Pertinencia de la regulación prudencial de los fondos de empleados en Colombia

Ministerio de Trabajo
Organizaciones Solidarias
Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias

Universidad Santo Tomas
Primer Claustro Universitario de Colombia

PERTINENCIA DE LA REGULACIÓN PRUDENCIAL DE LOS FONDOS DE EMPLEADOS EN COLOMBIA

Carlos Julio Martínez Becerra
Jorge Alfonso Sastoque Poveda
Juan Fernando Álvarez Rodríguez
Mónica Andrea Rueda Galvis
Rafael Augusto Mantilla Flórez

Organizaciones Solidarias
Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias

Universidad Santo Tomas
Primer Claustro Universitario de Colombia

ORGANIZACIONES SOLIDARIAS

Luis Eduardo Otero Coronado
Director Nacional

Rafael Antonio González Gordillo
Subdirector Nacional

Mario Antonio Moreno López
Director Técnico de Investigación y Planeación

Juan Pablo Alzate Meza
Director Técnico de Desarrollo de las Organizaciones Solidarias

Marisol Viveros Zambrano
Coordinadora de Educación e Investigación

Rosa Yelena Granja Rodríguez
Coordinadora Grupo Gestión

Suroccidente Supervisora
Gemma del Pilar Cañón Garzón

Profesional Especializado
Grupo Gestión Centro Oriente

CONSEJO EDITORIAL

P. Carlos Mario Alzate Montes, O.P.
Rector General

P. Eduardo González Gil, O.P.
Vicerrector Académico General

P. Luis Francisco Sastoque Poveda, O.P.
Vicerrector Administrativo y Financiero General

P. Érico Juan Macchi Céspedes, O.P.
Vicerrector General de Universidad Abierta y a Distancia

Henry Borja Orozco
Director de la Unidad de Investigación

Fr. Javier Antonio Hincapié Ardila, O.P.
Director del Departamento de Publicaciones

María Paula Godoy Casasbuenas
Editora

GRUPO INVESTIGACIÓN

Carlos Julio Martínez Becerra Ph.D.
Decano Facultad de Economía
Supervisor

Rafael Augusto Mantilla Flórez
Coordinador

Jorge Alfonso Sastoque Poveda
Docente - Investigador

Juan Fernando Álvarez Rodríguez
Docente - Investigador

Mónica Andrea Rueda Galvis
Docente - Investigadora

Andrea Johanna Lopez Ruiz
Asistente de investigación

Margoth Hernández Quitián
Asistente de investigación

Rolfi Serrano Camelo
Asistente de investigación

Xitong Zhang
Asistente de investigación

ISBN: 978-958-631-768-9
Hecho en el depósito que establece la ley
© Derechos Reservados
Universidad Santo Tomás

Diseño y diagramación:
Liliana Plazas Neira

Revisión de Textos:
Emma Ariza

Fotografías:
Departamento de Publicaciones
Carrera 13 No. 54 - 39
Teléfonos: 249 7121 - 235 1975
Correo electrónico: editorial@usantotomas.edu.co
Bogotá, D.C., Colombia - 2012

TABLA DE CONTENIDO

Agradecimientos 5

Consideraciones necesarias 7

Capítulo 1. Referentes de la investigación 13

Capítulo 2. Solidaridad y cooperación como parte del sistema económico 23

Epistemología de las ciencias económicas, una aproximación desde la economía social 23

Capítulo 3. Marco referencial de la economía solidaria 35

Hacia otras formas de hacer economía 35

Consolidación conceptual de la economía solidaria 37

Apuntes para caracterizar a los fondos de empleados 48

Notas sobre autonomía y control 71

Regulación prudencial 74

Capítulo 4. Marco histórico, jurídico y normativo de los fondos de empleados 81

Surgimiento 81

Evolución de la normatividad 84

Análisis de la legislación 88

Capítulo 5. Estudio de percepción 95

Distribución de los fondos de empleados 95

Diseño del instrumento de percepción 101

Hallazgos a través del instrumento de percepción 101

Capítulo 6. Entrevistas estructuradas con expertos del sector solidario 115

Criterios de selección y contenidos 115

Personalidades del sector solidario entrevistadas 116

Análisis de entrevistas 116

Capítulo 7. Análisis DOFA de los fondos de empleados 123

Conclusiones y sugerencias 131

Referencias Bibliográficas 141

Índice de gráficos, cuadros y tablas 151

Anexos 153

AGRADECIMIENTOS

El grupo de trabajo agradece a la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y a la Universidad Santo Tomás por la oportunidad de realizar la presente investigación y la confianza depositada para dar cumplimiento a los términos del Convenio que viabilizó la cooperación entre las dos entidades en procura de responder el interrogante de investigación inicialmente planteado.

De igual manera agradece a las siguientes personalidades del sector de la economía solidaria, y en particular de los fondos de empleados, cuya opinión ilustrada y aportes fueron fundamentales para el desarrollo de esta investigación: Francisco de Paula Jaramillo, exdirector del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas (Dancoop), excandidato presidencial; Francisco Azuero Zúñiga, exdirector de la Confederación de Cooperativas de Colombia (Confecoop), profesor asociado de la Universidad de los Andes; Rymel Serrano Uribe, de la Universidad Cooperativa de Colombia, Indesco; José Corredor Núñez, exsenador de la República, ponente principal de la Ley Cooperativa; Hernando Vélez Uribe, director general de la Asociación Nacional de Fondos de Empleados (Analfe); Gerardo Mora Navas, exdirector de Analfe, gerente general de la Cooperativa y Seguro Funerario (Coopserfun); Luis Humberto Ramírez Barrios, A & C Revisoría Fiscal, especializada en el sector solidario; Alejandro Mayorga Sandoval, del Centro de Investigación y Capacitación Cooperativa (Cincop); Alberto García Müller, consultor internacional del sector social y solidario; Hernando Zabala Salazar, profesor de Economía Solidaria, Universidad Luis Amigó.

Este agradecimiento se hace extensivo tanto a los gerentes y directivos de los fondos que aportaron su experiencia y conocimiento en el estudio de percepción y en los estudios de caso de sus entidades como a la Unidad de Proyección Social y a la Vicerrectoría de Universidad Abierta y a Distancia de la Universidad Santo Tomás.

CONSIDERACIONES NECESARIAS

PROCESO DE INVESTIGACIÓN

La Unidad Administrativa Especial de Economía Solidaria y la Universidad Santo Tomás, Facultad de Economía, en ejecución del Convenio N° 020 de 2011 suscrito entre las partes, realizaron la presente investigación sobre la pertinencia de la ampliación de la regulación prudencial en los fondos de empleados en Colombia.

Como un primer insumo para la investigación se analizó la evolución de la legislación existente en Colombia para el sector solidario en general y para los fondos de empleados en particular. Este trabajo se apoyó en literatura relacionada con la economía social, en un estudio de percepción y en entrevistas estructuradas con personalidades del sector solidario, lo que permitió extraer los conceptos básicos en la materia. La percepción del sector, en conjunto con la experiencia y el conocimiento de los expertos, permitieron detectar los principales problemas que afectan a los fondos de empleados, en especial, los riesgos que enfrentan para garantizar su permanencia como entidades de la economía solidaria.

La encuesta de percepción fue aplicada a personal de los estamentos directivos, administrativos y de control social de los fondos de empleados, seleccionados aleatoriamente. Para una mayor representatividad, se extrajeron opiniones básicas sobre el control y la protección que se debe otorgar a los ahorros de los asociados a fondos de empleados y la capacidad que deben tener estas organizaciones en un entorno de riesgo local e internacional.

CONTENIDO DE LA INVESTIGACIÓN

What is government itself but the greatest of all reflections on human nature? If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary.
James Madison, *The Federalist*, 1788

La regulación prudencial es la normatividad que rige el funcionamiento de los intermediarios financieros e instituciones que manejan los ahorros y recursos de las personas.

Contrario a la propensión neoliberal de reducir el papel económico del Estado, en medio de la crisis económica hoy se precisa su intervención positiva. En cuanto a la supervisión y control, como garante de la primacía del interés general sobre el particular, los actuales sistemas contables se han limitado ante la globalización e internacionalización y la aparición de novedosos instrumentos financieros, a cuyo amparo se permiten transar ingentes capitales sin su adecuado registro y sin que el público tenga conocimiento sobre su origen ni destino.

En teoría, el intermediario financiero valida a nombre de la sociedad el espíritu emprendedor y dispone de capacidad para decidir quién y cómo usar el ahorro, el cual debe tender a la satisfacción del bien común, pues de su asignación depende no solo la generación de riqueza, sino también su distribución y apropiación.
La regulación no solo se restringe a vigilar indicadores de solvencia y estabilidad financiera, sino que debe permitir que todos sus agentes asignen los recursos en forma eficiente, calificada y diáfana, apoyada en la observación de los involucrados con base en la mayor transparencia y democracia institucional posibles.

La regulación prudencial es uno de los principales problemas que enfrentan las instituciones de crédito, debido a que la complejidad de

los factores involucrados en su determinación la hacen difícil de implementar en forma de políticas que eleven los indicadores de regulación. La falta de una adecuada regulación prudencial genera costos de oportunidad para la sociedad y las instituciones por lo cual dichas pérdidas acarrean problemas a las instituciones al producir inestabilidad en la fuente de recursos, incumplimiento de metas, pérdidas financieras y de capital. Además, la carencia de una regulación prudencial tiene efectos sobre los niveles de capital humano y social y, por ende, en el crecimiento y desarrollo económico.

Las investigaciones se han concentrado en cuantificar el efecto de algunos determinantes de la regulación prudencial bajo escenarios particulares y estáticos. Estos desconocen la definición de regulación prudencial en la que deben involucrarse factores individuales, socioeconómicos e institucionales que interactúan dentro de las decisiones adoptadas por los fondos de empleados y que evolucionan con el paso del tiempo. Así, la cuestión básica de ampliar la regulación prudencial, no está solo relacionada con la magnitud de su efecto individual, sino con el riesgo y los factores que inciden sobre sus determinantes, los cuales constituyen la base para elaborar políticas eficaces con el fin de garantizar los recursos encomendados.

En tal sentido, el objetivo del presente estudio intenta determinar los factores que inciden sobre la probabilidad de riesgo y la necesaria aplicación de controles para prevenirlo. Un marco legal apropiado para las operaciones financieras es un apoyo significativo para minimizar los problemas del sector solidario. La historia reciente muestra que la ausencia de normas prudenciales en áreas clave condujo al fracaso de connotadas instituciones crediticias. Con normas claras y fácilmente controlables, se estimula su mejor administración y facilita el trabajo de supervisión.

Una debilidad observada en algunas instituciones solidarias financieras, especialmente cooperativas, es que operan por debajo de los estándares de la regulación prudencial. Algunos países consideran suficiente que una sola regulación general abarque todos sus intermediarios financieros, pero en otros, los aspectos operacionales se relegan a simples decisiones de supervisión y control.

El presente trabajo consta de siete capítulos. El primero contempla los referentes de la investigación, donde se establecen la justificación, las premisas, los objetivos y la metodología del estudio. En el segundo, se presenta el marco teórico del trabajo, en el cual se interpreta la solidaridad y la cooperación como parte del sistema económico, observación hecha desde la visión epistemológica de una economía social que permita establecer otras formas de hacer economía, y que incorporen el interés mutuo, el interés general y el interés público.

El capítulo 3 establece el marco referencial de la economía solidaria, donde se organizan los conceptos sobre la materia y se apuntan importantes caracterizaciones de los fondos de empleados. De igual manera, se hace un análisis sobre los temas generales de la autonomía y el control y se define la regulación prudencial de los fondos de empleados y su historia.

El capítulo 4 está dedicado a analizar el marco conceptual en que desarrollan su actividad los fondos de empleados desde sus lineamientos histórico, jurídico y normativo.

En el capítulo 5 se describe la información recopilada según las variables estudiadas y se exponen los resultados de los modelos de medición según la aproximación estadística realizada, a fin de conocer la opinión de los dirigentes de los fondos. Dicha opinión es

complementada, en el capítulo 6, con el análisis de las entrevistas con personalidades del sector solidario para así conocer sus apreciaciones sobre la necesidad de nuevos esquemas de control, y su ampliación o modificación para el fortalecimiento de los fondos de empleados.

En el capítulo 7 se realiza un análisis DOFA con el objetivo de conocer las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas que se ciernen sobre los fondos de empleados.

Por último, se formulan las conclusiones y sugerencias que se derivan del estudio realizado.

Por fuera de la investigación, y como anexos, se exponen dos estudios de caso seleccionados que recogen la experiencia de fondos de empleados que mutaron su estructura jurídica original e ilustran las condiciones en las que entidades similares podrían incurrir ante la eventualidad que se viesen abocadas a un entorno cambiante.

Igualmente, como anexos, se analizan el Decreto 3381 y la actual regulación prudencial de la actividad de los fondos de empleados en Colombia.

CAPÍTULO 1. REFERENTES DE LA INVESTIGACIÓN

Juan Fernando Álvarez Rodríguez y Rafael Augusto Mantilla Flórez

JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO

En el diagnóstico de la política de desarrollo empresarial del sector de la economía solidaria, realizado en el Conpes 3639 respecto a los fondos de empleados, se dice encontrar una limitación ante la regulación prudencial de tales organizaciones. En consideración a su figura jurídica y objeto social, así como a los riesgos inherentes a la prestación de servicios financieros a sus asociados, en la práctica iguales a los que afrontan las entidades cooperativas, agrega que la supervisión y regulación de los servicios de ahorro y crédito brindados por estas entidades presentan asimetrías en cuanto al marco bajo el cual operan las cooperativas autorizadas para adelantar actividad financiera, sin la existencia de un criterio técnico justificable.

La Ley 454 de 1998 creó el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (Dansocial), luego, Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (Decreto 4122/2011), como el ente que dirige y coordina la política de promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo empresarial de las organizaciones de este sector de la economía. En tal sentido, ha fijado como uno de los objetivos de su plan estratégico "Fortalecer el sector de la economía solidaria para contribuir a la competitividad, productividad, generación y formalización del empleo", y como estrategia de cumplimiento, "Promover la solidaridad, la cultura ambiental, la formación y la investigación como base para el desarrollo de capital humano y

social" para, a través de investigaciones, brindar insumos para el desarrollo y protección de las organizaciones solidarias.

Por lo anterior, aunado a la limitación expresada en el Conpes 3639 respecto a los fondos de empleados, se determin**ó** la necesidad de adelantar una investigación que permitiera conocer la "Pertinencia de la ampliación de la regulación prudencial para los fondos de empleados sobre su actividad de ahorro y crédito y los campos de acción que tienen, para el desarrollo de este modelo asociativo".

Se consideró entonces oportuno consolidar alianzas con instituciones de educación superior que demostraran su interés en aportar una visión académica en el marco de su proyección investigativa. En concordancia con esta idea, la Universidad Santo Tomás –cuya misión busca promover la formación integral de las personas en el campo de la educación superior mediante acciones y procesos de enseñanza-aprendizaje, investigación y proyección social– responde de manera ética, creativa y crítica para aportar soluciones a la problemática y necesidades de la sociedad y el país.

Adicionalmente, la Universidad se ha interesado en la economía solidaria, vocación materializada en el Instituto de Estudios Cooperativos (Icousta), el Centro de Investigaciones Económicas Louis Joseph Lebret de la Facultad de Economía, la Facultad de Tecnologías en Administración de Empresas de Economía Solidaria y el énfasis social del pregrado en Economía y de las maestrías en Ciencias Economicas y en Protección Social de la Facultad de Economía.

La Universidad Santo Tomás, coherente con su afinidad por la economía solidaria, ha dispuesto recursos humanos, institucionales y financieros para el desarrollo de tal investigación y, en virtud del artículo

355 de la Constitución Política, la Unidad Administrativa Especial de las Organizaciones Solidarias considera pertinente articular acciones con esta Universidad pues ofrece el perfil adecuado para cumplir los objetivos de un estudio que satisfaga la necesidad de información propuesta.

OBJETIVOS

Objetivo general

Analizar la pertinencia y eficacia de la actual regulación prudencial de los fondos de empleados.

Objetivos específicos

- Comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos solidarios por parte de los fondos de empleados.
- Examinar la idoneidad de los servicios que brindan los fondos de empleados en cuanto a la satisfacción de necesidades socioeconómicas de los asociados.
- Verificar la eficacia y eficiencia de los métodos y procesos de control interno establecidos en los fondos de empleados.
- Evaluar los sistemas vigentes de control externo sobre los fondos de empleados.
- Establecer parámetros que redunden en una mejor regulación de carácter prudencial.
- Proponer las modificaciones al dispositivo legal que fuere necesario para instrumentar un mejor sistema de regulación prudencial.

METODOLOGÍA

Generar recomendaciones frente a la regulación de los fondos de empleados implica poseer una definición de su universo, sus peculiaridades y los antecedentes técnicos que justifican o no la toma de una decisión.

En esta investigación, el equipo de trabajo apeló a un método multipropósito en el que se combinó la investigación de tipo cualitativo con la de tipo cuantitativo en un horizonte temporal también polivalente, en cuanto a que no solo se debe realizar un diagnóstico de la situación actual, sino también identificar los hitos jurídicos que la antecedieron y que sentaron las bases de la misma.

Forma de investigación

En rigor, la metodología implementada corresponde a una investigación aplicada, apoyada tanto en los postulados encontrados en la literatura sobre fondos de empleados como en la indagación a expertos en la materia. Con ello no se pretende un relacionamiento matemático entre variables, aun cuando sí su identificación.

Esta metodología de investigación busca una utilidad específica que oriente políticas en torno a la regulación prudencial y cuyas conclusiones den elementos que alimenten la investigación básica.

Técnicas de investigación

En la investigación se combinaron técnicas cuantitativas y cualitativas[1]. Con respecto a las primeras se utilizó con preponderancia la de tipo descriptivo para realizar un diagnóstico de la situación actual en los fondos de empleados e identificar variables que puntualicen su especificidad, pero sin evaluar el peso de cada variable en la explicación del fenómeno o la recomendación propuesta ante la regulación prudencial. De acuerdo con Danhke (1989, en Hernández, Fernández y Baptista, 2006), "los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a algún análisis".

1 Este acápite siguió una orientación documental basada en Ramírez (2004).

En paralelo, pero con menor preponderancia, se utilizó una técnica exploratoria para generar una línea base para futuros estudios. Este enfoque otorga una amplia flexibilidad y permite un mejor acercamiento al fenómeno en estudio. Un hallazgo preliminar de la investigación muestra la escasez de literatura de referencia sobre los fondos de empleados.

Entre las técnicas cualitativas se utilizaron elementos de investigación participativa surtida mediante entrevistas con promotores de la economía solidaria en Colombia y con líderes gremiales con el fin de generar un diálogo reflexivo sobre la materia en estudio.

Una de las características de la observación efectuada fue su carácter transversal, en tanto se procuró obtener información de los grupos de interés que han actuado como determinantes en el desarrollo de los fondos de empleados en el país en sus diferentes momentos históricos.

Finalmente, se documentaron algunos estudios de caso con el fin de identificar experiencias que señalen una dirección en eventos futuros, reconociendo que dichos casos posiblemente no sean rigurosamente replicables, pero sirven para ejemplificar algunos de los elementos en discusión.

Acopio de información

El grupo investigador recolectó información por medio de los siguientes instrumentos:

- Análisis documental. Se buscó identificar los avances de la literatura acerca de los fondos de empleados y temas conexos (sistema macroeconómico, regulación prudencial, análisis jurídico y normativo e historia organizacional, entre otros). En un primer

momento, se procuró fundamentar la investigación sobre la base de los aportes proveídos por otros autores en estos escritos. Sin embargo, la documentación hallada (libros, tesis de grado y artículos de revistas sectoriales) fue insuficiente para precisar la situación de los fondos de empleados. Por ello se precisó recolectar información primaria.

Análisis de campo. Debido a la necesidad de completar una visión rigurosa sobre el estado actual de la regulación prudencial se indagó de forma directa a los actores inmersos en el fenómeno de estudio. De esta manera, la entrevista, la encuesta y la observación fueron las principales herramientas en la consecución de información. Para las entrevistas se identificaron líderes de diferentes grupos de interés próximos al objeto de estudio (gráfico 1.1):

- ✓Funcionarios gubernamentales (principalmente de organismos de supervisión)
- ✓Directivos gremiales (tanto de la actual como de anteriores administraciones)
- ✓Promotores y orientadores de la doctrina solidaria
- ✓Dirigentes políticos
- ✓Funcionarios técnicos
- ✓Académicos (docentes e investigadores)

Gráfico 1.1
Líderes entrevistados

Fuente: Elaboración propia.

- Estudio de percepción. Dada la inexistencia de una línea base para el estudio estadístico de los fondos de empleados, se realizó una encuesta para identificar la percepción de miembros directivos de organizaciones sobre el tema objeto de estudio.
- Observación. Para la identificación de diferentes aspectos de la regulación, sus características y el medio en que se desenvuelven los fondos de empleados se realizó un análisis DOFA con el propósito de conocer la situación real del sector y proponer una estrategia a futuro.

Etapas

Con las anteriores especificaciones, el estudio desarrolló las etapas identificadas en el cuadro 1.1.

Cuadro 1.1
Etapas del estudio

Etapas	Camino desarrollado
Preinvestigación	• Surgimiento de la necesidad de realizar una investigación sobre los fondos de empleados para evaluar la pertinencia de sus normas vigentes • Planteamiento de la investigación (elaboración del proyecto)
Diagnóstico	• Aprobación de la propuesta de investigación • Conformación del grupo de trabajo • Formulación del problema de investigación • Suscripción Convenio 020 de 2011 entre la Universidad Santo Tomás y la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias • Contextualización y acercamiento a la problemática a partir de la documentación existente, elaboración del marco teórico, estado del arte de los fondos en Colombia e información estadística • Metodología, selección de la muestra, margen de error y elementos estadísticos • Aporte de conocimientos y puntos de vista existentes debatidos y acordados en la mesa de trabajo • Discusión - Entrega primer informe
Desarrollo	• Trabajo de campo: recolección de información • Investigación profunda del tema • Desarrollo de las herramientas metodológicas • Validación de la herramienta • Descripción, análisis e interpretación de datos • Análisis de la reglamentación • Discusión - Entrega segundo informe
Conclusiones y propuestas	• Análisis de conclusiones y recomendaciones • Estudio de caso • Elaboración y entrega del informe final

Fuente: Grupo de Investigación Fondos de Empelados (2011).

PREMISAS DEL ESTUDIO

Si bien el presente estudio es una investigación aplicada, su justificación se fundamenta en una aseveración inicial: Contar con una regulación prudencial pertinente configura uno de sus factores críticos de éxito para los fondos de empleados.

Esta premisa se configura en este estudio como una propuesta provisional basada en las conclusiones del Conpes 3639 (2010: 31), donde se estipula:

> La cuarta limitación tiene que ver con los servicios prestados por los fondos de empleados y las asociaciones mutuales y está relacionada con la necesidad de ampliar la regulación prudencial para este tipo de organizaciones en consideración a su figura jurídica y objeto social, así como a los riesgos inherentes a la prestación de servicios financieros entre sus asociados, los cuales son prácticamente iguales a los que enfrentan las entidades cooperativas.
>
> En efecto, la supervisión y regulación de los servicios de ahorro y crédito prestados por este tipo de entidades presentan asimetrías respecto al marco bajo el cual operan las cooperativas autorizadas para adelantar actividad financiera, sin que exista criterio técnico que lo justifique.

Sobre la base de la anterior premisa, objeto de verificación y recomendación en este estudio, se puede postular que los factores críticos de éxito en los fondos de empleados podrían estar en función, entre otras, de una regulación prudencial pertinente y apropiada.

En este sentido, si se identifica la existencia de una regulación prudencial para los fondos de empleados, las conclusiones y recomendaciones finales:

- Plantearán la ampliación o reducción de una regulación prudencial para fondos de empleados
- Optimizarán la existente o
- Complementarán la regulación prudencial con autorregulación

Queda aún por determinar quién establece la regulación prudencial, pues no hay evidencia de que sea el Estado el que deba determinarla. Esta es una veta de investigación pendiente de desarrollar.

CAPÍTULO 2. SOLIDARIDAD Y COOPERACIÓN COMO PARTE DEL SISTEMA ECONÓMICO

Carlos Julio Martínez Becerra

EPISTEMOLOGÍA DE LAS CIENCIAS ECONÓMICAS, UNA APROXIMACIÓN DESDE LA ECONOMÍA SOCIAL

La formación de profesionales en economía social fundamenta su trabajo académico en la teoría económica como soporte teórico para abordar los problemas de la sociedad. En tal sentido, estudia diversos escenarios conceptuales, particularmente el realismo, el idealismo deductivista empírico y el inductivo, pero enfatiza en el humanismo orientador de la economía al servicio del hombre.

Para abordar y sugerir soluciones sostenibles a los problemas económico-sociales se apela a las categorías de análisis de la ciencia económica con el propósito de encaminarlos de manera concreta por las vías de desarrollo económico. Para ello, el análisis del crecimiento económico es fundamental como indicador de la generación de riqueza, pero también como fuente para su distribución en procura del bien-estar y el bien-vivir de la sociedad. Un sustrato social de la distribución humanista está asociado al concepto de Compartir como orientador de la dinámica social.

La crisis de valores derivada de la conducta mercantilista de los agentes económicos se ha convertido en una fuente de reflexión entre los economistas. Para este abordaje, la economía apela al análisis de

hechos y valores. La acción económica, como paso previo al desarrollo, exige que la economía sea un escenario de análisis crítico y de compromiso con la sociedad en los ámbitos local, regional, nacional e internacional. En este proceso de reflexión teórica y de propuestas políticas, el hecho fundamental en economía debe ser la verdad. Por esta razón, un hecho es, en términos epistemológicos, una observación objetiva y verificable (Mourão, 2007).

En los albores de la conocida economía moderna, David Hume examinó la línea tenue entre "hechos" y "valores". Sin embargo, a finales del siglo XX, la posición de la ciencia económica frente a la dinámica de los hechos comparada con los valores ha producido cuatro corrientes: realismo, no cognitivismo, relativismo y escepticismo, controversia que se remonta a las escuelas griegas clásicas (Sayre-McCord, 1988; Brink, 1989; Japiassu, 2000; Mourão 2007: 385). Santo Tomás fundamenta su argumento en "los juicios naturales que rigen los seres". Sin embargo, muchos analistas han considerado que las causas y los hechos son independientes de las entidades que toman decisiones. Actualmente, por ejemplo, podría afirmarse que el concepto de mercado es un eufemismo para ocultar intereses particulares. Para comprender esta afirmación, bastaría asignar nombres a los eventuales afectados por un comportamiento específico de la economía.

Algunos economistas, entre los que se podría mencionar a Malthus y a Ricardo, fueron más cercanos a la visión escéptica de la realidad. Incluso se llega a afirmar que acudir a los valores para explicar el comportamiento de la economía es entrar en el ámbito de no generación de conocimiento; es decir, con los valores no se puede ni crear ni transmitir conocimiento. Sin embargo, por no atender esta necesaria simbiosis, que en términos actuales podría asimilarse a la ética científica, la situación se podría equiparar con la actitud de los

científicos creadores de la bomba atómica que estuvieron divorciados de la destinación dada por los ¨usuarios¨ de ese producto científico para resolver las relaciones de poder en el ámbito internacional con el holocausto japonés en Hiroshima y Nagasaki (Mourão, 2007: 338). Este hecho estuvo precedido por una cruel acción de guerra, como lo fue la operación permitida de Pearl Harbor que justificó la acción criminal del lanzamiento de la bomba atómica al pueblo japonés.

Otro aspecto asociado a esta controversia es el relacionado con "el ser" y "el deber ser¨. Weber, por ejemplo, advirtió que en la ciencia no había espacio para valores o juicios de valor. Toda ciencia se basa en conocimiento empírico, mientras que el valor se basa en sentimientos individuales. Es claro que la consideración de hechos y valores establece y debe establecer un espacio de pluralidad y de contradicción creativa. Los valores, como articulación entre hechos y agentes, constituyen una fuente de reflexión importantísima en términos metodológicos como objeto de estudio de la economía. Sin embargo, en economía, el manejo comparado entre hechos y valores no puede dividirse como puede ocurrir en otras ciencias, entre otras razones porque la experimentación puede tener efectos sociales irreversibles. Esta afirmación es muy significativa en nuestra época por cuanto los economistas que conforman los denominados bancos de pensamiento pueden hacer aparecer como científico lo que solo es una tarea asignada por los mecenas que financian sus investigaciones. Incluso pueden inducir a la duda sobre la información debido a su dependencia del denominado mecenazgo. Hablaríamos de científicos a destajo que legitiman con sus teorías las acciones de los agentes económicos, legítimos e ilegítimos.

Entre otros autores, Pinto (2000) advierte que "quienes no se interesen en la economía tienen el castigo de ser gobernados por quienes

se interesan en ella" con el efecto de conducirla por el sendero que sirve a intereses individuales, sin considerar el bien común como fin último de la economía.

Otros más, como Popper, han contribuido al debate sobre los hechos y los valores en economía, reiterando la necesidad de defender el cientifismo en economía con el ánimo de proteger su carácter neutral, incluso con la advertencia que las teorías solo son científicas si son falsables. Monetaristas de la denominada escuela de Chicago, con el liderazgo de Milton Friedman, contribuyeron con éxito regional a la construcción de modelos "estilizados", centrados en el crecimiento económico, sin tomar en cuenta la distribución como una de sus variables activas ni la justicia social derivada.

En este ámbito puede afirmarse que la tecnocracia es neutral, científica, pero oculta la real condición del tecnócrata como ideólogo funcional, que no somete ni a crítica, ni a revisión los hallazgos obtenidos en el desempeño de sus funciones laborales. Ante esta realidad, autores como Mourão (2007) advierten que no pueden existir feudos donde los campos científicos se resguarden de la crítica y la discusión. Al contrario, el verdadero economista empieza por el conocimiento de las causas últimas (Blaug, 1994: 119), apelando al método científico. Esta controversia ha contribuido a la emergencia del análisis económico comparativo entre el método estático comparativo y la dinámica económica.

Ante estas versiones de pragmatismo económico de finales del siglo XX e inicios del XXI, varios autores han considerado que la vitalidad de una ciencia reside en que "solo se elige lo que se valora". Con el advenimiento de la crisis de la economía de Estados Unidos, extendida por Europa y el resto del mundo entre 2007 y 2008, la controversia no termina, se modifica creativamente. Aparece en el escenario la

valoración de la efectividad de la economía de mercado, la economía pública y la economía social como opciones para la determinación de los problemas de la economía y las formas cada vez más diversas para afrontar dicha crisis. Incluso aparecen fuertes críticas a manuales de macroeconomía que son cuestionados por el fracaso de sus propuestas frente a la crisis económica que se extiende por Estados Unidos y Europa (Carta de estudiantes de Harvard a Mankiw).

Podría afirmarse que después de las propuestas de los clásicos en la denominada economía moderna, la controversia fue el lugar común del pensamiento económico. Incluso hay autores que aseveran que la teoría económica surgida de la Guerra Fría en nuestra era corresponde al alineamiento ideológico como inspirador de los teóricos de mediados del siglo XX, articulados con la controversia derivada de la nueva geopolítica construida luego de la terminación de la Segunda Guerra Mundial y asociada al realismo político como orientador de las relaciones de poder a nivel mundial. En estas circunstancias históricas, la política exterior se erige como la nueva geopolítica, en particular luego de la caída del socialismo real y la aparente hegemonía del mercado como única vía para el crecimiento y el desarrollo económico.

El ser y el deber ser en la economía se asocian a la economía positiva y a la economía normativa respectivamente. La primera, relatora, intérprete y planificadora de hechos, en donde el poder de facto domina al poder político. La segunda, basada en valores, procura darle sentido al poder político ilustrado para regular el poder de facto como mecanismo de facilitación de la democratización en el acceso al bien-estar general de la población, apelando también a indicadores relevantes de profundas raíces científicas (Sen, 1980).

En estas condiciones podría afirmarse que la economía es un espacio de pluralidad y de contradicción creativa, que en el siglo XX se expresó en la experiencia comparada de la Unión Soviética y Estados Unidos como líderes de dos sistemas controversiales que no han podido resolver muchos interrogantes relacionados con la justicia social en la economía.

Para el liberalismo económico clásico y para el denominado neoliberalismo de hoy, la única justicia es la decretada por el mercado. Incluso autores de la ciencia política advierten que el mercado puede asumir visos de dictadura en contraposición a la democracia que se supone implícita en el ámbito de las libertades asociadas al mercado. En este caso se advierte que la racionalidad no es compatible con la justicia, a pesar de serias reflexiones en sentido contrario de Amartya Sen. En otras reflexiones de carácter fatalista se advierte que es la lotería de la vida la que reserva a cada uno su condición social.

