

---

# LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO EN COLOMBIA: BALANCE DE LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL, 2002-2007

---

*Stefano Farné\**

Según los registros oficiales, en los últimos cinco años el número de cooperativas de trabajo asociado (CTA) y de trabajadores asociados ha crecido en Colombia a tasas exponenciales: entre 2002 y 2007 las CTA se triplicaron y el número de trabajadores aumentó a una tasa anual promedio del 41%, muy superior a la tasa de crecimiento del empleo nacional, inferior al 2% anual en el mismo periodo.

Este artículo aclara los determinantes políticos y económicos de este crecimiento espectacular y presenta una caracterización laboral del sector cooperativo asociado. Las secciones 1 y 2 describen el origen, el objeto social y las peculiaridades en materia laboral de las CTA. La sección 3 analiza el crecimiento de las CTA y discute sus principales causas. Las secciones 4 y 5 analizan algunas características socio-laborales del empleo asociado, con particular énfasis en la calidad del empleo. En la sección 6 se hace un examen crítico de la política en materia de cooperativismo asociado. La última sección recoge las conclusiones y plantea algunas propuestas de política.

## **ORIGEN, OBJETO SOCIAL Y PECULIARIDAD DE LAS CTA**

El nacimiento de las CTA se remonta a 1931 cuando se promulgó la Ley 134 que introdujo la sociedad cooperativa en el derecho colombiano (Uribe, 1994, y Bedoya y Caruso, 2006); en 1963, con la

\*Magíster en Economía, director del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, [obssegusoci@uexternado.edu.co]. La realización de este documento ha sido posible gracias a la colaboración de Carlos Andrés Vergara y Natalia Riaño. Agradezco las sugerencias y comentarios de Jorge Manrique, Carlos Acero y John Jairo Gómez. Fecha de recepción: 29 de noviembre de 2007, fecha de modificación: 6 de marzo de 2008, fecha de aceptación: 17 de abril de 2008.

expedición del Decreto 1598, adquirieron vida propia con la denominación de cooperativas de producción y trabajo.

Sin embargo, la Ley 79 de 1988 y el Decreto 468 de 1990 fueron las que fijaron el marco jurídico y regularon las actividades de las CTA. Según Uribe (1994, 157), sus disposiciones constituyeron “un avance significativo para propiciar el desarrollo de las precooperativas y cooperativas de trabajo asociado en Colombia, proporcionando claridad en la relación laboral, permitiendo a los asociados el acceso a servicios de seguridad social y disponiendo el fomento gubernamental a dichas entidades a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el DANCOOP y otras entidades estatales”.

Las CTA se definieron como “empresas asociativas sin ánimo de lucro, que vinculan el trabajo personal de sus asociados y sus aportes económicos para la producción de bienes, ejecución de obras, o la prestación de servicios de forma autogestionaria” (Dcto. 468, art. 1). Aun sus críticos actuales reconocen que “en el espíritu que animó a los legisladores [...] es inequívoco el propósito de crear condiciones materiales y jurídicas para que ciudadanos poseedores sólo de su capacidad o fuerza de trabajo, o de ésta y de algún pequeño capital [...] se asociaran para construir empresa, y a partir de ella, generar su propio empleo y construir un principio de bienestar para ellos y sus familias” (Ríos, s.f., 10). Por su parte, el Decreto 4588 hace explícito el objeto social de las CTA: “generar y mantener trabajo para los asociados de manera autogestionaria, con autonomía, autodeterminación y autogobierno” (art. 5).

En suma, las CTA son en esencia asociaciones sin ánimo de lucro que ofrecen a sus integrantes la posibilidad de superar las limitaciones del trabajo individual y facilitan el ejercicio de una actividad laboral a personas con poco capital. Debido a su objeto social y a los principios solidarios que las rigen, las CTA gozan de algunos beneficios tributarios, pero sus asociados renuncian a la protección especial que la legislación laboral brinda a los trabajadores asalariados. Para los argumentos que desarrollaremos en este escrito es de particular importancia el carácter no laboral de la actividad que realizan los tra-

<sup>1</sup> El Decreto 4588 de 2006 complementa la definición de CTA: “Son organizaciones sin ánimo de lucro pertenecientes al sector solidario de la economía, que asocian personas naturales que simultáneamente son gestoras, contribuyen económicamente a la cooperativa y son aportantes directos de su capacidad de trabajo para el desarrollo de actividades económicas, profesionales o intelectuales, con el fin de producir en común bienes, ejecutar obras o prestar servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general” (art. 3).

bajadores asociados. Esta peculiaridad del trabajo de los integrantes de una CTA fue establecida claramente por la misma Ley 79 (art. 59), es reiterada en todos los decretos reglamentarios subsiguientes y confirmada por las sentencias recientes de la Corte Constitucional.

### **¿QUÉ SIGNIFICA SER EXONERADO DE LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN LABORAL?**

El acto cooperativo, es decir, el acuerdo de prestación de servicios laborales que se establece entre la cooperativa y sus afiliados, no se rige por lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo para los trabajadores por cuenta ajena. Esta exoneración de la aplicación del régimen laboral tiene importantes consecuencias, las principales de las cuales se discuten a continuación.

En teoría, las distintas formas de remuneración de los trabajadores son equivalentes, independientemente de que sean o no amparados por el Código del Trabajo. Basta sustraer un componente prestacional a un pago pactado a través de un contrato de prestación de servicios para hacerlo comparable con el monto que devenga un asalariado por la misma cantidad y calidad de servicios prestados. Igual sucede con la remuneración de un trabajador asociado que la ley define como compensación.

Por lo general, en sus regímenes de trabajo y de compensación las CTA tratan de incluir acuerdos sobre la relación de trabajo y su remuneración que reflejen en lo posible el mínimo legal requerido para los trabajadores por cuenta ajena. Por ejemplo, prevén bonificaciones semestrales que corresponden a las primas de mitad y final de año, una bonificación anual y otra por descanso que replican las figuras de la cesantía y de las vacaciones remuneradas.

A pesar de estas correspondencias nominales, existen diferencias de fondo entre las compensaciones de los trabajadores asociados y los salarios y prestaciones de los trabajadores subordinados. En especial, las compensaciones no gozan de algunos privilegios que establece el Código del Trabajo para los salarios. Por ejemplo, a diferencia de éstos, las compensaciones son embargables y no constituyen créditos privilegiados en caso de quiebra de la CTA. Y, a diferencia de las verdaderas cesantías, cuando no se deposita en una cuenta personal en el sistema financiero, la bonificación anual es “de plena utilización por la administración de la cooperativa, por lo regular como capital de trabajo sin pago de intereses por su uso, y lo que es más grave, su devolución en caso de retiro depende de las condiciones financieras de las cooperativas” (Ríos, s. f., 12).

Igual que en el caso de los trabajadores autónomos, los aportes a la seguridad social están totalmente a cargo de los trabajadores asociados, aunque las CTA pueden decidir si contribuyen al pago y son responsables de éste frente a las EPS y los fondos de pensiones. En cuanto al subsidio familiar, los miembros de las CTA pueden afiliarse a una Caja de Compensación Familiar, siempre y cuando así quede establecido en sus estatutos.

Un hecho curioso diferencia a los cooperados de los demás trabajadores: a menudo deben pagar para empezar a trabajar. Este pago toma la forma de un aporte inicial no reembolsable por la afiliación a la CTA, que se suma a otras dos contribuciones: “un monto como aporte a la capitalización de la cooperativa y una cuota obligatoria mensual no inferior al 5% de la remuneración mensual y que, en algunos casos, puede llegar al 10%” (Ríos, s. f., 13).

