la supervisión subjetiva, la dispersión institucional de la supervisión y la insostenibilidad financiera del esquema de supervisión.

Las limitaciones descritas anteriormente 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.

El Ejecutivo presenta una clara intencionalidad respecto del tema: disminuir la intensidad de la supervisión subjetiva y concentrarse en la supervisión objetiva. Llevar a cabo este propósito deberá conducir a establecer una política pública que no sólo afecte los procesos de supervisión de la economía solidaria sino el conjunto de entes económicos del país.

El Decreto 19 de 2012 debía haber producido una normativa precisa para dar respuesta a estas dificultades institucionales, pero solo se limitó a los aspectos registrales ya comentados. La tendencia principal que se percibe en materia de supervisión estatal es hacia aspectos estrictamente técnicos (relacionados con diferentes factores de riesgo); de modo que avanzar en el ejercicio de la supervisión subjetiva no va a ser el centro de las preocupaciones del sistema de supervisión. En tal sentido, solo quedan las posibilidades que brinda el sistema de autocontrol propio del sector. Habrá que insistir en la producción de normas para la delegación paulatina de los elementos de la supervisión subjetiva hacia órganos de integración del cooperativismo: ello supondrá una metodología base de coordinación y de reportes a los organismos especializados en la supervisión objetiva.

Cuarta. 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. Algunas enunciadas en este documento, a conformarse en los ámbitos regionales y organizacionales, son: Cámara de Ética, Tribunal de Arbitramento (o Centro de Conciliación especializado en Economía Solidaria) y fortalecimiento de los órganos de control social.

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.

En términos de política normativa, todas estas variables en materia de supervisión implicarán ajustes en la Ley 454 de 1998, en las normas de funcionamiento de las superintendencias, en la determinación clara de niveles y tipos de supervisión, y –en consecuencia– precisiones en normativas de detalle contenidas en las Circulares Básicas.

## **Orientaciones para una política pública de beneficio tributario**

Desde los años 60, el cooperativismo latinoamericano discute el tema de los beneficios tributarios, en la medida en que las coyunturas macro-económicas iban

manifestando posiciones mediante las cuales los Estados declinaban su posición paternalista y se sumaba a las nuevas tendencias contributivas que se pregonaban. Muy diversos debates se dieron en los años 70 respecto de la necesidad de introducir en los ordenamientos tributarios nacionales conceptos de no sujeción y favorabilidad, pero solo algunos gobiernos llegaron a plasmarlo en sus normativas tributarias. Debido a la tendencia creciente por parte de gobiernos que se han plegado a las estrategias de modernización implantadas por políticas neoliberales y de reordenamiento de fuerzas mundiales, la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) llamó la atención sobre la necesidad de emprender acciones de defensa de la naturaleza socioeconómica de las cooperativas en cuanto al tema impositivo. Para comienzos del siglo, la ACI creó un comité especial de estudio de esta situación y varios de los movimientos cooperativos americanos que la integraron, particularmente los ubicados en los países del sur de América, afectados por el Mercosur, lo han colocado en su agenda diaria, en sus acciones de representación, para hacer posible que los gobiernos acepten la tesis de tratamiento especial.

En Colombia el tema ha sido álgido y en toda coyuntura de reforma tributaria de nuevo se pone sobre la mesa el tema de las exenciones al cooperativismo. Por eso, ahora que se ha puesto en consideración del Congreso de la República un nuevo proyecto de reforma al estatuto tributario, se da la oportunidad para la defensa jurídica de la naturaleza socioeconómica de las cooperativas, para que en los próximos años las relaciones entre el Estado y el Cooperativismo sean más fluidas y sinérgicas.

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. Esta especial consideración de la Constitución se encuentra en directa relación con las definiciones de la *Declaración sobre la Promoción de las Cooperativas*, adoptada por la Conferencia de la Organización del Trabajo –OIT–, en la que se expresa que “*los gobiernos deberían establecer una política y un marco jurídico favorables a las cooperativas y compatibles con su naturaleza y función*”.