Para autores como Rawls (1971), la imparcialidad y equidad de los principios de justicia serán mejor custodiadas si los contratantes ignoran su situación de clase. La libertad es primero, luego es la justicia. La distribución ha de referirse a bienes primarios, como riqueza, poder, derechos políticos, distinguiéndolos de los que son producto de la naturaleza como la inteligencia, la salud o la fortaleza física (Boron, 2000a). Por su parte, Hayek (1978) rechaza plenamente siquiera la sola posibilidad de pensar en la justicia social. Rawls, "con gran influencia kantiana presenta al menos la inquietud del tema de la justicia como escape al darwinismo social de mercado de finales del siglo XX. Considera que la justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento" (Boron, 2000a). Para Rawls, la justicia se construye sobre la base de la democracia de la propiedad privada. El problema es que los propietarios retienen un control irrestricto de las decisiones de inversión: deciden si especulan

o no, si invierten o no, dónde y cuándo lo hacen, lo cual puede afectar a muchas capas de la sociedad (Boron, 2000a; Cohen, 1991; Przeworski, 1989). La decisión de invertir asociada a la confianza inversionista puede poner en riesgo a potenciales empresarios y trabajadores, lo que puede traducirse en un totalitarismo de los inversionistas. El solidarismo filosófico de Rawls podría ser una forma de mantener el statu quo al no reconocer las condiciones de explotación existentes en el actual manejo de la economía. Para Hayek, la justicia social es espuria en su totalidad (Boron, 2000a). Hayek insiste en la innovación porque permite desafiar las normas grupales y hacer pensar por sí mismos y en sí mismos, es decir en el reino del individualismo. En este caso, el capitalismo aparece como el ¨remate natural¨ de la evolución del espíritu humano y su talante irremisiblemente adquisitivo y egoísta (Boron, 2000a: 144). Hayek es conocido como el más dogmático defensor de la economía de mercado, contrario al pensamiento humanista de Santo Tomás, centrado en la defensa del bien común como código de conducta empresarial.

Santo Tomás, en la *Suma Teológica* –cinco siglos antes de la publicación de la *Riqueza de las naciones*, de Adam Smith–, y Lebret en el siglo XX con su contribución a la doctrina social de la iglesia trazada en la encíclica Populorum Progressio, consideran que la justicia es factor de verdad y de caridad, cuando se propone el bien común como un orientador apropiado de lo que hoy se conoce como el bien-estar y el bien-vivir de la sociedad. Esta encíclica asignó un papel central a los poderes públicos. En 2009, en la Encíclica Caritas in Veritate, el Papa Benedicto XVI reivindica la justicia y la verdad como elementos necesarios para el desarrollo humano y afirma que la libertad sin verdad es insuficiente y puede falsear los elementos más profundos de aquella. A Marx y a sus seguidores también corresponde una contribución a estos debates. Para ellos, el conflicto básico en la sociedad se define

por el enfrentamiento entre propietarios de los medios de producción y quienes solo poseen su fuerza de trabajo. De acuerdo con esta corriente, los mercados son productores de injusticia, mientras que para Rawls, en ellos prevalece la soberanía del consumidor.

Con la profundización de la economía de mercado, en desarrollo del aperturismo de los noventa, se produjo un debilitamiento de las instituciones democráticas liderado por los Estados y una exacerbación entre éstas y los mercados liderada por las empresas trasnacionales, beneficiarias de los procesos de desregulación. En el momento más agudo de la crisis del capitalismo de la última década se ha afirmado que las empresas financieras en Wall Street tuvieron grandes ganancias, producto más de las buenas relaciones con el poder que de innovaciones en el sector. Podría afirmarse que los empresarios del sector financiero fueron beneficiarios como rentistas de la desregulación que manejaron con conductas al filo del delito sin tener juzgamiento apropiado, en nombre de la libertad de mercados. Al contrario, la intervención del Estado mediante operaciones de salvamento financiero ha dejado al descubierto el proceso de su privatización, hecho que facilita que el gran poder económico sea el beneficiario de las instituciones estatales, en contravía del concepto histórico del Estado dedicado al servicio de toda la población. La intervención del Estado generalmente se justifica cuando se trata de salvamento de los sectores asociados al capital como el sector financiero, no así cuando se trata de sectores asociados con el gasto social como salud o educación, lo cual evidencia la transformación del nuevo Estado.

Con el análisis de la crisis de 2007-2008 también aparecen nuevas formas de defensa de la justicia distributiva, debido a la conducta especulativa que dominó el sector financiero asociado con el sector energético. Sin embargo, autores como Cohen relacionan las teorías

de Rawls con la propuesta de aceptar niveles de desigualdad (Cohen, 2000: 124, en Boron, 2000a), sin cuestionar las relaciones de explotación salarial que pueden tender a manejos esclavistas, como ocurre en algunos países de América Latina con la intermediación laboral, particularmente en las conocidas empresas maquiladoras. La crisis de hoy tiene relación con fenómenos no solo económicos sino ecológicos.

En estas condiciones, si la desigualdad hace abstracción del fenómeno de la explotación, es muy difícil explicar la equidad en términos de distribución. Especialmente por el acelerado proceso de deslaboralización del trabajo aplicado con las reformas laborales en desarrollo de la llamada flexibilización laboral en los países y las profundas injusticias en el trato de las migraciones que rayan en la criminalización entre países, a pesar de considerar esta movilidad humana como un signo de la denominada globalización. Esta sofisticación en el manejo de las relaciones laborales impide aplicar con claridad el principio de la justicia, en particular cuando los niveles de desempleo son elevados, por minimización de la capacidad de negociación de los trabajadores, que en ocasiones son sometidos a amenazas en nombre de la seguridad y la confianza inversionista. Desconocer las relaciones de explotación, o considerarlas marginales, conduce a que la búsqueda de una sociedad justa se haga más difícil de establecer y de pactar.

Podría afirmarse que autores como Rawls, que aceptan niveles de solidaridad, desean humanizar el capitalismo sin cuestionar la fuente de la concentración de la riqueza para que la explotación tenga niveles aceptables y sostenibles en el proceso de reproducción de este sistema dominante. Otro es el sentido de la solidaridad en Tomás de Aquino, que incorpora la idea de compartir más que el término de distribución y que se consolida en el método Lebret de la economía incluyente. Para Benedicto XVI, las normas de justicia deben ser respetadas

desde el principio y durante el proceso económico y no solo después y de manera colateral (Cáritas in Veritate, 2000: 54).

El compromiso para el desarrollo incluyente debe fundarse en la justicia y en el bien común. Cuando el objetivo último es el beneficio sin incorporar el bien común como orientador, se corre el riesgo de destruir riqueza e incrementar pobreza. Para construir el derecho primario a la vida es necesario el cumplimiento de dos derechos mínimos vitales: los derechos a la alimentación y al agua.

La economía solidaria, entonces, no solo fusiona los elementos básicos de la teoría económica de los economistas clásicos, neoclásicos, keynesianos y sus expresiones actuales, así como el denominado institucionalismo, sino que incorpora todas las corrientes de pensamiento con énfasis en la pluralidad de la economía social, por su pertinencia en términos de la democracia económica, que es fuente de la democracia política. La redistribución, que puede ser base de la economía solidaria, no debe ser única para combatir la desigualdad, es necesario apoyarse en políticas públicas activas que aseguren los derechos sociales de la comunidad.

El estudio de la pobreza, de la desigualdad, de la exclusión social debe complementarse con análisis de la formación de la riqueza legítima e ilegítima para construir sociedades con niveles ciertos de cohesión social. El estudio de la economía social integra el interés mutuo, asociado a unidades empresariales similares a cooperativas; el interés general, asociado a organizaciones no gubernamentales, en especial de derechos humanos; y el interés público, asociado a políticas públicas sociales.

Con el análisis de resultados del estudio sobre regulación prudencial para los fondos de empleados en Colombia se pudo establecer que la

seguridad jurídica ha hecho referencia fundamentalmente a las grandes empresas extranjeras, y que solo hasta 1989 empezó a consolidarse de manera relativa para el ámbito de las mipymes. Podría decirse que este sector de la economía, que contribuye con la mayor generación de puestos de trabajo en Colombia, requiere mayor seguridad jurídica por el efecto empleo que tiene y, consecuentemente, por la cohesión social que genera. Aparte de la inseguridad jurídica relativa, las mipymes y entes similares tienen, en términos tributarios, igual trato que las medianas y grandes empresas nacionales, y claramente están discriminadas en relación con las transnacionales que, en nombre de la confianza inversionista, reciben trato preferente. Hay estudios que muestran que el impuesto de renta para las mipymes y los grandes empresarios colombianos está en alrededor del 32%, mientras que el de las empresas transnacionales solo llega al 9%.

En términos de acumulación de riqueza, otro aspecto que genera condiciones de desigualdad es que la mayor parte de los ingresos excedentarios de las mipymes son cooptados por los costos financieros del sector bancario, lo cual limita significativamente sus posibilidades de innovación y competitividad. Para completar este círculo de oportunidades, se observa un trato institucional con jerarquías secundarias en la estructura gubernamental. Además, en el ámbito de las compras estatales, literalmente estas empresas del ámbito social no son tomadas en cuenta. Se configura entonces una incoherencia entre las normas que estimulan la economía solidaria y los hechos económicos en términos tributarios y de compras estatales que las limitan.

En estas condiciones, el crecimiento económico generador de riqueza debe necesariamente ocuparse de la distribución como un objeto de estudio fundamental. En términos de la Encíclica Caritas in Veritate, es necesario reiterar que "el binomio mercado-Estado corroe la

sociabilidad, mientras que las formas de economía solidaria crean sociabilidad y pueden ser fuente de cohesión social, ya que la pluralidad de las formas institucionales de empresa promueven un mercado más cívico" (Caritas in Veritate, 2009: 54).

CAPÍTULO 3. MARCO REFERENCIAL DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

Juan Fernando Álvarez Rodríguez

HACIA OTRAS FORMAS DE HACER ECONOMÍA

Existen diversas lógicas económicas que hacen parte del entramado organizacional, interactúan en los mercados y con su accionar contribuyen al desarrollo económico y social de manera plural: las empresas, el Estado y también asociaciones solidarias, entre las cuales se hallan las cooperativas, las asociaciones mutualistas, los fondos de empleados y demás organizaciones y empresas de participación.

En un momento histórico donde las sociedades parecen perder el interés por lo "social" se han generado mayores niveles de desprotección y vulnerabilidad. El resultado en términos de exclusión social ha ocasionado, entre los sectores sociales afectados, tanto el resurgimiento de experiencias asociativas dirigidas a posibilitar el acceso a bienes y servicios, trabajo y financiamiento, como la aparición de distintas formas económicas, basadas en la solidaridad y la cooperación. A partir de ello, a contracorriente del modelo económico vigente, la práctica y la teoría han revelado la viabilidad de iniciativas enmarcadas en un paradigma alternativo de ordenamiento económico y social, donde el ser humano sea el centro y el fin de la propuesta (Cotera, 2008). A

esto se ha convenido denominar nuevas formas de hacer economía. Sin embargo, no existe consenso frente a las prácticas de este acercamiento intelectual, dado que cada autor reseña la particularidad de prácticas locales que logran generar opciones frente a un discurso económico que tiende a ser totalitario y no plantea alternativas distintas a las tradicionales recetas económicas.

Lo que sí es posible identificar es que, en buena medida, los foros sociales mundiales han servido como asidero a estas propuestas de encuentro para distintos líderes, sobre todo de Latinoamérica. Las propuestas que suelen tener más influencia son las correspondientes a prácticas asociativas de productores que comercializan de una forma más equitativa su producción con consumidores responsables en una estrategia de intercambio que rompe los tradicionales canales de comercio. Por ello, en el discurso gravitan experiencias de comercio justo, producción agroecológica, cooperativas de trabajadores que recuperan empresas y que dinamizan con su actuar los territorios con un enfoque liberador y emancipador de las prácticas económicas piramidales que propicia la economía actual[2].

En tal contexto se sitúan en buena medida las concepciones que sobre economía solidaria se trenzan en Latinoamérica. Vale la pena preguntarse si los fondos de empleados cabrían en esta lógica o si, por el contrario, serían un híbrido empresarial que fluctúa entre la autogestión y la imposición de sus gestores.

Preliminarmente es menester referenciar el concepto de economía solidaria referido a las experiencias organizativas que presentan características y estilos de acción distintos a la lógica capitalista, en las que la

2 Publicaciones como la *Revista América Latina en Movimiento* (2008), Cattani (2009) y *Revista Cooperativismo y Desarrollo* (2007-2012) contienen ingentes aportes para delimitar el fenómeno descrito.

solidaridad y la cooperación se distinguen como elemento central del proceso económico y donde se generan nuevas formas de asociatividad que responden a las nuevas características presentes en la sociedad. Por lo anterior, es de suma importancia revitalizar y reconstruir las estructuras organizacionales actuales y, a partir de esto, modificar el conjunto de valores, expectativas, creencias, políticas y normas que se establecen en este tipo de organizaciones. En las siguientes páginas se realizará un acercamiento más detenido a la conceptualización de la economía solidaria como requisito previo al abordaje de la especificidad de los fondos de empleados y, por ende, a la determinación de los parámetros óptimos de regulación necesaria.

CONSOLIDACIÓN CONCEPTUAL DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

Conocer, delimitar y caracterizar el universo de organizaciones que hacen parte de lo que se ha denominado economía solidaria es una tarea pendiente, que no logra concretarse por falta de consensos políticos, académicos y gremiales. Del grado de precisión de esta tarea dependerán, en buena medida, las posibilidades de asignar eficientemente los recursos de promoción pública, de identificar los esquemas regulatorios más apropiados y de generar una identidad común que movilice a los actores constitutivos de sus organizaciones.

Para Álvarez, Gordo, Moreno y García (2010), es fundamental que el Estado conozca con precisión y rigor el universo de entidades que promociona, supervisa, pero, sobre todo, que beneficia. A la anterior conclusión llegaron luego de evidenciar que para algunas organizaciones, como fundaciones, corporaciones y asociaciones, existe un

importante costo fiscal por la realización de beneficios tributarios, sin que estadísticamente se sepa a qué tipo de organizaciones han beneficiado, dónde y cómo registrarlas ni cómo conocer sus prácticas e incidencia[3].

Pero no hay consenso en la comunidad científica sobre las expresiones organizacionales que constituyen lo que se conoce en Colombia como economía solidaria a partir de la promulgación de la Ley 454 de 1998. Incluso, tampoco existe consenso acerca de si existe un sector de economía solidaria[4].

Mientras que algunos países desarrollan en mayor medida el concepto de economía solidaria, en otros se habla de economía social, popular, informal, del trabajo, tercer sector, socioeconomía de la solidaridad, e incluso en algunas latitudes se incluye una noción diferenciada entre las empresas del sector público y las de capital, o conceptos como sector caritativo, filantrópico y voluntario. Es menester referir que muchas veces tampoco existe consenso en la definición dentro de la comunidad científica de un mismo país, sus legisladores, funcionarios gubernamentales e incluso líderes gremiales.

Tal dispersión conceptual crea un vacío que en materia de transferencias implica generar filtración del gasto público, desestructuración metodológica a la hora de realizar investigaciones y confusión gerencial producto de una mezcla de conceptos procedentes de lógicas económicas y sociales distintas.

3 Figuras como empresas comunitarias, voluntariados y empresas solidarias de salud, que teóricamente hacen parte de la economía solidaria, no cuentan con una denominación jurídica universalmente aceptada, lo que las coloca en un limbo institucional.

4 La noción de sector implica la existencia de un conglomerado de organizaciones integradas desde la acción y no desde la agremiación. Esto a su vez requeriría la existencia de un movimiento social que soporte la acción económica y, aunque no es objetivo de este trabajo ahondar en estos asuntos, es menester situar la discusión para evitar la utilización de términos que signifiquen algo y no se sustenten en nada. Sobre el tema de sector y estructuración sectorial, el profesor Fauquet (1973) realiza un incisivo análisis.

Una vía útil para identificar el universo de las empresas relacionadas con lo que se denomina economía solidaria fue planteada por el profesor Benedetto Gui (1991), quien, como criterio organizador, segmentó las organizaciones según su función económica en términos de aportantes y beneficiarios.

Desde esta lógica, hay dos grandes bloques de organizaciones: el primero, constituido por aquellas donde los aportantes de capital son los mismos beneficiarios; y el segundo, donde los aportantes de capital no reciben los beneficios de la actividad de la organización, sino que los transfieren a un tercero. En el primer caso, Gui menciona a empresas cooperativas y mutuales, bloque que denomina "organizaciones de interés mutuo". En el segundo, agrupa a organizaciones no lucrativas como fundaciones, ONG, corporaciones, asociaciones caritativas, deportivas, culturales, entre otras, que denomina "organizaciones de interés general".

La definición dada por Gui es útil en cuanto permite hacer una primera clasificación estructural basada en la noción de empresas de índole mutual y organizaciones de índole benéfico. En las primeras, el hilo conductor de la solidaridad sería la reciprocidad, entendida como el acto en el cual un agente da y espera recibir algo a cambio; la confianza surge de un carácter estratégico de la cooperación a largo plazo y, por tanto, esta es permanente. En las empresas benéficas, el hilo conductor de la solidaridad sería la caridad, la filantropía y otras prácticas atadas a motivadores de índole sacramental, ideológica o de otra naturaleza. Tras este primer criterio clasificatorio, se pasará revista a las organizaciones.

La primera noción organizacional que comenzó a fortalecerse fue la de sector cooperativo como espacio diferenciado de la economía privada lucrativa y de la economía pública. Posteriormente, se agregó

la empresa mutual (aun cuando sus raíces son más antiguas) al sector cooperativo y, en ámbitos francófonos, comenzó a difundirse el concepto de economía social, expandiéndose por Europa al amparo de la doctrina cooperativa y en especial de los principios de democracia en la toma de decisiones, libre adhesión, primacía del trabajo y propiedad de los medios de producción (Defourny y Monzón, 1992). El concepto de economía social enfatiza en la necesidad de limitar el sector a organizaciones formalmente constituidas, donde el capital no sea el orientador de las decisiones, exista repartición equitativa de excedentes con base en el trabajo y la contribución económica de sus socios, y prime la democracia en su gestión (Chaves y Monzón, 2008).

No obstante, la noción de economía social no abrigaba la totalidad de formas organizacionales del contexto anglosajón, donde el acento es puesto en organizaciones privadas que no reparten beneficios (no lucrativas), con participación de voluntarios y atenuadores de fallas de mercado y del Estado (Anheier y Seibel, 1990). Desde la visión anglosajona, el concepto se sitúa en organizaciones donde no siempre se dan prácticas coincidentes con la doctrina cooperativa y prima la condición de no lucratividad (*non-profit organization*). Las organizaciones no lucrativas tienen algunas coincidencias con las provenientes del concepto de economía social, pero se diferencian en que, por virtud de las reglas constitutivas de sus organizaciones, no se puede distribuir beneficios a quienes las crearon, controlan o financian. A esta noción se le conoce como "tercer sector" y en él se acepta con flexibilidad la inclusión de fundaciones, voluntariados, ONG, corporaciones y, en general, toda institución en la que los beneficios sean obtenidos por terceros (Salamon y Anheier, 1999).

Por otro lado, a finales de los años setenta se desarrolló en parte de Canadá, Francia y Latinoamérica una noción con énfasis en las

organizaciones "alternativas" que por fuera del mercado actúan para solventar necesidades económicas, sociales y culturales desde el ámbito local. Esta noción abrigó el concepto de economía solidaria, economía del trabajo, economía de la solidaridad y, más recientemente, socioeconomía solidaria, donde se insertan un sin fin de organizaciones, no siempre constituidas jurídicamente, caracterizadas por sus prácticas económicas que buscan alternativas al capitalismo, espacios de inclusión a grupos que por su condición no tienen dotaciones mínimas para su desarrollo, y por generar, a través de la acción colectiva en el ámbito popular, dinámicas económicas y sociales que redundan en el mejoramiento de su bienestar y el de sus comunidades (Guerra, 2004). Bajo esta noción, el universo organizacional incluye unidades de producción familiar y vecinal con fuerte incidencia territorial.

En Colombia, las anteriores nociones calaron en la estructuración de lo que hoy se denomina economía solidaria, de la que forman parte desde empresas cooperativas, fieles a la índole mutual de la economía social, hasta asociaciones de vendedores informales, universo social casi ilimitado, aún difuso y disperso. En esta construcción, el papel del Estado, dadas las múltiples versiones, ha sido copioso, mientras que el de las organizaciones que se sienten parte de la economía solidaria, gremialmente disgregadas, ha sido de incapacidad para precisar una concepción unívoca frente a la materia. En paralelo, la discusión desde la academia no ha sido abordada con el rigor que requieren temas tan importantes como la definición del universo de actores, las reglas de juego y sus particularidades.

La noción de economía solidaria presenta referentes documentales previos a su desarrollo (Uribe, 2003), pero no hubo un consenso generalizado de adopción antes de una normativa de finales de la década de los noventa: la Ley 454 de 1998. Esta última busca imbricar, bajo un

mismo manto conceptual, prácticas de índole empresarial asociadas al cooperativismo y al mutualismo, como expresiones de mayor tradición, y prácticas de índole comunitaria y benéfica que tienen como hilo conductor la generación de bienes y servicios considerados de interés general. Lo anterior, en un contexto de drástica reducción del Estado de bienestar (Villar, 2001), en el cual el Estado transfiere parte de sus competencias a entidades sin ánimo de lucro de toda índole, sin una estructuración sectorial que permita una adecuada supervisión.

Lo anterior refleja la evolución de la normatividad. La Ley 79 de 1988 reconoce como sector cooperativo a todas las formas cooperativas donde los aportantes son beneficiarios de la actividad empresarial. Por nexos de proximidad, quedaban las asociaciones mutuales y los fondos de empleados que se entendían como "otras formas asociativas" a las que un año después se les dotó de un marco jurídico particular mediante los Decretos 1480 y 1481 de 1989, abrigados por la Ley Cooperativa. Luego, a través de la Ley 454 de 1998 se amplió la noción de sector cooperativo al sistema de economía solidaria y en ella, como formas cooperativas, se incluyeron mutuales, fondos de empleados, empresas comunitarias, administraciones públicas cooperativas, empresas asociativas de trabajo, empresas solidarias de salud y todas aquellas organizaciones que siguen la lógica de las ya mencionadas. Bajo esta noción quedaron, por razón de vecindad, organizaciones como juntas de acción comunal, voluntariados, cajas de compensación y fundaciones.

En el ámbito fiscal, particularmente en el Estatuto Tributario, todo el universo posible de organizaciones sociales, vecinales, comunitarias, sindicales, sacramentales, voluntarias, de apoyo público y de índole cooperativo se hallan estipuladas como entidades sin ánimo de lucro. Y como se reproduce en buena parte de las haciendas públicas del

mundo, a estas entidades se les otorgan "beneficios fiscales" por la función social que cumplen (en teoría, atenuantes de fallos de mercado y de Estado e inspiradas no en su índole mutual, sino de beneficencia en tanto orientan sus actividades a terceros no miembros).

De manera que tres ámbitos jurídicos (Ley 79 de 1988, Ley 454 de 1998 y Estatuto Tributario) establecen un universo solidario, pero ninguno tiene la prelación sobre los otros para acotar quiénes hacen parte de la economía solidaria.

Actualmente, en los ámbitos jurídicos debe incluirse un concepto que comienza a hacer carrera dentro de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, máximo órgano del sector solidario en Colombia: la economía solidaria ampliada. Se trata de una noción que abarca, además de las formas de índole mutual (cooperativas, fondos de empleados y mutuales), todas las formas asociativas solidarias que reúnan sus características.

En este nuevo planteamiento es posible encontrar todas las entidades de índole mutual (excepto clubes), fundaciones, asociaciones y corporaciones (excepto las creadas desde el sector público, partidos políticos y cámaras de comercio), grupos de voluntariado (excepto los de índole sacramental y los cabildos indígenas) y juntas de acción comunal. Todas ellas con un denominador común: se constituyen como organizaciones sin ánimo de lucro, en cuya composición se destacan dos grupos: uno conformado por empresas de economía solidaria (las que tradicionalmente han sido contempladas en el marco jurídico de las leyes 79 de 1988 y 454 de 1998) y otro denominado "organizaciones solidarias de desarrollo" (contempladas en el Estatuto Tributario).

En el cuadro 3.1 se muestra la estructura organizacional del cooperativismo y la economía solidaria en Colombia, a la luz de lo dispuesto en las leyes 79 de 1988 y 454 de 1998 (ambas disposiciones vigentes) y la propuesta de un sector ampliado de economía social y solidaria.

Cuadro 3.1

Estructura organizacional de la economía solidaria en Colombia

	Sistema de economía Solidaria	Sector cooperativo	Sector fondo de empleados	Sector ampliado de la economía social y solidaria
Marco jurídico	Ley 454 de 1998	Ley 79 de 1988	Decreto 1481 de 1989 Ley 1391 de 2010	Leyes y decretos reglamentarios de cada uno de los subsectores
Formas organizacionales	Sector cooperativo + sociedades mutuarias (fondos de empleados y asociaciones mutuales) + empresas comunitarias + empresas asociativas de trabajo + empresas solidarias de salud + administraciones públicas cooperativas	Movimiento cooperativo + instituciones auxiliares del cooperativismo y precooperativas	Fondos de empleados	Sistema de economía solidaria + organizaciones de interés general
Fronteras organizacionales	Organizaciones de interés general: juntas de acción comunal, fundaciones, corporaciones, redes de voluntariado, asociaciones de profesionales	Asociaciones mutualistas y empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas	Sector cooperativo financiero	Organizaciones sindicales, sacramentales y políticas de carácter partidista

Fuente: Elaboración propia a partir de Álvarez y Serrano (2006: 188).

En definitiva, la economía solidaria en Colombia es una construcción normativa aún en discusión, que mantiene referentes en la economía social y, en su extensión, cada vez más abre espacios a prácticas

afines a las desarrolladas en el ámbito de las organizaciones del tercer sector anglosajón.

Estas tendencias deben sortearse a la luz de los órganos dispuestos para supervisar tal universo (véase cuadro 3.2). En la actualidad existe un órgano de supervisión y control para la mayor parte de las empresas de economía solidaria (cooperativas, mutuales y fondos de empleados): la Superintendencia de Economía Solidaria. Sin embargo, su universo empresarial se diluye en cinco órganos estatales más, en tanto se ha postulado que algunas cooperativas y mutuales realizan funciones que requieren supervisión especializada.

Cuadro 3.2

Visiones de distintos órganos del Estado sobre el universo solidario

Entidad	Tendencia de la forma organizacional*
Departamento Administrativo Nacional de Economía Solidaria Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias	Sector ampliado de la economía social y solidaria (amparado en una interpretación de la normatividad)
Superintendencia de la Economía Solidaria	Empresas de economía solidaria (amparadas en su ámbito de regulación)
Otras superintendencias	Según el tipo de organización
Departamento Nacional de Planeación	Empresas de economía solidaria que realizan actividades de micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes)
Departamento Administrativo Nacional de Estadística	Empresas de mercado y no mercado (basadas en estudio de la Dirección de Regulación, Planeación, Estandarización y Normalización)
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia	Entidades sin ánimo de lucro (amparadas en el Estatuto Tributario)
Acción Social	Voluntariados, asociaciones comunales, emprendimientos de personas en condición de vulnerabilidad

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Adscritas a la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias Empresas comunitarias
Alcaldías	Juntas de acción comunal, clubes, ONG
Instituto para la Economía Social (Distrito Capital)	Emprendimientos de personas en condición de vulnerabilidad, tenderos, empresas familiares

* Las tendencias de formas organizacionales dispuestas para los entes del Estado considerados provienen en buena medida de las responsabilidades que tienen las entidades frente a la supervisión, regulación o promoción.

Fuente: Elaboración propia.

Cabe destacar que con en el impulso de organizaciones científicas como la Red Universitaria Eurolatinoamericana en Estudios Cooperativos y Economía Social (Rulescoop) y el Centro de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (Ciriec) se comienza a consensuar entre la comunidad científica la noción de economía social y solidaria como forma inclusiva, con la cual las tradiciones europeas y latinas tienden a un espacio común. Además de las nociones propias anteriormente mencionadas, tanto para la economía social como para la solidaria, se incluye la necesidad de generar condiciones y capacidades para el autodesarrollo de las organizaciones dirigido a propiciar cambios en el entorno susceptibles de contribuir a la dinamización del desarrollo local.

Las características particulares de la economía social y solidaria podrían sintetizarse en:

- Voluntariedad en el ingreso con exigencia frente al cumplimiento de la función asociativa.
- Participación democrática.
- Generación de medios para reproducirla (compartir conocimientos).

- Estrategias para operar en los mercados con autonomía decisoria y bajo prácticas que propendan a generar y reportar crecientes beneficios a sus asociados.
- Actuación consecuente con principios donde el trabajo y la distribución económica generen equidad en las condiciones y capacidades de acceso al mejoramiento de sus distintos colectivos bajo un enfoque territorial.

Tal enfoque busca acentuar las diferencias organizacionales y no solo la figura jurídica. De esta manera se dotaría de mayor solidez a la expresión solidaria como vocablo que explica fenómenos trascendentes del devenir humano y otorgaría mayor robustez a los conceptos de asociación, comunidad y cooperación, que la predeterminan, alejando el concepto del uso común de algunas entidades que instrumentalizan la opción organizacional[5].

El concepto propuesto no riñe con lo dispuesto en la Ley 454 de 1998 y aboga por su cumplimiento, en la medida en que, al acentuar las apuntadas características de las organizaciones, es posible verificar qué prácticas adelantan en cierto momento y con ello dar cuenta si son merecedoras o no de hacer parte de esta construcción sectorial que aboga por el mantenimiento irreductible de los principios fundantes. Se enfatizaría también la necesidad de realizar una constante supervisión de las prácticas, más allá de la simple dinámica financiera de la organización (balance social) y se establecería una noción de éxito basado en la incidencia, mejoramiento y dotación de condiciones y capacidades para vivir y no en la dimensión asociativa, económica o el velo de victoria, vía cumplimiento legal.

5 Como lo postula Arizmendiarrieta, por ser parte de la economía solidaria no necesariamente se poseen sus valores, ni sus prácticas. Para poseerlos hay que procurarlos y conquistarlos con acciones.

Así, un fondo de empleados, como cualquier otra organización asociativa, es considerado por su naturaleza parte de la economía social y solidaria, pero necesariamente deberá atender a sus características fundacionales para mantener la identidad de su título.

APUNTES PARA CARACTERIZAR A LOS FONDOS DE EMPLEADOS

> *Hace cuarenta años nadie hablaba de organizaciones sin fines de lucro, ni de un sector sin fines de lucro. Los hospitales se consideraban a sí mismos como hospitales; las iglesias, iglesias [...] y así sucesivamente [...]. Ahora empezamos a comprender qué es ese algo. No es su carácter de no lucrativas [...] ni su naturaleza no gubernamental; es que hacen algo muy diferente de las funciones que cumplen las empresas comerciales o el Gobierno.*
> Peter Drucker, *Managing the Non-Profit Organization*, 1990

Características constitutivas

Los fondos de empleados son asociaciones conformadas por trabajadores dependientes y subordinados de una misma empresa, sean estas del sector privado o del sector público[6], que se unen y constituyen un fondo común por medio del cual se otorgan préstamos (García, 2009).

Ese fondo común autogestionado se crea a partir de la acumulación del ahorro periódico de un porcentaje del salario de los asociados con el fin de generar un monto suficiente que permita autofinanciar actividades crediticias. Por ello, el objeto fundamental del fondo de empleados es conceder préstamos a sus asociados con los recursos acumulados de sus propios ahorros y producir beneficios en procura de mejores márgenes en la obtención de créditos.

6 Los trabajadores pueden provenir de una misma empresa o grupo de empresas o matrices que demuestren unidad corporativa.

Los fondos de empleados comparten las siguientes características:

- De acuerdo con la actual legislación, son de vínculo semicerrado en cuanto están formados por trabajadores dependientes de una empresa, grupo de empresas o ente público (a término indefinido o por contrato de servicios), lo que los diferencia de una cooperativa de ahorro y crédito[7]. Este vínculo fortalece teóricamente las redes de reciprocidad y colaboración entre los empleados de la empresa y permite que posibles inconformidades asociativas puedan ser solucionadas a la luz de la colaboración intraempresarial.
- Los vínculos que se forjan entre los trabajadores contribuyen a generar soluciones colaborativas a conflictos entre los mandos y los estamentos de rango inferior.
- Crea incentivos para mejorar los procesos de coordinación entre trabajadores de un mismo núcleo empresarial, lo que puede aumentar la productividad.
- La organización se crea y fortalece con el apoyo de la empresa donde laboran sus asociados.
- Los aportes económicos de los asociados normalmente están determinados por la periodicidad del salario percibido y el pago hecho por la empresa.

