

# Fondos Regionales de Capitalización

## FONDOS REGIONALES DE CAPITALIZACIÓN

### A. Antecedentes

Mediante el Decreto 98 de 22 de enero de 1973, modificado y aclarado por el 265 de 23 de febrero, y reglamentado por el 298 de 27 de febrero, el gobierno nacional organizó fondos regionales de capitalización social para el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes de las cesantías de los trabajadores y de otras fuentes.

Posteriormente, el Consejo de Estado por auto de 9 de marzo de 1973 dispuso la suspensión provisional de los artículos 7, 43 y 44 y del parágrafo del artículo 46 del primero de los decretos mencionados.

La iniciativa de llevar las cesantías de trabajadores a un fondo de carácter oficial, para inversiones y préstamos, ha sido uno de los temas más controvertidos en el país, desde que la iniciativa se presentó, por primera vez, a consideración del Congreso Nacional, en el año de 1967.

Surgieron por entonces distintas observaciones, del sector empresarial y de los trabajadores. Se temía el grado de intervención que el estado podría tener en la economía nacional, a través de una masa tan apreciable de ahorro; se afirmaba, por algunos, que el Fondo no generaría nuevo ahorro, sino que consti-

tuiría simple transferencia de recursos del sector privado al sector público, con detrimento del capital de trabajo de las empresas; se debatía la conveniencia del sistema para los trabajadores, tanto en términos de seguridad y oportunidad en el pago del auxilio, como desde el punto de vista económico, pues inicialmente se pensaba congelar cada año la cesantía, reconociendo en cambio un interés del 8% anual.

A estas objeciones se respondió advirtiendo la conveniencia de estimular el ahorro y de encauzarlo conforme a las prioridades de desarrollo del país; se indica asimismo la ventaja que representaba para los empleadores la congelación anual de las cesantías y para los trabajadores la percepción de un interés; en fin, se buscaron fórmulas para eliminar la preocupación relativa al grado de intervención estatal en la economía.

También se discutió en aquella época, con mucho ardor, si era conveniente la creación de un sólo fondo o de varios fondos regionales; los amigos de los fondos múltiples veían en ellos una garantía para la descentralización; los partidarios del fondo único lo estimaban más saludable para un desarrollo regional equilibrado, pues se evitaba que los recursos de las distintas zonas, concentrados en fondos independientes, mantuvieran el desequilibrio que hoy se observa en la riqueza y prosperidad de las distintas regiones del país.

Estas polémicas, interesantes desde luego para aclarar distintos aspectos y para adoptar, dentro de un régimen democrático como el nuestro, determinación tan importante, dilató, sin embargo, la discusión del proyecto de ley en el Congreso Nacional. Optó entonces el Ejecutivo por la creación del Fondo Nacional de Ahorro para empleados ofi-

ciales, a fines de 1968, con base en las facultades extraordinarias para reformar la administración pública, que le había conferido el Congreso.

La actual administración insistió en el proyecto de ley, introduciéndole algunas modificaciones, entre las cuales se contaba la sustitución de un fondo único por fondos regionales. El proyecto se debatió en la comisión tercera del Senado de la República, y aunque tuvo ponencia favorable, no se convirtió en ley.

Así las cosas, vino la decisión de la Corte Suprema de Justicia, que declaró inexecutable la Ley 33 de 1971, por considerar que las disposiciones sobre ahorro eran de la exclusiva competencia del gobierno nacional, en virtud del numeral 14 de Art. 120 de la Constitución Nacional, proveniente de la reforma de 1968, en el cual se asignaba a aquél la facultad de "ejercer, como atribución constitucional propia, la intervención necesaria en el Banco de la República y en las actividades de personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado".

El Ejecutivo ya había interpretado la disposición transcrita en el mismo sentido, al expedir los decretos sobre corporaciones de ahorro y préstamo para vivienda.

#### A. Aspectos que se analizarán

De los antecedentes descritos en la sección anterior, puede concluirse que los principales aspectos a considerar en torno a los fondos regionales de capitalización son los siguientes:

1. Aspectos jurídicos - institucionales
2. Aspectos sociales
3. Aspectos económicos

### C. Aspectos jurídicos - Institucionales

El punto fundamental que se plantea en el campo legal es la competencia del Ejecutivo para dictar el Decreto 98 de 1973, orgánico de los fondos.

Dicho decreto se fundamentó en el numeral 14 del Art. 120 de la Constitución Nacional, antes transcrito. La facultad de intervención en las actividades de personas naturales o jurídicas, que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de fondos provenientes del ahorro privado, se ha interpretado en muy diversa forma.