Por último, es obvio que en las CTA la actividad sindical no puede tener pleno desarrollo, pues sus integrantes son al mismo tiempo trabajadores y empresarios. Además, para algunos “la sindicalización de los trabajadores cooperados es un imposible legal. Un pliego de peticiones se lo tendrían que hacer a ellos mismos” (Aricapa, 2006, 4).

En definitiva, a pesar de estar exoneradas de la aplicación del régimen laboral, las CTA terminan estableciendo, en sus regímenes de trabajo asociado y de compensaciones, normas básicas similares a las que rigen en las relaciones de trabajo subordinado. El alcance de cada una de ellas, sin embargo, depende de cada CTA. Además, las compensaciones y demás prestaciones que se llegan a reconocer están sujetas al resultado económico de la cooperativa.

## **AUGE DE LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO**

Desde siempre ha sido imposible conocer el número exacto de las CTA que operan en el país. En consecuencia, resulta difícil definir con precisión la evolución del cooperativismo asociado.

En un principio existían CTA que no eran clasificadas como tales. Por ejemplo, Uribe (1994, 137) duda que hubiera 6 CTA en 1947 porque “para la época ya figuraban 31 cooperativas de transportadores [que] pudieron en sus orígenes ser consideradas como cooperativas de trabajo asociado, así los vehículos con los que se prestaba servicio de transporte de pasajeros o de carga fueran total o parcialmente de propiedad de los conductores asociados a la cooperativa, quienes trabajaban de modo personal y directo en la correspondiente actividad”. Además, sólo se dispone de información relativamente detallada y

confiable sobre el cooperativismo asociado desde 2000, pues en ese año las CTA fueron obligadas a presentar registro mercantil y a reportar a la Superintendencia de Economía Solidaria (SES) sus estados financieros.

Hoy las CTA pueden iniciar actividades cuando sus estatutos y sus regímenes de trabajo y compensación son aprobados por el Ministerio de la Protección Social (MPS). Además, se deben registrar ante la SES, a la que deben presentar informes de sus estados financieros al 31 de diciembre de cada año. Las CTA que operan en los sectores de salud, transporte, vigilancia, educación y servicios públicos domiciliarios deben registrarse en la Superintendencia respectiva.

No hace falta resaltar que no hay coincidencia entre el número de CTA inscritas en la Cámara de Comercio<sup>2</sup>, el número de CTA cuyos regímenes han sido aprobados por el MPS y el número de CTA que se reportan anualmente ante la Superintendencia. Aquí adoptamos como fuente estadística a la Confederación de Cooperativas de Colombia (Confecoop) que corrige periódicamente las inconsistencias y subdeclaraciones de la información que recauda por encargo de la SES.

El cuadro 1 muestra el número de CTA existentes en Colombia desde 1947 y los datos desagregados del número de trabajadores.

Cuadro 1  
Empresas y trabajadores de las CTA en Colombia

Año	Número CTA <sup>1</sup>	Trabajadores asociados	Empleados	Total ocupados
1947	6			
1983	45			
1989	306			
1999	474	44.049	2.923	46.972
2000	572	37.048	1.500	38.548
2001	710	53.645	2.200	55.845
2002	1.110	97.318	4.100	101.418
2003	2.039	198.477	8.166	206.643
2004	2.631	321.617	14.076	335.693
2005	2.980	378.933	13.876	392.809
2006	3.296	451.869	15.650	467.519
2007p	3.505	468.793		

<sup>1</sup> Empresas que rinden informes a DANCOOP y a la Superintendencia de Economía Solidaria. Se excluyen las CTA registradas en la Superintendencia de Salud.

Fuente: hasta 1989, Uribe (1994); desde 1999, Confecoop.

<sup>2</sup> Antes del Decreto 4588 de diciembre de 2006 y hasta el 30 de mayo de 2008 para las CTA que aún no han reformado sus estatutos con fundamento en el mismo decreto, el registro y la certificación de existencia y representación legal está a cargo de las Cámaras de Comercio respectivas.

Primero se formaron CTA para realizar actividades campesinas y de mantenimiento de carreteras (Rojas, 2004). A comienzos de los años noventa, las grandes empresas privadas empezaron a promover la creación de CTA. El ejemplo del puerto de Buenaventura (en 1993) y del sector palmífero (Unipalma del Llano en 1993, Indupalma en 1995) “fue copiado con éxito por otras compañías que querían adoptar el modelo de trabajo solidario. Didacol (importadora de Peugeot), Helados la Fuente, Fabricato, Tejicondor, Panamco (embotelladora de Coca-cola) y Leonisa siguieron de cerca el nuevo modelo laboral” (Molina, 2002, 5). Las CTA empezaron a irrumpir en los ingenios azucareros en 2000 (Aricapa, 2006). Y con el nuevo siglo, en particular desde 2002, el sector público dio gran impulso a las CTA, sobre todo en el sector de la salud.

Hoy existen 3.505 CTA legales según Confecoop; además, la Superintendencia de Salud registra 72 CTA que operan como Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS). En 1989, un año después de aprobar la ley que las reconoció formalmente, eran apenas 306. Hay alrededor de 470.000 trabajadores asociados, el doble de los que emplea el sector financiero según las encuestas de hogares del DANE.

De las 3.505 CTA reportadas por Confecoop, sólo 1.629 actualizaron sus estados financieros a diciembre de 2007. Por fuera del control de las autoridades existirían 3.000 CTA, según el MPS (Correa, 2007). Hace poco, la SES llevó a cabo un censo en todas las sedes de la Cámara de Comercio. La consolidación de la información arroja una cifra alarmante: en septiembre de 2007 existían 12.059 CTA inscritas en todo el país<sup>3</sup>. Aunque muchas de ellas sólo existían en el papel y no estaban operando en la práctica, ese elevado número de inscripciones (comparado con el número de registros actualizados en la SES, 1.629) indica que son muchas las CTA ilegales, más de las que pensábamos.

¿A qué se debe el incremento de las CTA y del empleo asociado? En nuestra opinión, en el marco de la creciente competencia originada por la apertura económica, el diferencial de costos entre la mano de obra asalariada y la asociada, que se viene ampliando desde la reforma a la seguridad social de 1993, es la causa primordial del auge de las CTA. Más en general, las ventajas del proceso de *outsourcing*, y los beneficios y exenciones de que gozan las CTA —y que en gran medida derivan del hecho de estar excluidas de la aplicación del régimen

<sup>3</sup> [[www.supersolidaria.gov.co/datos/cooperativas.asp](http://www.supersolidaria.gov.co/datos/cooperativas.asp)].

laboral— les permiten operar con costos menores e indirectamente generar ahorros considerables a sus empresas—clientes, que por ello encuentran muy conveniente esta forma de contratación. A esto se suman intereses políticos y la complacencia del poder ejecutivo. Podemos identificar entonces al menos cinco determinantes de la proliferación de las CTA, a saber:

1. El clientelismo y la corrupción política: con las privatizaciones y el proceso de meritocracia desaparece una importante fuente de empleos promovidos por los políticos, sustituida por las CTA que contratan con el sector público la prestación de numerosos y diferentes servicios. Así, los políticos controlan las CTA, dan trabajo y cobran comisiones mensuales (cuotas obligatorias) a los asociados. Naturalmente, es muy difícil aportar evidencia documental a este respecto. Pero el hecho de que el Congreso haya archivado 15 proyectos de ley sobre las CTA desde 2002 evidencia el desinterés de la mayoría de nuestros legisladores en la reglamentación del sector asociativo, aunque necesite urgentes ajustes normativos.