El tratamiento legal, fiscal, económico y contable del fondo de empleados como prestador de servicios financieros es producto de sus características constitutivas; el análisis de estos caracteres es un primer elemento analítico para entender a qué riesgos está sujeto este tipo de empresa. A continuación se presentan una serie de apuntes sobre la materia.

7 Mientras que para la cooperativa de ahorro y crédito, abrir o no abrir sus puertas a la captación de nuevos miembros es una opción, en los fondos de empleados hay prohibición expresa de operar con asociados que no sean o hayan sido trabajadores de la empresa o grupo empresarial. Ello implica un riesgo mayor para el fondo de empleados en cuanto su perdurabilidad dependerá de la duración de su empresa y de las políticas que ella tenga con respecto al manejo laboral.

¿Por qué surgen los fondos de empleados?

Desde el punto de vista socioeconómico, los fondos de empleados nacen como una respuesta de los trabajadores a los fallos de mercado y de Estado en el acceso en condiciones ágiles, oportunas y suficientes al ahorro sistemático y al crédito. El mercado y sus instituciones, al no resolver esta necesidad de acceso a costos y condiciones favorables para los trabajadores, generan espacios que son cubiertos por estas organizaciones.

Importancia

Una frase de Lewis (1955) aplicada a los fondos de empleados identifica su importancia: "Los trabajadores necesitan mucho más capital del que pueden ahorrar".

Al generar espacios autónomos de acceso al crédito, el fondo de empleados libera al trabajador de los costos de transacción que le correspondería pagar en el mercado financiero tradicional o, aún más gravoso, a prestamistas informales.

De aquí se deriva la ventaja de tipo socioeconómico más importante de los fondos de empleados: le permite al trabajador el ahorro sistemático y disminuye costos de transacción de acceso al crédito. En efecto, comparados con el crédito informal, brindan a los trabajadores seguridad, tasas sustancialmente más bajas y la oportunidad de planear el ahorro apelando a descuentos de nómina. En analogía con el sistema financiero tradicional, logran mejores márgenes para los asociados en la obtención de créditos y captación de ahorros.

Con ello, el trabajador percibe seguridad, liquidez y rendimientos por sus transacciones financieras autoprocuradas, estabiliza sus flujos de ingreso y costos de consumo (Robinson, 2005), logrando solventar

necesidades financieras para acceder a créditos para eventualidades y calamidades, vivienda, automóviles, pago de matrículas educativas, entre otros. Los servicios de ahorro permiten a los trabajadores acumular liquidez para el futuro y obtener rendimientos. Los servicios de crédito conceden el uso anticipado de ingresos para el gasto corriente o de consumo (Robinson, 2005: 64).

Gracias al acceso al crédito por medio de los fondos de empleados, es posible que los trabajadores alcancen cuantías necesarias para iniciar o fortalecer empresas familiares y pequeños negocios. En todo caso, no está en el espíritu del fondo de empleados fomentar la autonomía laboral, como sí lo está en las cooperativas de trabajo asociado. Para el fondo de empleados, el asalariado seguirá siéndolo.

Por otra parte, los fondos de empleados disminuyen los costos de desplazamiento de los trabajadores en tanto suelen estar situados, o al menos prestan sus servicios, en los lugares de trabajo. Esto toma más fuerza en zonas periféricas industriales y rurales que en las urbanas.

Valor agregado

El valor agregado de los fondos de empleados a nivel macro estriba en las cuantías de sus colocaciones crediticias. Estas colocaciones tendrán un multiplicador económico y potenciarán el consumo de los trabajadores con la posibilidad de tener márgenes de eficiencia superiores a los alcanzados tanto por las empresas de capital como por el Estado. Se trata de facilitar el acceso al crédito con menores costos de los que tendría la firma de capital, la informalidad o el Estado. Al mitigar las fallas de mercado y de Estado frente al acceso al crédito, estas organizaciones sirven de intermediarias para elevar los niveles de consumo y, por ende, de bienestar para los trabajadores.

A nivel micro podría medirse el beneficio por asociado mediante el cálculo del excedente del consumidor cada vez que este realiza una transacción con su organización o cada vez que ella decide retornar parte de los excedentes del ejercicio a sus miembros. A mayor beneficio individual, mayor bienestar colectivo logran los fondos de empleados en cuanto se obtienen mejores márgenes financieros para los asociados frente a la opción del mercado.

Para verificar las cuantías de los beneficios, las organizaciones deben identificar el valor de transferencias a los asociados en términos de precios, intereses y retornos (Ballesteros, 1983).

Ventaja de la cooperación y relación con la doctrina

La literatura solidaria reconoce en los principios la llave maestra para la diferenciación competitiva. Teóricamente, su aplicación en la gestión produce mayor efectividad ante fallas de mercado y las crisis del Estado, suscita mayor confianza en los mercados e incentiva en sus asociados una cultura de responsabilidad y participación que les da validez social y generan capital social. Veamos brevemente por qué.

En las organizaciones donde el trabajo y la cooperación tienen prioridad sobre los medios de producción y sobre ellos existe propiedad asociativa y solidaria, hay una tendencia a eliminar los efectos de explotación laboral surgidos de la relación capital-riesgo, lo que deriva en mayores índices de productividad, participación y lealtad laboral. Este aspecto tiene cabida solo parcialmente en los fondos de empleados, dado que la relación de igualdad participativa del trabajador y el patrono predomina si este último participa de su gestión[8]. En este caso

8 En adelante se supondrá que en el fondo de empleados convergen trabajadores asalariados y dependientes con sus respectivos patronos, así estos sean igualmente trabajadores. Su condición hace que el directivo tienda a una racionalidad cercana al papel maximizador del propietario que al papel reivindicativo del trabajador.

no hay relevo de asalariado por trabajador autogestionario, sino una relación de igualdad con el patrono en la copropiedad de una empresa que le presta acceso al crédito con los propios recursos del trabajador.

El espíritu de solidaridad, cooperación, participación y ayuda mutua genera en las empresas una cultura organizacional que promueve la integración laboral y la creatividad, elementos esenciales para la diferenciación "competitiva"[9]. En este caso, es difícil asignar al fondo de empleados el desarrollo de una cultura organizacional propia, ya que, por el contrario, la de la empresa de donde provienen sus socios suele trasladarse a la organización. Lo que sí puede atribuírsele a los fondos de empleados es que a partir de ellos se generan espacios donde se identifican conflictos laborales y una relación donde, teóricamente, patrono y asociado gozan de igual poder de decisión y pueden iniciar condiciones de negociación con un mejor punto de partida para el trabajador.

Además, se observa que en empresas con administración democrática, participativa, autogestionaria y emprendedora, todos los grupos de interés conocen con precisión los fines empresariales y destinan sus esfuerzos a conseguir el objeto social, pues del cumplimiento de este depende la satisfacción personal.

La adhesión voluntaria, responsable y abierta de asociados implica la congruencia del interés personal y el interés colectivo. Sin duda, la adhesión implica una acción mucho más allá de la simple afiliación que equipara nuevo asociado con nuevo aportante. Tras estos preceptos se fortalece la noción de economías de escala, es decir, la ganancia por merma en el costo de producción unitario obtenido al ampliar la

9 Se refiere al enfoque organizacional donde las empresas cooperan para competir.

capacidad productiva de la empresa. La libre adhesión implica la no discriminación al ingreso por motivos de índole racial, sexual o étnica y promueve la multiculturalidad que sin duda enriquece el saber hacer de las organizaciones. Claro está que la libre adhesión en los fondos de empleados está sujeta a la contratación de personal en la empresa de origen de los asociados y, en buena medida, de la permanencia relacionada con la estabilidad laboral, salvo los casos donde los estatutos contemplan la permanencia de extrabajadores.

La participación económica de los asociados de forma justa y equitativa promueve su responsabilidad ante el mejoramiento productivo y las capacidades productivas, a más del progreso técnico y tecnológico como medio para el desarrollo autogestionario. De igual forma, desarrolla la noción de una satisfacción individual de necesidades a través del éxito colectivo. Sin embargo, el garante de la acción solidaria es la realización de actos recíprocos y en la medida en que un asociado deja de operar con su fondo de empleados, se automarginará de sus actividades y beneficios. Caso especial es el de asociados parasitarios que además de no operar con su entidad, buscan beneficiarse sin asumir sus costos.
Por otro lado, la formación permanente, oportuna y progresiva de los asociados en aspectos empresariales implica no solo superiores niveles productivos, sino mejores decisiones en el estamento directivo en el momento oportuno y bajo los ineludibles parámetros de identidad solidaria.

De igual manera, la formación establece los cimientos del desarrollo empresarial y evidencia las ventajas comparativas del fondo de empleados, y propicia la igualdad de oportunidades para los asociados, lo que representa un importante incentivo para potencializar las capacidades individuales con fines colectivos. Por otra parte, la información permanente, oportuna y progresiva genera certidumbre para la

toma de decisiones, la planeación y el análisis del entorno; produce confianza y elimina asimetrías de información entre empresas; conduce a la transparencia y facilita la veeduría ciudadana.

La autonomía, autodeterminación y autogobierno de estas organizaciones implican la independencia de su objeto social frente a factores e intereses exógenos, y forjan espacios para la óptima toma de decisiones y la transparencia organizacional. La autonomía es una consecuencia de adecuados procesos democráticos en la organización.

Las empresas socialmente responsables ven en la comunidad no solo a un grupo de necesaria coexistencia, sino también a un aliado para el mejoramiento de la calidad de vida y del bienestar nacional. En efecto, este principio crea ventajas en las empresas solidarias para el mejoramiento de la calidad de vida de los asociados en sus respectivas comunidades, así como una imagen social que es compensada con el apoyo a las iniciativas sociales y económicas, y conduce a establecer lazos de comunicación directa con consumidores y productores con el consecuente beneficio en redes sociales y empresariales.

Las empresas que en su gestión generan procesos de integración, además de ganancias económicas, originan diversificación productiva. Las empresas solidarias, además de adherir a estos procesos de integración, desarrollan alianzas colaborativas que no requieren la pérdida de independencia organizacional, pero sí implican mejoras en los procesos administrativos. Adicionalmente, tienen su propio nicho de mercado que no requiere mayor esfuerzo para su aprovechamiento, dada la sinergia que produce la identificación con pautas políticas, sociales y culturales comunes.

Visibilidad y aceptación de su especificidad

Existen diversas razones que explican la brecha entre reconocimiento social e incidencia de las prácticas de los fondos de empleados en Colombia, unas de índole interna y otras externa.

Entre las razones de naturaleza interna se destacan la inexistencia de condiciones para el desarrollo organizacional en el imaginario asociativo e institucional. La débil integración sectorial por gremios genera invisibilidad estadística y precariedad movilizadora en cuanto carecen de sentido de pertenencia a un grupo específico.

En segundo término, no existe identidad solidaria ni espíritu asociativo por parte de la mayoría de asociados, quienes solo ven en los fondos un medio utilitarista de acceso al consumo, difícilmente realizable en el mercado capitalista o en el ámbito de dotación pública (Sudarsky, 1988).

Por otra parte, las estructuras directivas suelen crear mecanismos para garantizar su prolongada permanencia, lo que genera ineficiencias internas, aumenta los costos de transacción en la toma de decisiones, pero, sobre todo, crea la imagen del líder irreemplazable, restando participación a los asociados y afectando con ello el principio democrático.

Entre las razones de índole externa se destaca la precaria atención que presta el Estado a las particularidades organizativas de los fondos de empleados. Además, la poca información y raros estudios académicos son regla para este tipo de organizaciones. Salvo algunas investigaciones universitarias, una docena de consultorías y no más de diez tesis de grado configuran el acervo documental de este tipo de empresas.

Mientras tanto, los distintos gobiernos han incurrido en la instrumentalización de las figuras asociativas para sus fines de interés general y transferir parte de sus competencias en materia de bienestar social (Londoño, 1976; Uribe, 1988; Álvarez, 2007). Además, para algunos empresarios, dicha instrumentalización se aplica como mecanismo competitivo para reducir costos y compromisos laborales, y satisfacer la pseudorresponsabilidad social con sello de marketing social (Urrea, 2006; Álvarez et ál., 2007).

En ambas prácticas, las particularidades de los fondos de empleados suelen no ser tomadas en cuenta, y el desarrollo de nuevas iniciativas con frecuencia limita su independencia a los designios de los promotores en un contexto donde casi la totalidad son micro, pequeñas y medianas empresas (98,7% según el DNP, con el 62% del total de empleo generado en el país).

Prestadores de servicios de ahorro y crédito

La orientación sectorial de la empresa es la prestación de servicios financieros y por este título existen voces que reclaman que el trato a los fondos de empleados sea igual al de las otras organizaciones financieras e incluso pregonan que su única diferencia con las cooperativas financieras es la constitución jurídica, argumento que debe ser analizado en detalle para evitar equívocos.

Con todo, la mayoría de los fondos de empleados tiene escaso número de asociados (de bajos ingresos), restringida estratificación social y exiguo nivel de escolaridad. Las reducidas garantías y exigencias por el poco valor de los créditos y su relativo corto plazo hacen que la mayoría de los fondos de empleados esté más próxima al mercado de las microfinanzas que al de la banca tradicional.

Fuentes de riesgo

Las fuentes de riesgo de toda empresa derivan de su especificidad organizacional. En el caso de los fondos de empleados, su naturaleza empresarial como repositorio y colocador de recursos de los trabajadores es una constante que blinda a la institución de recurrir a fuentes externas de financiación[10] y ello repercute en una aversión al riesgo por parte de los asociados. Su objetivo dista más de maximizar la utilidad total que de la retribución per cápita del asociado. Aunque no siempre se presenta este comportamiento, la experiencia da cuenta de niveles de alto endeudamiento externo o la inversión de su excedente de liquidez en el mercado financiero tradicional.

Por otra parte, los asociados amparan las operaciones económicas con su fondo de empleados en el respaldo de sus aportes, por cierto muy reducidos, la garantía de sus prestaciones sociales en caso de retiro, además de fianzas de acuerdo con el monto de sus créditos.

Sin embargo, como se verá en seguida, lo que en teoría es simple, en la práctica tiene aristas, dada la vulnerabilidad de estas organizaciones a problemas de agencia, autonomía y gobernabilidad.

Problemas de agencia

Para el profesor Klaus Fischer (2002), unos elevados costos de agencia pueden contribuir a la insolvencia de una organización. Nos referimos a la teoría de agencia para describir el costo que provoca la diferencia de intereses entre quienes toman las decisiones en las organizaciones. La actuación de los tecnócratas se orienta a satisfacer intereses propios, que no son los mismos de sus asociados-propietarios. Mientras los primeros buscan maximizar su beneficio individual

10 Los recursos de los fondos de empleados provienen de sueldos y salarios de los trabajadores, por ello los riesgos frente a la posibilidad de lavado de dinero u otras fuentes de incidencia externa tienden a disminuir sustantivamente.

en un contexto de crecimiento organizacional, los segundos buscan que tales beneficios se destinen a satisfacer sus necesidades[11].

En los fondos de empleados, los trabajadores son, por una parte, aportantes y, por otra, usuarios. Qué rol se privilegia a la hora de realizar transacciones con su empresa depende inicialmente de su interés principal y luego de factores en los que la cultura juega un papel importante. Si a esto añadimos que los patronos también tienen intereses personales e institucionales en la organización, encontramos tal desproporción de intereses, que los costos de administración y gestión de la organización tienden a aumentar conforme cada quien procura sus propios intereses, de manera que un solo actor puede cumplir uno o más papeles en una obra de la que no se conocen sus resultados, pero sí su trama.

Por otra parte, aparecen los gerentes, quienes logran convertirse en verdaderos mediadores del caos cuya labor más asertiva e importante no es la búsqueda de beneficios para sus asociados, sino la instrumentalización, en beneficio propio, de su labor como mediador de conflictos. Tal papel se profundiza cuando se propicia la coincidencia entre el represente legal y el gerente, dotándole así de la determinación, recolección y administración de recursos y su posterior evaluación y orientación.

Gobernabilidad: participación de los patronos

Regularmente, aunque los asociados son copropietarios del fondo de empleados, los representantes del patrono suelen participar en las juntas directivas, usando la presión derivada de su condición directiva con el pretexto de supervisar los eventuales aportes patronales. El

11 Para una profundización sobre la teoría de agencia en las cooperativas agrarias, véase Lattuada y Renold (2006).

afán de participación patronal no es gratuito y tiene que ver con su percepción sobre brotes de sindicalización o conflicto laboral que pueden surgir en la organización por su carácter abierto y democrático. Pero la democracia no puede ejercerse en ambientes de presión y la diferencia entre patrono y trabajador no se pierde por la condición de "un hombre-un voto" del fondo de empleados. Esto redunda en un obstáculo fundamental a la doctrina: la ausencia práctica de autonomía.

De otra parte, en cuanto los trabajadores deciden de forma autónoma los asuntos de su organización están poniendo en práctica la autogestión (Ramírez, 1998), pero en la medida en que los patronos determinan de forma directa o indirecta la orientación del fondo, este aumenta su ingobernabilidad por problemas de coadministración. El trabajador seguirá siéndolo y simplemente obtendrá la posibilidad de participar eventualmente en algunas decisiones de su fondo de empleados.

Autonomía: la dependencia de la membresía

Como restricción al crecimiento de los fondos de empleados antes se habían mencionado las tendencias laborales a la flexibilización, tercerización y simplificación de procesos. Esto muestra una tendencia progresiva a la disminución de futuros asociados que conllevaría a problemas de escala con disminución de los márgenes de ganancia para los asociados y a la imposibilidad técnica de competir con las empresas financieras tradicionales. Por tanto, la membresía de los fondos de empleados depende de la política laboral de la empresa de origen de los trabajadores.

Quizás atendiendo a este factor estructural, el legislador abrió las puertas para que los fondos de empleados pudieran agruparse por rama de actividad o incluso en consorcios empresariales. Sin embargo,

el vínculo cerrado se mantiene en un contexto de disminución de trabajadores formales y de grandes transformaciones y adaptaciones organizacionales. En tal virtud, sería conveniente analizar la posibilidad de incorporar a los trabajadores "tercerizados" como asociados al fondo de empleados.

Patrimonio variable

El patrimonio es variable e ilimitado pues, a su retiro, los miembros obtienen el reintegro de sus aportes sociales y el ahorro permanente. Así, el ahorro no es un recurso patrimonial sino un pasivo, que en caso de pérdida, carga la responsabilidad que pueda caber al asociado (Arbeláez, 2005). Sería conveniente condicionar el reintegro de los aportes a la situación económica y financiera del fondo, así como el establecimiento de un "capital mínimo no reducible" diferencial de acuerdo con su envergadura.

Sobre las estrategias de crecimiento

Los argumentos de asesores de organizaciones de capital coadyuvan a generar estrategias empresariales abocadas más a la competencia que a la cooperación. Un ejemplo es el viejo argumento según el cual cuanto más grande es la torta, mayor la tajada, entendiendo que el acento de la organización no es tanto la distribución sino la generación de mayores porciones que mantienen la desigualdad y la ausencia de condiciones para revertir la dotación de los menos favorecidos dentro de la organización. Además se termina entendiendo que la "torta" a repartir es la actividad de mayor retorno económico en la organización, solapando y supeditando a ella, y su crecimiento, el resto de actividades[12].

12 Por ejemplo, la educación termina siendo un gasto, al igual que las actividades de solidaridad, bienestar y protección que dependen del buen desempeño de la "torta económica".

Quizá lo más crítico de esta situación es que las decisiones que abogan por crecimientos desmedidos sean fomentadas por los organismos de promoción y supervisión del Estado, que a falta de criterios orientadores sobre el óptimo desempeño, terminan midiéndolo con criterios utilizados en el ámbito de las organizaciones de capital financiero. La alternativa a tal despropósito regulatorio sería valorar los resultados de bienestar social, lo que implica identificar y valorar los costos y beneficios sociales que no se contabilizan en las empresas de capital (Ballesteros, 1983).

Vaivenes externos

Según la Superintendencia de Economía Solidaria (2006), los fondos de empleados están expuestos, más que cualquier otra empresa solidaria, a los vaivenes de mercados externos. Su capacidad de reacción es mínima cuando una empresa decide modificar su estructura laboral y esto dependerá en buena medida de su desempeño económico. Por tanto, el entorno macroeconómico del país y las reformas del Estado son un riesgo para los mercados naturales de los fondos y la estabilidad de su membresía. Sin embargo, este riesgo queda, en parte, superado por el ajuste de la norma (julio 2010) que les permite vincular trabajadores de cualquier empresa.

Tópicos sobre la gestión

Es útil identificar una serie de prácticas que realizan algunos fondos de empleados, tras las cuales hay concepciones sobre su papel en el bienestar de los asociados:

- En algunos casos, los patrones colaboran con un porcentaje sobre el aporte del trabajador, que en todo caso carece de incidencia salarial (García, 2009: 153).
- Hay la creencia que la empresa debe cubrir las penurias financieras de sus trabajadores.

- Algunos fondos de empleados suelen obtener ventajas de su cercanía con la empresa donde laboran sus asociados, respecto a suministros, uso de instalaciones y acceso gratuito a servicios profesionales de contadores, abogados, informáticos, entre otros. Dicha ventaja suele ser beneficiosa en tiempos de crecimiento, y perjudicial en tiempos de crisis (cuando deben obligatoriamente contratar con ciertos proveedores)[13]. El estudio de la Superintendencia de Economía Solidaria (2008) identifica que las empresas apoyan a los fondos de empleados en diversas formas: asignando sumas fijas al asociado para fomentar el ahorro; designando trabajadores en comisión; mediante auxilios o donando acciones; prestando bienes muebles e inmuebles y otra forma de apoyos y servicios que contribuyan a mejorar la prestación de sus servicios.

Libranzas y competencia en los mercados. Cuando se permite a los bancos ofrecer a los trabajadores acceso al crédito de consumo mediante libranzas, se tiende a generar una igualdad que fortalece la competencia de mercado en similares condiciones. No obstante, los fondos de empleados parten con una condición desigual que debe ser considerada: no cuentan con financiación externa de riesgo, solo con los recursos que aportan sus trabajadores, aspecto que no permite establecer márgenes de captación atractivos, como sí lo pueden ofrecer los bancos. Sin embargo, pudieran ofrecer tasas de interés atractivas sobre aportes voluntarios adicionales.

13 La paradoja de Scitovsky (Álvarez, 2011) muestra cómo aquellas iniciativas que desbordan su ámbito de aplicación (esto ocurre en organizaciones que actúan con terceros no asociados cediéndoles progresivamente poder decisorio) generan prácticas que logran competir con mayor eficiencia que cualquier otra organización, pero sin pagar los costos asociados a los beneficios que percibe. Su contundencia organizacional mitiga cualquier discusión sobre su idoneidad y fines y logra modificar la identidad de sus ciudadanos (por ej., respecto a la orientación doctrinal de la organización, expectativas frente a la autonomía, desnaturalización organizacional, la delegación de las decisiones a directivos no asociados y la conformación de conglomerados empresariales no cooperativos con los fondos patrimoniales alcanzados en el tiempo). Lo que a corto plazo es una experiencia económica gratificante y socialmente deseable, a largo plazo se convierte en una experiencia negativa (en términos de transformaciones organizacionales, destrucción de la imagen sectorial, desconfianza asociativa y pérdida de autonomía).

Límites al crecimiento

El carácter de vínculo cerrado característico del fondo de empleados es una primera veta para determinar su dimensión. Una segunda viene dada por la imposibilidad jurídica de financiar su cartera de préstamos a través de inversiones productivas y la tercera por su dependencia de empresas que progresivamente tienen mayores porcentajes de trabajadores temporales, en un contexto donde estas pasan de producción en serie estandarizada a no estandarizada, poniendo a la organización en la tarea de adaptarse continuamente a mercados cambiantes e inciertos.

Sin embargo, existe una opinión bastante extendida en la literatura en cuanto justifica un tamaño que garantice una mayor participación y una vida societaria más rica y profunda[14]. No se trata de abogar por el enanismo empresarial ni por el imaginario del gigante, sino de propiciar condiciones de incidencia para los fondos de empleados.

Por otra parte, la literatura da cuenta de la tendencia inversa entre dimensión, participación y desnaturalización de las organizaciones. De manera que a mayor número de miembros en las organizaciones, mayor pérdida de espacios de participación democrática, lo que lleva a privilegiar la orientación decisoria por parte de tecnócratas, quienes progresivamente buscarán satisfacer más los beneficios personales que los colectivos, incurriendo en colisión de intereses entre trabajadores y directivos (teoría de agencia). El crecimiento empresarial va soslayando las transferencias sociales y lo que servía de punto de partida favorable para el fondo de empleados, su naturaleza, termina diluyéndose por las consecuentes adaptaciones a las prácticas del mercado y a las decisiones del patrono.

14 Véase Schumacher (2001); Polanyi (1992); Max-Neef (2007); Maturana (2008); Melián, Campos y Sanchis (2011: 91-109); Lattuada. y Renold (2006).

Sin embargo, no es posible decir que la autonomía se pierde a medida que la organización crece, sino que tiende a debilitarse en tanto no hay sincronía entre el crecimiento y el desarrollo de la entidad[15]. Si bien el mercado juega un rol importante en la orientación del crecimiento, no debe determinar la estrategia a largo plazo sin la decisión de quienes aportan los fondos: los trabajadores.

La tercera veta, quizá el mayor reto de los fondos de empleados, es permanecer en el tiempo y contar con la garantía de la estabilidad en un entorno cambiante. Aquella organización que mantenga una dimensión de miembros inferior a la óptima, entre otros, tendrá problemas de escala que repercuten en las cuantías de recursos disponibles para inversión (Houtart, 2002), posicionamiento en los mercados, calidad de servicios, cobertura y tiempos de prestación[16]. Por ello, algunos autores plantean la conveniencia de que acumulen la mayor cantidad de recursos patrimoniales propios, a través de capital institucional y reservas, como medio de ganar mayor autonomía financiera.

El rol del Estado

Diversas investigaciones apuntan a la existencia de una relación negativa entre el accionar con espíritu interventor del Estado y el fortalecimiento de la autogestión en las organizaciones de economía social y solidaria. Sin embargo, no existen herramientas para monitorear el buen gobierno en las organizaciones, tendiendo a generar mecanismos de control vía verificación de indicadores financieros.

15 El profesor Prévost (1996) plantea que el desarrollo implica aumento del bienestar y cambio en la estructura económica y social, lo que requiere necesariamente involucrar a la comunidad y la sociedad en su procura. El crecimiento, considera el autor, es simplemente una noción referida al aumento de las actividades de producción de bienes y servicios.

16 También les impide hacer frente a la competencia en los mercados financieros en un contexto caracterizado por la apertura, la ampliación tecnológica y la concentración de empresas de capital.

Tras la divulgación del Conpes 3639 (2010), los fondos de empleados fueron sujetos de atención por parte del Estado de una forma preponderante. Dentro de las limitaciones consideradas para los mismos se contempló la necesidad de ampliar la regulación prudencial para este tipo de organizaciones en consideración a su figura jurídica y objeto social, así como a los riesgos inherentes a la prestación de servicios financieros entre sus asociados (Conpes 3639).

La identificación de esta necesidad fue realizada por los actores que participaron de la mesa de elaboración de ese documento. Pero cabe la pregunta: ¿Cuáles son los argumentos para tal aseveración?
En el mismo documento se afirma que:

1. Los riesgos inherentes a la prestación de servicios financieros son prácticamente iguales a los que enfrentan las entidades cooperativas. Sin embargo, son menores por los efectos de los descuentos por nómina.
2. En caso de los asociados externos (pertenecientes a otras empresas), sería conveniente establecer acuerdos para descuentos por nómina.
3. La supervisión y regulación de los servicios de ahorro y crédito prestados por este tipo de entidades presentan asimetrías respecto del marco bajo el cual operan las cooperativas autorizadas para adelantar actividad financiera.
4. No existe un criterio técnico que justifique tal asimetría.

Sobre la base del estudio de la especificidad de los fondos de empleados, sustrato técnico primigenio en el análisis organizacional de este tipo de empresa, se tiene que:

1. Asimilar como iguales a todas las entidades que prestan servicios financieros es un error técnico y teórico. No todas las cooperativas que ejercen actividad financiera son iguales y menos aún

> son comparables de forma unívoca con los fondos de empleados. Existe, por tanto, un riesgo técnico al confundir el accionar de las cooperativas financieras con el de las de todo el sector solidario y, dentro de este, el de los fondos de empleados. Estos, por su vínculo cerrado, no pueden operar más que con sus miembros, a través de los cuales se capitaliza y, en consecuencia, el riesgo suele aislarse de ciertos intereses fuera de su vínculo constitutivo. Aspecto diametralmente opuesto ocurre en las cooperativas financieras, que pueden operar con terceros y así quedan expuestas a intereses y financiación distintos de los de un colectivo de trabajadores.

Dicho concepto (cooperativas abiertas a terceros y fondos de empleados de vínculo cerrado) sigue una línea jurídica establecida en países de fuerte tradición cooperativa como Francia, Holanda, Italia, Portugal y España. Bajo este enfoque, las prácticas impositivas dependen de la actividad realizada. Algunas medidas incluyen la no sujeción, la exención, la exoneración por interés general y los beneficios como reducción de la base imponible (Álvarez et ál., 2010).

Un ejemplo interesante es el caso italiano, donde la ley implica diferenciación en las políticas públicas, en especial en las tributarias, bajo la premisa técnica de entidades de mutualidad preponderante (al igual que los fondos de empleados, el riesgo tiende a aislarse) y en organizaciones de mutualidad no preponderante (que actúan más con terceros que con asociados). Las primeras obtienen desgravación total o casi total y las segundas, desgravaciones cercanas al 30%.

De forma similar, en España, la ley vasca contempla la posibilidad de operación de lo que denominan cooperativas capitalistas e incluso se

han desarrollado modelos organizacionales que aceptan la capitalización externa de estas organizaciones, y, cada vez con más ahínco, el aumento del poder decisor del inversionista.

Con el fin de proteger al asociado no se puede desconocer la particularidad de las organizaciones de las cuales el propio asociado es copropietario. No es posible asimilar los fondos de empleados a empresas financieras que actúan en el libre mercado, dado que no podrán competir por su limitada capacidad de captar nuevos asociados en un entorno laboral cada vez más inestable y con culturas organizacionales distintas.
Sin embargo, al optarse por la alternativa de conservar sus reducidas dimensiones, los fondos se podrían organizar en grupos empresariales de manera que se pudieran beneficiar de las economías de escala sin perder su nivel de relativa autonomía.

Según la Supersolidaria (2005), la disparidad de los fondos de empleados con las instituciones que ejercen actividad financiera radica en que sus asociados capitalizan su empresa a través de descuentos de nómina, dándole permanente liquidez a su función de intermediación, a la vez que reduce sus riesgos. Además, al estar cerca del trabajador, conocen de primera mano sus problemas y necesidades y, por lo tanto, tienen mejor información que las entidades financieras, ya que estas desconocen aspectos claves de la situación de sus ahorradores, razón por la cual deben recurrir a las centrales de riesgo, con lo que incrementan los costos.

A lo largo del documento se ha insistido en precisar que los principales riesgos a los que están expuestos los fondos de empleados no se derivan de su condición financiera, sino de su gobernabilidad, autonomía y conflictos de agencia. En consecuencia, poner el acento regulatorio solo en el aspecto financiero invisibiliza estos mayores riesgos a

que están expuestas dichas organizaciones y les sustrae la posibilidad ideal del autocontrol

2. Se argumenta la existencia de asimetrías en la regulación de cooperativas financieras y fondos de empleados. En efecto, las diferencias en la exigibilidad a una u otros, no son fruto discrecional para beneficiar a los fondos, sino que se derivan de la práctica consuetudinaria de exigir a las organizaciones la información que pueden y deben reportar. La diferencia procede, como en el caso impositivo, de la no sujeción de ciertas normas a la especificidad del fondo de empleados. Cuando en el ámbito impositivo existe una actividad no sujeta a tributos, no se está ante una política de beneficios, subvenciones, ni concesiones. La no sujeción implica la inexistencia del hecho imponible por lo cual a los fondos de empleados no puede pedírseles salvaguardas contra riesgos diferentes a los de gobernabilidad que ellos mismos causan. De no ser así, en un futuro cercano se tendría que regular la fuente primigenia de riesgo en estas organizaciones: el patrono, con el fin de proteger a los asociados de estos.

La existencia de problemas de reporte y captación de información de los fondos de empleados no es argumento para tratarlos de forma diferenciada. En todo caso, no solo se estaría ante acciones ilegales que deben ser sancionadas, sino ante malas prácticas que deberían ser reorientadas. Por ejemplo, una rápida comparación de las estadísticas reportadas por la Confederación de Cooperativas de Colombia y las reportadas por la Superintendencia Nacional de Economía Solidaria da cuenta de una inquietante brecha en la cuantía de organizaciones que contempla cada una.

