



Documentos del Programa de la OCDE para el desarrollo económico y del empleo a nivel local (LEED)

Transformando el empleo informal en formal: la contribución de las cooperativas en Colombia



Transformando el empleo informal en formal: la contribución de las cooperativas en Colombia

Informe analítico

La informalidad laboral sigue siendo un reto crucial para Colombia, pues más del 60% de los trabajadores en empleos informales no tienen acceso a prestaciones de seguridad social, salvo a la salud. Para hacer frente a los retos inherentes que plantea un sector informal amplio, este documento explora el papel que pueden desempeñar las cooperativas para impulsar la formalización en Colombia. La sección 1 presenta los impactos negativos de la informalidad en la economía y cómo la economía social y solidaria, y las cooperativas en particular, ofrecen un modelo importante para que los trabajadores informales transiten hacia la formalización. La sección 2 ofrece datos y cifras sobre el sector cooperativo, así como los factores que contribuyen a su desarrollo y las barreras que dificultan su expansión. Por último, la sección 3 considera las ventajas y los retos del enfoque basado en el cumplimiento para supervisar a las cooperativas y ofrece orientaciones de políticas para fortalecer el sector.

Códigos JEL: L31, L33, J54, P13

Palabras clave: Colombia, Informalidad, Cooperativas, Economía Social y Solidaria, Cumplimiento

ACERCA DE LA OCDE

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es un foro único en el que los gobiernos colaboran para abordar los desafíos económicos, sociales y ambientales de la globalización. La OCDE también se sitúa a la cabeza de los esfuerzos para comprender y ayudar a los gobiernos a responder a los nuevos avances y retos, como la gobernanza institucional, la economía del conocimiento y el envejecimiento demográfico. La Organización facilita un entorno donde los gobiernos pueden comparar experiencias en materia de políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar para coordinar políticas nacionales e internacionales. Para obtener más información, consulte: www.oecd.org.

ACERCA DE LOS DOCUMENTOS DEL PROGRAMA DE LA OCDE PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y DEL EMPLEO A NIVEL LOCAL (LEED)

Los documentos del Programa de la OCDE para el desarrollo económico y del empleo a nivel local (LEED, por sus siglas en inglés) presentan ideas innovadoras y ejemplos prácticos sobre cómo impulsar el desarrollo y la creación de empleo. Se aborda una amplia variedad de temas, como el empleo y las competencias, el emprendimiento, la economía y la innovación social, la cultura y la creación de capacidad local, entre otros. Estos documentos destacan, en particular, políticas dirigidas a apoyar a lugares y personas desfavorecidos, como las personas con baja formación, desempleadas, migrantes, jóvenes y personas de edad avanzada.

Este documento se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos aquí empleados no reflejan necesariamente los puntos de vista oficiales de los países miembros de la OCDE.

La publicación de este documento ha sido autorizada por Lamia Kamal-Chaoui, Directora del Centro de Emprendimiento, Pymes, Regiones y Ciudades de la OCDE.

Este documento, así como cualquier dato estadístico y mapa incluido en él, se entiende sin perjuicio del estado o soberanía de cualquier territorio, de la delimitación de fronteras y límites internacionales y del nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

© OCDE 2022

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la OCDE como la fuente y propietario de los derechos de autor. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a rights@oecd.org.

Agradecimientos

Este informe ha sido elaborado por el Centro para el Emprendimiento, las Pymes, las Regiones y las Ciudades (CFE por sus siglas en inglés) de la OCDE, dirigido por su Directora, Lamia Kamal-Chaoui. Ha sido elaborado con el apoyo financiero del Gobierno de Colombia, en el marco del proyecto de cooperación OCDE/Colombia «Protección social y lucha contra la informalidad: construyendo desde la economía social y solidaria en Colombia».

El informe ha sido elaborado por Daniel Bayram Vásquez, Amal Chevreau y Julie Rijpens, analistas de políticas, y Marine Hasson, consultora externa. Se elaboró bajo la supervisión de Antonella Noya, Jefa de la Unidad de Economía Social e Innovación, y con la orientación de Karen Maguire, Jefa de la División de Empleo Local, Habilidades e Innovación Social (LESI). El informe también se benefició de los comentarios y las aportaciones de Nadim Ahmad, Director adjunto del CFE, y de Laurence Todd, Consejero de la Oficina del Director del CFE.

La Secretaría de la OCDE agradece la participación de la Sra. Marta Lucía Ramírez De Rincón, Vicepresidenta de Colombia, en los talleres organizados en el marco del proyecto de cooperación OCDE/Colombia "[Protección social y lucha contra la informalidad: construyendo desde la economía social y solidaria en Colombia](#)". La Secretaría de la OCDE también agradece a todos los participantes y ponentes que intervinieron en los grupos focales y talleres de este proyecto, así como a sus homólogos en Colombia por su apoyo y comentarios para este informe y el [documento resumen de los talleres](#).

Por último, los autores agradecen a François Iglesias por la elaboración de la portada de este informe y la preparación del documento para su publicación.

Tabla de contenidos

Agradecimientos	3
Resumen ejecutivo	6
1 Luchando contra la informalidad a través de cooperativas y la economía social	10
La informalidad está asociada a múltiples resultados económicos y sociales negativos	10
La economía social y solidaria puede ser un trampolín para salir de la informalidad	10
Las cooperativas pueden facilitar la formalización del empleo y las actividades, al tiempo que benefician a las personas y a las comunidades	11
2 El sector cooperativo en Colombia	15
Factores que contribuyen al desarrollo del sector cooperativo	17
Abordar los retos posibilitaría la expansión de las cooperativas y aumentaría sus efectos positivos	20
3 Mejorando la supervisión de las cooperativas en Colombia	22
La supervisión de las cooperativas se ha basado tradicionalmente en un enfoque basado en el cumplimiento	22
Varias fortalezas facilitan complementar la supervisión basada en el cumplimiento con el análisis basado en el riesgo	25
Para aprovechar al máximo las estrategias de supervisión mixta, todavía hay que superar varios retos	26
Orientaciones sobre políticas	27
Referencias	30
Anexo A. Ejemplos de mecanismos de formalización de puestos de trabajo, incluyendo, a través de cooperativas	35

FIGURES

Gráfica 1. Evolución de miembros asociados a cooperativas (2012-2018)	16
Gráfica 2. Disminución del número de cooperativas (2012-2018)	17

TABLES

Tabla 1. Principales leyes por la que se rigen las cooperativas en Colombia	18
Tabla 2. Niveles de supervisión que aplica la Superintendencia de la Economía Solidaria	26

RECUADROS

Recuadro 1. ¿Qué es una cooperativa?	12
Recuadro 2. Datos y cifras sobre las cooperativas en Colombia	15
Recuadro 3. Confecoop y Ascoop: apoyando al desarrollo de las cooperativas en Colombia	19
Recuadro 4. ¿Qué es la supervisión basada en el cumplimiento?	23

Resumen ejecutivo

La informalidad laboral continúa siendo un verdadero desafío para Colombia a pesar de los importantes esfuerzos realizados a lo largo de los años para luchar contra ella. Más del 60% de los trabajadores tienen empleos informales, propiciado por empresas tanto formales como informales que intentan evadir a las autoridades de supervisoras, reguladoras y fiscales. Si bien esta evasión puede otorgar algunas ventajas a corto plazo a las empresas informales, también actúa como una barrera para el crecimiento, la competitividad y la productividad a largo plazo. Para los trabajadores, incentivos similares pueden impulsar comportamientos como la preferencia del «salario en mano» (aunque los datos disponibles no indiquen que se beneficien significativamente de tales acuerdos). Sin embargo, esto también tiene costos, como la reducción de la salud, la seguridad y el bienestar, la limitación de la formación y el desarrollo de habilidades, y la incapacidad de acceder a los beneficios de la seguridad social (exceptuando la salud). Además, la informalidad tiene consecuencias económicas y sociales más amplias y significativas para la economía de Colombia en términos más generales, con menores ingresos tributarios, lo que limita el alcance del gasto público, incluso en los sistemas de protección social (lo que, a su vez, puede contribuir a estimular la informalidad).

La economía social, en particular las cooperativas, podría ayudar a combatir la informalidad laboral. Abordar los múltiples desafíos de la formalidad no es una cuestión trivial, ya que las medidas que se pueden adoptar abarcan muchos ámbitos y los mecanismos que motivan la informalidad no siempre están motivados únicamente por el deseo de evadir impuestos y normas regulatorias. A menudo las razones detrás de la informalidad pueden estar relacionadas a la complejidad normativa, por ejemplo, en los procedimientos administrativos necesarios para registrar una actividad o nuevos empleados, dado que las personas buscan seguir lo que consideran que es el camino de menor dificultad para la creación de empresas. A pesar de que las decisiones se toman a menudo con una perspectiva a corto plazo, también reflejan con frecuencia un desconocimiento de modalidades como los autoempleados y los trabajadores informales. La economía social ofrece una vía, quizá menos explorada, que puede generar beneficios a corto y largo plazo (no sólo para los trabajadores, sino para la economía en su conjunto). En función del contexto local, las cooperativas suelen ser más fáciles de constituir debido a que las barreras de entrada y las cargas regulatorias son menores. Además, las cooperativas también ofrecen vías de formación (que suelen estar integradas en su misión) y redes de seguridad social. De esta manera, proporcionan oportunidades para el crecimiento, la financiación, el acceso a nuevos mercados y servicios de apoyo a las empresas, así como mejores condiciones de trabajo y, a su vez, mayores beneficios y salarios. En algunos países, entre ellos Colombia, las cooperativas también han demostrado ser herramientas exitosas para que los trabajadores informales se organicen y formalicen su actividad o sector (lo que, a su vez, genera importantes economías de escala en beneficio de todos los miembros de la cooperativa) y se integren dentro de cadenas de valor formales, como se ha observado en el sector del reciclaje en muchos países (por ejemplo, Argentina, Brasil, India y Sudáfrica).

Colombia ha identificado un rol específico para que las cooperativas y, de manera más general, la economía social y solidaria, apoyen la transición al empleo formal. La economía social y solidaria representa el 4% del producto interno bruto (PIB) de Colombia, y junta a 7 millones de miembros. Las cooperativas representan por sí solas el 64% de las organizaciones de la economía social, generan

alrededor de 140 000 empleos directos y cuentan con casi 6,3 millones de miembros. La ley introducida en 2020 para reducir de veinte a tres el número mínimo de personas necesario para constituir una cooperativa, ha contribuido a que sean más accesibles y fáciles de constituir. A diferencia de las empresas con ánimo de lucro, las cooperativas están obligadas a destinar al menos el 20% de sus excedentes, a través de un fondo de educación, a la formación, capacitación y desarrollo de habilidades de sus miembros y comunidades. Además del proceso simplificado para crear una cooperativa en comparación con otro tipo de empresas, también se benefician de un régimen fiscal especial de impuesto sobre la renta del 20% en comparación con el 35% aplicado a las empresas tradicionales. Estos factores (además de las mejores condiciones de trabajo y el acceso a las prestaciones de la seguridad social) son incentivos importantes para la formalización. Sin embargo, también plantean desafíos considerables en materia de gobernanza, en particular en el ámbito del cumplimiento y la evaluación de riesgos, que les impiden liberar todo su potencial.

Para aprovechar plenamente el potencial que ofrecen las cooperativas, también en la lucha contra la informalidad, es preciso fortalecer su capacidad para cumplir con las regulaciones. Colombia aplica una supervisión basada en el cumplimiento que principalmente implica detectar incumplimientos una vez que se hayan producido e imponer sanciones. Como tal, este enfoque no fomenta medidas preventivas para hacer frente a los riesgos de incumplimiento; algo que podría resultar más eficaz y menos costoso, especialmente para las cooperativas de pequeño tamaño. Reforzar los esfuerzos de supervisión puede contribuir a fortalecer el sector cooperativo, limitando el riesgo de quiebra o mal uso de las cooperativas y posicionando a estas entidades como un modelo de alto valor agregado para enfrentar la informalidad, entre otros objetivos. Generar más confianza e interés en las cooperativas por parte de la población, el gobierno, los diversos actores económicos y los trabajadores informales, implica fortalecer su capacidad no sólo para cumplir con la regulación, sino también para evaluar los riesgos de incumplimiento y tomar medidas preventivas para mitigarlos. Esto también implica el fortalecimiento de la capacidad de los organismos de supervisión para comprender mejor los desafíos de gobernanza de las cooperativas y para aplicar medidas de cumplimiento en consonancia con los principios cooperativos (es decir, satisfacer mejor las necesidades de los miembros y desarrollar una actividad económica al mismo tiempo que se persiguen los objetivos sociales).

La supervisión basada en el cumplimiento podría complementarse con un enfoque basado en el riesgo, para que las cooperativas y las entidades de supervisión sean más eficientes. El análisis de riesgos ayuda a identificar las áreas de riesgo emergentes y a intervenir antes de que el riesgo se convierta en una amenaza real. Esto es particularmente importante en Colombia, donde solo 189 cooperativas financieras y de ahorro representan el 85% del total de la cartera de préstamos del sector cooperativo, el 42% del patrimonio de todas las cooperativas del país, el 52% de todos los activos y casi el 60% de todos los miembros del sector. La combinación de una supervisión basada en el cumplimiento con un enfoque basado en el riesgo podría ayudar a las cooperativas a tomar medidas preventivas (por ejemplo, en el caso de las cooperativas que toman decisiones financieras imprudentes que podrían socavar los derechos de sus miembros y que no trabajan en favor de sus intereses) mediante el desarrollo de capacidades y la mejora de la gobernanza y el control interno. Los organismos de supervisión podrían priorizar la toma de acciones sobre los riesgos que podrían perjudicar los intereses de los miembros y de las entidades supervisadas. Estas mejoras aumentarían el cumplimiento, harían más eficiente la supervisión, fortalecerían las cooperativas y contribuirían a su estabilidad y sostenibilidad a largo plazo.