2. El impulso que les dio el mismo Gobierno, especialmente en el sector de la salud y en empresas públicas reestructuradas: la Ley 617 de 2000 fomenta abiertamente la creación de CTA por el Estado y los gobiernos territoriales al establecer que el Departamento Administrativo de la Función Pública, los departamentos y municipios, en el marco de programas de adaptación laboral más amplios, promoverán y fomentarán la creación de cooperativas de trabajo asociado conformadas por el personal desvinculado en cumplimiento de esa misma ley de racionalización del gasto público (art. 77). Esta posibilidad ha sido explotada con particular diligencia por el Gobierno actual, sobre todo en el sector salud. El MPS, con el Decreto 536 de 2004, abrió la posibilidad de que las Empresas Sociales del Estado (ESE), en vez de operar con una planta de personal propia, puedan “desarrollar sus funciones mediante contratación con terceros o convenios con entidades públicas o privadas, o a través de operadores externos” (art. 1), entre los que se cuentan las CTA. Así, mientras que en diciembre de 2002 no había ninguna CTA reportada ante la SES que declarara como actividad económica principal la Salud<sup>4</sup> o la Seguridad Social Obligatoria, en diciembre de 2006 se registraban 309; y durante 2007 se sumaron otras 31. Lo anterior, sin contar las CTA que se autocla-

<sup>4</sup> Aunque sí debían existir CTA-IPS registradas en la Superintendencia de Salud.

sifican en el sector de “Otros Servicios”, que proporcionan todo tipo de servicios, incluidos los relacionados con la salud.

Otro ejemplo que vale la pena destacar es el de los Decretos 610 y 2525 de 2005, de liquidación de los bancos Cafetero y del Estado, respectivamente. En ambos, el artículo 10 establece: “El liquidador no podrá vincular trabajadores a la planta de personal del Banco [...] Sin embargo, podrá contratar servicios de personal con empresas temporales o de servicios técnicos o administrativos, o cooperativas de trabajo asociado”. Con el tiempo, el mecanismo de liquidación de las empresas públicas se hizo más sofisticado, aunque con las mismas intenciones. En la liquidación de las ESE José Prudencio Padilla, Rafael Uribe, Policarpa Salavarrieta, Luis Carlos Galán y Rita Arango, y en la reestructuración de la Antonio Nariño, el Estado ha entregado clínicas y Centros de Atención Ambulatoria (CAA) en administración transitoria a Caprecom. Curiosamente, esta caja de compensación se retiró hace tiempo del negocio de la salud contributiva y tiene congelada su planta de personal. Por ello, en Cartagena, Santa Marta, San Andrés, Chocó, Cartago, Villavicencio, Ibagué, Sogamoso, Bogotá y el Eje Cafetero, contrató la operación de las clínicas y los CAA con dos CTA especializadas en salud (Anestecoop y Salud Solidaria).

Sólo recientemente, por presión internacional, el Gobierno adoptó una política hacia el sector asociado que, en términos generales, es menos permisiva, si bien, como veremos en la sección 6, no deja de ser ambigua e incoherente y ostenta una inconcebible falta de claridad teórica en materia de cooperativismo. En cuanto a la contratación de personal a través de CTA en el sector público, hace apenas unos meses el Gobierno creó la Comisión Intersectorial para Promover la Formalización del Trabajo Decente (Dcto. 1466 de 2007) que decidirá los ajustes necesarios para integrar personal a las entidades del Estado, condicionados a la disponibilidad de recursos, y para el sector salud tendrá en cuenta la sostenibilidad financiera (art. 2).

3. El diferencial de costos de la mano de obra debido al carácter no laboral del trabajo asociado: las CTA, dado el carácter no laboral del trabajo de los cooperados, no están obligadas a contribuir al SENA, al ICBF y a las Cajas de Compensación Familiar, ni a incurrir en costos por la contratación de aprendices. Según la exposición de motivos del proyecto de Ley 260 de 2005, la utilización irregular de CTA permite que las empresas contratistas ahorren “entre un 12% y un 15% de lo que antes pagaban a la Empresa de Servicios Temporales por la intermediación (9% de parafiscales, más 4% o 5% de la comisión de administración de la nómina)”. Este cálculo subestima notoriamente



los ahorros que pueden obtener las firmas que usan mano de obra contratada a través de CTA. Empezando por el hecho de que no aplica la indemnización por despido sin justa causa. Otro factor importante es el impacto causado por la desaparición de la negociación colectiva. Así las grandes empresas contratistas evitan el pago de prestaciones extralegales y ejercen un “efecto-disciplina” sobre la fuerza laboral, que carece de la representación y el apoyo de un sindicato.

4. Los menores impuestos que pagan las CTA: estas gozan de algunos beneficios en materia de impuestos debido a un régimen tributario especial<sup>5</sup> y a las exenciones parafiscales mencionadas.

5. Las ventajas del *outsourcing*: la subcontratación de servicios y la producción de bienes que no constituyen el negocio principal de las empresas-clientes pueden generarles economías de escala y menores costos administrativos. Además, el sentido de pertenencia y el compromiso del trabajador asociado pueden mejorar su productividad.

## EL PROBLEMA DE LAS CTA

Es opinión general –y así lo reconocen aun los gremios que las representan– que en los últimos tiempos se ha hecho un uso indebido de las CTA, pues en muchos casos han terminado siendo formas de organización de la mano de obra poco democráticas y totalmente subordinadas a un solo cliente. Simplemente cambió la dependencia empresa-asalariados por la de cliente-asociados de las CTA, sin mayores modificaciones de orden productivo, organizacional ni jerárquico. En estas pseudo CTA los medios de producción no son propiedad de los trabajadores asociados y no hay un manejo autogestionario y autónomo de la cooperativa, como exige la normatividad vigente y sugiere el espíritu cooperativista. La adhesión no es voluntaria y los afiliados desconocen sus derechos y deberes como cooperados.

El superintendente de economía solidaria, refiriéndose a estas pseudo CTA con un eufemismo, reconoce que “bajo la figura de Trabajo Asociado se vienen constituyendo una gran cantidad de cooperativas y precooperativas para adelantar actividades propias de las Empresas de Servicios Temporales o para operar como Agrupadoras en Salud” (Valderrama, 2004), para lo cual las CTA no tienen autorización legal.

<sup>5</sup> Las CTA no están sujetas a renta presuntiva, pagan una menor tarifa de impuesto de renta (20%) y el beneficio neto o excedente está exento del impuesto de renta si al menos un 20% se destina a financiar cupos y programas de educación formal.

En efecto, según un estudio realizado por la Superintendencia en 2003, de una muestra de 162 CTA sólo el 25% operaba legalmente. El 51% funcionaba como Empresa de Servicios Temporales y el 8% como Agrupadora en Salud.