La diferencia entre el total de fondos reportados por una y otra entidad es más que notoria: una brecha del 25%. Ante este guarismo, los funcionarios a cargo de las estadísticas de ambas entidades argumentan que algunos fondos son tan pequeños que carecen de mecanismos técnicos para diligenciar la información o, en otros casos, preferirían ser sancionadas antes que reportar. En tal caso, la indebida práctica de no revelar información no se corrige exigiendo más información, sino creando mecanismos de reporte ajustados a las especificidades del sector.

El argumento de la asimetría queda sin piso al tenor de lo expuesto en los puntos anteriores. Sin embargo, cabe plantear que detrás de argumentos de eficiencia empresarial hay una tendencia gubernamental que aboga por estandarizar los instrumentos de supervisión financiera para todas las organizaciones sin importar su naturaleza. Planteada como técnica, no suele diferenciar entre regulación orientada al salvataje, fortalecimiento organizacional o generación de pautas de prevención financiera y supervisión, delegación y autocontrol, diferenciando una organización con ánimo de lucro de otra de servicios solidarios.

La organización solidaria es vista por algunas entidades del Estado como un ente incapaz de liderar procesos encaminados a su mejoramiento, y la orientación jurídica suele ser sancionatoria por naturaleza. Se intuye que el antecedente y soporte de tal orientación comenzó a reflejarse en discursos como el siguiente:

> Durante mucho tiempo, las cooperativas (¿ahora los fondos de empleados?) se mantuvieron dentro de un esquema de informalidad que les impidió desarrollarse con mayor rapidez y las alejó de la posibilidad de incorporar a sus actividades un manejo de

> nivel empresarial [...] para hacer frente a esta situación adelantamos acciones tendientes a afianzar la institucionalidad del sector con miras a devolverle su identidad e importancia dentro del contexto nacional al igual que recobrar la confianza de ahorradores y depositantes. El Gobierno, a través del Fogacoop cuenta con herramientas que permiten detectar anticipadamente señales y riesgos financieros que puedan generar una crisis sistémica. (Juan Manuel Santos, 2002)

Del anterior argumento se desprende que una política de fomento a la gobernabilidad de los fondos de empleados pasa por el reconocimiento de su especificidad como paso previo al análisis que se deriva de conocer la especificidad cooperativa. Es esta una de las variables determinantes de la orientación técnica y debe cotejarse con el análisis normativo.

NOTAS SOBRE AUTONOMÍA Y CONTROL

Intención de la norma

Preocupada porque los fondos no contaban con una norma jurídica propia dentro de la cual pudieran funcionar y desarrollarse como empresas al servicio exclusivo de sus asociados, la dirigencia sectorial, representada por la Asociación Nacional de Fondos de Empleados (Analfe), logró, con la colaboración del entonces Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas (Dancoop) y un grupo de políticos cercanos al sector solidario, que el Congreso Nacional aprobara la Ley Cooperativa (Ley 79 de 1988) y posteriormente se reglamentara mediante el Decreto 1481 de 1989. La intención era crear un marco jurídico para que los empleados de una empresa o grupo de empresas asociadas por vínculos económicos pudieran legalizar las operaciones que de tiempo atrás venían realizando como entidades de hecho o crear una nueva organización jurídica con razón social acompañada

del nombre 'fondo de empleados', por medio de la cual pudieran desarrollar actividades de ahorro y crédito con sus asociados y su descuento por nómina, reduciendo grandemente el riesgo de su cartera crediticia. Además, la norma estipuló el apoyo del Estado para su desarrollo y crecimiento y que su control fuera autogestionado con la ayuda de un revisor fiscal y un comité de control social internos. Es decir, este marco regulatorio les permitiría desarrollar un autocontrol, más aún cuando la mayoría de los asociados y sus familias se conocían entre sí. La Ley no estipuló un control público directo, más que como una acción supletoria en ausencia de la legalidad de su operación.

La dirigencia de los fondos de empleados observó la necesidad de un ajuste a la norma en cuanto a la protección al riesgo-empresa. La globalización económica, más aún ahora con la suscripción de tratados de libre comercio y la incursión de grandes inversionistas multinacionales en el país, ha traído consigo fusiones, incorporaciones y desaparición de empresas afectando, en consecuencia, la viabilidad de los fondos de empleados. Por tanto, se logró que el Estado a través de la Ley 1391 de 2010 permitiera ampliar la capacidad de asociación, extendiéndola a todo tipo de empresa donde los trabajadores que contaran con cualquier clase de contrato, así como los servidores públicos, continuaran con los mecanismos de autocontrol anteriormente legislados.

Dado que la norma habla del apoyo del Estado a estas instituciones, sería aconsejable que sus entes responsables propiciaran una mejor comprensión del pensamiento y doctrina solidarios entre funcionarios e integrantes de los fondos de empleados, en especial revisores fiscales y miembros de los comités de control social, extensivo a quienes participan de los entes de control gubernamental.

En síntesis, el espíritu de la norma para los fondos de empleados apuntó a:

a) Obtener un marco jurídico propio dentro del cual estos se pudieran manejar y crecer.
b) Propiciar el desarrollo de su autocontrol, pudiendo ser eximidos de contar con revisor fiscal, previo concepto del ente gubernamental, lo mismo que un comité de control social de libre elección y constituido cuando se considerase oportuno.
c) Lograr que el Estado los protegiera e impulsara su promoción y desarrollo.
d) Permitir el apoyo económico, administrativo y financiero que pudieran recibir del patrono de sus asociados.
e) Permitirles realizar actividades de crédito con los asociados, con recursos obtenidos de sus mismos aportes y ahorros, sin que esta actividad se considerara de carácter financiero, dado que las obligaciones de sus asociados eran descontadas al 100% de la nómina, además de no requerir ser apalancados con recursos de terceros.

Formas de control

El Estado ha permitido que los fondos de empleados ejerzan el autocontrol y para ello se creó una norma propia, solo que con la crisis financiera cooperativa de inicios de los años noventa del siglo pasado, a través de la Ley 454 de 1998 reestructuró el sector solidario, en donde incluyeron todas las formas asociativas sin ánimo de lucro, entre ellas los fondos de empleados, dentro del grupo de entidades del sector solidario. Además de lo estipulado en el Decreto 1481 de 1989, también se aplicaría el control del sistema cooperativo para lo no contemplado en el Decreto respectivo.

Para mejorar el control prudencial de los fondos de empleados, como se planteó al comienzo del estudio, se requiere analizar cuatro escenarios:

1. Ampliar la norma actual, ajustándola a las necesidades y riesgos generados en los últimos años para una mejor protección de estas instituciones por parte del Estado.
2. Reducir el ámbito de la norma, ajustándola al bajo riesgo que toda su historia muestra en el desarrollo de sus actividades financieras.
3. Optimizar la aplicación de la norma vigente, pues el desconocimiento y atención prioritaria a las necesidades de la empresa, no han permitido aplicar ni ejecutar lo que en ella se estipula, especialmente sobre su vigilancia y control.
4. Suprimir toda regulación pública y permitir que su control sea autogestionario y que solo el Estado entre supletoriamente en donde se genere algún vacío.

REGULACIÓN PRUDENCIAL

Definición

Se entiende por regulación prudencial la generación de normas por parte de los Estados sobre aspectos como solvencia económica, liquidez, manejo del crédito y la inversión, mercado de productos, conducción administrativa y gerencial, y protección a los dueños de las instituciones.

Cuando se habla de regulación prudencial, inmediatamente se involucra el riesgo, que es el propósito sobre el cual los gobiernos deben entrar a proteger a instituciones, clientes, accionistas o asociados. La regulación prudencial no puede tomarse como una intromisión del Estado pues corresponde a la obligación que tiene de apoyar y proteger a sus instituciones y a quienes las conforman.

Al considerar el riesgo como elemento esencial en la regulación prudencial, es importante que tanto los Estados como las instituciones identifiquen la posibilidad de su aparición, de tal forma que la norma expedida contemple la prudencia que se debe integrar al manejo de las instituciones.

En los países que permiten el autocontrol, pero carecen de regulación prudencial, las entidades del sector solidario presentan debilidad para percibir o controlar los riesgos que eventualmente pudieran surgir.

En la década de los años noventa del siglo pasado, a pesar de contar con regulación prudencial, varias cooperativas desaparecieron por razones tales como el lavado de dinero, incompetencia en el manejo de los recursos económicos y financieros, y exceso de protagonismo directivo y gerencial, situaciones donde fallaron tanto la vigilancia gubernamental como el control interno.

En algunos países, los intermediarios financieros no han realizado análisis adecuados sobre riesgos potenciales, creando problemas en dichas entidades, más aún si sus sistemas de regulación prudencial y supervisión son débiles. La regulación prudencial debe advertir el riesgo y desarrollar su función sobre análisis micro y macroeconómicos, en especial ante señales de deterioro de su cartera (Ocampo, 2004).

Los fondos de empleados en Colombia no se encuentran exentos de tales riesgos, menos ante la emergencia de un mercado global con diferentes grados de apertura económica. En general, una regulación prudencial clara y puntual favorece y agiliza el trabajo del control interno de las instituciones.

La regulación prudencial en el sector solidario en Colombia ha sido genérica, sin distinción de tamaño ni objetivos de empresa; además, se calcó la del sector financiero tradicional, cuyo objetivo es maximizar el beneficio de sus dueños, y se aplicó al sector cooperativo financiero cuya finalidad social sin ánimo de lucro es la de prestar servicios de bajo costo a sus asociados. Sin embargo, la supervisión gubernamental les exige indicadores de rentabilidad como si fuesen empresas de carácter lucrativo. La regulación prudencial debe ir acompañada de un código de buenas prácticas, con sendas normas apropiadamente concertadas (García, 2012).

Historia

El inicio de la regulación prudencial se remonta al gobierno de Rafael Uribe, a comienzos del siglo XX, cuando decidió reconocer, determinar y promover grupos surgidos de la solidaridad entre sus miembros, como restaurantes populares, colonias vacacionales, sindicatos, cooperativas, cajas y ahorros (economiasolidaria.com).

El Gobierno expidió la Ley 134 de 1931, la primera con referencia a las operaciones que realizan las cooperativas en Colombia. El proyecto respectivo fue presentado por el congresista Juan María Agudelo y, a través del Decreto-Ley 874 de 1932, el Gobierno dictó medidas para el fomento cooperativo.

En el año 1963, a través del Decreto 1587, el Gobierno creó la Superintendencia Nacional de Cooperativas. Su estructura y funciones se establecieron según Decreto 1629 de ese año, permitiendo que las entidades del sector, especialmente cooperativas, obtuvieran el reconocimiento de su personería jurídica. La nueva Superintendencia asumió la responsabilidad de fomentar, inspeccionar y vigilar las instituciones que conformaban el sector.

Años más tarde, en la búsqueda de una mayor presencia estatal, la dirigencia del sector gestionó con el Congreso Nacional que la Superintendencia se transformara en el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, mediante la Ley 24 de 1981, lo cual le confirió rango de Ministerio Técnico con dependencia de la Presidencia de la República.

La Ley 79, llamada "Ley Cooperativa", es la base de un sistema de regulación y control del "sector de la economía solidaria", cuyo articulado determina el marco legal dentro del cual funcionan las entidades del sector solidario. Esta ley, en su artículo 131, reza:

> A los fondos de empleados, asociaciones mutualistas, denominadas sociedades mutuarias por la Ley 24 de 1981, y a las entidades de que trata el Art. anterior, les serán aplicables, en subsidio de disposiciones legales y normas estatutarias, las disposiciones de la presente Ley mientras el Gobierno expide los estatutos correspondientes.
>
> De conformidad con el numeral 12 del Art. 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, para expedir las normas reguladoras de las entidades previstas en este Art., en concordancia con las siguientes materias: Naturaleza jurídica de estas entidades y sus características básicas; constitución de las respectivas formas asociativas; requisitos y trámites para el reconocimiento de personerías jurídicas; contenido básico de los correspondientes estatutos sociales; calidad de asociados, adquisición y pérdida de tal calidad, sus derechos y deberes; el régimen económico y financiero de estas entidades; reglas especiales sobre servicios; órganos de representación, dirección, administración y control; fusión, incorporación y transformación; integración; normas de

funcionamiento; medidas de promoción, fomento y estímulo para las referidas entidades; causales de disolución y procedimientos de liquidación; regímenes de responsabilidades y sanciones para los asociados, directivos y administradores.

Lo anterior es reglamentado en el Decreto 1481 de 1989.

La Ley 454 de agosto 4 de 1998, además de hacer una amplia reestructuración de fondo en el sector de la economía solidaria, en parte motivada por la crisis del sector originada en los dudosos manejos administrativos y financieros de importantes cooperativas, definió la economía solidaria como un sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por organizaciones asociativas solidarias y autogestionarias, democráticas, humanistas y sin ánimo de lucro (art. 2°). Además, declara de interés común la protección, promoción y fortalecimiento de las entidades que conforman este sistema solidario eficaz que contribuye al desarrollo económico del país, a la vigorización de la democracia y a la distribución de la propiedad y el ingreso a favor de las clases populares. Así mismo, establece que el Estado colombiano garantizará el libre desarrollo de estas entidades, mediante el estímulo, la promoción, la protección y la vigilancia, permitiendo su autonomía (art. 3°). Por otra parte, esta ley:

1. Reestructuró el Consejo de Economía Solidaria (Cones), cuyo propósito es formular políticas, estrategias, planes, programas y proyectos pertinentes al sector de la economía solidaria (arts. 20°, 21° y 22°).
2. Creó el Fondo de Fomento de la Economía Solidaria (Fones), cuyos fines esenciales son otorgar créditos a las entidades aportantes y administrar recursos. Este fondo está sometido al control,

inspección y vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria (arts. 23° a 28°).

3. Transformó el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas (Dancoop) en Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (Dansocial), redefiniendo estructura, objetivos y funciones (arts. 29° a 32°).
4. Creó la Superintendencia de la Economía Solidaria (SES), adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica e independencia administrativa y financiera, y estipuló las entidades a vigilar, sus objetivos, finalidades y funciones, lo mismo que la fuente de recursos para su funcionamiento (arts. 33° a 38°).
5. Creó condiciones para el ejercicio de la actividad financiera de cooperativas y determinó los aportes mínimos requeridos, ajustados anualmente y a partir de 1999 con el índice de precios al consumidor (IPC) determinado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (este aporte inició con $1.500.000.000 para las cooperativas financieras y $500.000.000 para las cooperativas de ahorro y crédito, las integrales y multiactivas con sección de ahorro y crédito) (arts. 39° a 50°).
6. Facultó al Gobierno para la creación del Fondo de Garantías para el Sector Cooperativo (Fogacoop) (art. 51°).

Seguidamente, mediante la Circular Básica Jurídica 07 de 2008 y según lo estipulado en el Decreto 454 de 1998, la Superintendencia de Economía Solidaria generó una serie de normas sobre la actividad financiera, supervisión, control y procedimientos por parte de las entidades del sector solidario, incluida la prevención del lavado de activos y financiación del terrorismo.

Igualmente, en lo no estipulado en sus propias normas, el sector cooperativo financiero debe ajustarse en procedimientos y

comportamientos al estatuto financiero, Ley 795 de 2003.
Como se observa, la regulación prudencial para las entidades del sector de la economía solidaria es amplia, clara y ajustada a las circunstancias y cambios del mundo que las rodea y dentro de los compromisos del Gobierno a nivel internacional. Para ello, cuando lo ha considerado pertinente, el Gobierno nacional ha expedido leyes y decretos en que ajusta y/o incluye nuevos elementos en la normatividad que rige y regula al sector solidario, o que hacen referencia a entidades del sector solidario.

El último ajuste realizado al sector solidario fue la transformación del Dansocial en la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, adscrita al Ministerio de Trabajo, mediante Decreto 4122 de noviembre 2 de 2011, decisión suscitada por la Presidencia de la República en uso de las facultades extraordinarias de que lo reviste el Congreso de la República para reformar el Estado [Ley 1444 de 2011, artículo 18, literales a), e)].

CAPÍTULO 4. MARCO HISTÓRICO, JURÍDICO Y NORMATIVO DE LOS FONDOS DE EMPLEADOS

Jorge Alfonso Sastoque Poveda

SURGIMIENTO

Antes de la llegada de los conquistadores europeos ya existían en América actividades de carácter comunitario adelantadas por los aborígenes, que tiempo después también fueron desarrolladas por las comunidades negras traídas de África en condición de esclavitud. Los españoles encontraron comunidades indígenas altamente organizadas, como los tayronas y los muiscas, que llevaban a cabo diversas labores. Igualmente hallaron actividades de integración, cooperación y solidaridad, tales como:

Minga: Organización de trabajo colectivo para construir obras o realizar labores agrícolas que beneficiaban a toda la comunidad.

Convite: Sistema en donde todos participan en trabajo en una obra para el beneficio de uno de los miembros del grupo.

Mano prestada: Trabajo del grupo o de uno de los miembros del grupo en la tierra de uno de ellos, que luego este retribuirá con trabajo en la tierra de otro.

Faeba: Sistema para realizar obras de beneficio común, en la que cada miembro de la comunidad aporta jornadas de trabajo de medio día.

> *Waki*: Organización colectiva de trabajo para cultivar la tierra en la que se utilizan semillas de propiedad común y se divide la cosecha por surcos.
> *Ayni*: Sistema de créditos pactados para mutuo beneficio de jornadas de trabajo agrícola, los que se cancelan en posteriores oportunidades.
> *Pasanacu*: Fondo comunitario al que sus miembros hacen aportes iguales, se utiliza para atender calamidades familiares graves. (economiasolidaria.com)

Con el establecimiento de los españoles en nuestro territorio nacieron instituciones coloniales como los resguardos, la encomienda y la mita, formas de aparente solidaridad utilizadas con el fin de apropiarse del producto social (economiasolidaria.com).

El inicio de actividades financieras solidarias se ubica en los departamentos de Antioquia, Valle y Cundinamarca, regiones donde los estudiosos sobre el origen de formas asociativas económicas han encontrado evidencias de la creación de las llamadas "natilleras", como expresión inicial de lo que hoy conocemos como fondos de empleados. Algunos de estos investigadores ubican la aparición de las "natilleras" a finales del siglo XIX y otros a comienzos del XX.

Simultáneamente, nacieron las sociedades de socorro mutuo, formas cooperativas creadas en Bogotá, Socorro y Cúcuta (economiasolidaria.com), cuya aparición generó una especie de moda. En 1882 se creó la Sociedad de Mutuo Auxilio en Cúcuta, bajo el lema solidario "Todos para todos"; en 1889 se fundó la Sociedad de Socorro Mutuo en Manizales; en 1890 aparece la Sociedad de Mutuo Auxilio en Bucaramanga; en 1895 la Sociedad Cooperativa Fraternal y en 1899 la "Sociedad de Mutuo Auxilio" en Ocaña, cuyo propósito era facilitar a sus asociados asistencia

médica, suministro de medicinas, auxilios en caso de incapacidad del asociado, fondos de socorro en caso de fallecimiento del asociado; además créditos para salud, educación y laborales (Hernández, 2004).

Este tipo de entidades solidarias surgieron en nuestro país como resultado de la marginación económica de las clases populares negras, indígenas y mestizas, generada durante el régimen colonial y mantenida luego por la aristocracia criolla surgida con la independencia de España.

En la tercera década del siglo XX surgió otra forma asociativa entre los empleados del Banco de la República, denominada cadenas de ahorro. Las cooperativas nacieron como respuesta a formas de explotación de la clase trabajadora (igual que el sindicalismo), como unión de personas que buscan montar empresas en su propio beneficio, mientras los fondos de empleados surgieron de la necesidad de contar con recursos financieros inmediatos sin muchos requerimientos ni garantías, como formas de apalancarse entre compañeros de una misma empresa.

A mediados de los años cuarenta, Ángel María Medina, funcionario responsable del manejo contable y financiero del Banco de la República, decidió formalizar los aportes que los trabajadores hacían a favor de las cadenas de ahorro mediante descuentos por nómina, involucrando tales movimientos financieros en las cuentas del Banco, y para su identificación contable los llamó "Cuenta por pagar a fondo de empleados". Posteriormente, al ser detectada esta situación luego de visitas de organismos de control del Estado y de algún organismo internacional, se solicitó su exclusión de las cuentas del Banco y su manejo diferencial, circunstancia que motivó la creación de la figura asociativa "fondo de empleados", como entidad constituida de hecho (Mora, 2012).

Durante varios años, estas formas asociativas continuaron funcionando como asociaciones o corporaciones de empleados, amparadas en el Código Civil y con personería jurídica emanada del Ministerio de Gobierno, las alcaldías municipales u otro organismo gubernamental, algunas de las cuales continúan funcionando de esa manera y otras se transformaron en fondos de empleados o en cooperativas.

El reconocimiento legal del sindicalismo colombiano tuvo lugar durante los gobiernos de Enrique Olaya Herrera y Alfonso López Pumarejo en la década de los años treinta. La organización sindical fue considerada por los empresarios colombianos de la segunda mitad de siglo como una amenaza a sus procesos y planes de crecimiento y vieron en la creación y/o fortalecimiento de los fondos de empleados una salida para contrarrestarla; por tal motivo apoyaron el desarrollo de estas formas asociativas, mediante el aporte económico, préstamo de instalaciones físicas, pago de gastos administrativos, laborales y de asesoría técnica, entre las diferentes formas de soporte, con el objetivo que estos prestaran diferentes servicios a sus empleados, asociados al fondo (Mora, 2012).

EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVIDAD

Solo hasta 1967, los fondos de empleados lograron que la Superintendencia Nacional de Cooperativas expidiera la Resolución 293, en la que se establecía un marco administrativo, económico, financiero y de funcionamiento, asimilándolos a la normatividad cooperativa. Pero, infortunadamente, 12 años después, esta Resolución fue declarada nula por el Consejo de Estado, por cuanto, según su jurisprudencia, lo estipulado en ella, que correspondía a un estatuto orgánico, era de competencia del Congreso de la República y, por lo tanto, la Superintendencia Nacional de Cooperativas no contaba con el aval legal para dictar este tipo de

normas. Tal hecho hizo que este primer intento de regulación normativa para los fondos de empleados quedara en el limbo jurídico.

Durante 1979 y 1980 se generó una preocupación permanente en el Gobierno nacional y la dirigencia de los fondos de empleados por dotar a estas instituciones de un marco jurídico propio. Con base en el contenido de la Resolución 293 fue elaborado un proyecto de ley, que en el año 1981 se convirtió en el Decreto 3381, expedido por el entonces Presidente de la República Julio César Turbay Ayala, bajo las normas constitucionales contenidas en el art. 120, numeral 14, y las atribuciones transitorias que para regular estas instituciones otorgó el Acto Legislativo No. 1 de 1979.

Alrededor del debate y discusión del anterior decreto se logró la integración de los fondos de empleados y de allí surgió la Asociación Nacional de Fondos de Empleados (Analfe), entidad que desde su comienzo ha estado al frente de la representación y defensa del gremio (Analfe, 1989).

Muy pronto, en el año 1984, el Consejo de Estado declaró nulo el Decreto 3381 por las mismas razones que adujo para anular la Resolución 293 de 1967, quedando los fondos de empleados sin una norma rectora para su funcionamiento. A falta de normatividad, estas entidades, que por la época ya representaban un buen número, continuaron funcionando bajo lo estipulado en el Decreto 3381.

En mayo de 1985, estas organizaciones, ya creadas bajo la denominación de Asociación Nacional de Fondos de Empleados, celebraron su primer Congreso Nacional en Cali, cuyo objetivo primordial fue buscar que el Congreso de la República tramitara una ley normativa para los fondos de empleados. Por esta misma época, aprovechando que el

Gobierno nacional había presentado el Proyecto de Ley 65 para trámite en el Congreso Nacional con el fin de actualizar la legislación cooperativa, se logró la inclusión en dicho proyecto de algunas normas especiales para los fondos de empleados. Como en casos anteriores, el intento de actualizar la norma cooperativa no pasó las instancias legales pertinentes, a pesar de haber avanzado con alguna significación en trámites tanto en el Senado de la República como en Cámara de Representantes (Analfe, 1989).

Como resultado del Segundo Congreso Nacional de Fondos de Empleados, realizado en Cartagena en junio de 1987, se aprobó llevar al Congreso de la República un proyecto de ley exclusivamente para los fondos de empleados, el cual había sido estudiado y analizado juiciosamente desde meses atrás con la colaboración del senador Rodrigo Marín Bernal, pero nuevamente tuvo tropiezos en su trámite en el Congreso de la República y fue archivado (Analfe, 1989).

Los dirigentes de los fondos de empleados, con la colaboración del Dansocial, insistieron en buscar una norma legal propia y en 1988 reintentaron llevar el proyecto anterior a consideración y trámite en el Congreso de la República, pero se volvieron a presentar inconvenientes, ya que en esa misma legislatura hacía tránsito la Ley Cooperativa y por conveniencias políticas no era pertinente presentar dos proyectos de ley que relacionaran a dos grupos de entidades del mismo sector solidario (Analfe, 1989).

Con el Proyecto de la Ley Cooperativa, presentado al Congreso por el doctor Ernesto Samper Pizano, con ponencia de los congresistas Álvaro Uribe Vélez en el Senado y José Corredor en la Cámara, lo mismo que del jefe del Dancoop doctor Barlahan Henao, y con el apoyo y sugerencia del doctor Ismael Márquez, se logró que en la Ley 79, art.

131, se concedieran facultades extraordinarias al Presidente de la República para dictar normas sobre los fondos de empleados.

Sancionada la Ley 79 de 1988, inmediatamente la Junta Directiva de Analfe entregó al jefe del Dancoop Barlahan Henao el proyecto de decreto elaborado con base en el documento aprobado en su Congreso de 1987 en Cartagena. Con el objeto de preparar el proyecto de decreto respectivo, Henao conformó una comisión integrada por Ismael Márquez, Alberto Rojas y Belisario Guarín, en calidad de consultores del Dancoop; Carmen Estela Rangel, funcionaria del Dancoop, como relatora de la comisión, y César Salgar, director ejecutivo de Analfe. La comisión tomó el borrador de proyecto presentado por Analfe como documento de trabajo. La relatoría elaboró el texto y el Jefe del Dancoop realizó la revisión final del Decreto conjuntamente con funcionarios de la Oficina Jurídica de la Presidencia de la República, quienes hicieron observaciones, ajustes y correcciones, quedando listo para la consideración de la Presidencia de la República, de acuerdo con lo estipulado en el art. 131 de la Ley 79 (Analfe, 1989).

El día 7 de julio de 1989, el Presidente de la República Virgilio Barco Vargas firmó el Decreto 1481, con el cual se creó el ámbito normativo para los fondos de empleados; igualmente, firmaron los doctores Luis Fernando Alarcón, ministro de Hacienda y Crédito Público; María Teresa de Saade, ministra del Trabajo y Seguridad Social, y Barlahan Hoyos, jefe del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas. Con esta norma, el Gobierno nacional creó el marco jurídico para el desarrollo de estas organizaciones y garantizó que el Estado las apoyara, les definiera el vínculo de asociación, estructura patrimonial, estructura administrativa, forma de control interno y manera de distribuir los excedentes.

Más recientemente, en el año 2010, el Gobierno nacional expidió la Ley 1391 de 1 de julio, mediante la cual hace ajustes al Decreto 1481 de 1989, en cuanto a quiénes pueden asociarse a los fondos de empleados, responsabilidad ante terceros y conformación de un fondo de desarrollo patrimonial solidario.

Se resalta que, desde su inicio, los fondos de empleados han ejercido la actividad de ahorro y crédito, es decir, captan recursos entre sus afiliados y los prestan a ellos mismos.

ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN

La regulación de los fondos de empleados tiene historia muy reciente: solo hasta el 7 de julio de 1989, el Gobierno expidió el Decreto 1481 que posteriormente fue modificado por la Ley 1391 de 2010.

Así, el Estado se comprometió a apoyar a los fondos de empleados y a promover la afiliación de trabajadores de las empresas patronales o que generen vínculo de asociación, independientemente del tipo de relación laboral, sea esta como dependiente, asociado o servidor público. Para su efecto se creó un marco jurídico propio (Decreto 1481, arts. 1° y 4°, y Decreto 1391, art. 2°), que prevé la eventual desaparición de los fondos de empleados, generada por el riesgo-empresa de fusiones, incorporaciones o liquidaciones, norma que los hizo semejantes a las cooperativas de ahorro y crédito, y que en la práctica recibieron muy poco apoyo para su desarrollo y control.

Al hablar de un marco jurídico adecuado (Decreto 1481, art. 1°), el ente de control no considera que existen fondos de empleados con menos de 10 trabajadores (art. 5°), debiendo la norma diferenciar según tamaño, situación que igual afecta a las cooperativas de trabajadores.

La viabilidad de un fondo de empleados o una cooperativa de trabajadores se ve comprometida si el número de socios es mínimo y los aportes se hacen sobre salarios precarios; es difícil que en estas circunstancias alcancen un tamaño adecuado para lograr el bien común, así cuenten con patrocinios empresariales. Sería recomendable elevar el número mínimo de asociados, excepto en los casos en que se garanticen aportes de cierta cuantía, que bien por ley o estatutariamente deberían estar contemplados.

El principal componente patrimonial en los fondos de empleados y en las cooperativas que manejan ahorro y crédito lo conforman los aportes a capital (art. 15°), que no debieran ser retornables sino negociables. Como lo expresan y permiten la Ley y el Estatuto, estos aportes son semejantes a un pasivo a largo plazo, por cuanto se liquidan al retiro del asociado (art. 17°), aparejando a estas instituciones un riesgo de insolvencia que puede incluso llevarlas a su liquidación. Es recomendable permitir una norma que genere un patrimonio autónomo de obligatoria conformación, proporcional al tamaño de cada institución y al volumen de sus servicios.

De la contribución mensual hecha por los asociados a su fondo de empleados, normalmente el diez por ciento (10%) se contabiliza como aporte social, y el noventa por ciento (90%) como pasivo a largo plazo, pero solo se afecta, como garantía de obligaciones, el aporte social. Este cambio fue estipulado por la Ley 1391 de 2010, situación que desmejoró la garantía ofrecida por el asociado, en donde antes se contemplaban como aval los ahorros permanentes o pasivo a largo plazo, además de su carácter inembargable (Decreto 1481, art. 16°). Sería importante que de este aporte se destinara un porcentaje a conformar un fondo patrimonial no retornable, transferible a otro asociado o a la entidad por un valor de mercado calculado bajo alguna fórmula

técnica o simplemente por su valor en libros, de forma tal que se iría generando un capital irreducible, el cual mermaría la posible disipación de su patrimonio e incluso el cierre de la entidad.

Además del capital propio generado por el porcentaje tomado de los excedentes, como hoy lo realizan la mayor parte de cooperativas, la norma debería contemplar la no devolución de los aportes manejados como pasivo, mientras la entidad no haya generado un fondo patrimonial mínimo irreductible. De los excedentes anuales en los fondos de empleados podría considerarse que se destinara un porcentaje para conformar un fondo patrimonial irreducible de carácter institucional. La Ley 1391 de 2010, que creó el Fondo de Desarrollo Empresarial Solidario con el diez por ciento (10%) de los excedentes anuales, no especificó qué tipo de actividad o qué clase de inversión pueden hacer los fondos de empleados con dichos recursos; tampoco expresa si a través del Gobierno o mediante su reglamentación estatutaria, los fondos pueden determinar o reglamentar su uso.

Además de los servicios permanentes de ahorro y crédito prestados por los fondos de empleados, también existe la posibilidad de captar recursos de sus asociados en certificados de ahorro a término (CDAT), a la vista y programados (Decreto 1481, art. 22°). Esto corresponde a la definición de actividad financiera expresada en la Ley 454 de 1998, art. 39° y es la que realizan las cooperativas de ahorro y crédito.

Los fondos de empleados podrían colocar los depósitos de ahorro así captados en cartera con sus asociados, tomando las precauciones que conserven la suficiente liquidez para atender sus retiros (art. 23°), lo cual igualmente corresponde a prácticas comunes de las cooperativas que prestan servicios de ahorro y crédito.

En los fondos de empleados, la junta directiva es el órgano de administración permanente, responsable de la dirección general (art. 36°). Sobre este aspecto sería pertinente que la norma contemplara procesos de renovación, a fin de formar la generación de relevo de sus cuadros directivos.

Es optativo de los entes de control eximir a los fondos de empleados la designación de un revisor fiscal (art. 41°), para lo cual se requiere definir relaciones patrimoniales obligatorias. Esta potestad no debería quedar al arbitrio del director de turno y, en caso de ser eximidos, debería hacerse obligatoria la conformación del comité de control social con las funciones de las juntas de vigilancia en las cooperativas (art. 42°) como protección del ahorro de los asociados.

El Estado permitió a los fondos de empleados ejercer su autorregulación, a más que durante 70 años carecieron de normas de funcionamiento y la que los regula cuenta con algo más de 20 años, en los cuales la investigación no encontró faltas y/o riesgos incurridos en el manejo de los ahorros de sus asociados, sin pretender que no exista necesidad de la prevención a través de la norma.