Colombia puede apoyarse en múltiples fortalezas para implementar un enfoque mixto de cumplimiento y supervisión basada en el riesgo. La separación de las entidades públicas responsables de la supervisión de aquellas encargadas de promocionar la economía social y solidaria ayudaría a fomentar este enfoque mixto. Las entidades de supervisión ya aplican un determinado grado de proporcionalidad y optimización de recursos a través de diferentes niveles de supervisión y establecen requisitos más estrictos para las organizaciones que presentan más riesgos. Sin embargo, siguen existiendo retos como la falta de coordinación en los esfuerzos de supervisión. La Superintendencia de la

Economía Solidaria se encarga de supervisar las cooperativas. Sin embargo, las cooperativas que desarrollan actividades económicas específicas (por ejemplo, las cooperativas de transporte) también están bajo el control de la superintendencia específica que supervisa su actividad. Las diferentes superintendencias no trabajan de forma coordinada ni cuentan con criterios armonizados para llevar a cabo su labor de supervisión. Otros retos están relacionados con la falta de herramientas para que las cooperativas se supervisen a sí mismas, la necesidad de aumentar el número de funcionarios públicos encargados de la supervisión y de desarrollar su conocimiento sobre el sector cooperativo, la necesidad de que los miembros de las cooperativas desarrollen habilidades y conocimientos sobre supervisión, y la dispersión de la información sobre las entidades supervisadas.

Colombia podría aprovechar en mayor medida el potencial de las cooperativas, especialmente como respuesta a los grandes desafíos socioeconómicos que plantea la informalidad. Esto podría lograrse combinando la supervisión basada en el cumplimiento con el análisis basado en el riesgo y considerando políticas para:

- **Apoyar a las cooperativas a superar sus desafíos de gobernanza y desarrollar nuevas habilidades en los supervisores.** Los desafíos de gobernanza de las cooperativas podrían superarse desarrollando herramientas de autoevaluación, invirtiendo en el desarrollo de capacidades y asesorando a los miembros para que superen su falta de conocimientos sobre los controles internos y de supervisión. Al mismo tiempo, unos supervisores adecuadamente capacitados y con una sólida comprensión del sector cooperativo pueden proporcionar un asesoramiento mejor y más útil a las cooperativas para prevenir riesgos de incumplimiento, en particular mediante un análisis basado en el riesgo. Por ejemplo, en el Reino Unido, una reforma exigió que los supervisores trabajaran en colaboración con las entidades supervisadas y las asesoraran, lo que conllevó al desarrollo de un conjunto de competencias relacionadas con la regulación basada en el riesgo y el cumplimiento normativo. Además, el enfoque basado en los riesgos puede permitir que las pequeñas entidades de la ESS, como demuestra el ejemplo de las pequeñas empresas mutuales propiedad de sus miembros en Australia, funcionen con una regulación más sencilla en comparación con las empresas más grandes y de mayor riesgo.
- **Coordinar mejor el trabajo de las seis superintendencias y entidades públicas que recogen datos sobre las cooperativas para construir sistemas de información conjuntos.** Un sistema de información conjunto y armonizado que reúna toda la información pertinente sobre las entidades supervisadas podría contribuir a mejorar el análisis basado en el riesgo, apoyar los esfuerzos de supervisión, aumentar el cumplimiento de la normativa, mejorar la eficiencia y reducir los costos administrativos. Por ejemplo, Eslovenia se esforzó por aplicar soluciones de supervisión compartida entre las distintas entidades de control, lo que incluye una mejor identificación y seguimiento de los riesgos, así como una mayor calidad y eficacia de las inspecciones.
- **Considerar la posibilidad de delegar la supervisión de determinadas entidades para concentrar los esfuerzos del sector público en la aplicación del enfoque basado en el riesgo.** Trabajar en colaboración con entidades externas podría mejorar la supervisión de las cooperativas de pequeño y mediano tamaño. También permitiría a la Superintendencia de la Economía Solidaria aplicar plenamente el enfoque basado en el riesgo y concentrar los recursos en las organizaciones más grandes y/o de mayor riesgo. Por ejemplo, una organización en Brasil llamada "Central de Cooperativas" realiza algunas tareas de supervisión en nombre del Banco Central de Brasil, ofreciendo así una supervisión más eficiente y menos costosa.
- **Complementar los esfuerzos de cumplimiento y análisis de riesgos con una auditoría externa de las cooperativas.** Las auditorías externas pueden apoyar los esfuerzos de supervisión y garantizar que las cooperativas cumplan las reglas y normas establecidas, al tiempo que defienden los principios cooperativos y trabajan a favor de los intereses de sus miembros. Estas auditorías externas podrían exigirse para todas las cooperativas o limitarse solo a aquellas de un tamaño determinado o que estén activas en sectores concretos, como el financiero. Estas

auditorías externas son obligatorias para todas las cooperativas en Francia, Italia y Polonia, donde el incumplimiento puede implicar la prohibición de operar o consecuencias jurídicas para las juntas directivas de las cooperativas.

1 Luchando contra la informalidad a través de cooperativas y la economía social

Al igual que muchas otras economías de América Latina, Colombia cuenta con unos niveles elevados de empleo informal. En Colombia, más del 60 % de los trabajadores están empleados en el sector informal¹ y no tienen acceso a prestaciones de seguridad social, excepto la salud (OCDE, 2022^[1]). En 2018, el 70 % de los trabajadores informales vivía en zonas rurales, mientras que el 30% residía en zonas urbanas (OCDE, 2021^[2]). El porcentaje de empleo informal también es mayor entre los segmentos de la población con menor nivel educativo (OCDE, 2021^[2]).

La informalidad está asociada a múltiples resultados económicos y sociales negativos

La informalidad puede afectar de forma negativa tanto a la competitividad como a la productividad de los países. La reducción de los ingresos tributarios que provoca la informalidad merma la capacidad del sector público para invertir en infraestructura que pueda impulsar la competitividad y la calidad y cantidad de los servicios públicos. Unos niveles elevados de informalidad también crean retos para el sector formal a través de la competencia desleal, lo que además puede dificultar la inversión. Asimismo, la informalidad desincentiva el crecimiento de las empresas, ya que las empresas informales necesitan mantenerse pequeños para evadir a los organismos de control (OCDE, 2022^[1]; OCDE *et al.*, 2021^[3]; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011^[4]). La informalidad también debilita el sistema de protección social y los derechos laborales, y puede contribuir a aumentar el subempleo y al deterioro de las condiciones de trabajo.

La economía social y solidaria puede ser un trampolín para salir de la informalidad

La economía social y solidaria (ESS)² ha sido identificada por las autoridades colombianas como una herramienta estratégica para combatir la informalidad. La ESS representa actualmente alrededor

¹ El empleo informal ocurre cuando una relación laboral no está sujeta a la ley nacional del trabajo, a los impuestos sobre la renta, a la protección social o al derecho a disfrutar de determinadas prestaciones laborales, como vacaciones anuales pagadas o licencia de enfermedad (OCDE/Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2019^[60]).

² En Colombia, la economía social se denomina "economía solidaria".

del 4% del PIB de Colombia, y cerca de 7 millones de colombianos son miembros de organizaciones³ de la ESS como las precooperativas,⁴ las cooperativas, las instituciones auxiliares del cooperativismo,⁵ las asociaciones mutuales y los fondos de empleados⁶ (Superintendencia de la Economía Solidaria, 2017^[5]).

La ESS tiene un gran potencial para reducir la informalidad, dada su capacidad para llegar a los grupos desfavorecidos, facilitar el acceso a la capacitación y al trabajo decente y apoyar el emprendimiento colectivo. Aunque existen múltiples factores que impulsan la informalidad, la ESS puede ayudar a superar muchos de ellos, sobre todo si se tiene en cuenta el régimen más favorable de impuestos sobre la renta que aplica a este sector en algunos países (por ejemplo, 20% frente a 35% para otro tipo de empresas en Colombia) y el hecho de que los procesos administrativos y de constitución que deben cumplir son más sencillos. Tienen un gran potencial para generar mayores beneficios para sus miembros (incluso mediante una productividad y un crecimiento más elevados). Además, los incentivos se ven impulsados por beneficios no monetarios más amplios, como unas mejores condiciones de trabajo y el cumplimiento de objetivos sociales (lo que refleja su priorización del impacto social). Esto se consigue a través de la reinversión de algunos ingresos en objetivos sociales, entre ellos, por ejemplo, aquellos que benefician directamente a los trabajadores, como la oferta de capacitación y de oportunidades laborales para grupos vulnerables. Las organizaciones de la ESS, como las cooperativas, también proporcionan herramientas para organizar actividades económicas comunitarias y para formalizar el emprendimiento colectivo. Sin embargo, se necesitan ecosistemas normativos favorables para la ESS, como marcos legales, mecanismos de contratación pública y apoyo financiero, para aprovechar plenamente el potencial que ofrece la economía social y solidaria para construir economías inclusivas (OCDE, 2022^[6]) y apoyar la formalización de trabajadores y empresas.

Las cooperativas pueden facilitar la formalización del empleo y las actividades, al tiempo que benefician a las personas y a las comunidades

Los principios cooperativos y características específicas de las cooperativas contribuyen a la transición hacia el trabajo formal

Las cooperativas (Recuadro 1) están abiertas a todas las personas dispuestas a unirse y a aceptar las responsabilidades que conlleva formar parte de ellas, sin discriminación (Alianza Cooperativa Internacional [ICA], sin fecha^[7]). Esta accesibilidad ayuda a que las cooperativas estén integradas en sus comunidades locales. Como consecuencia de ello, a menudo prestan servicios a los que, de otro modo, las comunidades no podrían acceder, ofrecen oportunidades laborales a la población local, ayudan a mantener el nivel de los salarios y conservan el capital en la economía local (o lo atraen hacia ella). Esta integración en la comunidad incentiva a los trabajadores de la economía informal a unirse y adherirse a cooperativas y, de esta manera, emprender juntos la transición a la formalidad (CICOPA, 2015^[8]).

³ La ley marco sobre la economía solidaria (Ley 454 de 1998) define las organizaciones solidarias como «cualquier entidad jurídica que lleva a cabo actividades sin fines de lucro, opera utilizando la gobernanza participativa y sirve a sus miembros y a su comunidad» (Ministerio de Justicia, 1998^[62]). Las organizaciones de la economía solidaria pueden adoptar un gran número de formas jurídicas.

⁴ Las precooperativas son organizaciones que carecen de capacidad económica, educativa, administrativa o técnica para organizarse como cooperativas. Tienen permitido llevar a cabo actividades cooperativas durante cinco años para afrontar los problemas de capacidad y constituirse como una cooperativa. Este proceso debe llevarse a cabo con la orientación y la asistencia de una entidad promotora (Ministerio de Justicia, 1988^[19]).

⁵ Las instituciones auxiliares cooperativas son organizaciones establecidas por una cooperativa o por un grupo de cooperativas para realizar actividades destinadas a ofrecer apoyo y asistencia al sector cooperativo con el objetivo de facilitar la consecución de objetivos económicos y sociales (Ministerio de Justicia, 1988^[19]).

⁶ Según el decreto 1481 de 1989, los fondos de empleados son asociaciones sin fines de lucro constituidas por los trabajadores de una empresa. Ofrecen servicios de ahorro y crédito únicamente a sus asociados, que, a su vez, están obligados a realizar contribuciones permanentes.

Son empresas de propiedad conjunta y controladas democráticamente. Su propósito es atender las necesidades generales de sus miembros y reinvertir los excedentes en la misión de la cooperativa (ICA, sin fecha^[7]). Las cooperativas ponen en práctica los principios de participación económica de sus miembros, ya que estos contribuyen en partes iguales al capital de su cooperativa (ICA, sin fecha^[7]). Los miembros de las cooperativas también participan activamente en la definición de las políticas y la adopción de decisiones estratégicas de su cooperativa mediante el principio de “un voto por miembro”. La propiedad conjunta y el control democrático garantizan que todas las necesidades y las ambiciones de sus miembros se mantengan dentro del propósito y las operaciones de la cooperativa. Esto implica que los miembros pueden decidir destinar recursos a la creación de oportunidades de capacitación y, de esta manera, facilitar la transición de los trabajadores informales a su cooperativa o asegurar condiciones de trabajo seguras y dignas.

Recuadro 1. ¿Qué es una cooperativa?

Una cooperativa es una asociación autónoma de personas o entidades jurídicas unidas voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común a través de una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática (OIT, 2018^[9]; ICA, sin fecha^[7]). Según la definición de la Alianza Cooperativa Internacional (sin fecha^[7]), entre los principios cooperativos figuran: la adhesión voluntaria y abierta; el control democrático de los miembros; la participación económica de los miembros; la autonomía e independencia; la educación, capacitación e información; la cooperación entre cooperativas; y el interés por la comunidad. Una cooperativa incluye uno o más tipos de usuarios o partes interesadas. Existen cuatro tipos principales de cooperativas: cooperativas de productores, cooperativas de trabajadores, cooperativas de consumidores/usuarios y cooperativas de múltiples partes interesadas (OIT, 2018^[9]).