De otra índole son las denuncias de algunos sindicatos y trabajadores. Para ellos el problema radica en que las empresas utilizan a las pseudo CTA como instrumentos de disciplina laboral, para dificultar la acción sindical, reducir los costos laborales y, con ello, los ingresos mensuales netos de los trabajadores. Ejemplos de estas denuncias son los relatos de Aricapa (2006, 2007a y 2007b) sobre la situación laboral en los sector palmífero, azucarero y portuario de Buenaventura. El autor atribuye buena parte de la erosión que ha sufrido el movimiento sindical en los últimos años en estos tres sectores a la aparición de las CTA que, al no configurar una relación de trabajo de tipo dependiente e imposibilitar la negociación de una convención colectiva, lo han ido “consumiendo por simple sustracción de materia” (Aricapa, 2007a, 6). Esta opinión es compartida por Bedoya y Caruso (2006, 99) para quienes, “Al parecer, hoy la consigna de los empresarios es sustituir los sindicatos por cooperativas de trabajo asociado”.

En el caso de los servicios portuarios y la producción de azúcar es oportuno precisar dos importantes características de sus mercados laborales: 1) se trata de actividades formales realizadas por grandes firmas. Antes de comenzar el proceso de tercerización que llevó al auge de las CTA las relaciones laborales eran reguladas por negociaciones colectivas con intervención de importantes sindicatos; 2) hoy existe un exceso de oferta de mano de obra poco calificada.

No debe sorprender entonces que la competencia en el mercado laboral, junto con el desmonte de los beneficios de la convención colectiva y de la protección brindada por el Código de Trabajo, hayan generado inconformidad entre los trabajadores. “A la larga, tal modelo de tercerización [para los trabajadores] resultó un modelo tremendamente gravoso que los dejó a la merced de la inestabilidad laboral, la especulación salarial y la engañifa en sus prestaciones sociales” (Aricapa, 2007b, 6).

Sin embargo, si la situación de referencia no es la negociación colectiva sino el sistema de contratistas, se puede llegar a conclusiones algo diferentes. Castillo (2002, 375), por ejemplo, reporta resultados positivos de una encuesta a cooperados asociados del sector palmífero. “Respecto a si consideraban que habían recibido beneficios adicionales con la nueva modalidad de trabajo a partir de las cooperativas frente al modelo de contratista, el 81,6% consideró que sí, catalogando dichos

servicios en beneficios de crédito, auxilios de fondo de solidaridad, capacitación, ahorro, compañerismo, trabajo seguro, recreación y un mayor ingreso”.

En algunos casos, los ingresos y las condiciones laborales de las CTA son muy precarios. Según Aricapa, en los tres sectores considerados hay trabajadores asociados que ni siquiera reciben el salario mínimo. Además, algunas pseudo CTA del sector azucarero “tenían entre sus mañas la de no afiliar a todos los corteros a la seguridad social. Si, por ejemplo, tenían 200 corteros, un mes sólo pagaban la seguridad social de cien de ellos, y al mes siguiente rotaban, es decir, pagaban a los otros cien y no a los primeros” (Aricapa, 2006, 16). En el puerto de Buenaventura la situación no es mejor: “es usual que no paguen la pensión del asociado, y que la salud y los riesgos profesionales los paguen fraccionados, es decir, no por todo el mes sino por cuatro o cinco días [...] Sin embargo, al asociado sí le descuentan de su pago la cuota por todo el mes” (Aricapa, 2007b, 11).

En otros casos, los trabajadores fueron obligados a asociarse para conservar su trabajo o inducidos, con el atractivo de una bonificación, a dimitir de su condición de asalariados para formar una pseudo CTA sin una preparación adecuada y desconociendo los fundamentos filosóficos del cooperativismo<sup>6</sup>. Y se han formulado acusaciones aún más graves sobre presiones de grupos al margen de la ley: “(en el sector palmífero) sólo cuando el paramilitarismo logra asegurar la región, es que puede entrar la propuesta de las cooperativas”<sup>7</sup>.

Aparte de estas prácticas indebidas y aun ilegales, hay que reconocer que la mayoría de las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado ha surgido por inducción, impulsadas por la iniciativa de grandes empresas-clientes públicas y privadas. Uribe (1994) reporta los resultados de una encuesta auspiciada en 1988 por la Asociación Colombiana de Cooperativas (Ascoop) según la cual sólo una minoría de las CTA participantes había iniciado labores por iniciativa propia. La forma más común era el apoyo directo de alguna institución estatal, privada o cooperativa, y la formación de cooperativas por ex trabajadores de empresas en quiebra.

<sup>6</sup> Testimonios de estas prácticas son las denuncias presentadas en varias sentencias de tutela de la Corte Constitucional (336 de 2000, 1080 de 2004 o 291 de 2005) y en los escritos de Aricapa (2006 y 2007b). Según él: “Hay empresarios que impulsan la creación de CTA y obligan a sus trabajadores a afiliarse a ellas” (*El Tiempo*, 1 de octubre de 2007).

<sup>7</sup> Cita de una entrevista a un vocero de la Pastoral Social adscrita a la Diócesis de Barrancabermeja (Aricada, 2007a, 11).

Según Aricapa (2007a y 2007b), muchas de las irregularidades denunciadas no prosperan en los juzgados ni tienen eco en las entidades encargadas del control en materia cooperativa y laboral. El cuadro 2 reporta el número de CTA y el motivo por el cual fueron sancionadas por las Direcciones Territoriales del MPS en 2005 y 2006.

Cabe observar que el número total de CTA pasó de 2.980 en 2005 a 3.296 en 2006, mientras que las CTA sancionadas por el Ministerio disminuyeron de 213 a 145. Buena parte de esta reducción obedece al menor número de cooperativas sancionadas por intermediación laboral, de 48 casos en 2005 a sólo 7 en 2006. Lo que indicaría que este delicado problema se resolvió antes de la expedición del Decreto 4588 de 2006. Este logro es formidable si se piensa que apenas hace cuatro años alrededor de 1.000 cooperativas debían ser sancionadas, si la muestra tomada por la SES en 2003 fuera representativa del universo de CTA.

Aún menos son las sancionadas por funcionar como Agrupadoras en Salud: apenas una en 2006. En cambio, el incumplimiento, la mora, la elusión y evasión del sistema de seguridad social son los casos más castigados por el MPS. La violación de los regímenes y estatutos que las rigen también es un motivo recurrente de sanción. Además, con frecuencia, las CTA desacatan la citación a comparecer ante la justicia laboral.

## Cuadro 2

### CTA sancionadas por el Ministerio de la Protección Social (2005-2006)

Motivos de sanción	Empresas sancionadas		Participación	
	2005	2006	2005	2006
Evasión de aportes parafiscales	1	9	0,5	6,2
Intermediación laboral	48	7	22,5	4,8
Violación del sistema de seguridad social	70	58	32,9	40,0
No comparencia en el despacho	11	10	5,2	6,9
Violación de los regímenes de compensaciones	9	0	4,2	0,0
No presentó documentación solicitada	3	0	1,4	0,0
Violación de las normas del cooperativismo	4	12	1,9	8,3
Violación de las normas laborales	24	2	11,3	1,4
Violación de los estatutos	1	0	0,5	0,0
Violación de las normas que la rigen	18	16	8,5	11,0
Agrupadora en seguridad social	0	1	0,0	0,7
Desacato	0	9	0,0	6,2
Incumplimiento de la ley	0	1	0,0	0,7
No cumplir requerimientos	0	20	0,0	13,8
No aplica	24	0	11,3	0,0
Total	213	145	100,0	100,0

Fuente: Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, con base en datos del MPS.