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 valor a los factores 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 estable-

cimiento 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.

De estas definiciones se concluye que la renta, en el sentido de excedente económico (utilidad o ganancia), tiene por objetivo dar un mayor valor a los factores intervinientes en el proceso productivo, otorgándosele –en las sociedades predominantemente capitalistas– la función de maximizar el factor capital. Esto es, la utilidad servirá para remunerar los factores de producción y no para aplicarse en beneficios sociales entre los emprendedores. En tal sentido, la utilidad tiene la función exclusiva de producir un aumento en el patrimonio del emprendedor o en el de la misma organización empresarial, lo cual, en el evento de su disolución, se traducirá, finalmente, en mayor enriquecimiento patrimonial del primero. En consecuencia, las cooperativas, y demás organizaciones de economía solidaria, no producen un excedente económico que tenga por objetivo aumentar el patrimonio de los asociados o del propio emprendimiento, por lo cual no existe para ellas, en sentido estricto, renta económica. Y, por tanto, no existe una base gravable sobre la cual establecer el impuesto.

La definición de cooperativa que hace la Ley 79 de 1988 reconoce la naturaleza endógena de las operaciones económicas del emprendimiento cooperativo, estableciendo el binomio asociado-usuario y dándole la misión de intervenir la comunidad en seguimiento del principio de responsabilidad social. Esta fórmula legal recoge el espíritu de la cooperación universal, y es plenamente avalada por las Cortes. Desde 1982 el Consejo de Estado había advertido que *“el criterio que ha imperado en nuestras cortes de justicia para establecer y diferenciar una entidad que no tiene ánimo de lucro, de una que sí lo tiene, es el de la distribución o reparto de utilidades a sus miembros”*. De modo que se concibe a una entidad sin ánimo de lucro cuando los excedentes obtenidos por ella nunca se distribuyan entre sus miembros, es decir que no pueden ser repartidos ni cuando un miembro se retira, ni al final del ejercicio contable ni cuando la entidad se liquida.

Tomando en cuenta estas consideraciones resulta necesario que en el Estatuto Tributario colombiano se haga caso de la naturaleza particular de las operaciones económicas que efectúan las cooperativas con sus asociados. En consecuencia, a continuación se definirán los términos de una propuesta para dicha reforma.

## **Propuesta sobre impuesto a la renta**

Tomando en cuenta la clara definición del *hecho generador* que se expresa en el texto anterior y ante la presencia de elementos que contravienen los principios de tributación, respecto de la obligación a que se someten a las cooperativas y otras entidades de economía solidaria, se propone incluirlas en el listado de personas jurídicas **NO SUJETAS AL IMPUESTO DE RENTA**, mediante dos argumentaciones principales:

a) Las cooperativas y demás entes de economía solidaria, por naturaleza, independientemente de la actividad económica que realicen, no clasifican dentro de las personas jurídicas contenidas en el hecho generador del impuesto.

b) Se vulnera el principio de igualdad, previsto en la Constitución Política, al excluirseles del listado de personas jurídicas no sujetas del impuesto, ya que allí se encuentran inventariadas las organizaciones que cumplen con la condición de **NO PARTICIPAR DEL HECHO GENERADOR DEL IMPUESTO**.

## **Propuesta sobre el impuesto a las ventas**

El concepto *ventas* sólo es aceptado en la doctrina cooperativa respecto de las operaciones que se realicen con no asociados. En tal sentido, la ley debería considerar una normativa que incluya como no sujetos del impuesto, a las transacciones de la cooperativa con sus asociados.

## **Propuesta sobre la retención en la fuente**

Deberá quedar expresamente indicado en el Estatuto Tributario que ante la inexistencia del hecho generador, las operaciones de las cooperativas con sus asociados o la prestación de servicios de estas a terceros, siempre y cuando estén definidos en su norma estatutaria, así como las operaciones entre las entidades de economía solidaria (activas o pasivas), en seguimiento de la norma sobre acto cooperativo (L. 79/88, art. 7) **NO SON SUJETAS DE RETENCIÓN EN LA FUENTE**.