Pueden luchar por los derechos de los trabajadores informales y facilitar el acceso a la protección social

Las cooperativas pueden fomentar el acceso a la protección social para sus miembros y trabajadores. Para conseguirlo, pueden negociar con los gobiernos, ayudar a sus miembros con los trámites de registro y ofrecerles información sobre sus derechos, además de sensibilizarles sobre los beneficios de la protección social en general (OIT, 2022^[10]). Por ejemplo, en la ciudad de Medellín, la cooperativa “Recuperar” ha firmado un contrato con las autoridades locales para encargarse legalmente de la recolección de residuos. Como resultado de ello, los miembros de la cooperativa están cubiertos por el sistema público de atención médica y tienen acceso a becas para continuar sus estudios y a un seguro de vida y accidentes a través de la cooperativa (OIT, 2019^[11]).

Las cooperativas también pueden fortalecer la representación colectiva de los trabajadores informales para defender sus derechos. Un ejemplo de cómo las cooperativas dan voz a los trabajadores informales es la Asociación de Recicladores de Bogotá (ARB), una federación integrada por 19 organizaciones cooperativas que representan a alrededor de 2 100 recicladores en Bogotá. Creada en la década de 1990 por tres cooperativas recicladoras que protestaron por el cierre de tres vertederos a cielo abierto, la ARB ha defendido de forma activa la profesión recicladora, especialmente mediante el uso de acciones de tutela de derechos fundamentales en la Corte Constitucional de Colombia (OIT, 2019^[11]). Las decisiones de la Corte Constitucional desempeñaron un papel fundamental en la negociación de una política inclusiva de gestión de residuos y en la introducción de un nuevo sistema de remuneración para compensar a los recicladores por sus servicios (OIT, 2019^[11]).

Pueden ayudar a aumentar las actividades mediante el emprendimiento colectivo y contribuir a formalizar actividades en otras partes de la cadena de valor

Las cooperativas proporcionan una herramienta para que los individuos formalicen soluciones colectivas y comunitarias que, en última instancia, permiten estructurar actividades económicas. El trabajo informal puede ser un punto de partida para que las personas emprendan iniciativas, ya sea de forma individual o en grupos. Las cooperativas pueden ayudar a formalizar estas actividades en una segunda fase, lo que puede ofrecer oportunidades para apoyar el crecimiento empresarial a medida que la cooperativa se integra dentro de las cadenas de valor formales. Esto se observó, por ejemplo, en la economía circular, donde las cooperativas y otras organizaciones de la economía social han ayudado a los recicladores informales a organizarse en cooperativas y ofrecer servicios de gestión de residuos a los usuarios (OCDE/Comisión Europea, 2022^[12]; OIT, 2019^[11]).

La figura de la cooperativa puede mejorar las condiciones de los trabajadores y la productividad y viabilidad económica de su actividad. La formalización a través de una cooperativa puede contribuir a mejorar las condiciones de trabajo y los salarios (por ejemplo, aumento de los ingresos, acceso a servicios e infraestructura). La creación de una cooperativa o la adhesión a ella también puede asegurar el acceso a una serie de recursos, como financiación, información, tecnología y servicios de apoyo a las empresas (OIT, 2017^[13]), así como aumentar la viabilidad económica a través de las economías de escala y las inversiones aversas al riesgo. Su naturaleza colectiva proporciona a sus miembros un acceso a oportunidades de mercado y una capacidad de negociación mayores de lo que dispondrían de manera individual, sobre todo si siguieran siendo trabajadores informales. Las cooperativas también pueden aumentar sus ingresos elevando su nivel de producción gracias al esfuerzo colectivo de sus miembros y a la diversificación de sus líneas de productos. Por último, el hecho de formar parte de una organización jurídicamente reconocida concede a los trabajadores informales acceso a las instituciones públicas y a sus servicios, les permite celebrar contratos o tener derecho a la propiedad (OIT, 2019^[14]).

Ofrecen un modelo relevante debido a tener menores barreras de entrada y costos reducidos

Las cooperativas son un tipo de empresa fácilmente accesible, ya que los requisitos de capital para su registro son mínimos. La creación de una cooperativa o la adhesión a una empresa de este tipo es un proceso relativamente sencillo y ofrece numerosos beneficios para los trabajadores informales. Los grupos focales organizados con diferentes actores del Gobierno de Colombia y con redes y organizaciones de la economía social y solidaria⁷ confirmaron que no resulta complicado crear una cooperativa. Salvo las excepciones establecidas en normas especiales⁸, la Ley 2069 de 2020 facilitó aún más la creación de cooperativas al reducir de 20 a 3 el número mínimo de personas necesarias para constituir una cooperativa (Ministerio de Justicia, 2020^[15]). Esta Ley también contribuyó a ampliar el reconocimiento jurídico de las cooperativas al destacar su naturaleza empresarial y clasificarlas como MiPymes (Ministerio de Justicia, 2020^[15]).

Las cooperativas se benefician de regímenes y beneficios fiscales especiales en comparación con las empresas con fines de lucro y reciben el mismo trato en lo relativo a las reducciones de los costos laborales Las cooperativas se benefician de un régimen especial del impuesto sobre la renta del 20%, en comparación con el 35% que se aplica a las empresas con fines de lucro (Ministerio de Justicia,

⁷ Como parte del proyecto de cooperación entre la OCDE y Colombia «Protección social y lucha contra la informalidad sobre la base de la economía social y solidaria en Colombia», se organizaron dos grupos focales y tres talleres entre diciembre de 2021 y marzo de 2022. Consulte el [Resumen del taller de Colombia](#) en el que se presentan las principales conclusiones de los talleres.

⁸ Las normas especiales determinan que el número mínimo de fundadores es 10 para las cooperativas de trabajo asociado, las agrícolas y las mineras y 5 para las precooperativas.

2016^[16]). Este régimen fue establecido por la Ley 1819 de 2016. Las cooperativas que ejercen determinadas actividades económicas específicas disfrutaban además de otros beneficios fiscales. Por ejemplo, la Ley 1943 de 2018 creó un nuevo impuesto temporal para las entidades financieras, que consiste en un recargo del 4% que disminuye un punto porcentual cada año durante los tres años siguientes. Esto no aplica a las cooperativas de ahorro y de crédito, pero sí al sector de la banca comercial (Gamboa Saavedra, 2020^[17]). Las cooperativas y las empresas con fines de lucro se benefician de igual manera de la reducción de los costos laborales por aportes correspondientes al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y al sistema de salud (hasta el 13,5 % de los costos no salariales) para los trabajadores con salarios inferiores a 10 salarios mínimos legales vigentes, tal como establece la Ley 1943 de 2018 (Ministerio de Justicia, 2018^[18]).

Hacen frente al déficit de competencias al facilitar el acceso a oportunidades de capacitación y educación

La Ley 79 de 1988 establece que las cooperativas deben destinar al menos el 20% de sus excedentes al fondo de educación. Además, el comité u órgano encargado de orientar y coordinar las actividades de educación cooperativa debe elaborar cada año un plan para la utilización de este fondo (Ministerio de Justicia, 1988^[19]). Los recursos del fondo de educación, que es obligatorio para las cooperativas, pero no para las empresas con fines de lucro, han ayudado a invertir en la capacitación y el desarrollo de las capacidades de los miembros de las cooperativas y sus comunidades en general sobre cuestiones como economía, ahorro, finanzas, economía solidaria y emprendimiento (Gamboa Saavedra, 2020^[17]). La adhesión a cooperativas puede facilitar el acceso al desarrollo de habilidades para sus miembros, incluidos aquellos cuyas competencias son limitadas, lo que proporciona de esta manera una herramienta eficaz para ayudarles en la transición hacia la formalidad (OIT, 2019^[14]). Por ejemplo, en Rionegro (Colombia), la cooperativa recicladora Planeta Verde ofreció oportunidades de educación y desarrollo de habilidades a sus miembros. La cooperativa se centró en la enseñanza elemental y en la capacitación como recicladores. En 2018, casi todos sus miembros (98%) sabían leer y escribir, el 70% había finalizado su educación primaria y el 24% había completado la escuela secundaria. Además, los miembros recibieron capacitación sobre temas como la gestión cooperativa, las finanzas personales y la igualdad de género (OIT, 2019^[11]).

2 El sector cooperativo en Colombia

Colombia cuenta con un sector cooperativo muy amplio que contribuye de forma importante a la economía. Sin embargo, se enfrenta a diversos retos para su desarrollo. Entre estos retos se encuentran la falta de educación y sensibilización sobre el cooperativismo en todos los niveles de gobierno y entre la población general, además de problemas de gobernanza en el seno de las cooperativas. Estos desafíos están relacionados con algunos de los nueve módulos identificados en la [Recomendación de la OCDE sobre la Economía Social y Solidaria y la Innovación Social](#), en particular «Apoyar la producción de datos», «Fomentar una cultura de la economía social» y «Reforzar las habilidades y el apoyo al desarrollo empresarial». Otro desafío es que existen diferentes entidades que recopilan datos y producen información sobre las cooperativas. La falta de datos e información armonizados limita las posibilidades de elaborar y utilizar estadísticas fiables sobre las cooperativas que podrían orientar mejor las políticas públicas. Esta sección se centra en los puntos fuertes y los desafíos que repercuten en el desarrollo de las cooperativas en el país.

Aunque el número de cooperativas se ha reducido, su número de miembros y sus activos totales han aumentado

La Confederación de Cooperativas de Colombia (Confecoop) lleva a cabo un seguimiento sobre las estadísticas del sector cooperativo, en especial el número de organizaciones, el tamaño de las cooperativas, el número de miembros, los activos, el patrimonio neto, los ingresos y el superávit (Recuadro 2). Las cifras muestran que el sector cooperativo ha ido creciendo y fortaleciéndose gradualmente. Por ejemplo, el número de asociados aumentó en un 13,5 %, pasando de 5,5 millones en 2012 a 6,3 millones en 2018 (Gráfica 1).

Recuadro 2. Datos y cifras sobre las cooperativas en Colombia

La Confederación de Cooperativas de Colombia (Confecoop) ofreció un panorama del sector cooperativo en Colombia en su último Informe de Desempeño (Confecoop, 2019^[20]). En 2018:

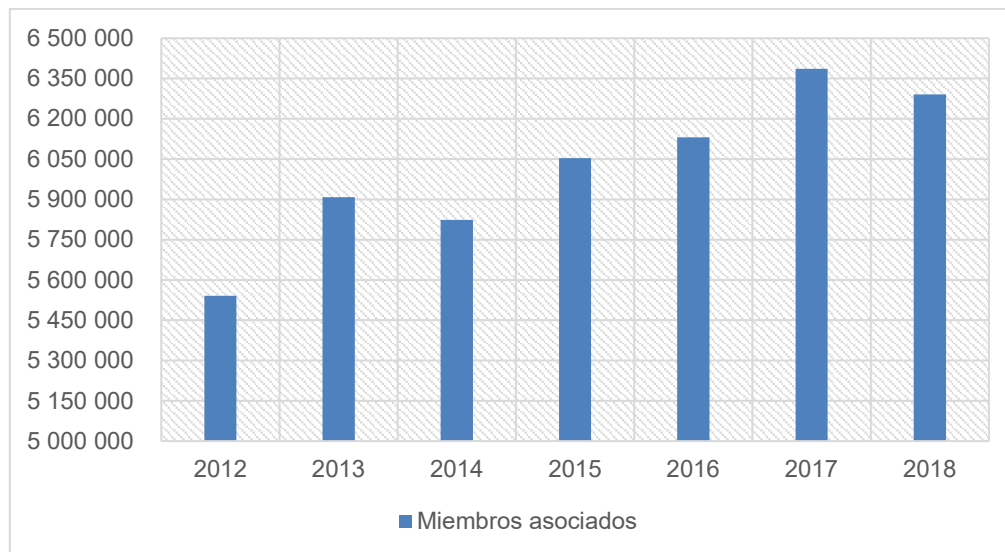
- **3 205 cooperativas estaban activas**, de las cuales 48 estaban consideradas como grandes empresas (1.5%), 155 como medianas empresas (4.8%), 2 239 como pequeñas empresas (69.9%) y 763 como microempresas (23.8%). Estas cooperativas representan el 64% de las organizaciones solidarias.
- **6.3 millones de colombianos estaban asociados a una cooperativa**, lo que representa el 13% de la población nacional y el 82% de los miembros de la economía social y solidaria. Las grandes cooperativas reúnen al 43,7% de los miembros, mientras que el 24,4% se encuentran en cooperativas medianas, el 17,0%, en cooperativas pequeñas y el 14,9%, en microcooperativas.
- **Las cooperativas generaron 139 093 empleos directos**. Las grandes cooperativas generan el 36% de estos empleos, mientras que el 32.6% lo crean las microcooperativas. Las pequeñas

y medianas cooperativas generan el 21% y el 10.3% respectivamente. El 42% de los empleos totales se localizaron en Bogotá y en la región de Centro Oriente, mientras que el 28%, en Antioquia y el eje cafetero.

- **Los activos de las cooperativas alcanzaron los 44,5 billones de pesos colombianos**, lo que representa el 79% del total de activos de la economía social y solidaria, así como el 90% de su patrimonio neto y el 86% de sus ingresos registrados en 2018. Los activos se concentran en las grandes cooperativas (61.5%), seguidas de las de tamaño mediano (18.8%), pequeño (12.1%) y microcooperativas (7.6%).
- **La mayoría de los activos, miembros y organizaciones del sector cooperativo se concentran en cuatro actividades económicas.** En lo que respecta a los activos, las cooperativas financieras (52.5%), las de crédito (18.7%), las agroalimentarias (7.3%) y las de consumidores (6.1%) representan casi el 85% de los activos totales del sector. Las cooperativas financieras también reúnen a la mayoría de los miembros del sector con un 58.2%, mientras que el 26.2% se encuentra en cooperativas de crédito, el 6.8%, en cooperativas de consumidores, y el 1.7%, en cooperativas agroalimentarias. Estas cuatro actividades representan el 50.6% de las cooperativas en Colombia, donde el 32.7% son cooperativas de crédito; el 6.9%, agroalimentarias; el 5.9%, financieras; y el 5.1%, de consumidores.