La Corte Suprema de Justicia, al decidir sobre la constitucionalidad de la Ley 33 de 1971, otorgó un alcance muy amplio, que incluiría la regulación de todos los aspectos concernientes al ahorro nacional. Además, la Corte implicó que la facultad en referencia es exclusiva del Ejecutivo y que, por lo tanto, no puede ser ejercitada por ninguna de las restantes ramas del poder público, en particular, por el legislativo.

El gobierno nacional ha sustentado tesis similares, al expedir los decretos sobre corporaciones de ahorro y vivienda, según ya se anotó; y más recientemente, al sancionar el Decreto que se comenta.

Ciertamente, una interpretación amplia del numeral 14, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, daría base para la creación y organización de los fondos regionales, aunque no se concluiría necesariamente que la atribución fuera exclusiva del Ejecutivo.

De otra parte, está la opinión, muy respetable, de que el numeral 14 no admite una interpretación tan amplia como la que quiere dársele. Se argu-

menta, en favor de esta tesis, diciendo que una cosa es intervenir en las actividades de personas naturales o jurídicas que manejan ahorro privado, y otra muy distinta es crearlas, organizarlas y dictar las normas complementarias que aseguren su funcionamiento, normas que se proyectan en el campo laboral, en el tributario, en el comercial y a veces también en el bancario.

Con base en éstas y en otras consideraciones, se instauró demanda ante el Consejo de Estado para que anulara el Decreto sobre fondos regionales de capitalización, y se solicitó por los querellantes la suspensión provisional de algunas de las disposiciones del mismo; a esto último accedió el Magistrado Ponente, en cuanto se refiere a algunos artículos, citados al comienzo de la sección precedente. En la actualidad se tramita recurso de súplica contra dicha suspensión.

De las normas suspendidas, la más importante es el artículo 70., que dispone la liquidación mensual del valor de las cesantía y su consignación en el respectivo fondo regional, sistema que comenzaría a operar a partir del mes de mayo de 1973, plazo posteriormente ampliado hasta el mes de junio del mismo año, por el Decreto 165. Más adelante se harán algunas consideraciones sobre el efecto que una eventual anulación de este artículo podría traer sobre el monto de los recursos del fondo.

Las demás normas suspendidas, es decir, los artículos 43, 44 y el párrafo del 46, consagran algunas excepciones tributarias, que no son indispensables para el funcionamiento de los fondos.

Sobre el artículo 70 opinó el Consejo de Estado que debía suspenderse porque adiciona eventos no previstos en el Código Sustantivo del Tra-

bajo para liquidar el auxilio de cesantía; los restantes artículos fueron suspendidos porque a juicio del magistrado ponente, violaban el inciso segundo del artículo 79 de la carta fundamental, que reserva al Congreso Nacional disponer sobre exenciones tributarias.

Aparte de las consideraciones del Consejo de Estado, lo que en esencia se debate es el alcance de los poderes del Ejecutivo, frente al Legislativo, en una materia que incide profundamente en la vida económica de la nación, como es el ahorro de los particulares, su manejo e inversión. Se plantean así los temas de equilibrio de los poderes públicos, oportunidad de las medidas para promover rápida y vigorosamente el desarrollo nacional y grado de intervención del estado en la economía.

Se trata, pues, de un asunto que afecta las bases mismas de la concepción del estado y de los sistemas de gobierno; ella adquiere mayor complejidad en presencia del pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia sobre la Ley 33 de 1971 y la eventual discrepancia de criterio que con él pueda tener el Consejo de Estado. Si hubiere tal discrepancia, se plantearía el interrogante de a quién corresponde regular las materias relacionadas con el ahorro.

#### D. Aspectos sociales

Muchos serían los temas que podrían analizarse en materia social sobre el Decreto 98 de 1973 y normas complementarias. Entre ellos se cuentan el mayor o menor beneficio económico que derivarán los trabajadores del nuevo sistema, la participación que ellos tendrían en el manejo de los fondos, la celeridad en el pago del auxilio de cesantía conforme al nuevo régimen, la eficacia de los "bonos de fomento popular" para el avance de instituciones

cooperativas y comunitarias, y la conveniencia o inconveniencia del aporte que se prevé al banco de los trabajadores; además, algunos aspectos primordialmente económicos, como la distribución de recursos del fondo, según tamaño de las empresas, tienen también connotaciones sociales.

De todos ellos, se examinarán a continuación los dos primeros y al último se hará referencia al analizar los aspectos económicos de los fondos.