## **Propuesta sobre gravamen a movimientos financieros**

Tal como se ha señalado por los diferentes gremios económicos, los analistas de la economía y demás fuerzas de la opinión pública, mantener un gravamen a los movimientos financieros resulta completamente oneroso para el propósito general de mejorar las condiciones socioeconómicas del país y hacerlo competitivo. Por esta razón la Ley 1430 de 2010 estableció un plan de desmonte, eliminándose la obligación a partir del 1º de enero del 2018. Entre tanto, debe indicarse claramente que las operaciones realizadas por los asociados de las cooperativas **NO ESTÁN SUJETAS A TAL GRAVAMEN**.

## Orientaciones para una política pública relacionada con pactos por el desarrollo territorial

Ley 454 de 1998

Sea lo primero indicar que la Ley 454 de 1998 se extendió en ampliar formulaciones sobre este tema, a partir de la identificación de los fines de la economía solidaria (artículo 5), entendiendo como uno de ellos: *“Participar en el diseño y ejecución de planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social”*.

Los artículos 8 a 12 de esta ley, como ya se advirtió, identifican las siguientes orientaciones:

a) Las actividades de las empresas de economía solidaria deben vincularse a procesos de desarrollo territorial y sus programas de promoción de la cultura solidaria se armonizarán con los que tengan alguna similitud en los planes territoriales de desarrollo.

b) Las empresas de economía solidaria podrán participar en el proceso de planeación territorial, en especial para introducir en ellos programas que beneficien e impulsen de manera directa la participación y desarrollo de su comunidad, coherente y armónico, con el desarrollo y crecimiento territorial. En todo caso, 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.

c) Los entes territoriales podrán apoyar, en su radio de acción específico, los programas de desarrollo de la economía solidaria. De igual manera podrán establecer lazos de relación con los organismos de segundo y tercer grado e instituciones auxiliares de su ámbito territorial, en procura de establecer programas comunes de desarrollo, contribuir con los programas autónomos de desarrollo del sector o introducir estos en los planes, programas y proyectos de desarrollo territorial. En todo caso los entes territoriales podrán apoyar los organismos especializados en educación solidaria de su ámbito territorial, en cumplimiento de su objeto social. Así mismo, podrán propiciar la labor que en este sentido realicen las universidades o instituciones de educación superior.

d) Las organizaciones de la economía solidaria trabajarán por el desarrollo sostenible de las comunidades de su ámbito territorial, con base en políticas aprobadas por los entes administrativos competentes y consejos territoriales de planeación.

En tal sentido, se propone producir un Acto Administrativo que precise los alcances de la declaratoria expresada en la Ley 454/98 y que oriente las relaciones de las administraciones públicas locales y regionales, en las materias definidas en la ley.

## ***Pactos por el desarrollo local***

De lo indicado en la Ley 454/98 se colige que el sector de la economía solidaria debe concebirse como un aliado de especial importancia para el Estado, en sus propósitos de desarrollo social, cultural y económico de sus respectivos territorios y comunidades. Siendo la economía solidaria una fuerza propulsora del desarrollo local, estas alianzas pueden concretarse en la formación de PACTOS LOCALES POR EL DESARROLLO, los cuales consultarán los intereses de ambos actores (Estado y sector), las áreas de intervención, los mecanismos de participación y los compromisos (especialmente económicos) de las partes.

En tal sentido, se propone producir un Acto Administrativo que oriente la producción de estos pactos (regionales, microregionales o locales), precisando sus alcances.

## ***Postura frente al fomento***

En los órdenes nacional, regional y local, pudiera acordarse una suerte de mecanismos de relacionamiento del Estado con las empresas cooperativas (y en general de economía solidaria), por el cual se adopten unas determinadas posturas del primero en materia de promoción y fomento.