¿Qué conclusiones podemos sacar de las cifras del cuadro 2? Que la intermediación laboral y la agrupación en salud ya están bajo control,

aunque subsisten problemas en materia de respeto de los derechos laborales y de seguridad social de los asociados. Aunque se podría pensar que lo que realmente preocupa a los cooperados es el pago de sus remuneraciones y prestaciones, y poco les interesa denunciar a las CTA que intermedian laboralmente o que agrupan en salud. Al fin y al cabo, el servicio de afiliación colectiva puede ser muy apreciado por los usuarios de un sistema de salud que poco se ajusta a la realidad laboral de los trabajadores independientes, y si las CTA no hacen la intermediación laboral, la harán otras empresas. Por último, no se pueden ignorar las críticas por el represamiento de las denuncias de los trabajadores asociados en los juzgados laborales y ante las autoridades del orden cooperativo y laboral.

### **ALGUNAS CARACTERÍSTICAS LABORALES DE LAS CTA**

Esta sección se basa en los informes de los estados financieros recibidos por Confecoop antes de ser reportados a la SES y en una encuesta que el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia llevó a cabo con la colaboración de un nutrido grupo de Cajas de Compensación Familiar (CCF)<sup>8</sup>. Ambas se refieren a la situación de las CTA en diciembre de 2006.

#### **RAMA DE ACTIVIDAD**

Ambas fuentes coinciden en que las CTA se concentran en tres sectores: servicios comunitarios, servicios a las empresas y suministro de personal (actividades inmobiliarias), y salud. Los tres suman el 64,9% de las CTA afiliadas a las CCF y el 64,2% de las que se reportan a la Superintendencia. Según Confecoop, la actividad agrícola agrupa a un número considerable de CTA, el 11,1%. Siguen en importancia los sectores de comercio, industria y transporte (cuadro 3).

La distribución de los trabajadores es similar a la de las empresas asociadas. Los servicios comunitarios, de salud e inmobiliarios emplean a la gran mayoría: el 67,7% según las CCF y el 78,8% según Confecoop; las demás actividades hacen aportes marginales al empleo del sector, con excepción, otra vez, de la agricultura, según los datos de Confecoop.

<sup>8</sup> La encuesta fue respondida por 13 CCF que en 2006 afiliaban al 52% de las empresas y al 66% de los trabajadores del sistema.

**Cuadro 3**  
**Trabajadores y CTA por rama de actividad**  
**Diciembre de 2006**

	Trabajadores de CTA <sup>1</sup>		CTA	
	CCF	Confecoop	CCF	Confecoop
Agricultura	2,5	6,6	2,3	11,1
Pesca	0,1	0,1	0,1	0,1
Minería	0,1	0,6	0,1	0,8
Industria manufacturera	3,7	2,7	2,6	4,1
Electricidad, gas y agua	0,1	1,8	0,1	2,8
Construcción	1,2	0,9	3,2	5,3
Comercio al por mayor y al por menor	2,2	1,8	5,3	3,7
Hoteles y restaurantes	0,3	0,4	0,3	0,3
Transporte y comunicaciones	2,0	2,6	2,4	5,1
Intermediación financiera	0,5	0,1	2,6	0,2
Actividades inmobiliarias	14,5	26,4	13,4	16,8
Administración pública	0,3	2,8	0,4	0,9
Educación	0,7	0,9	0,8	1,3
Servicios sociales y de salud	4,8	6,3	6,9	8,8
Servicios comunitarios	48,3	46,1	44,6	38,6
Hogares privados con servicio	0,1		1,5	0,0
Organizaciones extraterritoriales	0,3	0,0	0,3	0,1
Otras	18,4		12,9	0,0

<sup>1</sup> Se incluyen los asociados y los empleados de las CTA.

Fuente: Confecoop y Encuesta Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, Asocajas.

**TAMAÑO DE LAS EMPRESAS**

Por disposición legal, las CTA deben conformarse con un mínimo de 10 trabajadores asociados; las precooperativas pueden operar con un número menor, pero sólo por un tiempo limitado. Así, según los estándares de tamaño de establecimiento fijados por el DANE, las CTA son en su gran mayoría empresas del sector formal.

**Cuadro 4**  
**Empresas afiliadas a CCF según personal ocupado**  
**Diciembre de 2006**

	CTA	Demás empresas
Precooperativas/Microempresas	27,3	58,8
Empresas pequeñas	36,3	23,1
Empresas medianas	23,9	9,9
Empresas grandes	12,5	8,2

Los trabajadores incluyen a los asociados y a los empleados de las CTA.

Fuente: Encuesta Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, Asocajas.

Y, de hecho, por su objeto social, las CTA son empresas intensivas en mano de obra. Esto es particularmente evidente si se compara la distribución por número de trabajadores ocupados en las CTA y en las demás firmas afiliadas al sistema de compensación familiar (cuadro 4). Las CTA medianas y grandes representan el 36,4% del total, el

doble de lo que le corresponde a las demás empresas de igual tamaño (18,1%)<sup>9</sup>.

### GÉNERO Y SALARIOS

En promedio, el 54% de los trabajadores de las CTA son hombres y el restante 46% son mujeres. En las demás empresas del sistema de compensación familiar la participación femenina es ligeramente mayor (48,4%, cuadro 5).

Además, el cuadro 5 muestra que los trabajadores asociados ganan mucho menos que sus homólogos asalariados. El 64% devenga una compensación equivalente a un salario mínimo y el 99% es beneficiario potencial de los subsidios de su CCF, ya que su remuneración básica es inferior a 4 salarios mínimos. Los asociados con compensación superior a 1.632.000 pesos mensuales en 2006 apenas llegan al 1% del total de trabajadores de las CTA. En cambio, para los demás trabajadores asalariados afiliados a las CCF la distribución por rango de salarios es mucho menos sesgada hacia el valor mínimo establecido legalmente: el 31,3% gana un salario mínimo y el 10,5% más de 1.632.000 pesos mensuales.

#### Cuadro 5

Trabajadores afiliados a las CCF por sexo y rango de salarios mínimos  
Diciembre de 2006

	CTA	Demás empresas
Hombres	54,0	51,6
Mujeres	46,0	48,4
Hasta un salario mínimo	64,2	31,3
Más de 1 y hasta 2	28,9	41,0
Más de 2 y hasta 3	4,8	11,4
Más de 3 y hasta 4	1,2	5,8
Más de 4 salarios mínimos	1,0	10,5

Los trabajadores incluyen a los asociados y a los empleados de las CTA.

Fuente: Encuesta Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, Asocajas.

A partir de los estados financieros de las CTA es imposible estimar el valor de la remuneración promedio de los trabajadores asociados en 2006<sup>10</sup>. Algunos datos, sin embargo, indican el desorden en que

<sup>9</sup> Según la Ley 590 de 2000, de Mipyme, las microempresas tienen hasta 10 trabajadores, las empresas pequeñas tienen entre 11 y 50, las medianas entre 51 y 200 y las grandes más de 200.

<sup>10</sup> La remuneración promedio (compensación ordinaria, variable y extraordinaria) de 2006 sería aproximadamente de 205.000 pesos, la mitad del salario mínimo legal vigente. Este valor no tiene en cuenta el tiempo efectivamente

opera parte del sector asociado y confirman parcialmente las denuncias formuladas por algunos trabajadores. De las 3.296 CTA que existían en 2006, según Confeccop, el 40% proporcionó información de compensaciones ordinarias y sólo el 23% reportó haber hecho pagos por concepto de cesantías, primas o vacaciones.