Fuente: (Confecoop, 2019^[20])

Gráfica 1. Evolución de miembros asociados a cooperativas (2012-2018)

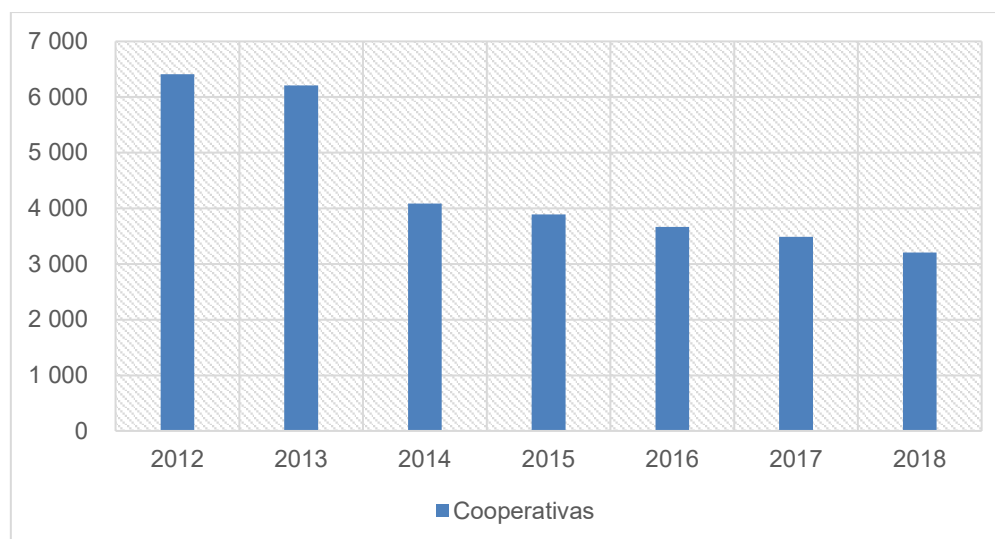


Fuente: elaboración del autor basado en (Confecoop, 2019^[20])

Sin embargo, el número de cooperativas ha disminuido (Figura 2). Esta caída puede explicarse por el cierre de entidades que se constituyeron como cooperativas pero no siguieron los principios y objetivos del cooperativismo. Estas entidades utilizaron el modelo de las cooperativas de trabajo asociado para llevar a cabo actividades de intermediación laboral (a saber, subcontratación de personas a través de cooperativas para reducir los costos laborales) o para aprovecharse de los beneficios normativos de los que disfrutaban las cooperativas en comparación con las empresas con fines de lucro. Esto condujo a que

los órganos de supervisión redujeran el número de cooperativas. El uso indebido del modelo cooperativo también llevó a la introducción de impuestos adicionales y a una mayor vigilancia de sus actividades. El número actual de organizaciones corresponde a cooperativas legítimas que llevan a cabo actividades de acuerdo con sus principios y con los reglamentos que regulan su actividad (Confecoop, 2009^[21]; 2022^[22]).

Gráfica 2. Disminución del número de cooperativas (2012-2018)



Fuente: elaboración del autor basado en (Confecoop, 2019^[20])

Factores que contribuyen al desarrollo del sector cooperativo

Colombia ha tenido una larga tradición de cooperativismo

Tras la aprobación de la primera ley sobre cooperativas en la década de 1930, este tipo de entidades experimentó un rápido desarrollo en el país. Más adelante, en la década de 1960, surgieron movimientos de integración del cooperativismo con la creación de organizaciones como la Asociación Colombiana de Cooperativas (Ascoop). La consolidación del cooperativismo culminó en 1988 con la adopción de la actual estructura institucional entre órganos públicos para la promoción, la supervisión, la financiación y el control del sector cooperativo. Las cooperativas proporcionan bienes y servicios en prácticamente los 32 departamentos del país. Llevan a cabo una serie de actividades económicas, como actividades financieras, de ahorro y de crédito, y participan en los sectores de la agricultura, la ganadería, la industria alimentaria, el comercio minorista, los seguros, el transporte, las actividades relacionadas a la salud y los servicios sociales (Confecoop, 2019^[20]).

Las cooperativas se benefician de un firme reconocimiento y apoyo político

Múltiples documentos legales reconocen el potencial de las cooperativas para contribuir al desarrollo social y económico. La Ley 79 de 1988, también conocida como la Ley de Cooperativas (Tabla 1), reconoce el sector cooperativo como «parte fundamental de la economía nacional» (artículo 1). La ley también estipula que la promoción, la protección y el ejercicio del cooperativismo es de interés común (artículo 2), ya que constituye un «sistema eficaz para contribuir al desarrollo económico, al fortalecimiento de la democracia, a la equitativa distribución de la propiedad y del ingreso, a la racionalización de todas las actividades económicas y a la regulación de tarifas, tasas, costos y precios, en favor de la comunidad y en especial de las clases populares» (Ministerio de Justicia, 1988^[19]).

La Constitución Política de Colombia de 1991 también reconoce el papel del gobierno en la promoción, la protección y el fortalecimiento de las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Existen otros países de la OCDE que promocionan las cooperativas, o la economía social en general, en sus constituciones (OCDE, 2022^[23]). Por ejemplo, la Constitución española de 1978 destaca la importancia de las cooperativas como un tipo específico de empresa que «los poderes públicos promoverán (...) mediante una legislación adecuada» (artículo 129), (OCDE, 2020^[24]).

Una abundante legislación en materia de cooperativas facilita la creación y el desarrollo de este tipo de entidades

La Ley 79 de 1988 establece una base legal para el sector cooperativo. Esta ley proporciona una definición de las cooperativas y establece diferentes tipos según la actividad económica.⁹¹⁰ Además, hay leyes y decretos regulatorios destinados a la formalización, el crecimiento y el seguimiento del sector cooperativo. Existe también legislación específica que regula las cooperativas de ahorro y crédito y las exenciones de impuestos. Por ejemplo, la Ley 1819 de 2016 establece un régimen fiscal especial para las cooperativas que estén sujetas a la vigilancia de una superintendencia u organismo de supervisión (Tabla 1).

Tabla 1. Principales leyes por la que se rigen las cooperativas en Colombia

Año	Ley/política	Objetivo general
1988	Ley 79 de 1988	Establece regulaciones para el sector cooperativo y destaca su importancia para el desarrollo de la economía nacional.
1989	Decreto 1333 de 1989	Establece el régimen para la constitución, el reconocimiento y el funcionamiento de las precooperativas.
1993	Ley 100 de 1993	Crea un sistema de seguridad social integral y designa a las cooperativas como entidades promotoras de salud (artículo 181).
1998	Ley 454 de 1998	Determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, el Fondo de Garantías para las Cooperativas, dicta normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y expide otras disposiciones.
2006	Decreto 4588 de 2006	Regula el trabajo asociado cooperativo, precisa su naturaleza y señala las reglas básicas de su organización y funcionamiento.
2008	Ley 1233 de 2008	Determina los elementos de las contribuciones a la seguridad social y crea las contribuciones especiales a cargo de las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado.
2016	Ley 1819 de 2016	Establece un régimen fiscal especial para las cooperativas que estén vigiladas por una superintendencia o por un órgano de supervisión.
2019	Decreto 704 de 2019	Modifica el Decreto 1068 de 2015, relacionado con la gestión y administración de riesgo de liquidez de las cooperativas de ahorro y crédito, las cooperativas multiactivas y otras cooperativas.

Fuente: elaboración del autor (basado en (Ascoop, sin fecha^[25]))

⁹ Entre ellas figuran las cooperativas de seguros (artículos 72 a 74), las cooperativas de transportes (artículo 75), las cooperativas agropecuarias, agroindustriales, piscícolas y mineras (artículos 84 y 85), las cooperativas especializadas (artículo 62), las cooperativas multiactivas (artículo 63), las cooperativas integrales (artículo 6), las cooperativas de consumo (artículos 66 y 67), las cooperativas de educación (artículo 68) y las cooperativas de vivienda (artículos 76 a 83). Conviene destacar que las cooperativas de salud y las cooperativas de trabajadores se rigen por diferentes leyes, a saber, la Ley 100 de 1993 y el Decreto 4588 de 2006.

¹⁰ La Ley de Cooperativas también presenta orientaciones para la constitución y el reconocimiento de organizaciones cooperativas; disposiciones sobre los miembros, la administración y vigilancia; consideraciones sobre el régimen económico, laboral, de promoción y de exenciones; observaciones sobre la educación y la integración cooperativa; y normas para la fusión, la disolución y la liquidación.

Existen múltiples organizaciones coordinadoras, redes y federaciones que apoyan a las cooperativas

La Confederación de Cooperativas de Colombia (Confecoop) y la Asociación Colombiana de Cooperativas (Ascoop) son las dos principales organizaciones coordinadoras de las cooperativas (Recuadro 3). Su misión consiste en representar y defender los intereses del sector cooperativo de Colombia en el plano nacional e internacional, además de conectar a cooperativas que lleven a cabo diferentes tipos de actividades económicas. Ambas organizaciones también prestan servicios a sus miembros, como programas de capacitación y asistencia técnica para la creación y la gestión de cooperativas (Ascoop, sin fecha^[25]; Confecoop, sin fecha^[26]). Otras organizaciones brindan apoyo a diferentes tipos de cooperativas, como la Federación Especializada de Cooperativas de Ahorro y Crédito y Financieras de Colombia (FECOLFIN) y la Federación Nacional de Cooperativas del Sector Educativo Colombiano (Fensecoop).

Recuadro 3. Confecoop y Ascoop: apoyando al desarrollo de las cooperativas en Colombia

Las organizaciones coordinadoras pueden aportar beneficios a las cooperativas. Una de las principales ventajas de estas organizaciones como representantes del sector cooperativo es su capacidad para fomentar la promoción ante los órganos gubernamentales, el mundo académico, las asociaciones económicas y la población general. Por ejemplo, el trabajo que desempeñan ha conducido a beneficios como el mantenimiento de las cooperativas en el régimen fiscal especial, la exención del proceso de cualificación exigido para las organizaciones sin fines de lucro, la exclusión del pago del impuesto sobre el patrimonio y la exención del pago de impuestos parafiscales, entre otros (Ascoop, sin fecha^[27]).

Confecoop y Ascoop también llevan a cabo otras acciones para el desarrollo del sector cooperativo en el país. Por ejemplo, Confecoop contribuye a la recopilación de datos y la elaboración de estadísticas. Entre 2005 y 2018, Confecoop recolectó datos para elaborar el Informe de Desempeño, un documento que proporciona valiosa información sobre las cooperativas. Este informe incluye datos sobre el número de organizaciones y miembros, su distribución por el país, los sectores de la economía en los que operan las cooperativas, el número de empleos generados y el tamaño de las cooperativas del país, entre otra información (Confecoop, sin fecha^[28]). Confecoop también cuenta con un Observatorio de Cooperativas, que elabora información financiera trimestral sobre las cooperativas, informes macroeconómicos y análisis pertinentes para el sector cooperativo en Colombia (Confecoop, sin fecha^[29]). Del mismo modo, Ascoop, como organización para la integración del sector cooperativo, desarrolla una agenda de eventos y actividades para el apoyo empresarial, organiza intercambios culturales y deportivos y fomenta la integración de las cooperativas y el bienestar de sus miembros y colaboradores (Ascoop, sin fecha^[30]). Además, Ascoop busca el diálogo directo con las entidades asociadas y no asociadas para reforzar su identidad cooperativa, fortalecer su espíritu cooperativo y mejorar su organización cooperativa, lo que contribuye a superar los desafíos asociados a la gobernanza de estas entidades (Ascoop, sin fecha^[31]).

Abordar los retos posibilitaría la expansión de las cooperativas y aumentaría sus efectos positivos

Se recopila una cantidad considerable de información sobre las cooperativas, pero esta se encuentra dispersa

Múltiples instituciones públicas y privadas recolectan información sobre las cooperativas, a menudo con alcances que se superponen, lo que provoca que la información disponible esté dispersa entre diversas entidades. En Colombia, la Superintendencia de la Economía Solidaria se encarga de reunir información de las cooperativas, salvo cuando la actividad económica de la cooperativa es competencia de otra superintendencia que, por tanto, se encarga de recopilar los datos. También existen colaboraciones entre el sector público y el sector privado para recolectar datos sobre la ESS, como el Registro de Entidades sin Ánimo de Lucro (ESALES) y el Registro de la Economía Solidaria, que recopilan información sobre las cooperativas registradas en las cámaras de comercio. Las iniciativas privadas, como el Informe de Desempeño del Sector Cooperativo y el Observatorio de cooperativas de Confecoop también proporcionan información sobre las cooperativas en Colombia.

La elaboración de estadísticas no está centralizada, lo que obstaculiza la disponibilidad de la información y la oportuna toma de decisiones para el desarrollo de las cooperativas. Como se conversó durante los grupos focales organizados con el Gobierno de Colombia, los datos se recopilan a través de distintas fuentes, lo que genera conjuntos de datos sobre cooperativas dispersos y con cierto grado de incoherencia. Esto limita la posibilidad de elaborar y utilizar estadísticas fiables que podrían orientar las políticas públicas. La centralización de la recolección de datos y la elaboración de estadísticas podría ayudar a solucionar este problema.