Esta postura debe contemplar los siguientes principios generales:

a) Ante un eventual proceso de acompañamiento a un emprendimiento social, en seguimiento de la función promocional del fomento, los agentes gubernamentales deben separar las funciones de fiscalización de las de fomento, evitando que la acción se convierta exclusivamente en un ejercicio controlador del presupuesto destinado.

b) Los programas tendientes a acompañar a las comunidades o a los emprendedores sociales, deben partir del entendido que se trata no de una intervención sobre las comunidades sino de un proceso de colaboración para resolver, sobre bases autogestionarias y participativas, acuciantes problemas económicos y sociales, con propósitos de autodependencia y sostenibilidad. Esto implica no confundir estas intervenciones con simples acciones de bienestar social que conducirían, necesariamente, a la presencia de un intervencionismo directo de los agentes en el proceso organizativo de la comunidad, reemplazando su capacidad autogestionaria.

c) Cuando se producen acciones de fomento de empresarismo social, no se puede confundir la forma empresarial a adoptar. A veces se cometen errores irreversibles, cuando el funcionario no descubre la forma empresarial adecuada y orienta a los emprendedores hacia instrumentos jurídicos que no dan sostenibilidad.

d) El fomento estatal debe respetar la autonomía de las organizaciones y las comunidades. Es preferible la inexistencia de estos programas de fomento a cambio de que se disminuya en el emprendimiento su independencia, autonomía y esfuerzo propio.

e) El éxito de los emprendimientos cooperativos –además de poder ser gestores de desarrollo local y bienestar humano, y mantener el principio de la autogestión y la sustentabilidad– está dado por su capacidad autonómica. Esto es, por la capacidad que tengan los grupos gestores por responsabilizarse de su propio proyecto, por decidir sobre el futuro del mismo.

En última instancia, situaciones como la de no comprender que los emprendimientos cooperativos son formas de sostenibilidad económica de las comunidades y de los grupos de gestores, que deben tener una estructura jurídica adecuada a sus propósitos inmediatos y futuros y que deben ser paulatinamente administrados por los propios interesados, indefectiblemente van a confluir en hechos de insostenibilidad productiva y organizativa.

Para dar cumplimiento a tales principios, se recomienda que el Estado propenda por impulsar instituciones e instrumentos de fomento con amplia participación comunitaria, que se encarguen de hacer sostenibles los proyectos económicos.

Una acción de fomento, en consecuencia, debe establecerse –primeramente– en el nivel local. En ella tendrán representación los agentes externos y los representantes de los emprendimientos beneficiados. Las acciones de fomento estatal, podrían tener en cuenta los siguientes aspectos:

- a) Realizar estudios socioeconómicos que precisen la viabilidad de un determinado emprendimiento;
- b) Capacitación de gestores y comunidades;
- c) Acompañamiento y orientación de las acciones organizativas;
- d) Contribuir con la gestión controladora del Estado;
- e) Formar el voluntariado del emprendimiento social; y
- f) Proponer mecanismos de trabajo en red.

## **Conclusión**

No hay que olvidar que las relaciones entre el Estado y el cooperativismo están mediadas por propósitos comunes, los cuales se encuentran en función de la generación de mejores condiciones de vida para los ciudadanos. Pero estas relaciones están determinadas por coyunturas socioeconómicas que les introducen sus particularidades.

La coyuntura actual exige un reacomodo de las relaciones entre estos dos agentes de la vida nacional, en un ambiente que exige una mayor intervención para romper las estructuras de pobreza que mantienen a Colombia en una condición

cuasiperenne de conflicto social radicalizado y en una posición de desventaja dentro del concierto económico mundial. Entretanto, los gobiernos se han propuesto establecer acuerdos bilaterales y multilaterales con otros países, con el objeto de incentivar los procesos productivos, en la búsqueda de alternativas que contribuyan al elevamiento de los indicadores básicos económicos, generándose un conjunto de políticas para la internacionalización, las cuales determinan ajustes en otras políticas públicas y en las normativas tradicionales.