## LA POLÍTICA DEL GOBIERNO

Frente a un negocio de dimensiones crecientes que ha sido efectivo para generar empleos, aunque de calidad cuestionable en el caso de las pseudo CTA, la regulación y la supervisión del MPS y la SES han sido poco contundentes e improvisadas.

Aún más, el Gobierno, por un lado, ha tratado de atender las protestas de los trabajadores y se ha empeñado en disipar las sospechas de dumping laboral que afectan la imagen de las CTA en el exterior, y, por el otro, ha estimulado la expansión del sector solidario sin claridad teórica ni capacidad práctica para dar vida a un sistema jurídico y de protección social acorde con el carácter discontinuo y no claramente independiente o dependiente de la prestación de servicios de trabajo asociado. Así, al tiempo que intentaba aumentar el costo de enganchar mano de obra asociada en las empresas-clientes (Proyectos de Ley 374 de 2005 y 144 de 2007, Dcto. 2996), en las reestructuraciones y liquidaciones de empresas públicas favorecía y fomentaba la contratación a través de CTA (decretos 610 y 2525 de 2005, p. ej.). Además, como veremos más adelante, con lo dispuesto en la Circular 36 de 2007 es probable que el MPS haya abaratado aún más la prestación de servicios de trabajo asociado.

Pero no sólo la política gubernamental en materia de CTA ha sido ambigua, sino que también ha mostrado una asombrosa incoherencia. El cuadro 6 hace un resumen esquemático de la plétora de proyectos de ley, decretos reglamentarios y circulares que han intentado regular algunos aspectos laborales del sistema asociativo en los últimos años<sup>11</sup>. Al parecer, sin mucho éxito.

En materia de seguridad social, el Decreto 1703 del 2 de agosto de 2002 determinó: “El asociado cotizará [a salud] de acuerdo con el sistema establecido para los trabajadores independientes” (art.

laborado durante el año y subestima su verdadera magnitud.

<sup>11</sup> El análisis excluye, entonces, disposiciones de carácter tributario –como la Ley 1111 de 2006 y el Dcto. 4650 de 2006– o administrativo como el Decreto 536 de 2004.



18). Apenas dos meses después, para su afiliación a salud, el mismo trabajador asociado fue asimilado a un trabajador asalariado y debía acreditar su permanencia en los sistemas de pensiones y riesgos profesionales (Dcto. 2400 de 2002, art. 4). Y del Decreto 4588 de diciembre de 2006 se deduce que los socios de las CTA deben considerarse trabajadores asalariados y cotizar al Sistema de Seguridad Social Integral (salud, pensiones y riesgos profesionales) sobre la base de al menos un salario mínimo, excepto cuando existan novedades de ingreso y retiro (art. 27). A pesar de ello, la Circular 36 de junio de 2007 “aclara”: “El trabajador asociado, por tratarse de persona que es simultáneamente ‘trabajador’ y ‘empleador’, respecto del Sistema de Seguridad Social Integral, es trabajador independiente [y] debe estar afiliado a salud, pensión y riesgos profesionales, sin que exista en la legislación vigente la posibilidad de omitir algunas de tales coberturas” (p. 6).

Este texto de la Circular 36 merece dos comentarios. En primer lugar, el argumento a favor de la independencia no es sólido y con un razonamiento similar se podría considerar que el asociado es un trabajador dependiente. Y aun si se aceptara que es independiente, como establece la Circular, ¿por qué debe cotizar a riesgos profesionales, cuando esta categoría de trabajadores hoy no está obligada a cotizar?

Por su lado, el Decreto 4588 ya citado derogó el Decreto 468 de 1990, vigente hasta entonces, y desde diciembre de 2006 dejó sin piso jurídico la afiliación de los trabajadores asociados a las CCF. La incertidumbre que surgió a ese respecto sólo fue despejada cuatro meses después, por la Circular 12 de abril de 2007 de la Superintendencia del Subsidio, que ordena a las Cajas de Compensación abstenerse de afiliar a las CTA. Esta “distracción” del Decreto 4588 fue corregida con la aprobación del Plan de Desarrollo 2006-2010 (Ley 1151 de 2007) y desde julio de 2007 las CTA nuevamente pueden inscribir sus asociados a las CCF, “para lo cual, se deberá contemplar previamente en sus estatutos la afiliación al Sistema de Previsión Social incluido el de compensación y el pago de los aportes respectivos de acuerdo con lo dispuesto en la ley para el sector dependiente” (art. 6).

Así, ¿para la afiliación al Sistema de Seguridad Social Integral los asociados son trabajadores independientes, pero son dependientes para el Sistema de Previsión Social!

Esta diferencia de criterios no sólo es curiosa sino que en relación con las cotizaciones a la seguridad social no es para nada irrelevante. En efecto, para los asociados que ganan más de un

salario mínimo, la contribución por pensiones, salud y riesgos profesionales se reduce, porque el ingreso base de cotización (IBC) de un trabajador independiente es el 40% de su compensación; para las compensaciones equivalentes a dos salarios mínimos el aporte total se reduce a la mitad (y con ello disminuye, por supuesto, el valor de las prestaciones que se les paga en caso de siniestro). Según cálculos gremiales, el hecho de considerar a los trabajadores de las CTA como independientes reduciría en unos 75.000 millones de pesos el monto de los aportes anuales que pagan a la seguridad social, sólo en el sector de la salud.

Esta reducción de las contribuciones a la seguridad social fue compensada parcialmente por el Decreto 4588 estableciendo que “para efectos de su afiliación se tendrá en cuenta como base para liquidar los aportes, todos los ingresos que perciba el asociado” (art. 27). Para distinguir los ingresos por prestación de servicios de trabajo de los demás ingresos de los asociados a una CTA, la Circular 36 explica: “El IBC se debe determinar teniendo en cuenta las compensaciones ordinarias y extraordinarias y todo ingreso que percibe el trabajador asociado [...] como retribución al servicio que presta o la actividad que realiza” (p. 7), de modo que sigue siendo poco clara, para fines prácticos, la distinción entre ingresos de trabajo y no laborales.

Ante la costumbre que fueron adquiriendo las pseudo CTA de actuar como intermediarias laborales, el MPS y la SES emitieron en agosto de 2004 una circular conjunta cuyo objetivo era establecer una distinción clara entre CTA y Empresas de Servicios Temporales (Circ. 67). Esa iniciativa tuvo el respaldo del gremio cooperativo y se acordó darle rango de decreto. Fue así como el Decreto 2879 del 7 de septiembre de 2004 recogió las principales indicaciones de la Circular 67 y estableció prohibiciones y sanciones que, si bien “en su mayoría ya estaban previstas, desde mucho antes, en la legislación que regula este tipo de entidades, [eran importantes] por el momento crucial por el cual atravesaba el uso y abuso de estas alternativas para contratar la realización de bienes o la prestación de servicios” (Gómez, 2004, 26). Inexplicablemente, este decreto tuvo una vida efímera y una semana después fue derogado por el Decreto 2996 del 16 de septiembre que, además de derogar al anterior, estableció la cotización obligatoria de los asociados a las CTA al sistema de compensación familiar, al ICBF y al SENA. El Gobierno decidió canjear una regulación del sector asociado más estricta por un ligero aumento de sus costos laborales.