Estas organizaciones deben educar y capacitar a sus asociados con el propósito de que participen en el proceso democrático y ocupen cargos sociales con idoneidad en su gestión empresarial (art. 43°). Deben saber dirigir, administrar, conocer de normas legales, finanzas, saber cómo efectuar la vigilancia y el control previo, y percibir los diferentes riesgos a que están expuestas. El Gobierno podría establecer cátedras de ética social y solidaria en colegios y universidades, dado el grado de corrupción que acecha a todas las organizaciones del país, especialmente a las públicas.

Se podrán recibir patrocinios (art. 53°), pero el estado en que se encuentran las instituciones hace que el Gobierno deba protegerlas del riesgo del lavado de activos y financiación del terrorismo, dado el inmenso poder de corrupción de quienes buscan permear todo tipo de organizaciones.

Los depósitos de los asociados en los fondos de empleados, en sus diferentes formas (art. 58°), deben beneficiarse obligatoriamente de la protección que ofrece el Estado a través del Fogacoop, como se benefician las entidades cooperativas que manejan ahorro y crédito, y deberían ser inembargables como lo son los aportes sociales, salvo casos muy específicos (art. 58°).

A los fondos de empleados de empresas privadas, la ley les creo la posibilidad del manejo de las cesantías, pero no les facilitó las herramientas ni la protección necesarias (art. 62°).

El Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, hoy Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, cuenta con atribuciones previstas en la Ley 79 de 1988, lo mismo que la Superintendencia de la Economía Solidaria, para establecer o mejorar los mecanismos de inspección y vigilancia para estas instituciones (art. 63°). Según la Circular Básica Jurídica 07 de 2008, la Superintendencia de la Economía Solidaria dice:

Título I, capítulo I, numeral 1:

> Las funciones de inspección, control y vigilancia (genéricamente denominadas "supervisión"), están en cabeza del Presidente de la República, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 189, numeral 24, de la Constitución Política.
>
> Hoy en día, debe entenderse la norma en el sentido de que dichas funciones las ejerce el Presidente no sólo respecto de las

cooperativas sino de todas las entidades del sector solidario, pues para la época en que se expidió la Constitución Política (1991) no se había definido legalmente el Sistema de la Economía Solidaria (Ley 454 de 1998), sino, únicamente, el Sector Cooperativo (artículo 122 de la Ley 79 de 1988). Las funciones de supervisión las ejerce el Presidente de la República a través de las superintendencias, entidades que pertenecen a la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Título II, capítulo II, numeral 2.1:

Las entidades del sector solidario que de conformidad con su normatividad especial estén expresamente autorizadas por el legislador, para captar ahorros de sus asociados para su posterior colocación entre aquellos, su inversión o aprovechamiento, continúan rigiéndose por su normatividad especial.

Título II, capítulo II, numeral 2.2:

Lo anterior no obsta para que la Superintendencia de la Economía Solidaria [SES], en aras de la protección de los asociados y de las mismas entidades, y en ejercicio de sus funciones asignadas en el artículo 36 de la Ley 454 de 1998 y en su Decreto Reglamentario 186 de 2004, adelante las actividades de inspección, control y vigilancia que sean pertinentes, tales como impartir las instrucciones que considere necesarias a estas entidades para evitar que se incurra en prácticas inseguras que pongan en peligro los ahorros de los asociados y el patrimonio de aquéllas.

Título III, capítulo I, numeral 1, segundo párrafo:

Los fondos de empleados y las asociaciones mutuales, aunque están expresamente autorizadas por el legislador para captar ahorros de sus asociados y colocarlos posteriormente entre éstos a través de préstamos y, en general, para el aprovechamiento o inversión de los recursos captados, no ejercen actividad financiera y están regulados por normas especiales.

Esta norma expedida por la SES se encuentra en contraposición con lo definido por actividad financiera en la Ley 454.

Los fondos de empleados se encuentran en la lista de organizaciones solidarias (Ley 454, art. 6°, parágrafo 2), por lo que cualquier norma sobre estas los involucra, salvo lo estipulado expresamente en la Ley.

"[…] En cuanto fuere necesario para verificar hechos o situaciones relacionados con el funcionamiento de las entidades supervisadas, las visitas podrán extenderse a personas no vigiladas" (Ley 454, art. 36°, numeral 4).

La norma expresa que cualquier entidad bajo la órbita de la SES es sujeta de control y vigilancia.

"Para efectos de la presente ley se entenderá como actividad financiera la captación de depósitos, a la vista o a término de asociados o terceros para colocarlos de nuevo a través de préstamos, descuentos, anticipos u otras operaciones activas de crédito y, en general, el aprovechamiento o inversión de los recursos captados de los asociados o de terceros. Solamente las cooperativas financieras podrán prestar sus servicios a terceros no asociados" (Ley 454, art. 39°).

CAPÍTULO 5. ESTUDIO DE PERCEPCIÓN

Andrea J. López R, Margoth H. Quitián, Jorge A. Sastoque P. y Carlos J. Martínez B.

DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS DE EMPLEADOS

Se indagó la existencia de referencias estadísticas sobre los fondos de empleados con diferentes fuentes: la Asociación Nacional de Fondos de Empleados (Analfe), la Confederación de Cooperativas de Colombia (Confecoop) y la Superintendencia de Economía Solidaria (Supersolidaria - SES), de donde se obtuvo la información que se registra a continuación.

Analfe indicó que en sus registros contaba con apenas algo más de 700 fondos inscritos y que la información disponible era insuficiente, lo cual dificultaba una fluida comunicación (Vélez, 2012).

Confecoop (2012), en el informe "Desempeño del sector cooperativo colombiano", al cierre del año 2010 referenciaba la existencia de 2.060 fondos de empleados, cifra que al finalizar el año 2011 llegaba a 2.102. Supersolidaria, a través de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, indica un número de 1.594 fondos de empleados al corte de 31 de diciembre de 2011, de los cuales cinco carecen de información sobre asociados.

Resalta la brecha entre la información reportada por Confecoop y los listados de la SES, equivalente al 32,3%, hecho que ameritaría una pesquisa sobre la cantidad real de fondos de empleados existentes en el

país. Esta información es fundamental para la realización de futuros estudios, dada la trascendencia de contar con cifras básicas y estadísticas confiables.

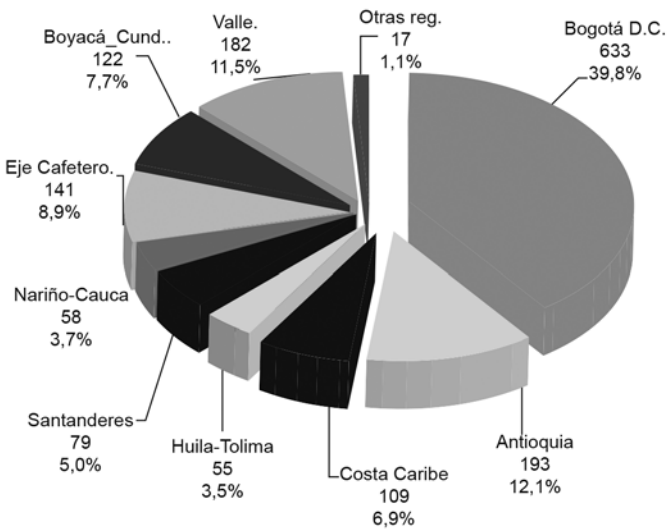
Como herramienta de análisis, el grupo de investigación realizó una encuesta entre funcionarios y directivos de los fondos de empleados. En razón a su confiabilidad, en primera instancia se consideró el listado aportado por la SES, puesto que registra los fondos que regularmente reportan información. A partir de dicho insumo, este estudio realizó el análisis que a continuación se presenta.

Distribución Geográfica

Para el análisis de la ubicación geográfica y actual estructura de los fondos de empleados se contó con datos obtenidos de la Superintendencia de la Economía Solidaria, a través de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, con corte a 31 de diciembre de 2011.

Gráfico 5.1

Distribución geográfica de los fondos de empleados

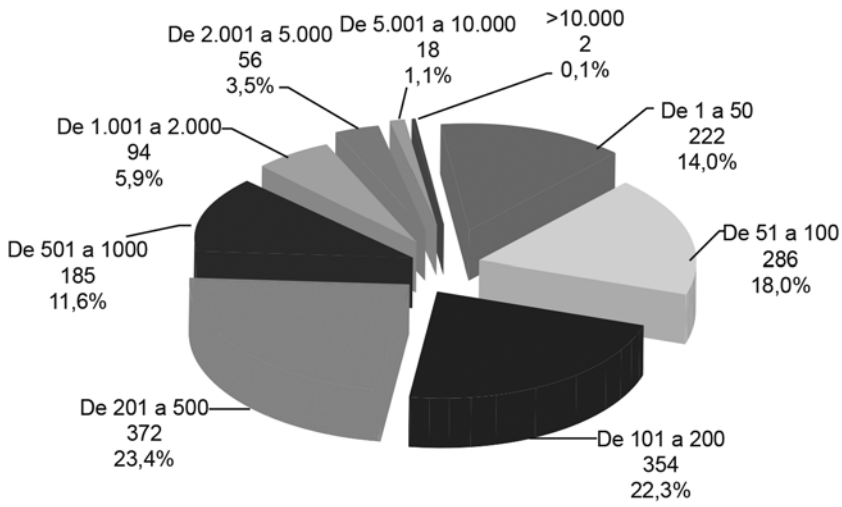


Fuente: Supersolidaria.

Para la investigación es relevante conocer la ubicación geográfica de las principales sedes de los fondos de empleados con el fin de contar con un mapa geográfico que permita orientar el desarrollo de futuras investigaciones. Bogotá, D.C. concentra el mayor número de estas instituciones, con un 39,8%, seguido por Antioquia y Valle con el 12,1% y 11,5%, respectivamente.

El componente Costa Caribe está conformado por los departamentos de Atlántico (60 fondos), Bolívar (24 fondos), Cesar (5 fondos), Córdoba (5 fondos), La Guajira (5 fondos), Magdalena (6 fondos) y Sucre (4 fondos). El componente Eje Cafetero está conformado por los departamentos de Caldas (77 fondos), Quindío (19 fondos) y Risaralda (45 fondos). El componente Otras regiones está conformado por los departamentos del Meta (9 fondos), Caquetá (2 fondos), Arauca (2 fondos), Amazonas (1 fondo), Chocó (1 fondo), Guainía (1 fondo) y Guaviare (1 fondo).

Gráfico 5.2
Número de asociados a los fondos de empleados

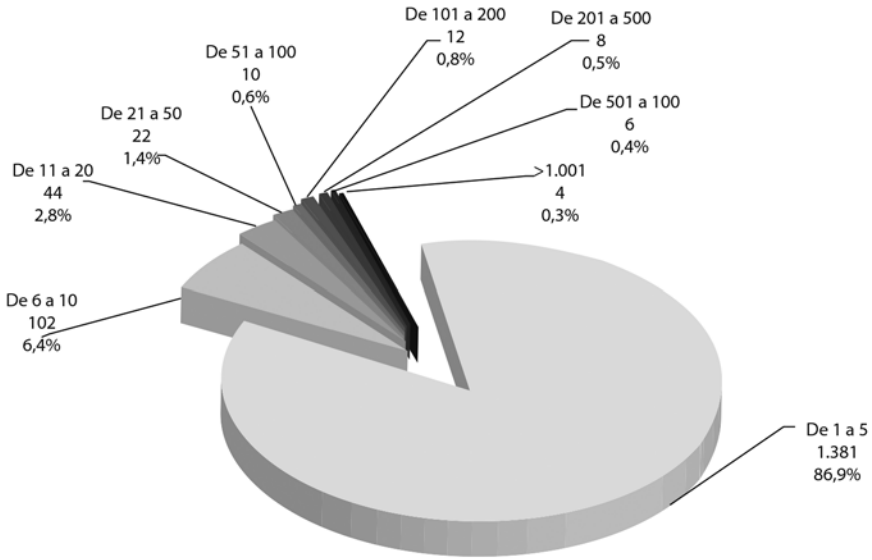


Fuente: Supersolidaria.

Para la investigación es importante conocer el tamaño de los fondos de empleados de acuerdo con el número de asociados, hecho que permitirá saber la cantidad de familias que pudieran beneficiarse de los diferentes servicios que estas entidades ofrecen; igualmente, en la eventualidad de una revisión de la norma será referencia junto con el valor de sus activos y aportes para que sea apoyo en su desarrollo empresarial. El número de fondos de empleados que cuentan hasta con 500 asociados es de 1.234 y representan el 77,7% del total, hallazgo importante en el momento de abordar estudios, por cuanto el bajo número de asociados permite a las directivas de estas instituciones conocer mejor de sus necesidades y problemas para estructurar programas de servicios que cumplan mejor la labor social que deben realizar.

Gráfico 5.3

Número de funcionarios por fondo de empleados

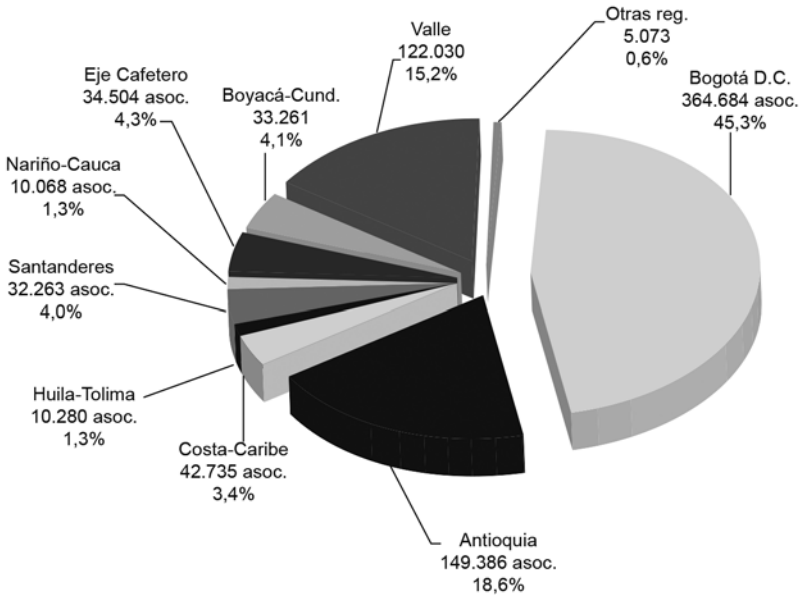


Fuente: Supersolidaria.

El 86,9% de los fondos, 1.381 de 1.589, cuentan con menos de 5 empleados para su manejo, hecho que junto con el apoyo que pueda recibir de la empresa hace menos onerosos los costos de funcionamiento.

Gráfico 5.4

Asociados a fondos de empleados por departamento



Fuente: Supersolidaria.

En cuanto al número de asociados por departamento, los fondos de empleados con sede principal en Bogotá, D.C. alcanzan el mayor guarismo, 364.684 de un total nacional de 804.284, equivalentes al 45,3%, seguidos por los fondos de los departamentos de Antioquia y Valle, con el 18,6% y 15,2%, respectivamente. Sumadas las tres regiones con mayor número de asociados representan el 79,1% del total.

Tabla 5.1

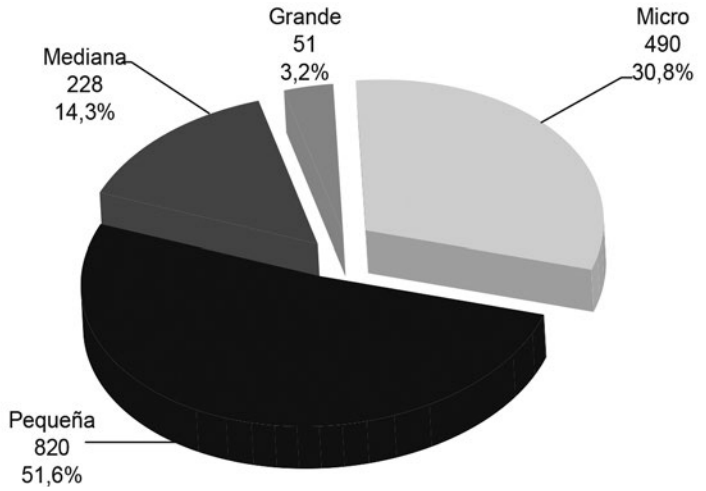
Tamaño de los fondos de empleados de acuerdo con sus activos

Tamaño	Medida en smmlv	Millones de Pesos
Micro	0 a 500	De $ 0 a $ 283,4
Pequeña	>500 a 5.000	De $ 283,5 a $ 2.833,5
Mediana	>5.000 a 30.000	De $ 2.833,6 a $ 17.001,0
Grande	>30.000	Más de $ 17.001,0

Fuente: Ley 590 de 2000.

Gráfico 5.5

Tamaño de los fondos de empleados de acuerdo con sus activos



Fuente: Supersolidaria.

Entre los micro y pequeños fondos de empleados suman 1.310 de un total de 1.589, equivalentes al 82,4%, información importante para determinar el tipo de estudio y c**ó**mo se debe orientar su desarrollo en la posibilidad de ajustar normas o procedimientos de control.

Con base en el análisis de estadísticas vigentes conocidas en desarrollo de la investigación y dada su gran importancia en cuanto a lo que ellas muestran, el grupo de investigadores consideró que la consulta contemplara cuatro aspectos fundamentales: normatividad, económico-financiero, administrativo y capacitación-educación.

Atendiendo a estos aspectos se desarrolló un estudio de percepción con la aplicación de una encuesta como complemento a la investigación, en la cual se tuvieron en cuenta los siguientes atributos: directivos por género, antigüedad en los cargos, forma de captación de recursos, colocación de créditos, conocimientos técnicos y de doctrina solidaria, manejo y elección de juntas directivas y asistencia a reuniones de asamblea general.

DISEÑO DEL INSTRUMENTO DE PERCEPCIÓN

Se estructuró una encuesta que contempló los siguientes temas: riesgos, capacitación, conocimientos administrativos, financieros y de control, contribuciones económicas a la SES, fondo de desarrollo empresarial, asambleas, junta directiva, manejo de excedentes, captación de recursos, colocación de créditos, patrocinios, proveedores y órganos de control interno.

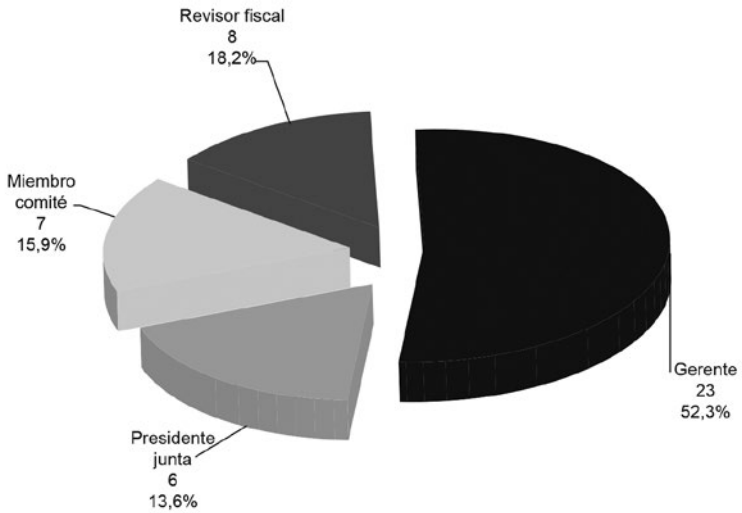
Este instrumento fue analizado sobre la base de 44 encuestas contestadas, que a su vez corresponden a 24 fondos de empleados, cuyos hallazgos se exponen a continuación.

HALLAZGOS A TRAVÉS DEL INSTRUMENTO DE PERCEPCIÓN

Se envió el instrumento a los miembros directivos de los fondos de empleados, cuya respuesta se muestra a continuación.

Gráfico 5.6

Respuesta por cargo directivo



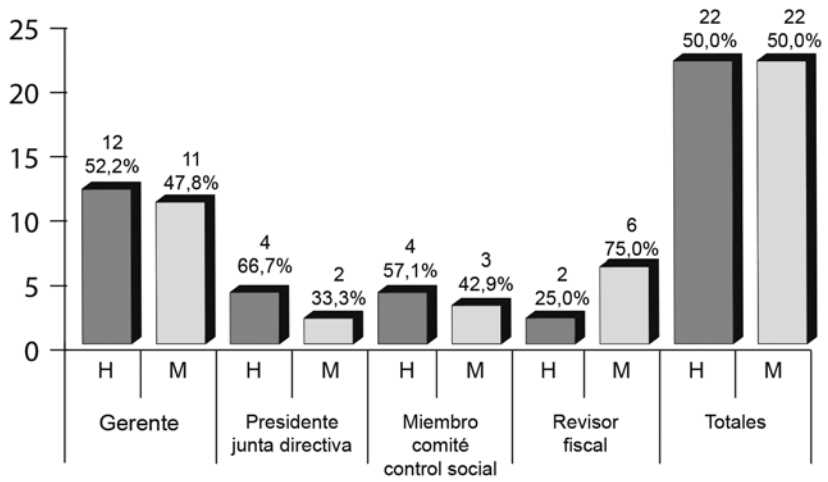
Fuente: Elaboración propia.

Respuestas por cargos directivos:

1. Gerentes: 52,3%, con un 95,8% de respuesta efectiva.
2. Revisores fiscales: 18,2%, con un 33,3% de respuesta efectiva.
3. Miembros de comités de control social: 15,9%, con un 29,2% de respuesta efectiva.
4. Presidentes de juntas directivas: 13,6%, con un 25,0% de respuesta efectiva.

El diligenciamiento de la consulta por cargos directivos siguió el siguiente orden: primero, los gerentes (95,8%); después, los revisores fiscales (33,3%); luego, los miembros de comité de control social (29,2%); y, por último, los presidentes de juntas directivas (25,0%).

Gráfico 5.7
Género según cargo



Fuente: Elaboración propia. H = Hombre - M = Mujer

Entre el total de las personas que respondieron la encuesta, la mitad correspondió al género femenino. En forma desagregada, en el cargo de revisor fiscal fue en el único en que la encuesta fue diligenciada

mayormente por mujeres, en los demás cargos fue atendida mayormente por hombres.

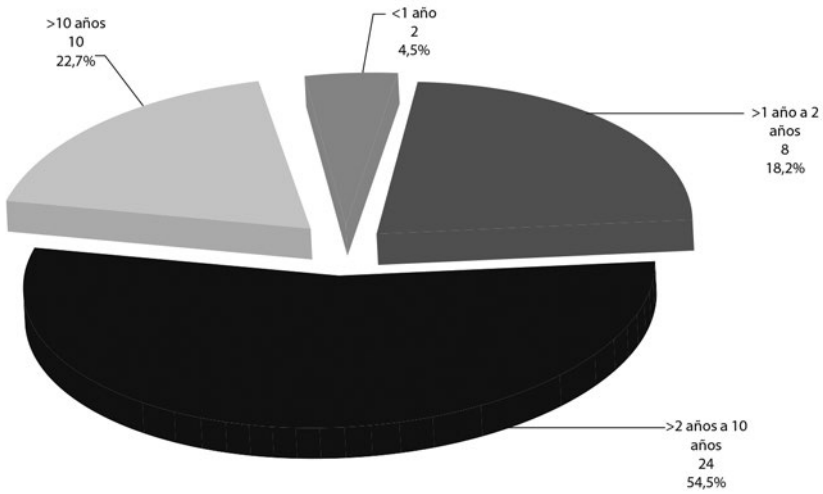
Tabla 5.2

Antigüedad de los encuestados en el cargo

Encuestado	Rango de tiempo	Cantidad	%
Gerente	Menor a 1 año	1	4,3
	De 1 año a 2 años	5	21,7
	De 2 años a 10 años	10	43,5
	Mayor a 10 años	7	30,4
Presidente junta directiva	Menor a 1 año	0	0,0
	De 1 año a 2 años	1	16,7
	De 2 años a 10 años	4	66,7
	Mayor a 10 años	1	16,7
Miembro comité control social	Menor a 1 año	1	14,3
	De 1 año a 2 años	1	14,3
	De 2 años a 10 años	5	71,4
	Mayor a 10 años	0	0,0
Revisor fiscal	Menor a 1 año	0	0,0
	De 1 año a 2 años	1	12,5
	De 2 años a 10 años	5	62,5
	Mayor a 10 años	2	25,0
Totales	Menor a 1 año	2	4,5
	De 1 año a 2 años	8	18,2
	De 2 años a 10 años	24	54,5
	Mayor a 10 años	10	22,7

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 5.8
Antigüedad de los encuestados en el cargo



Fuente: Elaboración propia.

El 54,5% de las personas encuestadas que ocupan diferentes cargos directivos mantienen una estabilidad en estos de entre 2 y 10 años. Sin embargo, el cargo que presenta una mayor estabilidad en este rango es el de presidente de junta directiva con el 71,4%, y el de menor estabilidad es el de gerente con el 43,5%. Si la estabilidad es analizada para un rango mayor a 10 años, el cargo más estable es el de gerente con el 30,4%, y el de menor estabilidad es el miembro de comité de control social con el 0,0%. La estabilidad de los directivos permite que los fondos de empleados den continuidad a programas y proyectos de mediano y largo plazo y puedan ser más eficientes en el cumplimiento de su planeación estratégica.

Tabla 5.3

Autoevaluación sobre conocimiento en manejos empresariales

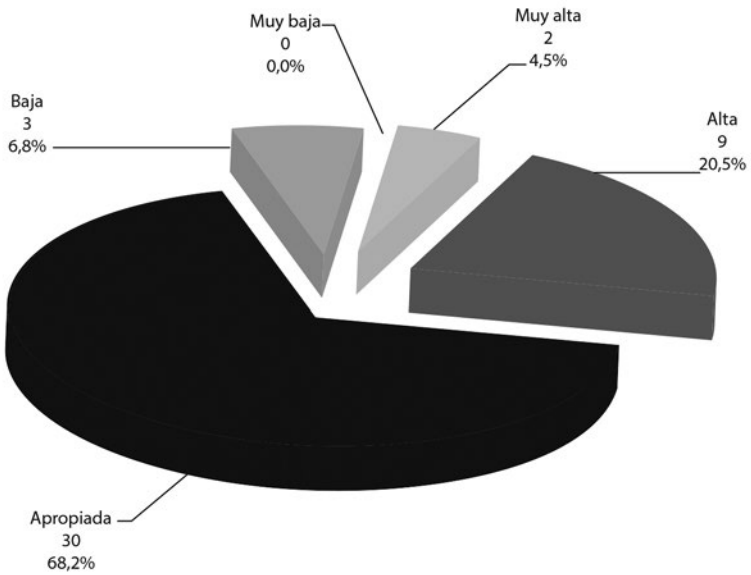
Temas	Calificación	Cantidad	%
Manejo Andministrativo y financiero	1	1	2,3
	2	0	0,0
	3	5	11,4
	4	16	36,4
	5	22	50,0
Riesgo administrativo	1	1	2,3
	2	1	2,3
	3	9	20,5
	4	22	50,0
	5	11	25,0
Riesgo jurídico	1	1	2,3
	2	2	4,5
	3	18	40,9
	4	9	20,5
	5	14	31,8
Riesgo financiero	1	1	2,3
	2	1	2,3
	3	8	18,2
	4	18	40,9
	5	16	36,4
Doctrina solidaria	1	1	2,3
	2	1	2,3
	3	6	13,6
	4	14	31,8
	5	22	50,0
Control y autorregulación	1	1	2,3
	2	0	0,0
	3	9	20,5
	4	17	38,6
	5	17	38,6

1: nota más baja y 5 nota más alta

Fuente: Elaboracion propia.

Los encuestados cuentan con un grado de conocimiento de medio a alto, salvo sobre el riesgo jurídico, cuya nota se concentra en apenas aceptable, evidenciando su debilidad en conocimiento de las normas, no solo del marco jurídico que los rige sino de las leyes colaterales y genéricas para todas las empresas, especialmente en el tema de lavado de activos y financiación del terrorismo (LA/FT).

Gráfico 5.9
Calificación de la contribución a la SES

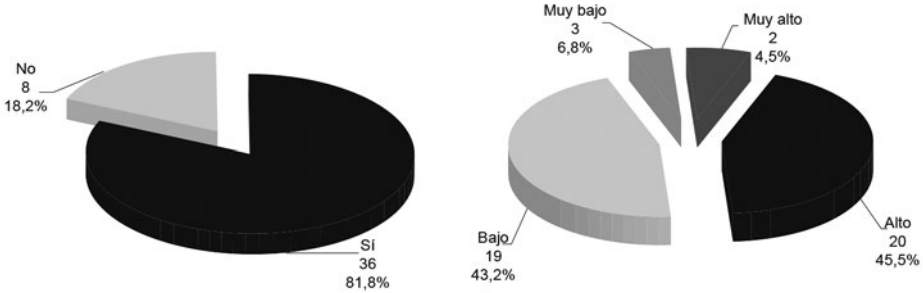


Fuente: Elaboración propia.

El 75,0% de los encuestados considera que la cuota de contribución es baja y apropiada, mientras que el 25,0% restante opina que esta cuota es alta o muy alta.

Gráfico 5.10

Conocimiento sobre el Fondo de Desarrollo Empresarial Solidario



Fuente: Elaboración propia.

El 81,8% de los directivos de los fondos de empleados que contestaron la encuesta conoce sobre el Fondo de Desarrollo Empresarial Solidario. Igualmente, el 50,0% de estos mismos considera que su manejo es de alto o muy alto riesgo, respuesta de la que se intuye un desconocimiento sobre el quehacer de tales recursos.

Tabla 5.4

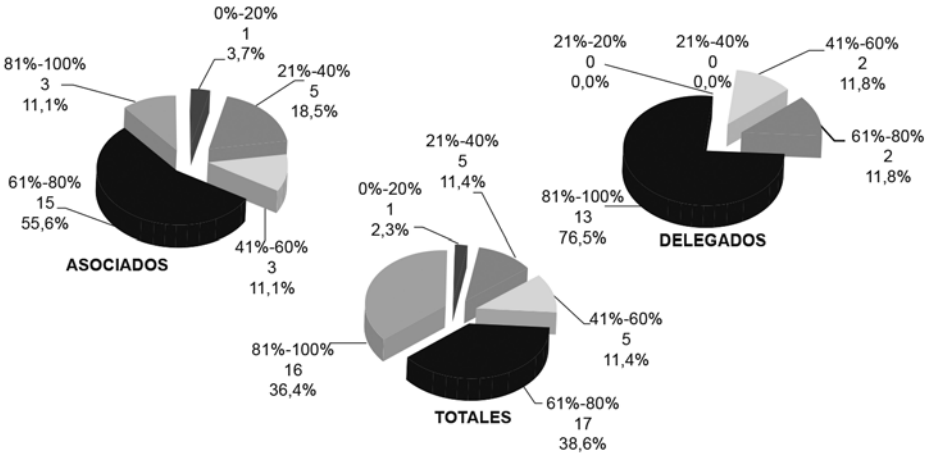
Tipo de asamblea y porcentaje de asistencia

Tipo de Asamblea	Cantidad	%	Asistencia	Cantidad	%
Asociados	27	61,4	0 - 20	1	3,7
	2	0,0	21 - 40	5	18,5
	3	500,0	41 - 60	3	11,1
	4	1.600,0	61 - 80	15	55,6
	5	2.200,0	81 - 100	3	11,1
Delegados	17	38,6	0 - 20	0	0,0
	2	100,0	21 - 40	0	0,0
	3	900,0	41 - 60	2	11,8
	4	2.200,0	61 - 80	2	11,8
	5	1.100,0	81 - 100	13	76,5
Total	44	100,0	0 - 20	1	2,3
	2	0,0	21 - 40	5	11,4
	3	900,0	41 - 60	5	11,4
	4	1.700,0	61 - 80	17	38,6
	5	1.700,0	81 - 100	16	36,4

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 5.11

Asistencia a las reuniones de asamblea

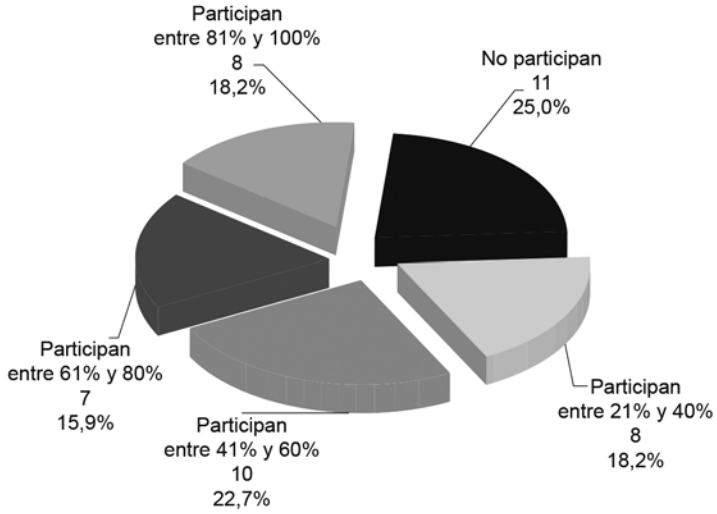


Fuente: Elaboración propia.