El cooperativismo no puede sustraerse del entorno económico en el cual se desenvuelve, a pesar de su carácter esencialmente endógeno. De múltiples maneras el proyecto cooperativo se ve afectado por las tendencias generales de la economía, pero si encuentra en el Estado un aliado indiscutible, podrá no sólo equilibrar las fuerzas internas sino también contribuir con este en el adecuado desarrollo de sus perspectivas macroeconómicas. Dentro de esta perspectiva pueden entenderse también las declaraciones sobre políticas públicas cooperativas que han firmado representantes de los gobiernos y parlamentarios en el marco de los encuentros internacionales de la ACI-Américas. Por eso hoy se ofrece un buen escenario para ordenar la acción cooperativa y para producir políticas públicas estructurales que faciliten dicha acción.

El Estado (pero por sobre todo sus estructuras de gobierno) debe generar mayores espacios de articulación y reconocimiento del sector cooperativo como un actor social con el cual puede desarrollar iniciativas compartidas, comprendiendo también su naturaleza socioeconómica específica.

Sobre la base de ese entendimiento deberán 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, transformándose la dinámica de desarticulación que han caracterizado dichas interacciones durante los últimos lustros.

En una condición en la cual las políticas públicas nacionales para el cooperativismo están extremadamente limitadas, se exige una integralidad en su formulación y no podría pensarse exclusivamente en formularlas para el objeto exclusivo de contribuir a la mejor inserción del sector en el mundo de la internacionalización económica. La integralidad, como se ha expuesto en este documento, significa un acuerdo bilateral para establecer disposiciones muy variadas (centradas en políticas de fomento, normativas y de supervisión) que reacomoden la relación Estado-cooperativismo y permitan al segundo una mayor dinámica, un mejor ejercicio productivo y un paulatino acercamiento a los fundamentos últimos de su gestión empresarial<sup>8</sup>.

---

[8] Notas del compilador: ello implica también una mayor responsabilidad por parte de los líderes del accionar del sector cooperativo. Esto entra en consonancia con la visión de la coconstrucción de políticas públicas que se fomentan desde la literatura especializada (Vuotto, 2007).

## Bibliografía

- Boisier, S. (1986). *Palimpsesto de las regiones como espacios socialismo construidos*. En: Territorio, espacio y sociedad. Santiago de Chile: Pehuen.
- Cracogna, D. (1986). *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.
- DNP (2010). Documento CONPES 3639 de 2010. Bogotá: DNP
- \_\_\_\_\_ (2005). *Un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos*. Extraído de <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=jN7yIfHyLPg%3D&tabid=1089>
- 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
- Marín, L. E., Marín, E., Ospina L. F., Zabala, H. (1995). *Vigencia y constitucionalidad de la legislación cooperativa colombiana*. Medellín: Coimpresos
- Martínez, J. (2008). *Políticas públicas y economía solidaria en Colombia*. Trabajo presentado en el Segundo Encuentro Nacional de Pedagogía y Educación Solidaria. Bogotá: Dansocial.
- Ruíz, D., Cadenas C. E. (2005). *¿Qué es una política pública?* Extraído el 30 de junio de 2012 de [http://www.crefal.edu.mx/crefal2012/index.php?option=com\\_weblinks&view=category&id=139&Itemid=75&limitstart=40](http://www.crefal.edu.mx/crefal2012/index.php?option=com_weblinks&view=category&id=139&Itemid=75&limitstart=40)
- Salinas, A. (1954). *Derecho cooperativo*. México: ECLAL.
- 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. Medellín: UCC.
- Zabala, H. (2007). *Asociatividad, redes sociales y desarrollo local*. En: Revista Unircoop., vol. 5. 1, junio.