A todas luces, el carácter no laboral del acto cooperativo, establecido claramente por la Ley 79 de 1988 y confirmado por la sentencia C-211 de la Corte Constitucional de 2000, impedía exigir a las CTA los pagos parafiscales. Y efectivamente, lo dispuesto en el Decreto 2996 fue revocado por el Consejo de Estado en octubre de 2006. El fallo no sólo ratificó que no se puede pretender que el régimen de compensación de los socios de las CTA sea igual al de los trabajadores asalariados –razón por la cual no se puede gravar a la nómina con los aportes a CCF, ICBF y SENA–, sino que recordó que el Decreto 2996 viola el principio de legalidad de los tributos, en virtud del cual la facultad impositiva está reservada al legislador ordinario.

El Decreto 4588, posterior a esta sentencia del Consejo de Estado, es la última disposición gubernamental acerca de las CTA. Intenta reglamentar la actividad asociada y da un paso adelante en la dirección correcta, aunque con tropiezos, como el que ya se comentó sobre los aportes a la seguridad social y a las CCF. Aún está lejos de darle al sector un marco jurídico de referencia propio. Después del susto inicial, las CTA y sus usuarios se están acomodando a las nuevas reglas del juego y no es seguro que este decreto logre extinguir a las pseudo cooperativas y sus consecuencias indeseables en materia laboral. Las cifras provisionales de 2007, entregadas hace poco por Confecoop, parecen darnos la razón: el número de CTA se incrementó en 209 unidades durante el primer año de vigencia de este decreto.

Sin pretender ser exhaustivos, entre los puntos para destacar del Decreto 4588 cabe recordar los siguientes: a) aclara el objeto social de las CTA y lo diferencia del concepto de actividad económica; b) las obliga a especializarse en el sector en que prestan sus servicios y a venderlos bajo la modalidad de tercerización. Las CTA que operan en los sectores de salud, transporte, vigilancia, educación y servicios públicos domiciliarios<sup>12</sup> deben registrarse en la Superintendencia respectiva; c) reitera la prohibición de actuar como intermediarias laborales y como entidades de afiliación colectiva, y establece las sanciones consiguientes; d) suprime el Régimen de Seguridad Social que las CTA debían fijar para sus asociados, pero establece una serie de responsabilidades, controles y obligaciones en materia de seguridad social. Precisa que las CTA deben hacerse cargo de las cotizaciones al sistema de segu-

<sup>12</sup> Estos últimos según la Circular 5 de 2007.

ridad social de sus asociados mientras dure el contrato de afiliación a la cooperativa, independientemente del ejercicio de una actividad de trabajo<sup>13</sup>, y que para determinar el ingreso básico de cotización se considerarán todos los ingresos devengados por el trabajador; e) crea el Sistema de Información para las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado, en cabeza del MPS, con la función de verificar, entre otros aspectos, el cumplimiento de las protecciones debidas a los trabajadores asociados, y f) modifica algunas disposiciones sobre contratación y afiliación de los trabajadores<sup>14</sup>.

En fin, las CTA, a pesar de configurar un tipo de prestación de trabajo con características peculiares, no tienen un régimen legal propio, ni tributario, ni de previsión o seguridad social.

Por un lado y para efectos tributarios, las compensaciones que recibe el trabajador asociado son rentas de trabajo, es decir, tienen el mismo tratamiento que los salarios (Ley 633 de 2000, art. 21). Pero cuando se trata de defender prioritariamente los intereses de los asociados, la compensación ya no es salario y no tiene prelación frente a otros acreedores.

Por el otro lado, como hemos visto, en materia de protección social la normatividad vigente clasifica a los trabajadores asociados según la conveniencia del caso: se los considera asalariados para efectos de afiliación al sistema de compensación familiar, pero son independientes cuando se trata de cotizar a pensiones y salud. En cuanto a riesgos profesionales se refiere, son independientes atípicos, porque, a diferencia de los demás trabajadores por cuenta propia, están obligados a cotizar.

Toda esta confusión impide una clara distinción entre CTA, que son una verdadera expresión de la voluntad de sus integrantes para producir o prestar servicios en forma autogestionaria y autónoma con el fin de generar sus propias fuentes de trabajo, y las pseudo CTA que, en la afanosa búsqueda de menores costos y mayores ganancias para sus falsos “propietarios” y las empresas-clientes, violan los derechos de los trabajadores.

<sup>13</sup> En caso de que el asociado no trabaje deberá cotizar a pensiones y salud, pero no a riesgos profesionales (Circular 36 de 2007).

<sup>14</sup> Por ejemplo, limita el número de excepciones para vincular personas naturales no asociadas y establece el requerimiento de que todo trabajador asociado que aspire a tener tal condición debe certificarse en un curso básico de economía solidaria.

Testimonio de la necesidad de definir un marco jurídico que regule las relaciones de trabajo asociado y los derechos, deberes y obligaciones que se derivan de esta figura es el gran número de proyectos de ley que se han presentado en el Congreso en los últimos años, cuya lista se presenta en el Cuadro 6. Todos ellos fueron archivados. Grandes intereses económicos, a menudo ligados a la contratación con el sector público, han obstaculizado su paso por el Congreso e impedido su aprobación.

Es lamentable la última iniciativa del Gobierno, que se propone obligar nuevamente a las CTA a pagar las contribuciones parafiscales a las CCF, el SENA y el ICBF (Proyecto de Ley 144 de 2007). Además de ser inconveniente puesto que se trata de actividades laborales de carácter no dependiente, por el bien del empleo nacional el Gobierno debería pensar, más bien, en liberar a todas las demás empresas de al menos parte de estas contribuciones, en vez de empeñarse en extenderlas a las CTA que todavía no las pagan.

Las CTA ya están facultadas para afiliar a sus miembros a las CCF y pueden disponer de sus fondos educativos obligatorios para la formación y el mejoramiento educativo de su personal. Además, habría que reflexionar sobre el hecho de que la misma exposición de motivos del nuevo proyecto de ley evidencia que las CTA son “extremadamente sensibles a los riesgos externos generados por el impacto económico de las normas, en este caso las fiscales”. Más aun si se considera que “la Asamblea General podrá [...] disponer la forma en que participarán los trabajadores asociados para efectos del importe de las sumas de dinero necesarias para el pago de las contribuciones especiales” (parágr., art. 2), es decir, si se considera que al final de cuentas quienes pagarán las contribuciones parafiscales serán los mismos trabajadores<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> En comparación con el texto original que presentó el Gobierno, el articulado de la Ley 144 fue modificado radicalmente durante su tránsito por la Cámara de Representantes. Hasta ahora el informe de ponencia para segundo debate ha acordado la voluntariedad de la afiliación a las cajas de compensación y ha mantenido la obligación de cotizar al SENA y el ICBF con base en sólo un salario mínimo. Dispone, además, que dicha cotización estará totalmente a cargo de las CTA.