La mayoría de los fondos de empleados que atendieron la encuesta realizan reuniones de asamblea de asociados (61,4%) con un nivel de asistencia relativamente alto. La asistencia a reuniones de asamblea de delegados es alta, y a la de asociados es media.

Gráfico 5.12

Participación de directivos de la empresa en la junta directiva



Fuente: Elaboración propia.

La participación de directivos en los fondos de empleados de sus empresas es del 75% de manera diferenciada: desde el 21%, los que menos participan, hasta el 100% de participación.

Tabla 5.5

Utilización de excedentes a disposición de la asamblea

Destinos	Rangos %	Cantidad	%
Salud	0 - 10	6	13,6
	11 - 20	33	75,0
	21 - 30	1	2,3
	31 - 50	2	4,5
	Mayor a 50	2	4,5
Educación	0- 10	3	6,8
	11 - 20	29	65,9
	21 - 30	9	20,5
	31 - 50	2	4,5
	Mayor a 50	1	2,3
Previsión y solidaridad	0 - 10	2	4,5
	11 - 20	21	47,7
	21 - 30	8	18,2
	31 - 50	1	2,3
	Mayor a 50	12	27,3
Pérdidas de ejercicios anteriores	0 - 10	39	88,6
	11- 20	0	0,0
	21 - 30	5	11,4
	31 - 50	0	0,0
	Mayor a 50	0	0,0
Reservas aportes sociales	0 - 10	0	0,0
	11 - 20	28	63,6
	21 - 30	6	13,6
	31 - 50	0	0,0
	Mayor a 50	10	22,7
fondo de desarrollo	0 - 10	37	84,1
	11 - 20	0	0,0
	21 - 30	5	11,4
	31 - 50	1	2,3
	Mayor a 50	1	2,3

Fuente: Elaboración propia.

Cuando los fondos de empleados registran excedentes, además de a la reserva legal, llevan los recursos a otros fondos pasivos y/o patrimoniales, fundamentalmente a salud y educación.

Tabla 5.6

Captación de depósitos

Tipo de captación	Rangos %	Cantidad	%
CDAT	0 - 10	6	13,6
	11 - 20	33	75,0
	21 - 30	1	2,3
	31 - 50	2	4,5
	Mayor a 50	2	4,5
A la vista	0 - 10	3	6,8
	11 - 20	29	65,9
	21 - 30	9	20,5
	31 - 50	2	4,5
	Mayor a 50	1	2,3
Rentadiario	0- 10	2	4,5
	11 - 20	21	47,7
	21 - 30	8	18,2
	31 - 50	1	2,3
	Mayor a 50	12	27,3
Programado	0 - 10	39	88,6
	11 - 20	0	0,0
	21 - 30	5	11,4
	31 - 50	0	0,0
	Mayor a 50	0	0,0
Permanente	0- 10	0	0,0
	11 - 20	28	63,6
	21 - 30	6	13,6
	31 - 50	0	0,0
	Mayor a 50	10	22,7

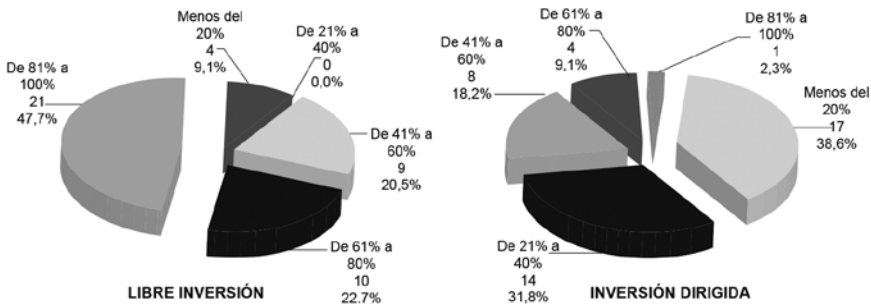
Fuente: Elaboración propia.

El 75% de los fondos de empleados tienen CDAT constituidos por sus asociados por un valor entre el 11% y el 20% del total de sus depósitos;

el 86,4% de estas organizaciones tienen cuentas de ahorro a la vista por un valor entre el 11% y el 30% del total de sus depósitos; el 88,6% no tiene cuentas de ahorro programado o estas representan un porcentaje muy pequeño del total de sus depósitos, y el 77,2% tienen contabilizado ahorro permanente por un valor entre el 11% y el 30% del total de sus depósitos.

Gráfico 5.13

Concentración de créditos según su uso

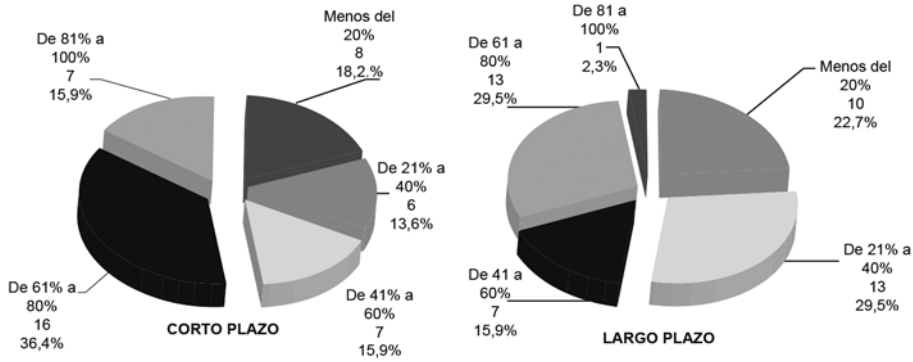


Fuente: Elaboración propia.

Los créditos que otorgan los fondos de empleados en su gran mayoría son de libre inversión, 70,4% del total de sus créditos, mientras los de inversión con destino dirigido corresponde a la diferencia, 29,6%.

Gráfico 5.14

Concentración de créditos según el plazo

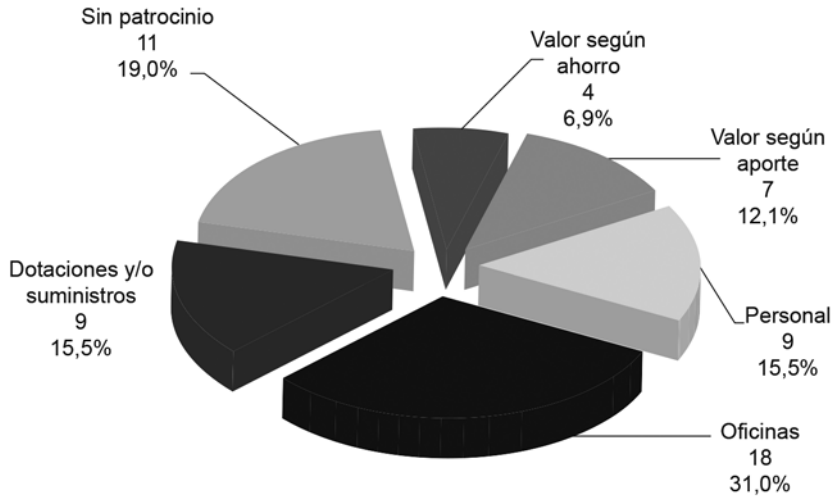


Fuente: Elaboración propia.

La colocación de recursos es muy repartida entre corto y largo plazo.

Gráfico 5.15

Patrocinio que la empresa brinda al fondo de empleados

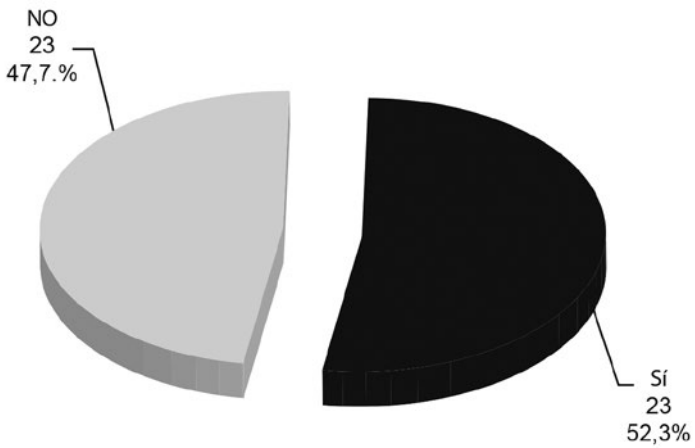


Fuente: Elaboración propia.

El 81% de los fondos de empleados que respondieron la encuesta cuentan con patrocinio de la empresa. Este está representado mayormente en personal, oficinas y dotaciones, beneficios que normalmente aportan simultáneamente.

Gráfico 5.16

Proveedores compartidos por la empresa y su fondo de empleados



Fuente: Elaboración propia.

Un poco más de la mitad de los fondos de empleados utilizan los mismos proveedores que la empresa en la cual laboran sus asociados.
Analizados los diferentes temas tratados en la encuesta, las respuestas son muy similares a las obtenidas en las entrevistas realizadas con algunos líderes del sector de la economía solidaria, materia del siguiente capítulo.

CAPÍTULO 6. ENTREVISTAS ESTRUCTURADAS CON EXPERTOS DEL SECTOR SOLIDARIO

Jorge A. Sastoque P., Juan F. Álvarez R. y Rafael A. Mantilla F.

CRITERIOS DE SELECCIÓN Y CONTENIDOS

El desarrollo de los criterios más adecuados para conceptualizar el estudio encomendado recibió la opinión de ilustres personalidades vinculadas al sector solidario, quienes aceptaron ser consultados con este fin.

Los entrevistados fueron indagados sobre cuatro aspectos fundamentales, a saber:

- Administrativos: Percepción sobre el manejo democrático de los servicios prestados por los fondos de empleados a sus asociados.
- Económicos: Eficiencia en el manejo de los ahorros de los asociados por parte de la administración de los fondos de empleados.
- Normativos: Si la normatividad existente es suficiente para mantener a los fondos de empleados dentro de la órbita de la economía solidaria.
- Riesgos: Qué tan vulnerables son los fondos de empleados ante problemas de seguridad en actividades de lavado de activos o financiación del terrorismo.

PERSONALIDADES DEL SECTOR SOLIDARIO ENTREVISTADAS

Para recoger una opinión ilustrada fueron seleccionadas las siguientes personas por su importancia dentro del sector:
Rymel Serrano Uribe, Indesco, cofundador de la Universidad Cooperativa de Colombia; Francisco de Paula Jaramillo, exdirector de Dancoop y excandidato presidencial; José Corredor Núñez, exsenador de la República; Hernando Vélez Uribe, director general de Analfe; Gerardo Mora Navas, gerente general de Coopserfun; Luis Humberto Ramírez Barrios, A & C Revisoría Fiscal; Alejandro Mayorga Sandoval, Centro de Investigación y Capacitación Cooperativa (Cincop); Francisco Azuero Zúñiga, profesor asociado de la Universidad de los Andes; Alberto García Müller, consultor internacional; Hernando Zabala Salazar, profesor de la Universidad Luis Amigó.

ANÁLISIS DE ENTREVISTAS

De los conversatorios con personalidades vinculadas al sector de la economía solidaria se extrajeron percepciones sobre los fondos de empleados. La primera de ellas es que se trata de entidades económica y financieramente muy sólidas, por cuanto más del 90% de sus asociados hacen sus pagos y aportes mediante descuentos de nómina, a más de que sus márgenes de intermediación son mínimos, ya que la empresa asume parte de sus costos de transacción. Igualmente, estas organizaciones no realizan actividad financiera pues manejan sus propios recursos económicos y, en la mayoría de los casos, no requieren apalancamiento financiero (Vélez, 2012). Adicionalmente, cuentan con su propia institución (Financiafondos) que los apalanca en caso de necesidad y no tienen políticas de crecimiento patrimonial de sus asociados (Mora, 2012).

Los fondos de empleados, y el sector cooperativo colombiano en general, se han desarrollado con su propio esfuerzo y a ello deben su fortaleza económica; al ser entidades cuyo propósito no es lucrativo, son

diferentes de las empresas capitalistas tradicionales (Corredor, 2012). Estas organizaciones son vistas por sus asociados como una buena propuesta y un ejercicio solidario de generación de ahorro dentro de su propia empresa y como canal colectivo de participación en los resultados económicos de la patronal; es impresionante el poder del ahorro colectivo, si se maneja con pulcritud y eficiencia (Jaramillo, 2012).

A su retiro, los asociados a los fondos deben recibir los aportes patrimoniales, con lo cual estos últimos se convierten técnicamente en pasivos no corrientes; por similitud, en algunos casos esta situación ha llevado a la quiebra a varias cooperativas. El objetivo de los fondos de empleados no es maximizar sus excedentes sino maximizar el servicio, luego el indicador debe ser que cuanto más pequeño el margen financiero, mayor el beneficio para sus asociados. Los fondos de empleados deben manejar el aporte transable para fortalecerse (Azuero, 2012). Es necesario minimizar los riesgos tanto económicos como financieros, incluso los de empresa y liquidez, para lo cual es importante un amplio conocimiento sobre los fondos por parte de los directivos (Ramírez, 2012).

El sector cooperativo colombiano ha deseado un facilitador de intercambio propio, similar al de algunas zonas del Brasil y al que el cooperativismo argentino utilizó en tiempos del "corralito" (*default*). Los fondos son organizaciones solidarias cuyo propósito es atender las necesidades de crédito y otros servicios de los asociados, y los riesgos en su manejo pueden provenir tanto de estos mismos como de la patronal (Serrano, 2012). Los fondos de empleados, cuyos visos individualistas los aíslan como entidad, deberían manejar cuentas bancarias unificadas y así, grupalmente, generarían mayor poder de negociación con el sector financiero tradicional, pues con los solos excedentes de liquidez podrían formar grandes portafolios de inversión e incrementar sus capitales (García, 2012).

En referencia a su estructura administrativa, estas entidades son una auténtica creación empresarial colombiana, bajo el esquema con que se conocen. Sus juntas directivas están conformadas en su mayoría por directivos de la empresa de alto nivel, además de ser personal de confianza y de plena aceptación entre los asociados (Vélez, 2012). Igualmente, en muchos casos son nombrados por la empresa con el ánimo de proteger los aportes que realiza y en contraposición a los sindicatos (Mora, 2012); así puede controlar su administración para minimizar riesgos operativos y de dirección, y evitar crisis como las sufridas por el cooperativismo en la década de los años noventa. Sería bueno entonces conocer modelos exitosos de economía solidaria en otras partes del mundo, como en Canadá (Corredor, 2012).

Los fondos de empleados crean conciencia empresarial solidaria a través del fomento del ahorro entre sus asociados y de una excelente gobernabilidad por parte de los trabajadores de las mismas empresas por el conocimiento mutuo existente en su interior, base para un manejo adecuado y mejores resultados (Jaramillo, 2012). Aquí habría que entender la democracia como la opción que tiene el asociado de llegar a los órganos de dirección, discernir, recibir servicios independientemente de su nivel de aportes y su tiempo de asociación y hacer que su funcionamiento social se asemeje al de un club de amigos (Vélez, 2012).

Los fondos de empleados se estructuran en empresa, en respuesta a la falta de presencia del sector financiero formal, con lo cual personas de una misma entidad patronal establecen relaciones financieras, cuya estructura administrativa debe ser lo más simple posible y tener control gubernamental con visitas aleatorias (Azuero, 2012). También puede pensarse en la renovación gradual y prudencial de dirigentes, y en la creación de escuelas de formación para evitar sobresaltos por desconocimiento administrativo, financiero, doctrinario y/o político,

y en la medida en que algunos líderes piensan que representan solo al segmento que los postuló y no a todo el conglomerado, más aún cuando existen tanto empresas con personal altamente calificado en estos menesteres (por ej., bancos y grandes industrias) como empresas con trabajadores de escaso nivel académico como obreros y trabajadores rasos (Ramírez, 2012). Incluso los fondos de empleados son utilizados por los sindicatos con fines políticos. Lo fundamental es que la patronal colabore en su estructura administrativa, no como una forma de capitalización sino de generar un fondo eficiente y sin muletas (Serrano, 2012); además, el mínimo de 10 socios, establecido para la creación de estas organizaciones, es insuficiente como soporte económico y financiero, manteniendo su condición original de "natillera".

¿Cómo conformar juntas directivas, comités de control social, administradores y otros funcionarios con verdadero espíritu solidario para evitar lo sucedido a fines del siglo pasado cuando los directivos de tres bancos cooperativos no lograron un acuerdo de integración para hacer frente al sector financiero tradicional y terminaron absorbidos por este? (García, 2012).

Con respecto a formación académica y conocimiento de la doctrina solidaria no existe conciencia colectiva de que los fondos de empleados son empresas solidarias; el asociado solo los relaciona con una instancia que lo saca de aprietos económicos, no se interesa por la doctrina solidaria y solo demanda capacitación en aspectos puramente instrumentales como contabilidad, finanzas, medios magnéticos, normas, administración y estados financieros (Vélez, 2012). Es importante crear un modelo de desarrollo y su esquema de financiación para lo cual se debe capacitar a los directivos y al personal de gerencia. En tal sentido, los fondos tienen pendiente la tarea de promocionar la economía solidaria (Mora, 2012) y de forjar una conciencia de lo solidario, como lo

hace el sector en el mundo; se debe educar al asociado para ejercer el autocontrol en sus organizaciones (Corredor, 2012). El énfasis debe ponerse en la formación y capacitación de los directivos y administradores (Jaramillo, 2012), que incluya el entendimiento del riesgo que conlleva el manejo responsable de una empresa. Incluso, el asociado aspirante a ser elegido debe mostrar claridad para administrar los recursos de ahorro de los asociados, sus compañeros de labor (Ramírez, 2012).

¿Cómo puede hacer cooperación una entidad solidaria cuyos dirigentes desconocen la doctrina solidaria? Por cuanto la mejor cooperación es la que proviene del ejemplo, la pedagogía de la ejemplaridad evita que lo que se diga sea diferente a lo que se haga, pues cuando esto ocurre se pierde credibilidad en las instituciones. El comité de control social tiene la obligación estatutaria de proteger los intereses del fondo y de los asociados, y de vigilar que se cumplan las políticas impartidas desde la asamblea general; a él se le deben dar herramientas de trabajo y capacitación (Serrano, 2012). Se debe tomar como ejemplo al sector solidario de otros países, especialmente en donde su manejo impecable y transparente es paradigma para las demás empresas (García, 2012).

En cuanto a la norma, con los elementos de juicio suficientes y sobre la base de conocer el cómo y el para qué fueron creados los fondos de empleados, hay que pensar en ampliar, modificar o producir nueva legislación para que ella coincida con la naturaleza de estas instituciones; no se puede redactar o modificar una norma sobre los fondos sin preguntarse qué tan bueno es su actual funcionamiento y su posible afectación (incluso acabar con ellos), como no sea para favorecerlos, mejorarlos o apoyarlos en su desarrollo (Vélez, 2012). No existe un clamor del sector por cambiar la norma, pues siente que nunca ha contado con el apoyo del Gobierno. Lo importante no es cambiar la legislación, si esta es amplia y suficiente, pero no se ha sabido aplicar;

lo importante son las políticas que el gremio debe generar como interlocutor y negociador ante el Gobierno, aprovechando las facultades que hoy la ley confiere para reformar sus estatutos (Corredor, 2012). La normatividad actual es suficiente, solo se requiere desarrollarla y aplicarla (Azuero, 2012); más que estar reformando y acumulando disposiciones legales, es preciso robustecer una conducta ciudadana respetuosa de la equidad, más eficaz por inmediata, permanente e interesada que cualquier control gubernamental (Jaramillo, 2012). Si se quiere mejorar la regulación prudencial, se deben controlar los sistemas de control interno, no generar tanto control público, siempre insuficiente, el cual debe ser de carácter supletorio; las diferentes legislaciones adolecen de fallas pues la formación y obligaciones de las juntas de vigilancia o comités de control social no producen mejores estructuras. Se confía en el control forense del Estado, que normalmente llega cuando ya el mal es irremediable (Serrano, 2012).

Falta una regulación más explícita sobre la gestión del riesgo en general, incluso falta crear la figura del defensor del cliente solidario y dar preponderancia a la vigilancia y el control de las revisorías fiscales, juntas de vigilancia y comités de control social, por cuanto el ente gubernamental carece de suficientes recursos para ejercer sus funciones legales (Ramírez, 2012).

Con una norma de más de 20 años de antigüedad, lapso en el cual el mundo ha cambiado de manera sensible, sería oportuno revisarla para determinar su pertinencia, bien para ajustarla o cambiarla, pero a partir del sentir de los asociados y administradores, no solo a través de comisiones de expertos, que hacen sus estudios desde un punto de vista "metafísico" y concluyen en una norma que en el terreno de la realidad no apoya el buen funcionamiento del sector (Serrano, 2012).

CAPÍTULO 7. ANÁLISIS DOFA DE LOS FONDOS DE EMPLEADOS

Mónica Andrea Rueda Galvis

Este método de análisis es generalmente utilizado como herramienta de diagnóstico empresarial en el ámbito de la planeación estratégica. Con él se puede mostrar la entidad en estudio en un mismo sistema y de forma práctica, la información interna y externa, en este caso, de los fondos de empleados: mientras las fortalezas y debilidades son factores internos, las oportunidades y amenazas proceden de condicionas externas y, como tal, no se hallan bajo control directo.

Es importante recalcar la visión del modelo de economía social y su ideología aplicada dentro de los mismos fondos de empleados en tanto horizonte alternativo del modelo actual, visto como un medio y no como un fin, al servicio del desarrollo personal y comunitario de todos los asociados y como instrumento que contribuye a la mejora de la calidad de vida de las personas y de su entorno social. Por ello, a continuación se muestra un análisis de los factores más representativos con el fin de hacer un diagnóstico útil para determinar qué tipo de regulación prudencial requieren los fondos de empleados.

La base de este análisis subyace en los estudios de percepción realizados con personalidades del sector y expertos en el tema, de quienes

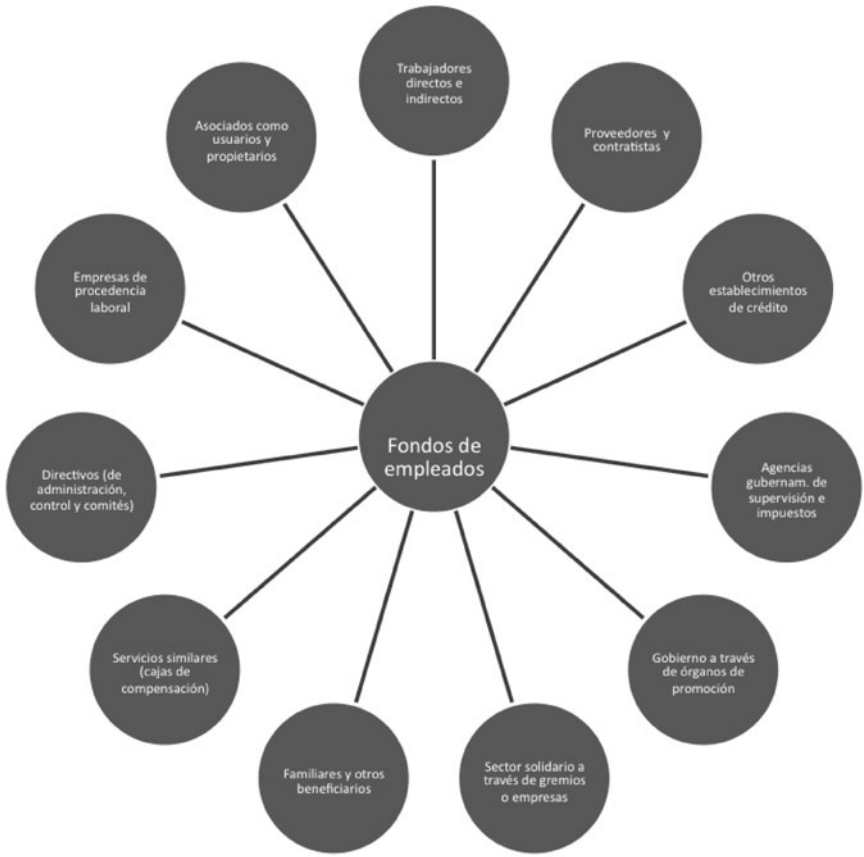
se tomaron las ideas más relevantes. También se tomaron en cuenta los análisis de tipo doctrinal, jurídico y de contexto.

La mayoría de debilidades y fortalezas inherentes a los fondos de empleados son resultado de su lógica operacional y su especificidad organizacional. Las oportunidades y amenazas proceden de las expectativas y estrategias que un creciente número de organizaciones públicas y privadas tienen en los fondos, dado que comienzan a sentir su presencia en los mercados y en la generación de mayor dotación social para sus miembros. Los fondos de empleados se constituyen hoy en organizaciones capaces de multiplicar la incidencia de la retribución laboral en un contexto donde la informalidad, la precarización laboral y la oferta privada de beneficios se hace cada vez más extensa.

La identificación de debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas, como componente previo, tuvo el análisis de los distintos grupos de interés que tienen incidencia (positiva o negativa) en los fondos de empleados. Pueden resumirse como grupos de interés de los fondos de empleados:

- Grupos de interés internos: asociados, directivos y trabajadores
- Grupos de interés externos:
  - ✓Otros beneficiarios: familiares, sector solidario, empresas patronales, proveedores
  - ✓Competencia: cajas de compensación, otros establecimientos de crédito
  - ✓Estado: órganos de promoción, control y tributación

Gráfico 7.1. Grupos de interés asociados a los fondos de empleados



Fuente: Elaboración propia.

Cada grupo de interés mencionado tiene expectativas frente al desenvolvimiento del fondo de empleados y podrá incidir positiva o negativamente en su devenir, dependiendo de sus fuerzas de relacionamiento y la capacidad de los administradores de satisfacer las variadas necesidades de dichos grupos.

DEBILIDADES

- La carencia de un gremio fuerte que represente al sector y lo agrupe al unísono. Por el contrario, los esfuerzos parecen dispersarse en la constitución de nuevos gremios sin capacidad de

negociación ni concertación frente al sector cooperativo, el Gobierno y las empresas.

- La permisividad de la norma admite crear fondos con un ínfimo número de asociados.
- La poca importancia otorgada a la conformación de los mecanismos de autocontrol como el comité de control social y la revisoría fiscal.
- No existe plena conciencia de la especificidad de los fondos de empleados. En consecuencia, en su tratamiento, en especial cuando de riesgo se trata, son asimilados por parte de académicos, funcionarios y directivos como cooperativas de aporte y crédito.
- La generalizada presencia de directivos provenientes de las empresas donde laboran los asociados. Este hecho genera pérdida de autonomía, ralentización de procesos y confusión operativa del papel de los asociados como copropietarios del fondo. Lo anterior podría resumirse como excesiva dependencia patronal para el ejercicio de funciones propias.
- La débil orientación directiva para minimizar costos de agencia y afrontar otros costos de su particularidad organizativa.
- La ausencia de criterios y competencias para el establecimiento del autocontrol, mecanismos de reporte y comparación de estas organizaciones con otras de capital.
- La escasa apertura a la integración federativa en diferentes líneas comerciales, lo que origina mayores costos de transacción.
- La percepción que algunos asociados tienen de su fondo de empleados como apéndice de beneficencia de la empresa patronal.
- La débil adaptación tecnológica para ofrecer servicios personalizados y percibir momentos de posible demanda de servicios por parte de sus asociados.

- La brecha de desigualdad interna entre los cargos gerenciales y los de apoyo administrativo, lo cual genera, por una parte, incentivos a problemas de agencia y, por otra, desincentivos para atraer y retener personal calificado.
- La insuficiente tecnificación profesional, que da lugar a menores índices de productividad frente a otros establecimientos crediticios.
- El débil desarrollo asociativo y generación de iniciativas lleva a que los recursos se transfieran directamente al consumo externo, lo que comporta cuantías de retención y agregación de bajo valor.
- La estructura contable y financiera basada en procesos de empresas de capital, lo que conduce a desajustes técnicos y confusión de los reportes.

OPORTUNIDADES

- La capacidad de equipararse con las cooperativas de ahorro y crédito, reduciendo el riesgo de decadencia por sustracción de materia (Ley 1391 de 2010, art. 1°).
- La posibilidad de estructurarse administrativa, económica y financieramente por sectores económicos.
- La "desnaturalización" de los fondos de empleados, la cual permite su apertura a trabajadores de otras empresas.
- La posibilidad de integrar asociados de ramas de actividad económica similar y de estructurarse administrativa, económica y financieramente por sectores económicos.
- La posibilidad de realizar ajustes a la normatividad que aboguen por iniciativas compartidas de supervisión, control, reporte de buenas prácticas y fomento al buen gobierno corporativo.
- El fortalecimiento de la visibilidad externa por medio de la promoción decidida de entes como la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias.

- La capacidad de servir de enlace para el cumplimiento y ejecución de iniciativas de responsabilidad social de las empresas patronales.
- El fomento, a partir de su estructura económica, de iniciativas de consumo responsable que propendan a fortalecer un sector alternativo de la economía.
- La conversión en dinamizadores de mercados territoriales en aquellos lugares donde no existen dinámicas comerciales.
- La posibilidad de retener valores para generar procesos de fortalecimiento educativo y cultural que potencien el capital social comunitario.
- La obtención de financiación de empresas patronales para crear dinámicas de redistribución de ingresos para asociados y dotación de capacidades para sus familias.
- El fortalecimiento, con el apoyo de las empresas patronales, de esquemas de formación para mejorar las competencias de sus trabajadores.
- La integración de un movimiento nacional de índole gremial y federativa para el fortalecimiento de actividades conjuntas que generen escalas económicas y acciones sociales entre fondos de empleados y otras organizaciones del sector solidario.

FORTALEZAS

- La eficiencia en la recuperación de su cartera de crédito.
- La minimización del riesgo de cartera mediante la modalidad de afectación de nómina.
- La capacidad de atender a cada asociado de forma individual y gestionar una cartera con la fiabilidad de una información exacta por el conocimiento personal del asociado, su familia y su capacidad de pago.
- El apalancamiento financiero interno cuya lógica económica permite asumirlo sin incurrir en mayores riesgos.

- Su buena imagen y reputación en el imaginario colectivo de los trabajadores.
- Su trayectoria de buenos manejos administrativos y financieros.
- La conformación de sus juntas y cuadros directivos con el personal académicamente mejor preparado y con mayor experticia de manejo dentro de las empresas.
- El apoyo patronal que reciben en cuanto al manejo y financiación de algunos costos y gastos, equipamiento y bienes inmuebles.
- El acceso a precios de proveeduría beneficiosos, vía el relacionamiento con la empresa patronal.
- La estabilidad de la legislación.
- La creciente capacidad para realizar convenios con empresas prestadoras de servicios, por medio de los cuales las economías de escala se trasladan a cada uno de los asociados en el momento de formalizar el consumo de un bien o servicio con su fondo de empleados.
- La facilidad y economía de adquisición de nuevos asociados-usuarios.
- La flexibilidad normativa para la destinación de excedentes en comparación con otras organizaciones solidarias.
- La clara capacidad de conocer con antelación los ingresos y egresos previstos para los distintos períodos, lo que les permite realizar una planeación basada en información confiable.
- La capacidad para entregar a los asociados beneficios antes, durante y después de la realización de una transacción comercial por medio de estrategias de precios a la baja, el alza o con referencia en el mercado, pero con atributos adicionales (como oportunidad y suficiencia).
- Los fondos de empleados no son sujetos de generación de valor en cuanto transfieren sus beneficios a los asociados o a la comunidad y, por tanto, quedarían teóricamente fuera de sujeción a impuestos como los de renta y patrimonio.

- La existencia de una tradición de fomento empresarial de los fondos que facilita su surgimiento.

AMENAZAS

- Los cambios y giros sin concertación en la expedición de las normas.
- La discrecionalidad pública a la hora de sancionar a las organizaciones sin atender las dimensiones organizacionales ni sus objetivos sociales.
- El condicionamiento de la existencia del fondo a la permanencia de la empresa patronal.
- La limitación técnica de su crecimiento, dada la dependencia externa de su vínculo asociativo.
- La disminución del patrimonio por la mengua del número de asociados.
- La asimilación de los fondos de empleados a las cooperativas de ahorro y crédito en cuanto al riesgo, en especial en el otorgamiento de créditos con no asociados.
- La exigencia de un capital mínimo en la conformación de los fondos, ignorando su objetivo social y de servicio.
- La agresiva competencia desleal del sector financiero tradicional, el cual incursiona en el sector mediante bajas tasas de interés que buscan captar mayores cuotas de mercado.
- La carencia de una identidad social, pues en muchos casos prima un paralelismo con las necesidades e intereses de sus empresas matrices.
- La carencia de una doctrina gremial propia que logre aglutinar los esfuerzos políticos y sociales por situar a los fondos de empleados como parte del sistema solidario.
- La tendencia a la flexibilización laboral que afecta el núcleo de posibles nuevos asociados.