La producción de información a través de una entidad centralizada que utilice metodologías armonizadas también podría contribuir a conocer mejor el tamaño y el impacto de las cooperativas, además de proporcionar un mayor reconocimiento a este sector. El país ha logrado importantes avances en materia de recopilación de datos en los últimos 15 años. Se espera que las instituciones nacionales, como el DANE¹¹, asuman el liderazgo en la centralización de estos datos.

La educación y la sensibilización sobre el cooperativismo siguen siendo limitadas

No existe suficiente conocimiento y capacitación acerca de la economía social y el cooperativismo, tanto entre la población general como entre los funcionarios públicos (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2021^[32]). Esta falta de sensibilización y comprensión sobre el sector cooperativo afecta directamente a su desarrollo, ya que los funcionarios del Estado, como los supervisores o los encargados de la formulación de políticas, carecen de suficiente preparación para adoptar las medidas apropiadas. Durante el grupo focal con los encargados de la formulación de políticas y los agentes de la economía social y solidaria, los participantes indicaron que algunos funcionarios del Estado no consideran a las cooperativas como empresas, lo que tiene consecuencias negativas en las políticas y los beneficios aplicables. Por ejemplo, una reforma tributaria en 2012 concedió beneficios para reducir el costo laboral para los empleadores. Sin embargo, las cooperativas y, particularmente, las cooperativas de trabajo asociado, quedaron excluidas de este beneficio. Seis años después, se logró una reforma jurídica para permitir que las cooperativas se beneficiaran de la reducción de los costos laborales. Este ejemplo demuestra que la falta de conocimiento y la limitada sensibilización sobre las cooperativas (además de otros factores, como la desconfianza generalizada debida al uso indebido del modelo cooperativo en el pasado) plantean un reto para promover su desarrollo.

¹¹ <https://www.dane.gov.co/>.

Los problemas de gobernanza obstruyen el desarrollo del sector cooperativo

La falta de conocimiento, capacidades y habilidades de los miembros ocasiona problemas de gobernanza en las cooperativas. Un análisis reciente sobre la gobernanza del sector cooperativo en Colombia destaca retos como la falta de habilidades adecuadas en nombramientos para cargos de alta responsabilidad y carencias en cuanto a la información y los conocimientos financieros para la toma de decisiones. También se identificaron como retos la limitada participación y confianza de los miembros en los órganos de regulación interna y los escasos instrumentos para el seguimiento interno de la gestión por parte de las propias cooperativas (Fundación Universitaria María Cano et al., 2020^[33]). Este análisis destaca que los problemas de gobernanza conducen a un menor sentido de pertenencia dentro de las cooperativas, lo que afecta a su desarrollo. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (2021^[32]) también identificó estos retos y señala que las capacidades de gobernanza de las cooperativas son limitadas.

3 Mejorando la supervisión de las cooperativas en Colombia

Promover el cumplimiento de las normas por parte de las cooperativas puede mantenerlas fieles a sus principios y a su propósito, reforzar sus modalidades de funcionamiento y liberar todo su potencial para luchar contra la informalidad. Para alcanzar este objetivo, la supervisión debe diseñarse y aplicarse no solo con fines de cumplimiento normativo, sino también para anticipar las posibles situaciones perjudiciales para las entidades supervisadas, de modo que estas puedan actuar de forma oportuna antes de que los riesgos se materialicen. En esta sección se analiza el modelo de supervisión actual y se ofrecen posibles soluciones para aumentar su eficacia y su capacidad para contribuir al desarrollo del sector cooperativo.

La supervisión de las cooperativas se ha basado tradicionalmente en un enfoque basado en el cumplimiento

La larga historia del cooperativismo en Colombia, junto con el impacto y el alcance de las cooperativas, hizo que estas organizaciones crecieran en la década de 1990s. Sin embargo, la débil estructura institucional de supervisión permitió que grupos ilegales utilizaran las cooperativas para llevar a cabo actividades de lavado de activos. Esto generó desconfianza entre la población y las empresas y condujo a una crisis en el sector debido a la retirada por parte del Gobierno de sus depósitos en las cooperativas (OIT, 2019^[34]).

El Gobierno de Colombia intentó recuperar la confianza del público en el sector cooperativo. Dado que este sector estaba considerado como una «parte fundamental de la economía nacional» (Ministerio de Justicia, 1988^[19]), el Gobierno elaboró la Ley 454 de 1998, que define el marco que regula la economía solidaria. Esta ley también creó la Superintendencia de la Economía Solidaria y el Fondo de Garantías para las Cooperativas. Asimismo, transformó el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Nacional de la Economía Solidaria.¹²

La supervisión puede ayudar a evitar el uso indebido o la alteración del propósito de una cooperativa, por lo cual contribuye a proteger los derechos y los intereses de sus miembros al tiempo que salvaguarda el sector y fomenta el desarrollo cooperativo. La Superintendencia de la Economía Solidaria es la entidad nacional que supervisa a las cooperativas y a otras organizaciones de la economía social y solidaria en Colombia. En esta institución pública, la supervisión sigue un enfoque de cumplimiento (Recuadro 4) que incluye tres funciones principales: monitoreo, inspección y control.

¹² El Decreto Ley 4122 de 2011 transformaría más adelante el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (Dansocial) en la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS).

- **La función de monitoreo** implica la revisión de los informes e información que las entidades supervisadas deben enviar periódicamente a la Superintendencia para examinar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la normativa.
- **La función de inspección** implica una acción directa hacia la entidad supervisada (por ejemplo, una visita a sus oficinas) para comprender en profundidad su situación y detectar irregularidades.
- **La función de control** es el nivel más alto de intervención. En esta función, la Superintendencia puede intervenir directamente en las entidades supervisadas y solicitar requerimientos más detallados, imponer sanciones, ordenar la destitución de directivos e incluso liquidar organizaciones en caso de incumplimiento de la normativa (Superintendencia de la Economía Solidaria, 2013^[35]).

La supervisión ofrece múltiples beneficios, entre ellos el aumento de la confianza y del interés en el modelo cooperativo, el apoyo a la solución de problemas de gobernanza y la mejora de los resultados económicos del país. El hecho de que una cooperativa esté supervisada y cumpla la normativa genera confianza entre sus miembros y en el sector en general. Ello fomenta el crecimiento y un mayor interés en estas organizaciones. Por ejemplo, en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, la supervisión protege los ahorros del depositante, preserva la integridad del sistema financiero y reduce el riesgo de las cooperativas, lo que contribuye a que sean más atractivas y estables. La supervisión por parte de un órgano externo también puede ayudar a solucionar los problemas de gobernanza de algunas organizaciones mediante sanciones o solicitud de información más detallada [Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV), 2021^[36]]. La supervisión también aporta grandes beneficios a las autoridades, ya que obliga a las entidades supervisadas a cumplir las normativas que pretenden reforzar su estructura financiera y organizacional. Esto contribuye a garantizar que estas organizaciones paguen impuestos, generen ingresos, creen puestos de trabajo y aumenten su competitividad a lo largo del tiempo (OIT, 2019^[34]). Por lo tanto, una mejor supervisión ayuda a que la economía crezca al fortalecer el sector cooperativo y su capacidad de producir el impacto del modelo cooperativo para enfrentar problemas apremiantes como la informalidad.

Recuadro 4. ¿Qué es la supervisión basada en el cumplimiento?

La supervisión basada en el cumplimiento se refiere a verificar que las entidades supervisadas cumplan las normas mínimas establecidas en la regulación correspondiente. Este enfoque tradicional de supervisión de las entidades incluye revisiones y análisis continuos de indicadores, informes y otros datos disponibles para identificar posibles violaciones de las normas y reglas, centrándose en inspecciones más "orientadas a las sanciones" y en la aplicación de la ley (OCDE, 2021^[37]). Por ejemplo, si una organización de economía social y solidaria en Colombia no cumple con la presentación de la información financiera a tiempo, será sancionada con un interés moratorio en la cuota anual de contribución que deben pagar a la Superintendencia de la Economía Solidaria (sin fecha ^[38]).

Diversos factores pueden explicar que las organizaciones no cumplan determinadas normativas, como el desconocimiento, una interpretación errónea o unas medidas de control excesivas. Aunque el incumplimiento puede considerarse como un acto deliberado, no siempre es el caso. Por ejemplo, el documento "*OECD Regulatory Policy Outlook 2021*" señala que el incumplimiento «es más probable que sea resultado de una falta de conocimiento, de la incomprensión, de una interpretación errónea o de una incapacidad técnica o financiera para cumplir las normas» (OCDE, 2021^[37]). El informe también sugiere que un control excesivo puede reducir el cumplimiento, ya que las organizaciones y las personas pueden «acabar oponiendo resistencia cuando se enfrentan a unas

restricciones demasiado elevadas que perciben como injustas, y ello reduce el cumplimiento voluntario» (OCDE, 2021^[37]).

Complementar los enfoques basados en el cumplimiento con la detección temprana y el análisis de riesgos podría ayudar a los funcionarios públicos encargados de la supervisión a tomar medidas correctivas a tiempo. En comparación con el enfoque basado en el cumplimiento, el enfoque basado en análisis de riesgos permite al organismo de supervisión adoptar medidas antes de que una de las entidades supervisadas incumpla la normativa. Además, permite a los supervisores identificar las áreas de riesgo emergentes e intervenir a tiempo antes de que el riesgo se convierta en una amenaza real (Superintendencia de Bancos de Guatemala, sin fecha^[39]). Esto es particularmente importante en el contexto colombiano, donde hay más de 7 000 organizaciones de economía social y solidaria registradas, pero menos de 3 350 de estas organizaciones reportan información, 126 de las cuales representan el 70% del total de los activos reportados, y 552 de las cuales representan el 90% de dichos activos (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2021^[32]). El caso de las cooperativas financieras y de ahorro en Colombia es significativo, ya que 189 organizaciones representan el 85% de la cartera total de préstamos del sector cooperativo, el 42% del patrimonio neto de todas las cooperativas del país, el 52% del total de activos y casi el 60% de los miembros del sector (Confecoop, 2019^[20]). La elevada concentración de activos, patrimonio neto y miembros en un reducido número de entidades, unida a la importante cantidad de organizaciones que no reporta información, plantea un riesgo para el sector cooperativo. Esta situación requiere un enfoque mixto que combine el cumplimiento de la normativa con el análisis de riesgos para mejorar la supervisión y reforzar la sostenibilidad del sector a largo plazo.

La aplicación de un enfoque basado en el riesgo podría permitir una asignación más eficiente de los recursos por parte de las entidades de supervisión. Este enfoque hace posible que los organismos de supervisión prioricen y se concentren en los riesgos que podrían causar un mayor perjuicio a las entidades supervisadas y a sus miembros, facilitando así la adopción de medidas dirigidas a aquellos elementos que puedan afectar en mayor medida a la estabilidad del sector (Toronto Centre, 2018^[40]). Un enfoque basado en el riesgo ayuda a asignar los recursos en función de la proporcionalidad, lo que significa que los esfuerzos de supervisión y la cantidad de recursos dedicados a ellos serán proporcionales al nivel de riesgo identificado (OCDE, 2018^[41]). Por ejemplo, la Autoridad Australiana de Regulación Prudencial (APRA, por sus siglas en inglés) supervisa a las organizaciones financieras, como las mutuales propiedad de sus miembros, que están autorizadas como instituciones de captación de depósitos. Siguiendo un enfoque basado en el riesgo en su actividad de supervisión, la APRA evalúa el riesgo de cada organización y permite que las pequeñas empresas mutuales que son propiedad de sus miembros operen bajo una regulación más sencilla que la que se aplica a las empresas más grandes y con un riesgo mayor (Instituto de Estabilidad Financiera, 2019^[42]). En Colombia, la Superintendencia de la Economía Solidaria ejerce diferentes niveles de supervisión, pero basándose en la cantidad de activos y en la actividad económica, no en un análisis de riesgos.

La utilización de análisis de riesgos ofrece múltiples beneficios para las cooperativas, como una menor probabilidad de que los riesgos se materialicen, la mejora de la gobernanza y un mayor autocontrol. La supervisión complementada con el análisis de riesgos puede reducir los riesgos operativos de las cooperativas supervisadas y permitirles desarrollar planes de mitigación de los riesgos identificados. También puede ayudar a resolver los problemas de gobernanza a los que pueden enfrentarse algunas organizaciones mediante mecanismos, como sanciones o requerimientos de información detallada, o mediante acciones preventivas (DGRV, 2021^[36]). Por último, al combinar estos enfoques las entidades supervisadas son más conscientes de sus riesgos y pueden abordarlos rápidamente desarrollando nuevas capacidades y procesos internos, lo que mejoraría su autocontrol y cumplimiento. Estos beneficios fortalecen a las cooperativas y las mantienen comprometidas con sus principios y propósito principal.

Varias fortalezas facilitan complementar la supervisión basada en el cumplimiento con el análisis basado en el riesgo

La Superintendencia de la Economía Solidaria es consciente de los beneficios que puede proporcionar un análisis de riesgos. La Superintendencia incluyó el análisis de riesgos como objetivo en su marco estratégico 2019-2022: «definir e implementar un modelo de supervisión basado en la gestión de riesgos, prospectivo, participativo y efectivo, que resulte en la sostenibilidad y avance de la economía solidaria» (Superintendencia de la Economía Solidaria, 2019^[43]). Este enfoque se considera una forma de mejorar la gobernanza y crear incentivos para un mejor seguimiento interno por parte de las entidades supervisadas (Superintendencia de la Economía Solidaria, 2019^[44]). Estos objetivos estratégicos se reflejaron en la Política Pública para el Desarrollo de la Economía Solidaria, conocida como CONPES 4051. Dicha política incluye una línea de acción que busca explícitamente fortalecer el modelo de supervisión y la estructura institucional de la Superintendencia a través de un plan dirigido a aplicar el enfoque basado en el análisis de riesgos para complementar el modelo de supervisión basado en el cumplimiento (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2021^[32]).