## Cuadro 6

### Normas recientes sobre CTA

Norma	Asunto	Comentario
Proyectos de Ley		
144 de 2002	Marco regulatorio del sector de economía solidaria	Archivado
252 de 2002	Naturaleza y característica de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado	Archivado
125 de 2002	Naturaleza y característica de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado	Archivado
21 de 2004	Naturaleza y característica de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado	Archivado
72 de 2004	Regula las organizaciones del sector de la economía solidaria	Archivado
232 de 2004	Naturaleza y característica de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado	Archivado
29 de 2005	Naturaleza y característica de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado	Archivado
57 de 2005	Naturaleza y característica de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado	Archivado
80 de 2005	Regula el trabajo asociado cooperativo	Archivado
105 de 2005	Contribuciones especiales a cargo de las Cooperativas de Trabajo Asociado	Archivado
260 de 2005	Regula el trabajo asociado cooperativo	Archivado
374 de 2005	Contribuciones especiales a cargo de las Cooperativas de Trabajo Asociado	Archivado
2 de 2006	Regula el trabajo asociado cooperativo	Archivado
141 de 2006	Naturaleza y característica de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado	Archivado
181 de 2006	Naturaleza y característica de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado	Archivado
144 de 2007	Contribuciones especiales a cargo de las Cooperativas de Trabajo Asociado	En trámite
Decretos		
1703 de 2002	Afiliación y pago de aportes a salud	
2400 de 2002	Afiliación y pago de aportes a salud	Modifica el Decreto 1703
2879 de 2004	Control de la evasión y elusión de aportes parafiscales y disposiciones en materia de Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado	Derogado
2996 de 2004	Requisitos de los estatutos de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo	Declarado inexecutable Derogado por la inexecutable del Decreto 2996
3555 de 2004	Modifica fecha de vigencia del Decreto 2996	
4588 de 2006	Reglamenta el funcionamiento de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo	
1466 de 2007	Promueve la formalización del trabajo decente en el sector público	
Circulares		
67, agosto/2004	Distinción entre CTA y EST	MPS y SES
4, marzo/2007	Prácticas no autorizadas a las Cooperativas de Transporte	Superintendencia de Transporte
12, abril/2007	Afiliación a CCF	Superintendencia de Subsidio Familiar
5, junio/2007	Instrucciones sobre el Decreto 4588	SES
36, junio/2007	Instrucciones sobre el Decreto 4588	MPS

Fuente: elaboración del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social.

## CONCLUSIONES

Las numerosas anécdotas y algunas investigaciones realizadas hasta ahora dan cuenta de prácticas irregulares e ilegales en el manejo de la nómina de muchas CTA, prácticas que finalmente conducen a precarias condiciones laborales de los afiliados.

Existe poca información confiable sobre el sector de las CTA. El superintendente de economía solidaria se quejó de que “hace poco a un foro en el Valle asistieron 700 CTA, pero en la entidad sólo están registradas 236” (*El Tiempo*, 2007). Y como vimos, de las 3.296 CTA que Confecoop reportó en 2006, sólo el 40% dio información de compensaciones ordinarias y apenas el 23% declaró haber hecho pagos por cesantías, primas o vacaciones.

Gracias a la colaboración de las CCF, constatamos que las CTA pagan en promedio remuneraciones más bajas que las de los asalariados afiliados al sistema de compensación. Las CTA son intensivas en mano de obra y por esta razón sus trabajadores se clasifican como formales en las estadísticas laborales del país. Lo cual en muchas ocasiones resulta paradójico dadas las numerosas e inquietantes denuncias de los trabajadores del sector.

La acción del Gobierno frente a las CTA ha sido ambigua, incoherente y sin un claro marco teórico de referencia. Por un lado, ha estimulado su creación, especialmente en el sector de la salud y en empresas reestructuradas del sector público; por el otro, su lucha contra los abusos se ha limitado a disposiciones sobre seguridad social y a gestiones para obligarlas a pagar los aportes parafiscales. Esta lucha, además, sólo se empezó a librar en los últimos meses, y no por iniciativa propia, sino por presiones externas ligadas a la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. En todo caso, la falta de un norte teórico ha impedido que se apunte a lo esencial: verificar el respeto de los principios básicos del cooperativismo, por ejemplo, la propiedad de los medios de producción, la estabilidad laboral o el fortalecimiento patrimonial. Además, es probable que, debido a las nuevas disposiciones sobre liquidación de los aportes a la seguridad social, se haya producido un efecto contrario, abaratando aún más el costo total de los servicios de trabajo asociado. Las cifras preliminares elaboradas por Confecoop para 2007 evidencian un incremento del número de cooperativas y de trabajadores asociados con respecto a diciembre de 2006.

El Gobierno tampoco ha hecho esfuerzos tangibles para obligar a las CTA a rendir información oportuna y confiable.

El país está en mora de una reforma normativa que haga justicia a las verdaderas CTA y al sector asociativo en general. Esa reforma tendrá que fundamentarse en la Declaración Mundial sobre Cooperativismo de Trabajo Asociado aprobada en 2003 por el Comité Ejecutivo de la Organización Internacional de Cooperativas de Producción Industrial, Artesanal y de Servicios (CICOPA) y en la Recomendación 193 de 2002 de la OIT. De manera complementaria, la creación de un sistema de información y monitoreo eficaz, que vigile el respeto de los principios fundamentales del cooperativismo asociado, permitiría reforzar la labor de inspección y sanción del MPS y de la SES e impediría el funcionamiento de buena parte de las pseudo CTA.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Acero, C. “Trabajo asociado cooperativo. Alternativa de generación de ingresos y de desarrollo humano en condiciones de equidad y dignidad”, Bogotá, Ascoop, mimeo, 2007.
2. Aricapa, R. “Las cooperativas de trabajo asociados en el sector azucarero: ‘flexibilización’ o salvajización laboral?”, *Documentos de la Escuela* 58, Escuela Nacional Sindical, 2006.
3. Aricapa, R. “Desierto verde y ruina laboral”, *Cultura y Trabajo* 71, 2007a.
4. Aricapa, R. “Las cooperativas de trabajo asociados en el puerto de Buenaventura: caos y degradación laboral”, *Cultura y Trabajo* 70, 2007b.
5. Bedoya, R. y N. Caruso. “Hacia un balance de las cooperativas de trabajo asociado”, *Ensayos Laborales* 15, 2006.
6. Castillo, D. “Estudio de caso: las cooperativas de trabajo asociado vinculadas al sector de la palma africana en el piedemonte Llanero”, J. M. Silva y R. Dávila, comps., *Gestión y desarrollo: la experiencia de las cooperativas en Colombia*, Bogotá, Universidad Javeriana, 2002.
7. Correa, J. “Cooperativas, en el ojo del huracán”, *El Tiempo*, 12 de noviembre, 2007.
8. Gómez, N. A. “Abusos cometidos a la sombra de la legislación sobre cooperativas de trabajo asociado”, *Actualidad Laboral y Seguridad Social* 126, 2004.
9. Molina, P. A. “Organizaciones de trabajo asociado, empresarios del futuro?”, *Actualidad Laboral y Seguridad Social* 111, 2002.
10. Ríos, N. “El trabajo asociado. Un instrumento para deslaboralizar la contratación laboral”, Medellín, Escuela Nacional Sindical, s.f.
11. Rojas, J. “Cooperativas de trabajo asociado: en busca del rumbo perdido”, *Actualidad Laboral y Seguridad Social* 125, 2004.
12. El Tiempo. “Ola de cooperativas de trabajo”, 1 de octubre, 2007.
13. Uribe, C. “De trabajadores a empresarios”, Bogotá, FIEL-Instituto de Estudios Sociales Juan Pablo II, 1994.



14. Urrea, F. “La rápida expansión de las cooperativas de trabajo asociado en Colombia”, Medellín, Escuela Nacional Sindical y Colciencias, mimeo, 2006.
15. Valderrama, E. “Cooperativas de trabajo asociado”, videoconferencia, 2 de agosto, Bogotá, 2004.