- La creciente presión tributaria que puede conducir a la aplicación indiscriminada de impuestos sin atender a la lógica operacional de los fondos de empleados.
- El incremento de iniciativas de control basadas solo en la exigibilidad financiera como soporte de la sostenibilidad empresarial.
- La fusión y/o desaparición de las empresas de las cuales depende el vínculo asociativo.
- El aumento de la incertidumbre por despidos en empresas públicas y privadas en un contexto de reestructuración de mercados y aumento de la competencia como efecto de los tratados de libre comercio.
- La desnaturalización de los fondos de empleados, si se permite su expansión a trabajadores de otras empresas.
- La posibilidad de destinar fondos económicos a iniciativas que no corresponden al quehacer social de la organización. Por ejemplo, las derivadas del fomento de actividades de emprendimiento en núcleos poblacionales que no podrán destinar tiempo ni recursos a implementar empresas que no se corresponden con su condición de trabajadores.

CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

CONCLUSIONES

Los fondos de empleados son organizaciones con una lógica parcialmente diferente a la de otras empresas solidarias, como cooperativas de aporte y crédito, ahorro y crédito o financieras[17]. Esta lógica, que denominamos especificidad, determina su grado de exposición a riesgos operacionales.

17 La diferencia más sustantiva es el vínculo cerrado a trabajadores de una misma empresa o institución y, por ende, los mecanismos de relacionamiento con estas organizaciones tiende a generar mayores conflictos en aras de garantizar su independencia. La variable que más se acerca a organizaciones como cooperativas de ahorro y crédito tiene que ver con las fuentes y destinaciones en el ámbito crediticio y de ahorro.

Sobre la base de instrumentos de percepción, análisis económicos, jurídicos, financieros y doctrinales, a lo largo del escrito se han esbozado argumentos a favor y en contra de ampliar su regulación prudencial. Sin embargo, se establece que la importancia de esta es indudable, aun cuando existan diversas vertientes con respecto a su contenido.
Si bien los fondos de empleados carecen de una base de datos estadística confiable sobre la cual fundamentar su generalización, como se precisó en las notas anteriores, que atribuye a toda conclusión un carácter aproximativo, existe consenso argumental en los siguientes puntos:

1. La cultura del reporte de la información es aún incipiente y, por ende, la información disponible es insuficiente y tiene inconsistencias. Así mismo, existen carencias documentales y de estudios que fundamenten con mayor precisión este tipo de organizaciones.
2. Es evidente la pertinencia del estudio de los fondos de empleados como organizaciones económicas que contribuyen a la democratización del acceso al crédito y que incorporan a la economía la creciente preocupación científica por los valores. Así se entiende que los fondos de empleados son las organizaciones solidarias con mayor vinculación tanto con las empresas oficiales como con las privadas. Por ello, muchas de sus prácticas repiten los aciertos y desaciertos de la administración pública y de la empresa capitalista.
3. En este contexto, algunos análisis tienden a postular que organizaciones como los fondos de empleados están más próximas a la lógica de lo que, bajo el enfoque anglosajón, se ha convenido en denominar como tercer sector (próximo al amplio universo del sector social) que a la lógica, bajo el enfoque francófono, de la economía social y solidaria que pone su mayor énfasis en

la democracia y la autonomía, salvo que estas consideraciones queden explícitas dentro de la esfera administrativa en la toma de decisiones.

4. Un tratamiento laxo de las variables de autonomía y democracia puede llevar a que los fondos de empleados actúen como agencias de la banca capitalista. Experiencias internacionales dan señales sobre casos donde progresivamente el paso de fondos de empleados a cooperativas y de estas a bancos es una probabilidad que sirve de antesala a la venta de las mismas a capitales financieros nacionales e internacionales. Estas tendencias se acentúan en el marco de la ampliación de los mercados mediante tratados de libre comercio.
5. En su dinámica, los fondos de empleados mitigan muchas de las fallas del mercado y del Estado, aun cuando el grado de autonomía es débil. Esto provoca una propensión a transferir responsabilidades públicas o privadas a este tipo de organizaciones.
6. Por otra parte, en el ámbito del análisis de la vida empresarial, cabe la posibilidad de la existencia de fondos de empleados creados para mitigar los conflictos laborales en las empresas de capital y limitar el nacimiento de sindicatos con miras a solicitar reivindicaciones laborales.
7. Frecuentemente, el contenido de la regulación prudencial se enfoca al manejo financiero de las organizaciones e incide en particular en el control de riesgo de las mismas. Pese a lo anterior, las particularidades de los fondos de empleados requieren una regulación prudencial propia y, por tanto, un manejo financiero adaptado a sus especificidades, lo que demandará analizar la brecha en sus tamaños y dimensiones. Su asimilación a entidades como cooperativas de ahorro y crédito, las puede llevar a problemas de insolvencia o de transferencia de destinaciones sociales al cumplimiento de indicadores financieros. Dicho en

otras palabras, dado que la dimensión de la mayoría de los fondos de empleados es reducida y su alcance es local y limitado, la norma debe ajustarse a sus particularidades, estableciéndose en forma escalonada según su dimensión.

8. Las exigencias de cumplimiento de la normatividad financiera no pueden ser del mismo nivel que para el sector bancario tradicional, por cuanto sus objetivos difieren: mientras que en este es la maximización de la utilidad, en el sector solidario es el servicio. El servicio se halla en menores tasas de interés, en ayudas y subsidios en áreas de la salud, educación, recreación y, hasta donde sea posible, en vivienda. Las exigencias de cumplimiento de indicadores financieros como rentabilidad operacional, morosidad de cartera y las exigencias de colocación crediticia, no pueden equipararse con las de cualquier entidad cuyo afán sea solo el lucro.
9. Por otra parte, en las entidades financieras de capital, la efectividad se mide en torno a la generación de utilidades, mientras que en los fondos de empleados, el bienestar se mide en términos de liberación de recursos para sus asociados (o ahorro en el acceso a bienes y servicios) y, en menor medida, en la generación de ingresos.
10. El riesgo en los fondos de empleados difiere del que suele presentarse en las cooperativas financieras, dada su naturaleza diferencial, a saber: las cooperativas financieras son de vínculo abierto, dado que realizan operaciones con terceros; y los fondos de empleados son de vínculo cerrado y sus recaudos se realizan por descuentos a la nómina.
11. Se reconoce que la regulación prudencial, por su incidencia financiera, debe emanar del Estado. La experiencia internacional muestra la necesidad de que cualquier normatividad sea

producto de una negociación con sus destinatarios y ajustada a sus peculiaridades.

12. En el estudio se evidencia que los problemas fundamentales de los fondos de empleados proceden, más que de su manejo financiero (cuyo factor de riesgo es mínimo), de los problemas derivados de su gobernabilidad, autonomía y conflictos de agencia; en tal virtud, la concertación de normas prudenciales debe ser precedida por un código de buen gobierno.
13. Por ende, una regulación prudencial debe poner su mayor acento en la búsqueda de gobernabilidad, acorde con los principios de estas organizaciones. Esto incluye fundamentalmente pautas para la preservación de la identidad solidaria en lo que respecta a toma de decisiones, participación y autonomía en un ambiente de gobernanza caracterizado por prácticas de lo que se ha consensuado en denominar "gerentocracia" (preponderancia de poder de decisión en gerentes) o predominio de mandatos de directivos que no abogan por la rotación y dinamización empresarial sino por intereses de tipo económico, social o político, muchas veces asociados a los intereses de las empresas de donde provienen sus asociados.
14. Sobre la base de lo anterior, el autocontrol y la supervisión delegada ganan fuerza técnica por su idoneidad en el control de las materias asociadas a buenas prácticas en gobernabilidad empresarial. Una herramienta idónea es el balance social.
15. La legislación es un área que requiere adaptaciones en concordancia con el espíritu de regular de forma prudencial no solo las actividades financieras sino también las prácticas.
16. El cumplimiento de la norma (buen gobierno, normativa prudencial y legislación) pasa, antes que por la imposición del Estado, por el empoderamiento que de ella hagan los fondos de

empleados. Se reitera que el autocontrol es uno de los instrumentos más efectivos en estas instituciones y, en consecuencia, es oportuno generar procesos de formación para crear una cultura de control interno.

17. Dado que los riesgos identificados para los fondos de empleados tienen que ver más con aspectos inherentes a su gobernabilidad que con su manejo financiero, el rol de la promoción estatal gana relevancia en estas organizaciones. Se identifica que el reciente debilitamiento jerárquico de instituciones públicas de promoción, la inseguridad jurídica y el tratamiento igualitario con organizaciones que son diferentes constituyen las fuentes de mayor riesgo externo para los fondos de empleados.
18. Es necesario crear un sistema de información autónomo confiable, cuya financiación podría provenir de organismos internacionales, con apoyo de la academia.
19. Con respecto al marco regulatorio vigente (Ley 79 de 1988, Decreto 1481 de 1989, Decreto 4122 de 2011, Ley 454 de 1998, Ley 1391 de 2010, Circular Básica Jurídica 07 de 2008 y Circular Básica Contable y Financiera 04 de 2008) cabe resaltar los siguientes aspectos que repercuten en la posibilidad de desarrollar una regulación prudencial para los fondos de empleados:

a) La Ley 79 de 1988 y el Decreto 1481 de 1989, con más de 20 años de vigencia, no han requerido cambios sustantivos, dada la efectividad en el respeto de su espíritu y objetivos. Más allá de la reestructuración de la Ley 454 de 1998, solo se han hecho adecuaciones y ajustes menores.
b) El objetivo de la Ley 79 (art. 1°) es claro cuando estipula su propósito de dotar a las organizaciones de un marco propicio para el sector cooperativo como parte fundamental del desarrollo nacional. Sin embargo, la dirigencia del sector solidario (donde

se cuentan los fondos de empleados) no ha buscado su cumplimiento, especialmente en lo concerniente a lo dispuesto en los numeral 4 y 7 (fomento a la democracia e integración en sus diferentes expresiones).

c) El Gobierno, a través de la Ley 79, art. 2°, adquiere un compromiso de promoción y protección al libre desarrollo del cooperativismo, con la vigilancia más adecuada. La transformación del Dansocial significó un retroceso, por cuanto redujo su categoría de Ministerio Técnico dependiente de la Presidencia de la República, a entidad dependiente de un ministerio con menor capacidad de cumplimiento de las políticas que planee.

d) Sobre la base de los conceptos recogidos en las entrevistas realizadas, se puede afirmar que las leyes vigentes regulatorias de los fondos de empleados son suficientemente amplias y que solo bastaría hacer adecuaciones pertinentes al riesgo financiero y a la transformación de sus objetivos sociales de servicio social por eventuales motivaciones hacia actividades de lucro. El Estado debe ejercer políticas de protección y apoyo con estudios y mecanismos de información para prevenir riesgos derivados del comportamiento de la economía nacional e internacional. En este caso, es necesario tener en cuenta que el ciclo de vida de los fondos de empleados depende del ciclo de vida de la empresa.

SUGERENCIAS

Una vez realizado el diagnóstico integral para los fondos de empleados y sobre la base de las conclusiones del estudio, se recomienda:

1. Que la Superintendencia de la Economía Solidaria determine, por medio de los instrumentos jurídicos que tiene, que los fondos de empleados cuenten con un ente de protección de aportes, similar al establecido para el Fondo de Garantías Cooperativas

(Fogacoop). Dicha protección ampararía los ahorros de los asociados y generaría un marco institucional de amparo frente a riesgos de gestión (costos de agencia y problemas de gobernabilidad). Para ello, el Decreto 1481 de 1989 prevé en su artículo 58°:

2. A los ahorros de los asociados, depositados en los fondos de empleados, les serán aplicables los beneficios que las normas legales consagren en favor de los depositantes en secciones de ahorro de los bancos comerciales, en cajas de ahorros, en entidades financieras, en cooperativas u organismos cooperativos de grado superior.
3. Los fondos de empleados como requisito previo a su regulación. El nivel del riesgo de un fondo de empleados debe incluir la caracterización de los mismos frente a su dimensión (tanto financiera como asociativa), localización, especificidad y orientación operativa con respecto a los servicios ofrecidos.
4. La existencia de una observación especial con respecto al grado de autonomía que tienen los fondos de empleados de empresas públicas o privadas, para evitar problemas de agencia, gobernabilidad y clientelismo político.
5. Fomentar procesos de educación para la autogestión. Garantizar una adecuada orientación en la gestión empresarial requiere la participación y el control social por parte de los diferentes grupos de interés dentro de los fondos de empleados. Esto implicará propiciar herramientas para garantizar la participación y el acceso a cargos directivos de las distintas estructuras de la empresa. En ello, la educación es un factor fundamental de dotación de competencias a los asociados para tomar decisiones y gestionar su organización. Así mismo, se deben propiciar herramientas para garantizar una permanente renovación de su

dirigencia y generar dinámicas innovadoras de sus esquemas administrativos, financieros y de servicios.

6. Fortalecer los mecanismos de control interno de los fondos de empleados, supervisar que tanto el revisor fiscal como el comité de control social ejerzan sus funciones legales, estatutarias y reglamentarias, y crear herramientas estandarizadas de reporte del accionar social.
7. Consensuar, ante posibles revisiones de la norma, con los organismos representativos de los fondos de empleados con el fin de fortalecer los compromisos por parte de las organizaciones y evitar posibles discrecionalidades.
8. Reglamentar el uso del Fondo de Desarrollo Solidario para evitar su instrumentalización con fines que perjudiquen la naturaleza cooperativa. Debe precisarse que la naturaleza del fondo de empleados no es generar nuevas opciones laborales para sus miembros, tal como se puede presentar en el caso cooperativo, sino maximizar la calidad de vida de sus asociados en el contexto del trabajo que ejercen para otras organizaciones.
9. Es indispensable propiciar la consolidación de un gremio, con apoyo académico. que tenga la capacidad de recibir la información estadística, consolidarla, verificarla y presentarla para establecer transparencia pública. La experiencia de la certificación de buenas prácticas asociativas y sistemas de autocontrol de algunos gremios cooperativos a nivel internacional puede servir de referente para generar mecanismos de eficiencia y eficacia regulatoria.
10. Cuando los fondos de empleados de una empresa vinculen trabajadores de otras, se sugiere que suscriban acuerdos similares de deducciones salariales por nómina con el fin de evitar su desnaturalización y se equiparen con las cooperativas de ahorro y crédito.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Álvarez, Juan (2007). *El cooperativismo colombiano en el discurso político a lo largo del siglo XX: ¿tema de política pública o de agendas gubernamentales?* Memorias del 1° Congreso Latinoamericano de Historia Económica, Universidad de La República, Montevideo.

Álvarez, Juan (2008). *Naturaleza y especificidad de la cooperativa multiactiva*. Bogotá: Dansocial. Disponible en: <http://www.tau.org.ar/upload/89f0c2b656ca02ff45ef61a4f2e5bf24/Naturaleza_y_especificidad_de_la_cooperativa_multiactiva.pdf>.

Álvarez, Juan (2011). *A propósito de la dimensión de las organizaciones de economía social y solidaria.* Cátedra Felipe Medina, Unidad de Estudios Solidarios, Pontificia Universidad Javeriana.

Álvarez, Juan (2012). "Notas propositivas para la delimitación del universo de la economía solidaria como objeto de estudio". En Mercedes Alba y Lina Cardona (comps.). *Memorias del II Encuentro de Investigadores de Indesco*. Bogotá: EDUCC.

Álvarez, Juan, Miguel Gordo, Alberto García, Lilia Marina (2010). *Análisis de la política fiscal del sector solidario colombiano*. Bogotá: Dansocial.

Álvarez Juan y Rymel Serrano (1996). " Estructuras de integración del cooperativismo y del sector solidario colombiano". Revista Cayap 6(11):186-211

América Latina en Movimiento, 430 (2008). Economía social y solidaria. Quito, Ecuador: ALAI.

Anheier, Helmut y Wolfgang Seibel (1990). *The third sector: comparative studies of nonprofit organizations*. Berlin: W. de Gruyter.

Arango Jaramillo, Mario (2005). *Manual de cooperativismo y economía solidaria*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia.

Arbeláez, Luis (2005). *El ahorro: teoría y práctica*. Bogotá: Tonalidades Gráficas.

Arbeláez, Luis y Juan Arbeláez (2005). *Diccionario básico del cooperativismo*. Bogotá: Sicográfico.

Asociación Nacional de Fondos de Empleados, Analfe (1989). *Normas legales para fondos de empleados*. Santafé de Bogotá: Analfe.

Ballesteros, Enrique (1983). *Teoría económica de cooperativas*. Madrid: Alianza Universidad.

Barry, Brian (1993/1973). *La teoría liberal de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Benedicto XVI (2009). *Caritas in Veritate*. Carta Encíclica del Sumo Pontífice sobre el desarrollo humano integral en la caridad y en la verdad.

Blaug, Mark (1992). *Economic theory in retrospective*. Cambridge: Cambridge University Press.

Boron, Atilio A. (1999a). "Introducción. El marxismo y la filosofía política". En Atilio A. Boron (comp.). *Teoría y filosofía política. La tradición clásica y las nuevas fronteras.* Buenos Aires: Clacso/Eudeba.

Boron, Atilio A. (1999b). "La filosofía política clásica y la biblioteca de Borges". En Atilio A. Boron (comp.). *La filosofía política clásica. De la Antigüedad al Renacimiento*. Buenos Aires: Clacso/Eudeba.

Boron, Atilio A. (2000a). *Lectura sin capitalismo, capitalismo sin frustración, una reflexión de las teorías de John Rawls*. Ponencia postulada a la Primera Jornada UBA/USP de Teoría Política, Brasil, 14-15 de septiembre.

Boron, Atilio A. (2000b). "Filosofía política y crítica de la sociedad burguesa: el legado teórico de Karl Marx". En Atilio A. Boron (comp.). *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*. Buenos Aires: Clacso/ Eudeba.

Cajiao, Hernando (2001). *Conozcamos los fondos de empleados*. Medellín: Fondo Editorial Cooperativo.

Cárdenas E., Rubén (2010). "Antecedentes históricos de la economía solidaria". Curso de Economía Solidaria. Disponible en: http://www.emagister.com/curso-economia-solidaria-colombia.

Cattani, Antonio David (2009). *La otra economía*. Buenos Aires: Editorial Altamira.

Chaves, Jorge (2002). "Ética y economía: la perspectiva de Amartya Sen". *Estudios Filosóficos,* 51(146): 5-37.

Chaves, Rafael y José Monzón (2008). "La economía social en la Unión Europea". Informe del Comité Económico y Social Europeo, Bruselas.

Cohen, Gerald A. (1991). *If you're an Egalitarian, How come you're so Rich?* Cambridge: Harvard University Press.

Cohen, Marshall, Thomas Nagel y Thomas Scanlon (comps.) (1980). *Marx, Justice and History. Philosophy & Public Affairs Reader*. Princeton: Princeton University Press.

Confederación de Cooperativas de Colombia, Confecoop (2011). Estadísticas del sector solidario 1997-2010. Disponible en: <http://www.conFondos de Empleados coop.coop>.

Confederación de Cooperativas de Colombia, Confecoop (2012). Tabla Distribución del número de organización de economía solidaria en Colombia, 2010 y 2011. *Gestión Solidaria*, 6(60): 49.

Congreso de Colombia (1988). Ley 79. Por la cual se actualiza la legislación cooperativa. Bogotá, 23 de diciembre de 1988.

Congreso de Colombia (1998). Ley 454. Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones. Bogotá, 4 de agosto de 1998.

Consejo Nacional de Política Económica y Social - Departamento Nacional de Planeación (2010). Conpes 3639. Política de Desarrollo Empresarial para el Sector de la Economía Solidaria. Bogotá: Conpes-DNP.

Cotera, Alfonso (2008). "Avances de la economía solidaria en el Perú". *Revista América Latina en Movimiento*, 430: 25-27.

Cracogna, Dante (2003). *Buen gobierno cooperativo.* Bogotá: Confecoop.

De Vita, Álvaro (2000). *A justiça igualitária e seus críticos*. São Paulo: Editora UNESP.

Defourny, Jacques y José Monzón (1992). *Economía social entre economía capitalista y economía pública*. Valencia: Ciriec.

Engels, Friedrich (1966). "Carta a August Bebel", 18 de marzo de 1875, incluida en Karl Marx. *Crítica del Programa de Gotha*. Recopilada en Karl Marx y Friedrich Engels. *Obras Escogidas.* 2 ts. Moscú: Editorial Progreso.

Fauquet, Georges (1973). *El sector cooperativo.* Buenos Aires: Ediciones Intercoop.

Fischer, Klaus (2002). "Organizarse para el éxito: supervisión y agrupamiento de cooperativas de ahorro y crédito y de instituciones de microfinanzas". *Cuaderno* 15. Développement International Desjardins. Disponible en: <www.did.qc.ca/documents/Cahier%2015E.pdf>.

Fonseca, Álvaro (2008). *El EVA en la economía solidaria, la experiencia de los fondos de empleados. Trabajo de investigación*. Bogotá: Politécnico Grancolombiano. Disponible en: <http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/b/b3/EL_EVA_EN_LA_ECONOM%C3%8DA_SOLIDARIV.pdf>.

García, Alberto (2009). *Instituciones de derecho cooperativo, mutual y solidario*. Bogotá: EDUCC.

Gargarella, Roberto (1999). *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de la filosofía política*. Barcelona: Paidós.

Guerra, Pablo (2004). *Solidaridad y altruismo en las ciencias sociales: justificación teórica para una sociología del tercer sector*. Documentos de discusión sobre el tercer sector, 23. Zinacantepec, México: El Colegio Mexiquense. Disponible en: <http://pabloguerra.tripod.com/>.

Gui, Benedetto (1991). "The economic rationale for the third sector. Non profit and other non-capitalist organizations". *Annals of public and cooperative economics*, 62(4): 551-572.

Hayek, Friedrich A. (1976). *Law, Legislation and Liberty*. Vol. 2: "The Mirage of Social Justice". Chicago and London: The University of Chicago Press.

Hernández V., Francisco J. (2004). *El sindicalismo en Colombia. Implicaciones sociales y políticas.* Tesis de grado. Director: Jaime Buenahora. Facultad de Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

Hern**á**ndez Sampieri, Roberto, Carlos Fernández Collado y Pilar Baptista Lucio (2006). *Metodología de la investigación*. México, D.F.: McGraw-Hill Interamericana.

Houtart, François (2002). "Las alternativas creíbles del capitalismo mundializado". En Manuel Monedero y Miguel Riera (eds.). *Porto Alegre: otro mundo es posible.* Madrid: El Viejo Topo.

Japiassu, Hilton (2000). *Nem tudo é relativo. A questão da verdade.* São Paulo: Letras y Letras.

Kaplan, Alicia (2000). "Las cooperativas ante el peligro de la desnaturalización y la desmutualización". *Cuadernos de Economía Social*, VI(9).

Lattuada, Mario y Juan Mauricio Renold (2006). *Tipos morfológicos de organización cooperativa agropecuaria y sus contribuciones diferenciales como agentes de desarrollo rural sustentable.* VII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural de la Associaçao Latinoamericana de Sociología Rural, Quito.

Lebret, Louis Joseph (1969). *Dinámica concreta del desarrollo*. Barcelona: Editorial Herder.

Lewis, Walter (1955). *The Theory of Economic Growth*. Illinois: Homewood.

Londoño, Carlos (1976). *El movimiento cooperativo y el Estado*. Cuadernos de Cultura Cooperativa, 54. Buenos Aires: Intercoop Editora Cooperativa.

Maturana, Humberto (2008). *El sentido de lo humano*. Bogotá: TM Editores.

Max-Neef, Manfred (2007). *La dimensión pérdida. La inmensidad de la medida humana.* Barcelona: Editorial Icaria.

Melián, Amparo, Vanessa Campos y Joan Ramon Sanchis (2011). "Análisis de las fusiones entre cajas rurales y su influencia en las cooperativas agrarias. El caso valenciano en España". *Revista Innovar*, 21(41): 91-109.

Mourão Reis, Paulo (2007). "El institucionalismo americano: origen y presente". *Revista de Economía Institucional*, 9(16): 315-325.

Mourão Reis, Paulo (2008). "Hechos y valores en el pensamiento económico: Una reflexión epistemológica". *Revista de Economía Institucional,* 10(18): 381-394.

Ocampo, José y Andras Uthoff (2004). *Gobernabilidad e integración financiera : ámbito global y regional.* Santiago de Chile: Naciones Unidas - Cepal

Pinto, Paulo (2000). "A Word on economic method". Symposium Proceedings Economic and Public Policy, Sidney.

Polanyi, Karl (1992). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Ciudad de México: FCE.

Presidencia de la República (1981). Decreto 3381. Por el cual se regulan las actividades de los fondos de empleados como personas jurídicas que manejan ahorro privado. Bogotá, 30 de noviembre de 1981.

Prévost, Paul (1994). "El desarrollo local y las cooperativas". *Cuadernos de Desarrollo Rural,* 37: 25-45.

Przeworski, Adam (1989). *Capitalismo y socialdemocracia.* Madrid: Alianza Editorial.

Ramírez, Alberto (2004). *Metodología de la investigación científica*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales. Disponible en: <http://www.javeriana.edu.co/fear/ecologia/documents/ALBERTORAMIREZMETODOLOGIADELAINVESTIGACIONCIENTIFICA.pdf>.

Ramírez, Benjamín (1998). *Promoción de la comunidad y organizaciones de la economía solidaria*. Santafé de Bogotá: USTA.

Rawls, John (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.

Rawls, John (1985). "Justice as fairness: Political not Metaphysical". *Philosophy and Public Affairs*, 14(3): 223-251.

Razeto M., Luis (1995). *Los caminos de la economía de la solidaridad*. Medellín: Funlam.

Requena Santos, Félix (1989). "El concepto de red social". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 48: 137-152.

Robinson, Marguerite (2005). "La oferta y la demanda en el microfinanciamiento". En Alberto Federico Sabaté. *Finanzas y economía social: modalidad en el manejo de los recursos solidarios*. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento.

Salamon, Lester y Helmut Anheier (1999). *La sociedad civil global: las dimensiones del sector no lucrativo*. Madrid: Fundación BBVA.

Santos, Juan M. (2002). Discurso de instalación del seminario de la Superintendencia de la Economía Solidaria "La economía solidaria: realidad y perspectivas en el marco de la globalización". Mimeo. Superintendencia de la Economía Solidaria.

Sayre-McCord, Geoffrey (1988). *Essays on moral realism*. New York: Cornell University Press.

Schumacher, Ernst Friedrich (2001). *Lo pequeño es hermoso*. 9ª. ed. Madrid: Tursen/Hermann Blume.

Sen, Amartya (1980). "Descriptions as Choice". *Oxford Economic Papers,* 32(3): 353-369.

Sudarsky, John (1988). *Clientelismo y desarrollo social*. Bogotá: Tercer Mundo.

Superintendencia de Economía Solidaria, Supersolidaria (2005). Fondos de empleados: evolución, aporte a la economía y hallazgos en su gestión. Videoconferencias. Bogotá, D.C.: Supersolidaria.

Superintendencia de Economía Solidaria (2008). Circular Básica Jurídica 07.Bogotá, Supersolidaria.

Tamayo y Tamayo, Mario (2006). *Los procesos de la investigación científica*. México, D.F.: Editorial Limusa.

Tomas de Aquino (2001). *Suma Teológica*. 4ª. ed. Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos. Disponible en: <http://biblioteca.campusdominicano.org/1.pdf>.

Universidad de los Andes (2002). Diagnóstico para los fondos de empleados. Mimeo para la Superintendencia de la Economía Solidaria. Bogotá.

Uribe, Carlos (1988). *Estado y cooperativas*. Bogotá: Fondo Editorial Cooperativo CIEC.

Uribe, Carlos (1996). *La economía solidaria*. Serie divulgativa 7. Bogotá: Coopdesarrollo.

Uribe, Carlos (2003) *Bases del cooperativismo.* Bogotá: Fondo Nacional Universitario.

Urrea, Francisco (2006). *Las cooperativas de trabajo asociado: nuevas relaciones laborales y su incidencia en las formas de contratación y empleo*. Escuela Nacional Sindical. Disponible en: <www.ens.org.co/aa/img_upload/45bdec76fa6b8848acf029430d10bb5a/Ponencia_Fondos de Empleados rnando_Urrea.doc>.

Villamil, Jesús (2004). *Tratado de libre comercio: desarrollo empresarial y pymes.*Bogotá: DNP.

Villar, Rodrigo (2001). *El tercer sector en Colombia. Evolución, dimensión y tendencias*. Bogotá: Confederación Colombiana de Organizaciones no Gubernamentales.

Wittman, Donald (1995). *The Myth of Democratic Failure: Why Political Institutions are Efficient*. Chicago: The University of Chicago Press.

Fauquet, Georges (1973). *El sector cooperativo*. Buenos Aires: Ediciones Intercoop.

Uribe, Carlos (2003). *Bases del cooperativismo.* Bogotá: Fondo Nacional Universitario.

Álvarez, Juan y Rymel Serrano (2006). "Estructuras de integración del cooperativismo y del sector solidario colombiano". *Revista Cayapa*, 6(11): 186-211.

Ocampo, José y Andras Uthoff (2004). *Gobernabilidad e integración financiera: ámbito global y regional*. Santiago de Chile Libros: Naciones Unidas - Cepal.

ÍNDICE DE GRÁFICOS, CUADROS Y TABLAS

Gráfico 1.1 Líderes entrevistados

Gráfico 5.1 Distribución geográfica de los fondos de empleados

Gráfico 5.2 Número de asociados a los fondos de empleados

Gráfico 5.3 Número de funcionarios por fondo de empleados

Gráfico 5.4 Asociados a fondos de empleados por departamento

Gráfico 5.5 Tamaño de los fondos de empleados de acuerdo con sus activos

Gráfico 5.6 Respuesta por cargo directivo

Gráfico 5.7 Género según cargo

Gráfico 5.8 Antigüedad de los encuestados en el cargo

Gráfico 5.9 Calificación de la contribución a la SES

Gráfico 5.10 Conocimiento sobre el Fondo de Desarrollo Empresarial Solidario

Gráfico 5.11 Asistencia a las reuniones de asamblea

Gráfico 5.12 Participación de directivos de la empresa en la junta directiva

Gráfico 5.13 Concentración de créditos según su uso

Gráfico 5.14 Concentración de créditos según el plazo

Gráfico 5.15 Patrocinio que la empresa brinda al fondo de empleados

Gráfico 5.16 Proveedores compartidos por la empresa y su fondo de empleados

Gráfico 7.1 Grupos de interés asociados a los fondos de empleados

Cuadro 1.1 Etapas del Estudio

Cuadro 3.1 Estructura organizacional de la economía solidaria en Colombia

Cuadro 3.2 Visiones de distintos órganos del Estado sobre el universo solidario

Tabla 5.1 Tamaño de los fondos de empleados de acuerdo con sus activos

Tabla 5.2 Antigüedad de los encuestados en el cargo

Tabla 5.3 Autoevaluación sobre conocimiento en manejo empresariales

Tabla 5.4 Tipo de asamblea y porcentaje de asistencia

Tabla 5.5 Utilización de excedentes a disposición de la asamblea

Tabla 5.6 Captación de depósitos

ANEXOS

1.- TÓPICOS DE ESTUDIO DE CASO:

Con el fin de determinar situaciones de riesgo en la presente investigación sobre la Pertinencia de Ampliar el Control Prudencial sobre los Fondos de Empleados, se consideró prudente conocer directamente de algunas de estas instituciones los casos por los cuales, en la práctica, tuvieron que pasar y establecer si la norma fue o no lo suficiente apropiada en la meta de controlar y vigilar su operatividad, más aún dado que la Ley 1391 de 2010 amplió la base de empresas donde sus trabajadores tuvieron la capacidad de asociarse a los Fondos de Empleados, generando mayores riesgos en el manejo financiero e incluso de carácter administrativo; esto también es válido para determinar cuál será la destinación que los Fondos de Empleados darán al nuevo Fondo Especial de Desarrollo Solidario.

Para ello se seleccionaron los dos siguientes casos:

1.1 DE FONDO DE EMPLEADOS A COOPERATIVA: CASO BENEFICIAR

FONDO DE EMPLEADOS "FONDECOOP" HOY COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO "BENEFICIAR"

En entrevista realizada con el doctor Orlando Quecano, Gerente General de la Cooperativa de Ahorro y Crédito BENEFICIAR (Antes Fondo de Empleados de Coopdesarrollo FONDECOOP), con más de 25 años de vinculación laboral con ésta institución y miembro de varios Consejos de Administración y Juntas Directivas de empresas del Sector Solidario, nos hizo un relato de la transformación de Fondo de Empleados

a Cooperativa de Ahorro y Crédito:

Con la crisis del sector cooperativo en la última década del siglo pasado, en que desaparecieron todos los Bancos Cooperativos a excepción del Banco COOPDESARROLLO se percibía la intención del gobierno de acabar con los Bancos Cooperativos, razón por la cual desde esa fecha los miembros de la Junta Directiva de FONDECOOP y su Gerente General comenzaron con su preocupación por analizar el futuro de la existencia del Fondo si por cualquier circunstancia el Banco COOPDESARROLLO desaparecía o era vendido, entidad a la cual pertenecían más del 80% de los asociados al Fondo.