Instituciones y funcionarios públicos respaldan la aplicación del análisis de riesgos para complementar el modelo de supervisión basado en el cumplimiento. Colombia se beneficia de múltiples iniciativas públicas destinadas a fomentar la economía social y solidaria en el país. La aplicación de un enfoque basado en el análisis de riesgos recibe un apoyo similar. Durante el evento titulado «La regulación como herramienta de gestión en el sector cooperativo», celebrado en 2021, el ex Superintendente de la Economía Solidaria destacó la importancia del enfoque basado en el análisis de riesgos y la contribución positiva que puede realizar al sector (Confecoop, 2021^[45]). Otras instituciones han decidido también adoptar dicho enfoque, como la Superintendencia de Salud, que publicó sus directrices para un marco de supervisión basado en riesgos (Superintendencia de Salud, sin fecha^[46]). Este tipo de apoyo público ha sido crucial en otros países de la OCDE para la introducción del enfoque basado en riesgos. En Lituania, por ejemplo, el apoyo del Primer Ministro y de los ministerios de Economía y Justicia ayudó a impulsar una reforma de las inspecciones. Su respaldo fue esencial para introducir regulaciones basadas en el riesgo (OCDE, 2021^[37]).

La separación de las entidades públicas dedicadas a la supervisión de las organizaciones de la economía social y solidaria de aquellas encargadas de su promoción evita posibles conflictos de intereses. En Colombia, la Superintendencia de la Economía Solidaria es la entidad pública responsable de supervisar a las organizaciones de la economía social y solidaria; por su parte, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS) es la entidad pública dedicada a la promoción, protección, fortalecimiento y desarrollo de estas organizaciones. La separación de funciones utilizando dos entidades ayuda a evitar los conflictos de intereses que podrían surgir si ambas funciones se encomendaran a una misma entidad. La separación de la función supervisora contribuye a la adopción de decisiones técnicas (más que políticas) y mantiene la independencia de la institución frente a posibles interferencias de terceros (DGRV, 2021^[36]). Como señala el Toronto Centre (2018^[40]), esto es importante para el análisis de riesgos, ya que se debe realizar de forma consistente para que este enfoque ofrezca los resultados esperados.

La Superintendencia de la Economía Solidaria aplica en cierta medida el principio de proporcionalidad a las entidades supervisadas a través de diferentes niveles de supervisión. La Superintendencia definió tres niveles de supervisión que determinan «la periodicidad y formularios del reporte de información financiera, el monto a pagar por concepto de tasa de contribución [y] la aplicación de normas contables y financieras», entre otros aspectos (Superintendencia de la Economía Solidaria, sin fecha^[38]). Esta práctica también existe en otros países, como Sudáfrica, donde las cooperativas financieras de mayor tamaño deben presentar informes mensuales, mientras que las más pequeñas han de presentar informes trimestrales (Instituto de Estabilidad Financiera, 2019^[42]). En la tabla 2 se describen los diferentes niveles de supervisión que se aplican en Colombia.

Tabla 2. Niveles de supervisión que aplica la Superintendencia de la Economía Solidaria

Nivel de supervisión	Criterios	Tipo de organizaciones cubiertas
Primer nivel (más alto)	<ul style="list-style-type: none"> Todas las organizaciones de la economía social y solidaria implicadas en actividades financieras 	<ul style="list-style-type: none"> Cooperativas especializadas de ahorro y crédito Cooperativas multiactivas o integrales con una sección de ahorro y crédito Organizaciones de la economía social y solidaria que la Superintendencia sitúa en este nivel mediante acto administrativo
Segundo nivel (intermedio)	<ul style="list-style-type: none"> Organizaciones no involucradas en actividades financieras Organizaciones con un volumen de activos a 31 de diciembre de 2011 mayor o igual que 3 116 939 012 pesos colombianos (casi 800 000 dólares de los Estados Unidos al tipo de cambio aplicable en el momento de elaborar este documento, en junio de 2022) 	<ul style="list-style-type: none"> Cooperativas que carecen de una sección de ahorro y crédito Precooperativas Administraciones públicas cooperativas Fondos de empleados Asociaciones mutuales Instituciones auxiliares
Tercer nivel (más bajo)	<ul style="list-style-type: none"> Organizaciones no involucradas en actividades financieras Organizaciones con un volumen de activos a 31 de diciembre de 2011 inferior a 3 116 939 012 pesos colombianos (casi 800 000 dólares de los Estados Unidos al tipo de cambio aplicable en el momento de elaborar este documento, en junio de 2022) 	

Fuente: elaboración del autor a partir de (Superintendencia de la Economía Solidaria, sin fecha^[38]).

Para aprovechar al máximo las estrategias de supervisión mixta, todavía hay que superar varios retos

La función de supervisión se encuentra dispersa entre varias superintendencias, lo que dificulta la aplicación de un enfoque basado en el riesgo. La supervisión de las cooperativas recae principalmente en la Superintendencia de la Economía Solidaria, pero aquellas que ejercen determinadas actividades económicas (por ejemplo, las cooperativas de transporte) se encuentran sujetas a supervisión por parte de la superintendencia responsable de vigilar su actividad¹³. Si bien una supervisión especializada de acuerdo con la actividad de la cooperativa ofrece valiosos beneficios, las superintendencias que supervisan las cooperativas en Colombia no funcionan de manera articulada y carecen de criterios armonizados para efectuar su labor supervisora. La falta de articulación entre las entidades de supervisión provoca que se pasen por alto organizaciones que debieran supervisarse, que no se consideren situaciones potencialmente perjudiciales para las entidades supervisadas y sus miembros y que aumente el riesgo para el sector cooperativo en general (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2021^[32]).

La aplicación de un enfoque basado en el riesgo requiere una nueva forma de pensar y el desarrollo de nuevas habilidades. Para complementar el modelo de supervisión basado en el cumplimiento con el análisis de riesgos se necesita la colaboración entre el organismo supervisor y la entidad supervisada. Esto implica un cambio de mentalidad mediante el desarrollo de una comprensión mutua de las condiciones requeridas para un mejor desempeño de las cooperativas, así como un reconocimiento de las responsabilidades, capacidades y funciones de cada parte implicada (Superintendencia de Bancos de Guatemala, sin fecha^[39]). La supervisión basada en el cumplimiento se centra en examinar informes e

¹³ Esto incluye la Superintendencia Financiera, la Superintendencia de Puertos y Transporte, la Superintendencia de Salud, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

indicadores, no en asesorar a las cooperativas. En consecuencia, los supervisores necesitan desarrollar un conjunto nuevo de aptitudes, como una comprensión exhaustiva de las cooperativas, en concreto del entorno en el que operan sus modelos de negocio y de las causas y factores de riesgo que pueden afectar a su actividad (Superintendencia de la Economía Solidaria, 2022^[47]).

Las cooperativas no disponen de las herramientas necesarias para evaluar y controlar su propio cumplimiento de la normativa de forma voluntaria. Las capacidades de control propio están poco desarrolladas. Como se ha mencionado anteriormente, la Superintendencia de la Economía Solidaria se encarga de las funciones de supervisión, al tiempo que la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS) es responsable de las actividades de promoción. Según un análisis del Consejo Nacional de Política Económica y Social (2021^[32]), existe cierto desalineamiento en la estrategia relativa al control propio por parte las cooperativas entre la Superintendencia y la UAEOS. Esto provocó que la primera no llevara a cabo una promoción suficiente de buenas prácticas (como directrices o herramientas) que ayudaran a las cooperativas a evaluar y vigilar su propio cumplimiento de la normativa. La segunda, por su parte, no está desarrollando suficientemente las capacidades que podrían ayudar a las cooperativas a ser conscientes de sus propias debilidades y riesgos potenciales.

No se hace pleno uso de la información disponible sobre las entidades supervisadas. Se recopila una cantidad significativa de información sobre las cooperativas, pero dicha información se encuentra dispersa entre diferentes entidades, en particular las superintendencias que supervisan a las cooperativas. Como consecuencia, el actual modelo de enfoque basado en el cumplimiento no puede utilizar toda la información disponible para la supervisión (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2021^[32]). El análisis basado en el riesgo se hace más difícil ya que la Superintendencia de la Economía Solidaria no dispone de los datos de otras entidades sobre sus supervisados. Esto es un punto débil, dado que múltiples dimensiones de riesgo están relacionadas y que las organizaciones que incumplen las regulaciones tienden a hacerlo en más de un área (OCDE, 2018^[41]).

La estructura institucional de la Superintendencia de la Economía Solidaria no está adaptada a la aplicación de un análisis basado en los riesgos. La capacidad de la Superintendencia es limitada en términos de recursos humanos y dispone de un número considerablemente inferior de supervisores que otras superintendencias. Esto tiene tres consecuencias principales:

- Impide que la Superintendencia cuente con una cobertura local y regional;
- Dificulta la supervisión del gran número de organizaciones de economía social y solidaria existentes en el país;
- Impide la implementación de la supervisión basada en el riesgo, al mismo tiempo que se cumplen otras funciones y actividades para el funcionamiento de la Superintendencia (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2021^[32]).

Orientaciones sobre políticas

Colombia puede apoyarse en el sector cooperativo para hacer frente a los altos niveles de informalidad. Para alcanzar este objetivo estratégico, es necesario superar algunos retos. Las autoridades colombianas pueden actuar en varios aspectos para permitir una mejor supervisión a través de un enfoque mixto de supervisión basada en el cumplimiento y el análisis basado en el riesgo. Esta combinación de enfoques fortalecerá tanto a las entidades de supervisión como a las cooperativas, y ayudará a liberar los efectos positivos que producen las cooperativas.

Ayudar a las cooperativas a superar los problemas de gobernanza

Desarrollar herramientas de autoevaluación, invertir en el desarrollo de capacidades y asesorar a los miembros de las cooperativas podría ayudar a resolver sus problemas de gobernanza. Una

herramienta de autoevaluación podría contribuir a mejorar la gobernanza de las cooperativas mediante la identificación de oportunidades de mejora, la detección temprana de posibles riesgos y el desarrollo de planes de acción en consecuencia (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2021^[32]). Esto también ayudaría a las cooperativas a comprender las ventajas de la supervisión basada en los riesgos y a aplicarla, lo que las llevaría a supervisar su propio cumplimiento de la normativa y a desarrollar sus capacidades para mitigar los riesgos (Confecoop, 2021^[45]). Además, es necesario abordar la falta de conocimientos y controles internos suficientes. En algunos países, las cooperativas han resuelto estos problemas de gobernanza juntando recursos y poniéndolos en un órgano superior bien financiado que invierte en el desarrollo de capacidades y asesora a sus miembros en cuestiones de gobernanza. Estas iniciativas permiten que las cooperativas colaboren y se coordinen entre sí en torno a temas para mejorar las organizaciones, como la implementación de análisis de riesgos en los controles internos o el desarrollo de capacidades para controlar su propio cumplimiento. Por ejemplo, la Asociación Nacional de Instituciones Financieras Cooperativas de Sudáfrica (NACFISA, por sus siglas en inglés) ofrece capacitación para su personal y miembros de la junta directiva. En Australia, las cooperativas financieras forman parte de la Asociación de Bancos Propiedad de los Clientes (COBA, por sus siglas en inglés) o del Consejo Empresarial de Cooperativas y Mutuales (BCCM, por sus siglas en inglés), que ofrecen a sus miembros asesoramiento en materia de políticas y actividades de capacitación (Instituto de Estabilidad Financiera, 2019^[42]).

Potenciar las capacidades y desarrollar nuevas habilidades en los supervisores

Unos supervisores bien formados estarán mejor preparados para ofrecer asesoramiento útil a las cooperativas y fomentar la gestión de riesgos y el cumplimiento de la normativa. Las experiencias de varios países muestran que la creación de capacidades y el desarrollo de habilidades facilitan la comprensión y la adopción de sistemas de control basados en el riesgo en modelos de inspección. Los supervisores proporcionan un mejor asesoramiento a las entidades supervisadas y reducen el número de incumplimientos (OCDE, 2021^[37]). Por ejemplo, los Países Bajos crearon la Academia de Supervisión con un enfoque basado en el riesgo como núcleo del programa estándar que se imparte a los supervisores. De esta manera, estos pueden acceder a conocimientos esenciales para comprender, gestionar y responder a los riesgos. En el Reino Unido, una reforma exigió que los supervisores colaboraran con las entidades supervisadas y las asesoraran, lo que conllevó el desarrollo de una serie de competencias relacionadas con la normativa basada en los riesgos y el cumplimiento normativo. Estas incluyen la «evaluación de riesgos», la «comprensión de las entidades reguladas», la «comprobación del cumplimiento», el «apoyo al cumplimiento» y «la respuesta al incumplimiento», entre otras (OCDE, 2021^[37]).

Coordinar mejor el trabajo de las superintendencias y de las entidades públicas para crear sistemas de información conjuntos

La recopilación de toda la información disponible sobre las cooperativas en un sistema unificado podría mejorar la eficacia del análisis y la supervisión basados en los riesgos. Un sistema de información conjunto podría ofrecer una mayor cantidad de datos sobre las cooperativas y apoyar los esfuerzos de supervisión de la Superintendencia de la Economía Solidaria. También reducirá los costos para los órganos de supervisión al compartir los gastos en lugar de que cada uno de ellos gestione presupuestos individuales para la recolección de datos. Por ejemplo, Eslovenia se esforzó por aplicar soluciones compartidas de gestión de la supervisión entre las distintas entidades de control con distintos grados de éxito. Una aplicación satisfactoria de este sistema de información compartida genera diversos beneficios, como una mejor focalización gracias a una mejor identificación y seguimiento de los riesgos, así como una mayor calidad y eficacia de las inspecciones. En última instancia, esto conduce a un mejor cumplimiento de la normativa, una mayor eficacia interna y una reducción de los costos administrativos para los gobiernos (OCDE, 2018^[41]).