1.— *Ingreso de los trabajadores.*— La creación de los fondos regionales repercutirá favorablemente sobre los ingresos de la clase trabajadora. En efecto, el decreto orgánico dispone el reconocimiento de un interés del 9% anual sobre los saldos que el trabajador tenga a su favor en los respectivos fondos. Como ilustración, en el cuadro XII—1 se comparan los beneficios que el trabajador recibiría bajo el antiguo y bajo el nuevo sistema.

Suponiendo que un trabajador gane cien pesos mensuales en el año 1 y que su remuneración se incremente a razón de 9% anual<sup>1</sup>, devengaría un sueldo mensual de \$217, a finales del año 10; o sea que el valor de su cesantía ascendería a \$2.170. De acuerdo a la nueva reglamentación, la cesantía del trabajador pasa a un fondo, donde se le reconocen intereses anuales del 9%. La columna 4 nos indica el saldo acumulado; al final del año 10, el trabajador recibiría \$2.170 del fondo (en el ejemplo las sumas son iguales, por definición, bajo uno u otro sistema, ya que se ha tomado la misma tasa de aumento salarial). Adicionalmente, debido a que en el nuevo sistema la cesantía continúa liquidándose sobre el último sueldo, el trabajador recibiría \$651 al finalizar el

<sup>1</sup> La columna (1) también nos indica el valor de la cesantía anual, ya que ésta es igual a un salario mensual por año.

CUADRO XII - 1

## CESANTIA\*

\$

Año	Sueldo mensual (= cesantía anual)	Reajuste	Intereses 9% anual	Saldo acumulado
	(1)	(2)	(3)	(4)
1	100	117		100.00
2	109	108	9.00	218.00
3	119	98	19.62	356.62
4	129	88	32.09	517.71
5	141	76	41.41	700.12
6	154	63	63.01	917.13
7	168	49	82.54	1.167.67
8	183	34	105.09	1.455.76
9	199	18	131.00	1.785.76
10	217	0	160.70	2.169.47
Cesantía	2.170	651		2.169.47

\* Supone incrementos salariales de 9% anual, para fines ilustrativos.

año 10 (columna 2). En esta forma, la cesantía del trabajador, al cabo de 10 años, sería de \$2.821, 30% más que bajo el sistema antiguo.

2.— *Participación.*— Además de los beneficios pecuniarios, analizados en el numeral anterior, el nuevo decreto prevé la participación de los trabajadores en la administración de los fondos, e indirectamente, en la de las empresas, en las cuales los fondos adquieren acciones. En efecto, el decreto establece la participación de dos representantes de los trabajadores en las juntas directivas de cada uno de los fondos regionales (artículo 19) y de dos representantes en el Consejo Nacional Coordinador<sup>2</sup>. Estas representaciones, corresponden a una tercera parte de las mencionadas corporaciones, correspondiendo las dos restantes a igual número de representantes del gobierno y de los empleadores.

Respecto a la participación de los trabajadores en las empresas, ésta se daría a través de la adquisición de acciones de sociedades anónimas por parte de los fondos. Sin embargo, dicha participación sería limitada, ya que el decreto dispone que ningún fondo podrá tener más del 10% de sus inversiones en acciones o bonos de una misma sociedad anónima, y que las inversiones de un fondo no podrán representar más del 10% del capital pagado de una misma sociedad; en conjunto, los fondos no podrán tener más del 30% del capital pagado de una misma sociedad.

En resumen, salvo que surjan excesivos trámites burocráticos en la liquidación de cesantías o manejo ineficiente de los recursos por parte de los fondos, la clase trabajadora tenderá a beneficiarse con ellos.

### E. Aspectos económicos

Dentro de los aspectos económicos, conviene analizar, en primer término, el

<sup>2</sup> Decreto 265 de 1973, Artículo 2o.

tamaño del fondo, pues éste se liga estrechamente con los interrogantes de si el nuevo sistema generará ahorro adicional o si se limitará a una transferencia de recursos privados, que afecte el capital de trabajo de las empresas.

Antes de examinar dicho punto, caben algunas observaciones preliminares:

Si el sistema de liquidación parcial de las cesantías continúa en la práctica inalterado, puede ser escasa la contribución de los fondos en la creación de nuevo ahorro. En efecto, su capacidad para generar directamente ahorro adicional se ha justificado aduciendo que las liquidaciones parciales de cesantía van hoy, en muy alto porcentaje, a gastos de consumo, y que un régimen más adecuado de liquidación de dichas cesantías y de vigilancia de su inversión, a través de los fondos, llevaría esos recursos a inversiones productivas, o por lo menos, a construcción de viviendas. Este es un asunto que solamente podría analizarse a la luz del funcionamiento

de los fondos, pues las normas legales son claras en cuanto a las causas para liquidar parcialmente la cesantía, causas que se encaminan precisamente a la solución del problema de vivienda de los trabajadores: la dificultad radica en la no aplicación de tales disposiciones, debido, entre otras razones, a dificultades de índole práctica.