Con la desaparición de los Bancos Cooperativos, el gobierno indujo al Banco COOPDESARROLLO a incorporar dentro de sus cuentas, las cuentas de estos bancos, las cuales tenían contabilizadas grandes pérdidas, situación que le iba a generar inconvenientes al Banco (Carrasco, 2012).

Al gobierno nacional inyectarle capital al Banco COOPDESARROLLO, a través del FOGAFIN, se comenzó a percibir la desaparición del Banco, hecho que sumado a otros aceleró el proceso de transformación de FONDECOOP, mirándose alternativas de conversión en Fondo Mutual o en Cooperativa de Ahorro y Crédito y el inconveniente de buscarle nombre a la nueva institución y más cuando los asociados no deseaban ser incorporados a otro Fondo de Empleados o a una Cooperativa. En el año 2005 la Asamblea General de Asociados tomó la decisión de transformar el Fondo de Empleados en Cooperativa de Ahorro y Crédito y se acordó darle el nombre de "BENEFICIAR", es decir hace 7 años.

Al comienzo fue traumático por el cariño, lealtad y amor que se tenía por el Fondo, pero muy pronto cuando COOPDESARROLLO fue adquirido por el Banco de Bogotá, con las estrategias de crecimiento al interior de la nueva cooperativa, sin perder el horizonte

de servicios que venía desarrollando el Fondo, que era excelente, la nueva institución pasó de tener un poco más de 2000 asociados en aquél momento a contar con más de 8000 asociados hoy y con un permanente crecimiento y mejoramiento en todos sus indicadores.

La transformación ha sido positiva desde todos los puntos en que se le mire, inclusive hoy conociendo lo estipulado en la Ley 1391 de 2010. Otra cosa es saber qué hubiera pasado si esta Ley hubiese salido antes de la transformación, no lo sabría decir, es posible que hubiésemos seguido como Fondo de Empleados.

El hecho de contar la cooperativa con buenos controles, internos y externos, contra riesgos administrativos, financiero y de empresa y protección de los recursos; genera tranquilidad por lo que se hace; aspectos que pudiera ser aplicados a los Fondos de Empleados.

1.2 DESNATURALIZACIÓN DE LOS FONDOS DE EMPLEADOS: CASO FLORAMÉRICA

Para este caso se concertó una entrevista con el Doctor Adolfo Carrasco Pinzón, Gerente General del Fondo de Empleados al Servicio del Grupo Empresarial, con sigla FEDEF (Antes Fondo de Empleados de Flor América), con más de 25 años al frente de esta institución y miembro de Consejos de Administración y Juntas Directivas del Sector Solidario y miembro permanente de la Junta Directiva de ANALFE desde su inicio, quien nos hace una reseña sobre el Fondo que el gerencia y por las dificultades que ha tenido que pasar:

En los últimos años la empresa de flores, donde laboran la totalidad de los asociados al Fondo, fue adquirida por un grupo de inversionistas, quienes como objetivos tienen el desarrollo de proyectos diferentes

al cultivo de flores, por quedar estos cultivos en la zona que el gobierno nacional determinó utilizar como Zona Franca de la Sabana; razón que ha llevado a que día a día se reduzca la nómina de empleados y por ende ha venido afectando el nivel de asociados al Fondo de Empleados.

Dada la situación anterior, en los dos últimos años se ha venido analizando la situación por parte de los miembros de la Junta Directiva y el Gerente, determinando llevar una propuesta de modificación estatutaria en la que se reformaran los artículos que tenían que ver con la razón social y con lo referente al tipo de asociados y distribución del excedente, para ajustarlos a lo permitido por la nueva Ley 1391 de 2010 sobre Fondos de Empleados, a la reunión de Asamblea General de Asociados de marzo de este año, en la que se aprobó lo planteado, bajo los argumentos de la posible desaparición del Fondo de Empleados por posible cambio de la actividad de la empresa, en la que se reducirán drásticamente el número de empleados.

Con el nuevo estatuto y nueva razón social se hizo un Plan Estratégico en el que el objetivo fundamental es el crecimiento de la base social, a comenzar a recuperar lo perdido en los últimos años y a crecer fuertemente hacia el futuro.

El doctor Carrasco reconoce que se debe hacer algún ajuste a la norma, buscando una mayor protección a la actividad que los Fondos de Empleados realizan; también nos indicó la importancia del Fondo Especial de Desarrollo Solidario, por cuanto éstas instituciones no podían hacer inversiones en otras empresas solidarias o en actividades que beneficiaran a sus asociados, pero que habría que reglamentar su uso.

2. ANÁLISIS DEL DECRETO N° 3381

Entre los apartes más significativos del Decreto N° 3381 de nov. 30 de 1981, se destacan:

- Objetivos: 1) Estimular el fomento del ahorro privado que los Fondos de Empleados vienen cumpliendo sin la normatividad indispensable que impulse sus actividades, y precautelar los intereses de los asociados ahorrantes; 2) Contribuir al fortalecimiento del sector solidario de la economía nacional, propiciando el desarrollo de los Fondos de Empleados mediante programas de mejoramiento de las condiciones económicas, sociales, culturales, recreativas, de seguridad social y de bienestar familiar de los trabajadores asociados a estas entidades; y 3) Facilitar al Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas el cumplimiento de las funciones señaladas por la Ley 24 de 1981, relacionadas con los Fondos de Empleados y referentes a su fomento, asistencia técnica y ejercicio de su control y vigilancia. (Art. 1)
- Los Fondos de Empleados podrán recibir y mantener ahorros en depósitos por cuenta de sus asociados o de terceros en forma ilimitada. Los depósitos figurarán en cuentas de ahorros distintas de las de aportación de capital, de acuerdo con lo que sobre el particular dispongan los estatutos o reglamentos. (Art. 8°)
- Los Fondos de Empleados que se constituyan con arreglo al presente decreto serán reconocidos y registrados por el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas. (Art. 11°)
- El número mínimo de fundadores será de diez. (Art. 12°)
- Podrán ser asociados de los Fondos de Empleados: 1) Los empleados de una misma empresa, o de las compañías, entidades o empresas subsidiarias, anexas, dependientes o vinculadas, o que tengan una misma actividad económica; 2) Los pensionados por las empresas referidas en el numeral anterior, de conformidad con

los estatutos o reglamentos del Fondo; y 3) Los propios empleados del Fondo, si los estatutos permiten esta afiliación. (Art. 17°)

- Ninguna persona podrá ser asociada de dos o más Fondos de Empleados y/o cooperativas de trabajadores conformadas dentro de las mismas empresas y que presten similares servicios dentro del mismo radio de acción. (Art. 22°)
- La dirección, administración y control interno de los Fondos de Empleados estarán a cargo de: a) La Asamblea; b) La Junta Directiva; c) El Representante Legal; y d) El Revisor Fiscal. Los Fondos de Empleados podrán establecer comités especiales con el carácter de auxiliares para el cumplimiento de su objeto social. (Art. 24°)
- Los asociados que no puedan concurrir a las Asambleas General podrán autorizar a otro asociado para que actúe en su nombre y representación, de conformidad con las estipulaciones estatutarias pertinentes. (Art. 36°)
- Los estatutos pueden establecer que las Asambleas de Socios sean sustituidas por Asambleas de Delegados, cuando por el número de sus asociados o su domicilio en diferentes lugares del país, se dificulte la reunión general de asociados… en las asambleas de Delegados no habrá lugar a la representación en ningún caso y para ningún efecto. (Art. 37°)
- Si el ejercicio produjere excedentes, estos se aplicarán así: a) Un diez por ciento (10%) como mínimo para reserva de protección de capital; b) Un diez por ciento (10%) como mínimo para conformar un Fondo de Educación; c) Un diez por ciento (10%) como mínimo para conformar un Fondo de Solidaridad. El remanente podrá aplicarse en todo o en parte, como lo determinen los estatutos o la Asamblea General y deberá distribuirse así: a) Destinándolo a un Fondo de Revalorización de Aportes; b) Aplicándolo a un

Fondo de Amortización de aportes de los asociados; c) Destinándolo a servicios comunes; y d) Distribuyéndolo entre los asociado de acuerdo con la utilización de los servicios u operaciones efectuadas con el Fondo. (Art. 52°)

- Los Fondos de Empleados reconocidos y sometidos a la acción del Depto. Administrativo Nacional de Cooperativas serán considerados para todos los efectos jurídicos como entidades sin ánimo de lucro y de interés social. (Art. 78°)
- Toda empresa o entidad oficial o privada, en donde funcionen Fondos de Empleados legalmente constituidos y sometidos al control del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, deducirá de cualquier cantidad en dinero que haya de pagar a sus trabajadores, las sumas que éstos adeuden a los correspondientes Fondos de Empleados, siempre que la obligación conste en libranza, pagaré o cualquier otro documento firmado por el asociado y que correspondan a las aportaciones ordinarias previstas en los estatutos o reglamentos del fondo. Los valores deducidos deberán ser entregados por la empresa o entidad al fondo, simultáneamente con el pago que efectúe al respectivo trabajador. (Art. 80°)

Del Decreto 1491 de julio 7 de 1989, como norma legal vigente, se resalta lo siguiente:

- Artículo 1°. Dota a los Fondos de Empleados de un marco jurídico para su desarrollo y garantiza el apoyo del Estado.
- Art. 2°. Fija su naturaleza de entidad privada sin ánimo de lucro, bajo características propias.
- Artículo 4°.Define el vínculo de asociación, bajo tres modalidades: a) Una misma empresa, b) Varias sociedades en donde se declare unidad de empresas, y c) Empresas independientes que desarrollen la misma actividad económica.

- Art. 5°.Indica que 10 debe ser el número mínimo que pueden constituir un FONDOS DE EMPLEADOS y especificó el contenido del acta de constitución respectiva.
- Art. s 7° y 8°. Decide que el DANCOOP sea el organismo para otorgar personería jurídica, además de llevar el registro de sus directivos de administración y vigilancia.
- Art. 9°. Sobre reformas al Estatuto, no determinó relación de votación mínima requerida.
- Art. 10° a 13°. Determina sobre la calidad de asociado, sus derechos, deberes y pérdida de su carácter de asociado.
- Art. 15° a 17° y 20° a 21°. Define cómo los Fondos de Empleados deben estructurar su patrimonio, ahorro permanente y devolución de aportes y/o ahorro permanente, así como la creación de reservas y fondos de responsabilidad ante terceros.
- Art. 19°.Indica la forma de aplicación del excedente, haciendo específico el 20% mínimo como reserva de protección de aportes sociales.
- Art. 22° a 25° Establece el tipo de servicios de ahorro y crédito y como deben ser invertidos los recursos.
- Art. 26° a 39° Fija la estructura administrativa: Asamblea General, Junta Directiva y Gerencia.
- Art. 40° a 42°. Legisla sobre las estructuras de control y vigilancia.
- Art. 43°. Estipula sobre la educación que se debe impartir en los Fondos de Empleados.
- Art. 51° a 54°. Fomenta la creación de formas asociativas y legisla sobre patrocinios.
- Art. 55° a 56° Determina la obligación de cualquier empresa, privada o pública, hacer retención salarial a sus trabajadores por obligaciones contraídas con el Fondos de Empleados, sea con

libranza, pagarés u otro documento debidamente firmado, con prelación en descuento y fecha de pago.

- Art. 63° a 68°. Legisla sobre promoción y fomento, protección de depósitos y manejo de cesantías. Resalta lo pertinente a control y vigilancia externa y sanciones, según la Ley 79 de 1988.

En el año 2010, el Gobierno Nacional expide La Ley 1391 de julio 1, la cual es muy concisa y mediante ella se hacen ajustes al Decreto 1481 de 1989, como sigue:

- (Art. 4°) Amplió la cobertura de asociación, pudiendo afiliar trabajadores de cualquier empresa
- (Art. 19°, num 3) Creó el Fondo de Desarrollo Empresarial Solidario, con el 10% de los excedentes anuales generados por el F. E., sin establecer objetivos, actividades y parámetros de control para su ejecución
- (Art. 21°) La responsabilidad ante terceros sólo será con recursos patrimoniales, suspendió la responsabilidad ante terceros con recursos del Fondo de Ahorro Permanente.
- (Art. 32°. Inciso 2°) Determinó que el número de delegados en ningún caso puede ser inferior a 20 y que la Junta Directiva reglamente todo lo concerniente a ellos
- (Art. 34°, inciso 2°).Agregó el término escisión en las votaciones calificadas del 70%
- (Art. 38°, inciso 3°) Se especificó el contenido de libros y de actas,
- (Art. 39°) Fijó el número de suplentes del Gerente, así como período, designación y facultades
- (Art. 55°, inciso 3°). Estipuló sobre prelación en la retención y entrega de dineros

- Además, derogó los siguientes artículos:
- (Art. 7°). Personería Jurídica
- (Art. 8°). Registro y Autorización de Funcionamiento
- (Art. 9°). Reforma Estatutaria
- (Art. 44°, incisos 2° y 3°). Sobre organismos de segundo y tercer grado

Desde su inicio los Fondos de Empleados se ocupan de labores de "Ahorro y Crédito", es decir, ejercen actividad financiera, así sea entre sus afiliados, tanto de captación de recursos como su colocación entre los mismos.

3.- ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN PRUDENCIAL DE LOS FONDOS DE EMPLEADOS

La Superintendencia de Economía Solidaria, por su parte, actualiza la Circular Básica Jurídica N° 07 de 2008, dentro de lo estipulado en el Decreto N° 454 de 1998, de la que se resalta lo siguiente:

- Genera normas para entidades supervisadas y establece los niveles de supervisión; incluidos los Fondos de Empleados.
- Reglamenta la actividad financiera para las entidades que son supervisadas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, como: capital mínimo; autorización previa, constitución, autorización y registro de entidades nuevas.
- Reglamenta quienes requieren de posesión o no ante la Superintendencia de la Economía Solidaria y los correspondientes requisitos y en qué condiciones.
- Reglamenta sobre textos y programas publicitarios, lo mismo que sobre prácticas prohibidas.
- Dedica un capítulo completo (Capítulo XI del Título II) sobre prevención y control del lavado de activos y financiación del terrorismo, para lo cual se deberá adoptar un Sistema Integral de Prevención y Control del Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (SIPLAFT), haciendo obligatoria la formación al respecto para el Oficial de Cumplimiento y su suplente.
- Reglamenta la obligatoriedad de la inscripción en el FOGACOOP.
- Reglamenta sobre reformas estatutarias.
- Reglamenta aspectos diferentes para las entidades que no desarrollan actividades financieras, incluidos los Fondos de Empleados, dedicando para ello el Título III.

- Otras disposiciones comunes para las entidades supervisadas, incluido el código de buen gobierno, revisoría fiscal, control interno, régimen de inhabilidades, tasas máximas de interés que se pueden cobrar, disolución, liquidación, integración, incorporación, intervención administrativa, etc. (Título V y VI).

Como se observa la regulación prudencial para las entidades del sector de la economía solidaria es amplia, clara y ajustada a las circunstancias y cambios en el mundo que las rodea y dentro de los compromisos del gobierno a nivel internacional.

Para ello el gobierno nacional ha expedido Leyes y Decretos en que ajusta y/ o incluye nuevos elementos en la normatividad que rige y regula al sector solidario, o que hacen referencias a entidades del sector solidario.

Sobre la regulación de los Fondos de Empleados, la historia es muy reciente, por cuanto sólo hasta en julio 7 del año 1989 el gobierno expide el Decreto 1481 de 1989 y lo reforma mediante la Ley 1391 de 2010. Para su análisis se tendrán en cuenta los artículos del decreto que dan estructura propia a los Fondos de Empleados.

- (Art 1º). "… dotar a los Fondos de Empleados de un marco jurídico adecuado para su desarrollo, promover la vinculación de los trabajadores a estas empresas asociativas de economía social y garantizar el apoyo del Estado a las mismas"

Es muy clara la obligación del Estado en crear un marco jurídico apropiado, pero muy poco del apoyo para su desarrollo y control.

- (Art 4º) "Los Fondos de Empleados podrán ser constituidos por trabajadores dependientes, trabajadores asociados o por servidores públicos. Parágrafo. Para los efectos de la presente ley, podrán ser asociados las personas que presten servicios a las empresas que generan el vínculo común de asociación, independientemente de la forma de vinculación."

Modificado por la ley 1391 de 2010, artículo 2°. Esta reforma a la Ley, en protección de la desaparición de este tipo de entidades en razón a fusiones, incorporaciones o desapariciones de empresas patronales, hizo que los Fondos de Empleados se igualaran con las cooperativas de ahorro y crédito, razón por la cual las normas debieran igualarse.

- (Art 5°). "Los Fondos de Empleados se constituirán con un mínimo de diez (10) trabajadores en acto privado que se hará constar en acta firmada por todos los asociados fundadores, con anotación de sus nombres, documentos de identificación y domicilios…"

Si hoy se revisa la viabilidad de cualquier entidad, aportando un porcentaje muy bajo sobre sus ingresos salariales es difícil que con sólo 10 asociados puedan generar un crecimiento en busca de su bien común, así cuenten con patrocinios empresariales, lo recomendable es que este mínimo de asociados debiera ser mayor, inclusive el mínimo existente para la conformación de una cooperativa de ahorro y crédito debiera ser mayor, excepto en los casos en que haya un aporte inicial de cierto monto, que habría que establecerse.

- (Art 15°) "El patrimonio de los Fondos de Empleados estará conformado por: 1) Los aportes sociales individuales. 2) Las reservas y fondos permanentes. 3) Las donaciones y auxilios que reciban con destino a su incremento patrimonial. y 4) Los excedentes del ejercicio que no tengan destinación específica

Tanto el patrimonio en los Fondos de Empleados, como en las cooperativas, debieran tener una estructura normativa diferente, para evitar que éstos se reduzcan y generen la desaparición de este tipo de entidades, es decir debiera la Ley considerar la generación de un patrimonio autónomo de obligatorio cumplimiento.

- (Art 16°). "Los asociados de los Fondos de Empleados deberán comprometerse a hacer aportes sociales individuales periódicos

y ahorrar en forma permanente, en los montos que establezcan los estatutos o la asamblea. De la suma periódica obligatoria que deba entregar cada asociado, se destinará como mínimo, una décima parte para aportes sociales. En todo caso, el monto total de la cuota periódica obligatoria no debe exceder el diez por ciento (10%) del ingreso salarial del asociado. Los aportes y los ahorros quedarán afectados desde su origen a favor de fondo de empleados como garantía de las obligaciones que el asociado contraiga con éste, para lo cual el fondo podrá efectuar las respectivas compensaciones. Tales sumas son inembargables y no podrán ser gravadas ni transferirse a otros asociados o a terceros"

Sería importante que de la cuota de este aporte un porcentaje mínimo fuera destinado a conformar un fondo patrimonial no retornable al asociado sino mediante la transferencia a otro asociado o a la entidad por un valor de mercado calculado bajo alguna fórmula técnica o simplemente por el valor aparecido en libros, de esta forma se iría generando un capital irreducible que reduciría grandemente la posibilidad de quedarse sin patrimonio e inclusive de cierre de la entidad en el futuro, salvo por otras circunstancias de manejo, además del capital propio que pudiera generarse por porcentaje tomado de los excedentes, como hoy lo realizan la mayor parte de cooperativas.

- (Art 17°). "Los aportes sólo serán devueltos cuando se produzca la desvinculación del aportante e igualmente, como regla general, los ahorros permanentes. Sin embargo, los estatutos podrán establecer reintegros parciales y periódicos de estos últimos."

La norma no debiera contemplar la devolución parcial de la parte pasiva, tanto en los Fondos de Empleados como en las cooperativas, mientras la entidad no haya generado un fondo patrimonial mínimo irreducible.

- (Art 19°). "Los excedentes del ejercicio económico que se produzcan, se aplicarán en la siguiente forma: 1) El veinte por ciento (20%), como mínimo, para crear y mantener una reserva de protección de los aportes sociales, 2) El diez por ciento (10%) como mínimo para crear un fondo de desarrollo empresarial solidario, en cada fondo de trabajadores, el cual podrá destinarse a los programas aprobados por más del cincuenta por ciento (50%) de la asamblea de asociados o delegados según sea el caso, y 3) El remanente, para crear o incrementar fondos permanentes o agotables con los cuales la entidad desarrolle labores de salud, educación, previsión y solidaridad en beneficio de los asociados y sus familiares, en la forma que dispongan los estatutos o la asamblea general. Así mismo, con cargo a este remanente, podrá crearse un fondo para mantener el poder adquisitivo de los aportes sociales dentro de los límites que fijen las normas reglamentarias del presente Decreto, siempre que el monto de los excedentes que se destinen a este fondo no sea superior al cincuenta por ciento (50%) del total de los excedentes que resulten del ejercicio."

Artículo reformado con la Ley 1391 de 2010, en que agregó la creación del fondo de desarrollo empresarial solidario con el 10% de los excedentes del ejercicio anual. En concordancia con lo expresado anteriormente, por ley debiera destinarse un porcentaje mínimo de éstos excedentes para conformar el fondo patrimonial irreducible y en este caso de carácter institucional.

- (Art 21°) "Los Fondos de Empleados responderán ante terceros con la totalidad de su patrimonio."

Reformado por la Ley 1391 de 2010, en que suprimió la responsabilidad ante terceros con el Fondo Pasivo Permanente. A diferencia de las cooperativas los aportes de los asociados a un Fondo de Empleados se manejan en un alto porcentaje como fondos pasivos (hasta el 90%),

lo que genera un crecimiento patrimonial muy pequeño, agravándose, igual que las cooperativas, que en sus estatutos permiten la devolución en momentos diferentes a su retiro definitivo y en la mayoría de los casos cuando el socio los retira lo hace en su totalidad, debilitando los recursos destinados al crédito. Este aspecto debiera ser revisado y no permitirse e incluido en una nueva norma hasta tanto no se puedan generar recursos patrimoniales irreducibles.

- (Art 22°). "Los Fondos de Empleados prestarán los servicios de ahorro y crédito en forma directa y únicamente a sus asociados, en las modalidades y con los requisitos que establezcan los reglamentos y de conformidad con lo que dispongan las normas que reglamenten la materia. Sin perjuicio de los ahorros permanentes de que trata el capítulo anterior, los asociados podrán hacer en el fondo de empleados otros depósitos de ahorro, bien sean éstos a la vista, a plazo o a término."

Lo anterior corresponde a la definición de actividad financiera expresada en la Ley 454 de 1998, Art. 39° y que es lo que realizan las cooperativas de ahorro y crédito.

- (Art 23). "Los depósitos de ahorro que se capten deberán ser invertidos en créditos a los asociados en las condiciones y con las garantías que señalen los estatutos y reglamentos de conformidad con las normas que reglamenten la materia, sin perjuicio de poder adquirir activos fijos para la prestación de los servicios. Los Fondos de Empleados tomarán las medidas que permitan mantener la liquidez necesaria para atender los retiros de ahorros."

Corresponde a la misma práctica que realizan las cooperativas que prestan los servicios de ahorro y crédito.

- (Art 36°). "La junta directiva es el órgano de administración permanente del fondo de empleados sujeto a la asamblea general y responsable de la dirección general de los negocios y

operaciones. Estará compuesta por asociados hábiles en el número de miembros principales y suplentes que señalen los estatutos y tendrá el período determinado en éstos."

Con el ánimo de generar renovación en la dirigencia del sector, es importante que en los órganos directivos y de control se pudiera establecer por Ley el darle cabida a las nuevas generaciones y así poder tener con vigencia y permanente crecimiento el sector, con el propósito que siempre se presenten nuevas generaciones de directivos y pensadores del sector solidario y social.

- (Art 41°). "Los Fondos de Empleados deberán contar con un revisor fiscal y su respectivo suplente, elegidos por la asamblea general o por votación directa de los asociados conforme establezcan los estatutos. En todo caso deberán ser contadores públicos matriculados… Parágrafo. El Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas podrá eximir a los Fondos de Empleados de tener revisor fiscal cuando las circunstancias económicas o de ubicación lo justifiquen."

Aquí es importante definir montos mínimos de activos y/o patrimoniales para su obligatoriedad en protección del ahorro de los asociados y no dejarlo a la decisión política del Director de turno.

- (Art 42°). "Los Fondos de Empleados podrán contemplar la existencia de un comité de control social que ejercerá las funciones de vigilancia social fijadas en los estatutos. En defecto o como complemento de éstas se aplicarán las establecidas en la legislación cooperativa para las juntas de vigilancia…"

Al igual que para revisor fiscal se deben determinar montos mínimos de activos y/o patrimonio para hacer obligatorio este organismo de control, de lo contrario suprimirlo y que el Estado directamente entre a ejercer el control respectivo.

En referencia a control y vigilancia el Estado, a través del Decreto 1481, les permitió la autorregulación. Luego de más de 70 años de no contar con una ley que los protegiera y/o regulara y más de 20 años de contar con la norma legal para su funcionamiento, en la investigación no se encontraron graves faltas y/o riesgos en el manejo de los ahorros de sus afiliados, no queriendo decir, que no haya necesidad de prevención a través de la norma.

- (Art 43°). "Para garantizar la educación y capacitación de los asociados, los Fondos de Empleados adelantarán programas y actividades que tengan como propósito la participación democrática en el funcionamiento del fondo de empleados y el desempeño de cargos sociales en condiciones de idoneidad para la gestión empresarial correspondiente."

En este caso la Ley debiera ser más explícita para que la educación no sólo sea para los asociados en la parte solidaria, sino para los que aspiren a dirigir, vigilar, supervisar o controlar conozcan de administración, normas legales, finanzas y formas de hacer vigilancia y control; sólo a través de la Ley los asociados llenarían este requisito, inclusive que estableciera la cátedra de economía social y solidaria en colegios y universidades.

- (Art 53°). "Los términos del patrocinio y sus obligaciones se harán constar por escrito y deberán ser aprobados por la asamblea general o por la junta directiva, según dispongan los estatutos. El patrocinio podrá ser revocado por la entidad patrocinadora en caso de dársele distinta destinación a la prevista."

Es importante que la Ley pueda tener en cuenta todo lo concerniente al lavado de activos y financiación del terrorismo, en precaución de la protección del ahorro de los asociados y de la integridad de sus entidades.

- (Art 58°). "A los ahorros de los asociados, depositados en los Fondos de Empleados, les serán aplicables los beneficios que las normas legales consagren en favor de los depositantes en secciones de ahorro de los bancos comerciales, en cajas de ahorros, en entidades financieras, en cooperativas u organismos cooperativos de grado superior. Los aportes sociales serán inembargables, salvo por demandas de alimentos. Los ahorros también lo serán en las cuantías señaladas en la ley."

Los Fondos de Empleados son beneficiarios del seguro de protección a depósitos de afiliados de FOGACOOP, razón por la cual debiera ser obligatorio este beneficio a los depósitos de los afiliados, como función del Estado.

- (Art 62) "Los Fondos de Empleados que reúnan los requisitos establecidos para efectos del manejo de cesantías en las normas especiales y en las reglamentarias que se expidan, podrán recibir y administrar las cesantías de los trabajadores particulares, que se les liquiden y reporten anualmente, con el fin de pagarlas definitivamente cuando se cause su derecho, pudiendo además, conceder avances sobre las mismas y préstamos hipotecarios para la adquisición y construcción de la vivienda del solicitante o de su cónyuge o para mejorarla o liberarla de gravamen hipotecario. Igualmente y para las mismas finalidades, podrán recibir y administrar en los mismos términos, las cesantías de los empleados públicos y trabajadores oficiales de las entidades nacionales o regionales que no estén obligatoria ni voluntariamente vinculadas al Fondo Nacional de Ahorro, para liquidar y pagar a éste las cesantías de sus funcionarios o que estándolo, sean eximidos de ello de acuerdo a lo establecido en el Dec. N° 3118 de 1968."

Este decreto permite a los Fondos de Empleados manejar recursos de las cesantías de los trabajadores, oportunidad aún no ha sido

aprovechada por éstos en la medida que el Estado no se lo ha permitido colocando trabas y exigencias para su desarrollo.

- (Art 63°). "En ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia, el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, respecto de los Fondos de Empleados, tendrá las atribuciones previstas en las disposiciones legales vigentes y las establecidas para las entidades cooperativas en la Ley 79 de 1988."

Este artículo confiere potestad a la SES para establecer mejores mecanismos de inspección y vigilancia a los Fondos de Empleados.

Por su parte la Superintendencia de la Economía Solidaria dice:

> "Las entidades del sector solidario que de conformidad con su normatividad especial estén expresamente autorizadas por el legislador, para captar ahorros de sus asociados para su posterior colocación entre aquellos, su inversión o aprovechamiento, continúan rigiéndose por su normatividad especial" y en el numeral 2.2. dice: "Lo anterior no obsta para que la Superintendencia de la Economía Solidaria, en aras de la protección de los asociados y de las mismas entidades, y en ejercicio de sus funciones asignadas en el artículo 36 de la Ley 454 de 1998 y en su Decreto Reglamentario 186 de 2004, adelante las actividades de inspección, control y vigilancia que sean pertinentes, tales como impartir las instrucciones que considere necesarias a estas entidades para evitar que se incurra en prácticas inseguras que pongan en peligro los ahorros de los asociados y el patrimonio de aquéllas." (Cap. II, numeral 2.1, de la circular básica jurídica No. 07 de 2008); igualmente dice: "Los Fondos de Empleados y las asociaciones mutuales, aunque están expresamente autorizadas por el legislador para captar ahorros de sus asociados y colocarlos posteriormente entre éstos a través de préstamos y, en general, para el aprovechamiento o inversión de los recursos captados, no ejercen actividad financiera y están

> regulados por normas especiales" (Título III, capítulo I, numeral 1, Circular Jurídica 07 de 2008). En esta norma expedida por la SES en contraposición a lo definido por actividad financiera en la Ley 454, dice que los Fondos de Empleados no ejercen actividad financiera.

Los Fondos de Empleados se clasifican como organizaciones solidarias (Ley 454 Art. 6°, parágrafo 2), por lo que cualquier norma sobre éstas los involucra, salvo lo estipulado expresamente en la Ley.

> "… En cuanto fuere necesario para verificar hechos o situaciones relacionados con el funcionamiento de las entidades supervisadas, las visitas podrán extenderse a personas no vigiladas" (Ley 454 Art. 36°, numeral 4), la norma expresa que cualquier entidad que se encuentre bajo la órbita de la SES, es sujeta de control y vigilancia.
>
> "Para efectos de la presente ley se entenderá como actividad financiera la captación de depósitos, a la vista o a término de asociados o de terceros para colocarlos nuevamente a través de préstamos, descuentos, anticipos u otras operaciones activas de crédito y, en general, el aprovechamiento o inversión de los recursos captados de los asociados o de terceros. Solamente las cooperativas financieras podrán prestar sus servicios a terceros no asociados." (Ley 454 Art. 39°).

La impresión de esta obra se realizó
en el Departamento de Publicaciones
de la Universidad Santo Tomás
Bogotá D.C., Colombia
2012

ISBN 978-958631768-9

Este libro es una gran contribución al estudio de la economía social en Colombia y un aporte al proceso de análisis de los ajustes en política social para el país. En efecto, los diferentes estudios producidos hasta ahora alrededor de la economía solidaria se habían centrado en el cooperativismo, pero el tema de fondos de empleados constituye un componente vital no solo en relación con el ciclo de vida de las empresas, sino que marca pautas significativas en relación con la idea del Gobierno nacional de contribuir a los procesos de formalización empresarial y social.

La investigación tuvo importantes hallazgos relacionados con la inseguridad jurídica que han tenido las organizaciones asociadas en el ámbito cooperativo o de fondos de empleados hasta los inicios de 1990, cuando se logró un escenario legal apropiado pero insuficiente, para competir en condiciones asimétricas, como ocurre hoy con las grandes empresas del sector privado nacional o de origen internacional.

Llama la atención la nueva situación jerárquica de la entidad del Estado encargada de promover el sector de la economía solidaria, especialmente si se tiene en cuenta que en términos generales, las pequeñas y medianas empresas son las que generan la mayor cantidad de empleo y, en consecuencia, deberían mantener la jerarquía correspondiente a un componente estratégico del desarrollo nacional.

En estas condiciones, la regulación prudencial positiva debe comprometer al Estado en la protección, fomento y estímulo real a estas prácticas de la economía que se tornan vitales para enfrentar de manera sostenible los riesgos de la economía en crisis.

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
PRIMER CLAUSTRO UNIVERSITARIO DE COLOMBIA

ISO 9001
icontec
Certificado SC 4289-1

CERTIFIED IQNet MANAGEMENT SYSTEM