Considerar la posibilidad de delegar la supervisión de determinadas entidades para concentrar el esfuerzo público en la aplicación del enfoque basado en los riesgos

Las federaciones y otras instituciones similares pueden mejorar la eficacia del proceso de supervisión y desempeñar determinadas funciones de supervisión en nombre de la Superintendencia de la Economía Solidaria. Esto ya se consideró en el pasado y fue compartido por el Superintendente del mandato 2018-2021 durante el evento «La Regulación como Herramienta de Gestión en el Sector Cooperativo», una propuesta que también mencionaron dos antiguos supervisores mexicanos en el mismo evento (Confecoop, 2021^[45]). Además, la Política Pública para el Desarrollo de la Economía Solidaria expresó interés en desarrollar «mecanismos de colaboración para que dentro de unos límites y condiciones preestablecidos, los organismos de integración de las empresas del sector, las instituciones auxiliares de la economía solidaria y las empresas especializadas que estén dispuestos, colaboren con ciertas actividades para la supervisión» (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2021^[32]). Esto podría ayudar a reducir el volumen de trabajo de los órganos de supervisión que, de esta manera, pueden dedicar tiempo a desarrollar enfoques basados en los riesgos. También podría mejorar la supervisión de las pequeñas y medianas cooperativas, lo que permitiría a los órganos de supervisión concentrar sus recursos en las organizaciones con mayor riesgo. Por ejemplo, organizaciones coordinadoras en el Brasil (Cooperativas Centrales) desempeñan algunas tareas de supervisión en nombre del Banco Central del Brasil en relación con las Instituciones Financieras Cooperativas (IFC). No es obligatorio que las IFC se adhieran a las «Cooperativas Centrales», pero resulta muy beneficioso para ellas, ya que ofrece servicios complementarios a los miembros y estos reciben una supervisión más eficaz y menos costosa que si la desempeñara la entidad central de supervisión (Banco Mundial, 2021^[48]).

Complementar los esfuerzos de análisis basados en el cumplimiento y en los riesgos con auditorías externas de las cooperativas

La supervisión de las cooperativas por parte de los organismos encargados de hacer cumplir la ley puede complementarse con una auditoría externa que certifique el cumplimiento de las normas y los procesos y sugiera medidas correctoras. Este ejercicio de auditoría externa pretende garantizar que las cooperativas cumplan la normativa nacional establecida, sigan los principios del cooperativismo y trabajen en interés de todos sus miembros. También contribuye a verificar el cumplimiento de los objetivos económicos, sociales y culturales por parte de las cooperativas, permite identificar amenazas y ayuda a luchar contra ellas (CECOP, 2020^[49]). Las auditorías externas podrían exigirse para todas las cooperativas o limitarse solo a aquellas de un tamaño determinado o que desarrollen su actividad en sectores concretos, como el financiero. Por ejemplo, en Francia las auditorías externas son obligatorias para las cooperativas y deben ser realizadas por un evaluador independiente certificado por el gobierno. En Italia y en Polonia todas las cooperativas deben someterse también a auditorías externas. El incumplimiento puede tener graves repercusiones, como la pérdida del derecho a operar legalmente, así como consecuencias jurídicas para la junta directiva de la cooperativa (CECOP, 2020^[49]). Estos ejemplos son pertinentes en el contexto de Colombia, ya que la auditoría externa podría efectuarse en las cooperativas independientemente de qué superintendencia se encargue de la supervisión. Esto proporcionaría información esencial a los órganos de supervisión, lo que reforzaría a las entidades supervisadas y complementaría los esfuerzos de supervisión del enfoque basado en el cumplimiento y en los riesgos.

Referencias

- Ascoop (sin fecha), *¿Por qué asociarse?*, <https://ascoop.coop/por-que-asociarse/>. [27]
- Ascoop (sin fecha), *Integración*, <https://ascoop.coop/integracion/>. [30]
- Ascoop (sin fecha), *Normatividad colombiana*, <https://ascoop.coop/normatividad-colombiana/>. [25]
- Ascoop (sin fecha), *Somos*, <https://ascoop.coop/somos/>. [31]
- Banco Mundial (2020), *Apex organizations of financial cooperatives: Role and opportunities*, https://collaboration.worldbank.org/content/sites/collaboration-for-development/en/groups/cooperative-financial-institutions/blogs.entry.html/2020/12/04/apex_organizationso-gNc9.html. [61]
- Banco Mundial (2021), *Efficiency and Supervision of Financial Cooperatives: The role of federations/apex institutions and the legal/regulatory framework*, https://collaboration.worldbank.org/content/sites/collaboration-for-development/en/groups/cooperative-financial-institutions/blogs.entry.html/2021/04/28/efficiency_and_supervisionoffinancialcooperativ-V2OB.html. [48]
- CECOP (2020), *Measuring the Social Impact of Industrial and Service Cooperatives in Europe: a tool kit for members*. [49]
- CEPES (sin fecha), *Empresas de Inserción*, https://www.cepes.es/social/entidades_empresas_insercion#:~:text=Las%20empresas%20de%20inserci%C3%B3n%20se,durante%20el%20mismo%20una%20relaci%C3%B3n. [52]
- CICOPA (2015), *Cooperatives are key to the transition from the informal to the formal economy*, https://www.cicopa.coop/wp-content/uploads/2019/02/cicopa_-_cooperatives_are_key_to_the_transition_to_the_formal_economy.pdf. [8]
- CICOPA (2021), *Italia: acuerdo histórico entre sindicatos y cooperativas para promover las adquisiciones de trabajadores*, <https://www.cicopa.coop/es/news/italy-historic-agreement-between-unions-and-coops-to-promote-worker-buyouts/>. [59]
- Comisión Europea (2012), *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre el aprovechamiento del potencial de empleo de los servicios personales y domésticos*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52012SC0095>. [55]

- Confecoop (2009), *Las cooperativas de trabajo asociado en Colombia*, [21]
<http://www.confecoop.coop/observatorio/11/files/doc11.pdf>.
- Confecoop (2019), *Informe de Desempeño 2018*, [20]
<https://confecoop.coop/wp-content/uploads/2019/12/INFORME-2018.pdf>.
- Confecoop (2021), *La Regulación como herramienta de Gestión en el sector Cooperativo*, [45]
<https://confecoop.coop/actualidad/actualidad-2021/la-regulacion-como-herramienta-de-gestion-en-el-sector-cooperativo/>.
- Confecoop (2022), *Diversas modalidades de trabajo: el trabajo asociado cooperativo en Colombia*, [22]
<https://confecoop.coop/wp-content/uploads/2022/05/EL-TRABAJO-ASOCIADO-COOPERATIVO-EN-COLOMBIA-.pdf>.
- Confecoop (sin fecha), *¿Quiénes Somos?*, [26]
<https://confecoop.coop/quienes-somos/>.
- Confecoop (sin fecha), *Informes anuales*, [28]
<https://confecoop.coop/informes-anuales/informes-anuales/>.
- Confecoop (sin fecha), *Observatorio Cooperativo*, [29]
<https://confecoop.coop/observatorio-cooperativo/>.
- Confédération générale des SCOP (2022), *Confédération générale des SCOP*, [57]
<https://www.les-scop.coop/les-scop>.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2021), *Política Pública para el Desarrollo de la Economía Solidaria*, [32]
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%c3%b3micos/4051.pdf>.
- DGRV (2021), *Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina y el Caribe*, [36]
<https://www.dgrv.coop/es/publication/regulacion-y-supervision-de-cacs-en-america-latina-y-el-caribe/>.
- Euricse (sin fecha), *The italian road to recuperating enterprises and the legge marcora framework: Italy's Worker Buyouts in Times of Crisis*, [58]
https://euricse.eu/wp-content/uploads/2017/03/15_17-Rapporto-Vieta-Depedri-Carrano-1.pdf.
- FAEDEI (sin fecha), *Quiénes somos*, [53]
<https://faedei.org/>.
- Fundación Universitaria María Cano *et al.* (2020), «Análisis de la gobernabilidad en el sector cooperativo», en *Tendencias en la Investigación Universitaria. Una visión desde Latinoamérica*, Fondo Editorial Universitario Servando Garcés de la Universidad Politécnica Territorial de Falcón Alonso Gamero / Alianza de Investigadores Internacionales S.A.S., [33]
<https://doi.org/10.47212/tendencias2020.2>.
- Gamboa Saavedra, E. (2020), «Tratamiento tributario del sector cooperativo y solidario en Colombia y Chile. Una mirada desde el ámbito constitucional, legal e internacional», *Revista de Derecho Fiscal* 17, págs. 63-113, [17]
<https://doi.org/10.18601/16926722.n17.03>.
- Howarth, M. (2007), «Worker co-operatives and the phenomenon of empresas recuperadas in Argentina: an analysis of their potential for replication», *The Co-operative College*, Vol. Paper 11, [56]
<https://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/worker-co-operatives-in-argentina-1-2.pdf>.

- ICA (sin fecha), *Identidad cooperativa: nuestros principios y valores*, [7]
<https://www.ica.coop/es/cooperativas/identidad-alianza-cooperativa-internacional>.
- Instituto de Estabilidad Financiera (2019), *FSI Insights on policy implementation No 15: Regulation and supervision of financial cooperatives*, [42]
<https://www.bis.org/fsi/publ/insights15.pdf>.
- LABORPAR (sin fecha), *Objetivos Laborpar*, [51]
<https://laborpar.es/laborpar/>.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2011), *Los retos de la economía informal en Colombia*. [4]
- Ministerio de Justicia (1988), *Ley 79 de 1988*, [19]
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9211>.
- Ministerio de Justicia (1998), *Ley 454 de 1998*, [62]
<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1660557>.
- Ministerio de Justicia (2016), *Ley 1819 de 2016*, [16]
<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30030265>.
- Ministerio de Justicia (2018), *Ley 1943 de 2018*, [18]
<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30036049>.
- Ministerio de Justicia (2020), *Ley 2069 de 2020*, [15]
<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202069%20DEL%2031%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202020.pdf>.
- OCDE (2018), *Regulatory Policy in Slovenia: Oversight Matters*, Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria, OECD Publishing, París, [41]
<https://doi.org/10.1787/9789264291690-en>.
- OCDE (2020), «Regional Strategies for the Social Economy: Examples from France, Spain, Sweden and Poland», *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers*, núm. 2020/03, OECD Publishing, París, [24]
<https://doi.org/10.1787/76995b39-en>.
- OCDE (2021), *Key indicators of informality based on individuals and their households (KIIBIH)*, [2]
https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=KIIBIH_B6#.
- OCDE (2021), *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*, OECD Publishing, París, [37]
<https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>.
- OCDE (2021), *Social Vouchers: Innovative Tools for Social Inclusion and Local Development*, *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers*, núm. 2021/08, [54]
<https://doi.org/10.1787/20794797>.
- OCDE (2022), «Legal frameworks for the social and solidarity economy: OECD Global Action “Promoting Social and Solidarity Economy Ecosystems”», *OECD Local Employment and Economic Development (LEED) Papers*, núm. 2022/04, OECD Publishing, París, [23]
<https://doi.org/10.1787/480a47fd-en>.
- OCDE (2022), *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2022*, OECD Publishing, París, [1]
<https://doi.org/10.1787/991f37df-es>.
- OCDE (2022), *Recommendation of the Council on the Social and Solidarity Economy and Social Innovation*. [6]

- OCDE et al. (2021), *Perspectivas económicas de América Latina 2021: Avanzando juntos hacia una mejor recuperación*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/2958a75d-es>. [3]
- OCDE/Comisión Europea (2022), «Policy brief on making the most of the social economy's contribution to the circular economy», *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers*, núm. 2022/01, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/e9eea313-en>. [12]
- OCDE/OIT (2019), *Tackling Vulnerability in the Informal Economy*, Estudios del Centro de Desarrollo, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/939b7bcd-en>. [60]
- OIT (2017), *La Economía Social y Solidaria y el Futuro del Trabajo*, OIT, https://www.ilo.org/global/topics/cooperatives/publications/WCMS_649952/lang-es/index.htm. [13]
- OIT (2018), *Directrices relativas a las estadísticas sobre las cooperativas*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_648777.pdf [9]
- OIT (2019), *Financial Mechanisms for Innovative Social and Solidarity Economy Ecosystems*, https://www.ilo.org/global/topics/cooperatives/publications/WCMS_728367/lang-en/index.htm. [34]
- OIT (2019), *The cooperative enterprise as a practical option for the formalization of informal economy*, https://www.ilo.org/global/topics/cooperatives/publications/WCMS_754087/lang-en/index.htm. [14]
- OIT (2019), *Waste pickers' cooperatives and social and solidarity economy organizations*, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/publication/wcms_715845.pdf. [11]
- OIT (2022), *El trabajo decente y la economía social y solidaria*, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_841042.pdf. [10]
- Superintendencia de Bancos de Guatemala (sin fecha), *Metodología de Supervisión Basada en Riesgos - SBR-*, https://www.sib.gob.gt/web/sib/Supervision_SBR. [39]
- Superintendencia de la Economía Solidaria (2013), *Guía práctica para entidades supervisadas*, https://www.supersolidaria.gov.co/sites/default/files/public/data/cartilla-guia_practica_para_entidades_supervisadas-2013-1.pdf. [35]
- Superintendencia de la Economía Solidaria (2017), *Superintendente de la Economía Solidaria habló sobre el presente y futuro del sector solidario*, <http://www.supersolidaria.gov.co/es/sala-de-prensa/noticia/superintendente-de-la-economia-solidaria-hablo-sobre-el-presente-y-futuro-del>. [5]
- Superintendencia de la Economía Solidaria (2019), *La Gestión del Riesgo y la Supervisión con Base en Riesgos (SBR)*, http://www.supersolidaria.gov.co/sites/default/files/public/imce/supervision_con_base_a_riesgos_y_gestion_riesgos.pdf. [44]
- Superintendencia de la Economía Solidaria (2019), *Marco Estratégico 2019 - 2022*, https://www.supersolidaria.gov.co/sites/default/files/public/data/marco_estrategico_supersolidaria_2019-2022.pdf. [43]

- Superintendencia de la Economía Solidaria (2022), *Marco Integral de Supervisión (MIS)*, [47]
https://www.supersolidaria.gov.co/sites/default/files/public/marco_integral_de_supervision.pdf.
- Superintendencia de la Economía Solidaria (sin fecha), *Preguntas frecuentes*, [38]
<https://www.supersolidaria.gov.co/es/preguntas-frecuentes>.
- Superintendencia Nacional de Salud (sin fecha), *Lineamientos del Marco de Supervisión Basado en el Riesgo (SBR) de la SNS*, [46]
<https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/Comunicaciones/MemoriasEventos/lineamiento-del-marco-de-supervision-basado-en-riesgos-de-la-SNS.pdf>.
- The Democracy at Work Institute (sin fecha), *What Is a Worker Cooperative?*, [50]
<https://institute.coop/what-worker-cooperative>.
- Toronto Centre (2018), *Risk-Based Supervision*, <https://res.torontocentre.org/guidedocs/Risk-Based%20Supervision%20FINAL.pdf>. [40]

Anexo A. Ejemplos de mecanismos de formalización de puestos de trabajo, incluyendo, a través de cooperativas

Recuadro A.1. Movilización de diversos modelos de la economía social y solidaria para reducir el desempleo y la informalidad: el ejemplo de España

Una reforma introducida en 2015 por la Ley 31/2015 para la promoción del trabajo autónomo amplió las posibilidades de utilizar el seguro de desempleo para apoyar el emprendimiento cooperativo por parte de los desempleados. Con posterioridad a esta Ley, se pueden abonar un máximo de 24 meses de seguro de desempleo en un *pago único* a fin de constituir o adherirse a una **cooperativa de trabajadores** o a una **sociedad laboral**. El importe recibido queda exento del impuesto sobre la renta mientras la actividad económica se ejerza durante un período mínimo de cinco años.

- **Las cooperativas de trabajadores** son organizaciones en las que los trabajadores son propietarios de la empresa y tienen representación y voto en la junta directiva. En estas organizaciones, los trabajadores participan en su éxito financiero en función de su contribución laboral a la cooperativa (The Democracy at Work Institute, sin fecha^[50]). Las cooperativas de trabajadores han demostrado su resiliencia en períodos de crisis, además de una extraordinaria capacidad para ofrecer empleo estable y de alta calidad.
- **Las sociedades laborales** son entidades jurídicas en las que los trabajadores poseen la mayor parte del capital. Estos modelos ayudan a crear o conservar empleos, bien a través de la creación de nuevas entidades o mediante el apoyo a la transformación de entidades en crisis o con problemas de sucesión empresarial (por ejemplo, debido a la falta de una nueva generación que asuma el negocio). Actualmente existen más de 8 500 empresas propiedad de los trabajadores en España, que generan más de 60 000 puestos de trabajo (LABORPAR, sin fecha^[51]).

España también promueve las empresas de inserción laboral como herramienta para la formalización del empleo. Estas empresas son propiedad de una entidad sin fines de lucro con una participación del 51 % y están jurídicamente obligadas a reinvertir el 80 % de sus ingresos. Producen bienes y servicios y facilitan la transición de los grupos desfavorecidos hacia el empleo formal (CEPES, sin fecha^[52]).

Además de las organizaciones de la ESS, España cuenta con entidades especializadas que prestan servicios complementarios y de capacitación para apoyar su creación y crecimiento. Por ejemplo, LABORPAR (*Federación Empresarial de Sociedades Laborales y Empresas Participadas de España*) es una organización empresarial independiente y sin fines de lucro que representa a *las sociedades laborales*. Promueve este modelo en España y ofrece capacitación y apoyo a sus asociados (LABORPAR, sin fecha^[51]). FAEDEI (*Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción*) pretende promover, reforzar y dar a conocer el modelo de empresa de inserción laboral

como la mejor herramienta para la integración social y laboral mediante la capacitación, el apoyo, el asesoramiento y la visibilidad de estas entidades en España (FAEDEI, sin fecha ^[53]).

Recuadro A.2. Vales sociales: formalización de puestos de trabajo y empresas

Los vales sociales pueden ser herramientas eficaces para formalizar el trabajo, al posibilitar el acceso a bienes y servicios determinados y centrarse en grupos específicos, lo que fomenta los negocios formales. Esta medida, aplicada en 40 países y con 100 millones de usuarios, mejora la transparencia al permitir al gobierno realizar un seguimiento de las transacciones. También ayuda a los gobiernos a aumentar su recaudación de impuestos (OCDE, 2021 ^[54]). En Italia, los vales laborales ayudan a regular trabajo no declarado en profesiones estacionales, particularmente en la agricultura. En el sector turístico, los vales incitan a los empleadores a formalizar el empleo mediante contratos para beneficiarse de las ventajas fiscales que ofrecen los vales vacacionales. También animan a que las empresas turísticas declaren sus ingresos al incluirlos en la red de afiliados, lo que conlleva la declaración implícita de la cantidad de vales vacacionales utilizados y el pago de impuestos, como se hace en Rumanía.

Por ejemplo, en 2005 se puso en marcha una importante reforma para luchar contra la informalidad en el sector de los servicios personales y domésticos en Francia. Los estudios de evaluación del impacto pusieron de manifiesto que, tras cinco años del uso de vales sociales, se formalizaron 500 000 empleos informales, lo que condujo a una reducción del 10% de los puestos de trabajos no declarados (Comisión Europea, 2012 ^[55]).

Recuadro A.3. Adquisición de empresas por parte de los trabajadores a través de las cooperativas: ejemplos de la Argentina, Francia e Italia

Las adquisiciones de empresas por parte de los trabajadores se producen cuando estos ponen en recursos para adquirir la empresa para la que trabajan y la transforman en una empresa cuya propiedad y gestión pasan a estar en manos de los trabajadores. En algunos países pertenecientes y no pertenecientes a la OCDE, ser una forma eficaz de compensar la pérdida de puestos de trabajo durante las crisis económicas, cuando el cierre de empresas alcanza su punto máximo. Proporcionan estructuras alternativas para el emprendimiento colectivo y la consolidación de actividades económicas formales. En Europa, las medidas de política que apoyan estas adquisiciones pueden encontrarse en diversos países, en particular en España, Francia e Italia. En 2020, el plan de recuperación y resiliencia de Bélgica menciona la creación de la primera *coopérative de repreneuriat*.

Argentina: la experiencia de las empresas recuperadas

En la Argentina, las reformas estructurales aplicadas durante la década de 1990 y las posteriores crisis económicas y sociales tuvieron graves consecuencias para la economía, especialmente para las pymes del sector industrial. Todo ello condujo al colapso y a la quiebra de múltiples empresas industriales. Los trabajadores recurrieron a la ley de insolvencia, que les permitió continuar con la producción en una empresa en quiebra si la mayoría de los trabajadores estaba de acuerdo. Esto dio lugar al fenómeno de las *empresas recuperadas*, principalmente constituidas como cooperativas

propiedad de los trabajadores.

La recuperación de una empresa estaba precedida por el abandono total o parcial por parte de los propietarios. La recuperación implicaba una transición hacia una nueva forma jurídica en la que los trabajadores asumían la responsabilidad de la producción, entablaban relaciones con los proveedores y los consumidores y fijaban sus propios sueldos.

El predominio de las cooperativas como principal forma jurídica utilizada para la recuperación estuvo vinculado a los beneficios legales asociados a su creación. La constitución de una cooperativa requería 30 días. Las cooperativas no eran responsables de las deudas anteriores, y las leyes de quiebra obligaban a tener en cuenta las demandas de los trabajadores unidos en una cooperativa de trabajo, para favorecer la continuidad de la empresa. Algunas empresas llegaron a la conclusión de que la constitución de cooperativas era la opción más viable para la recuperación, lo que permitió a los trabajadores reanudar la producción con un capital escaso o inexistente y beneficiarse de exenciones fiscales (Howarth, 2007^[56]).

Francia: el auge del modelo de la sociedad cooperativa y participativa (*société coopérative et participative*, SCOP)

La Ley de 2014 sobre la Economía Social y Solidaria introdujo una serie de disposiciones que facilitan la adquisición de una empresa por parte de los trabajadores, así como otras relativas a las cooperativas de trabajadores. Por ejemplo, la Ley creó cooperativas de transición, a través de las cuales los asociados externos (que no son miembros de la cooperativa) pueden poseer más del 50% del capital de la cooperativa durante un período de siete años en el caso en que una empresa se transforme en cooperativa. Los trabajadores disponen de siete años para obtener la mayoría del capital. A cambio, los asociados externos están obligados a vender sus participaciones a los trabajadores para que alcancen el 50% de la propiedad. Esta disposición es una respuesta directa a la dificultad de acceder al capital durante este tipo de operaciones de adquisición. La Ley también estipula que las cooperativas deben realizar cada cinco años auditorías centradas en el cumplimiento de los principios cooperativos y de la normativa jurídica (en lugar de las auditorías financieras convencionales).

Las empresas que experimentan un proceso de adquisición por parte de los trabajadores en Francia generalmente adoptan el modelo de *Société coopérative et participative* (SCOP). En este modelo, los socios trabajadores poseen al menos el 65% de los votos en las reuniones de accionistas (es decir, el derecho de control) y el 51% del capital.

Aproximadamente el 64% de las SCOP son de nueva creación, el 16.5% corresponden a transformaciones de empresas saneadas, el 15.3% a transformaciones de asociaciones y el 4.4% a absorciones de empresas en dificultades (Confédération générale des SCOP, 2022^[57]).

Italia: un enfoque colaborativo para las conversaciones de las empresas

En Italia, las adquisiciones de empresas por parte de los trabajadores alcanzaron su nivel máximo durante la crisis financiera mundial de 2008 y crecieron un 60% entre 2007 y 2014, período en el que se iniciaron 131 adquisiciones satisfactorias. Las experiencias de Italia con este tipo de adquisiciones son específicas: son fundamentalmente el resultado del marco de la *Legge Marcora* (L. 49/1985). Este marco, respaldado por un sólido entorno normativo y de financiación, facilita la conversión de empresas en cooperativas. La mayoría de las empresas recuperadas por los trabajadores en el país son «adquisiciones negociadas».

El enfoque colaborativo italiano de las conversiones se lleva a cabo a través de tres conceptos y prácticas generales:

- **el derecho de opción preferente para los empleados** que pretendan adquirir la participación mayoritaria de empresas en crisis y que están sometidas a procesos de liquidación o quiebra;

- **la utilización de la iniciativa empresarial y los recursos de los propios trabajadores** para invertir en nuevas cooperativas, incluida la posibilidad de recurrir a la capitalización a través de los subsidios de desempleo para los trabajadores de las empresas cerradas que tengan la intención de convertirlas en cooperativas de trabajadores; y
- **la conservación de puestos de trabajo y de capacidad de producción** a través de las cooperativas, minimizando al mismo tiempo la carga para el presupuesto del Estado (Euricse, sin fecha^[58]).

En 2021, las principales organizaciones de cooperativas italianas de segundo nivel¹⁴¹⁵ firmaron un acuerdo con las organizaciones sindicales del país¹⁶ para promover el establecimiento y la consolidación de cooperativas de trabajadores. El nuevo acuerdo prevé la creación de un nuevo comité nacional permanente de supervisión para llevar a cabo un seguimiento de las crisis industriales actuales con el fin de asesorar a las partes interesadas sobre los beneficios derivados de la creación de una cooperativa de trabajadores. Además, han desarrollado conjuntamente una guía explicativa en apoyo a estas iniciativas (CICOPA, 2021^[59]).

Fuente: Confédération générale des SCOP, 2022^[57]; CICOPA, 2021^[59]; Euricse, sin fecha^[58]; Howarth, 2007^[56]).

¹⁴ El término «organizaciones de segundo nivel» hace referencia a cooperativas que se unen para formar organismos de mayor tamaño que pueden desempeñar diferentes funciones, incluida la promoción y el apoyo al desarrollo de cooperativas, el fomento de marcos de gestión de riesgos en ellas o la realización de actividades de supervisión (Banco Mundial, 2020^[61]).

¹⁵ Las organizaciones de segundo nivel eran la Asociación General de Cooperativas Italianas (AGCI), la Confederación de Cooperativas Italianas (Confcooperative) y la Liga Nacional de Sociedades Cooperativas y Mutuas (Legacoop).

¹⁶ El acuerdo se firmó con la Confederación General Italiana del Trabajo (CGIL), la Confederación Italiana de Sindicatos de Trabajadores (CISL) y el Sindicato Italiano de Trabajadores (UIL).

www.oecd.org/cfe/leed/social-economy

Síguenos en



@OECD_local



oecd-local

Blog: oecdCogito.blog/



OCDE