Al lado del tamaño de los fondos es interesante considerar su efecto sobre las empresas; la mayor o menor cantidad de recursos que podrá poner a disposición de éstas, según tamaño de las mismas y la distribución regional de los ahorros captados por los fondos.

1.— *Tamaño del fondo.*— En el cuadro XII-2 se presenta una estimación de lo que podría ser el volumen de recursos captados por los fondos regionales entre 1973 y 1977. Aunque, no se cuenta con un cálculo preciso del valor de las cesantías consolidadas a finales de 1972, según algunas estimaciones, éstas fluctúan entre \$3.400 y \$4.200 millones<sup>3</sup>. En las columnas (1)

CUADRO XII - 2  
TAMAÑO DEL FONDO  
\$

	Cesantías consolidadas		Cesantías en manos de particulares		Valor neto del fondo			
	(1) <sup>1</sup>	(2) <sup>2</sup>	(3)	(4)	a. (1-3)	b. (2-4)	c.	d.
1973	4.506	3.412	3.360	2.720	1.146	692	840	680
1974	5.227	3.958	2.520	2.040	2.707	1.918	1.680	1.360
1975	6.063	4.591	1.680	1.360	4.388	3.231	2.520	2.040
1976	7.033	5.326	840	860	6.143	4.646	3.360	2.720
1977	8.158	6.178	0	0	8.158	6.178	4.200	3.400

<sup>1</sup> Suponiendo que el valor de las cesantías consolidadas hasta 31 de diciembre de 1972 es de \$4.200 millones.

<sup>2</sup> Suponiendo que la cuenta anterior asciende a \$3.400 millones

<sup>3</sup> Según el Ministerio de Desarrollo Económico, se estimó que el monto de las cesantías consolidadas y no consolidadas en el sector manufacturero oscilaba entre \$1.700 y \$2.100 millones, en 31 de diciembre de 1972. Dado que la remuneración al

trabajo en este sector es aproximadamente igual a la del conjunto de los demás sectores que contribuirían a los fondos regionales (minería, comercio, comunicaciones, electricidad, gas, agua y financiero), el valor de las cesantías sería del orden de \$3.400 a \$4.200 millones.



y (2) se presenta el valor de las cesantías en el período indicado, partiendo de dichas sumas y estimando su crecimiento con base en una proyección del incremento de salarios durante los próximos cinco años. Las columnas (3) y (4) indican la cuantía de las cesantías en manos de las empresas; ambas se reducen de acuerdo a las anualidades que deberán consignar las empresas (en virtud de lo dispuesto por el artículo 6o. del Decreto 98 de 1973)<sup>4</sup> en \$840 y \$680 millones, respectivamente.

De acuerdo a lo anterior, el monto neto máximo de las cesantías captadas por los fondos regionales sería del orden de \$8.158 millones al cabo de cinco años y el mínimo sería de aproximadamente \$6.178 millones (columnas a y b).

Sin embargo, de anularse el artículo 7o. —hoy suspendido provisionalmente por el Consejo de Estado— que reglamenta la consignación mensual de las cesantías parciales causadas a favor de los trabajadores a partir de mayo de 1973, los recursos captados por los fondos se reducirían a las consignaciones anuales que hagan las empresas por concepto de las cesantías causadas hasta abril 30 de 1973. En tal caso, los fondos captarían entre \$3.400 y \$4.200 millones (de acuerdo a los montos iniciales supuestos), en un período de cinco años. (columnas c y d).

2.— *Efectos sobre las empresas.*— Otro aspecto interesante, y motivo de gran controversia, es el efecto que pueda tener el traslado de las cesantías sobre el capital de trabajo de las empresas. Aunque la información disponible no permite formular conclusiones

definitivas<sup>5</sup>, existe alguna evidencia parcial que sugiere un efecto relativamente moderado. En efecto según ya se indicó, el monto de las cesantías consolidadas y no consolidadas del sector manufacturero, hasta el 31 de diciembre de 1972, oscilaba entre \$1.700 y \$2.100 millones, cifra que, según fuentes del Ministerio de Desarrollo Económico, representa solamente entre el 8 y 9%<sup>6</sup> del capital de las empresas. Como el traslado debe hacerse en cinco cuotas anuales de igual valor, el impacto sobre el capital de trabajo de las empresas sería de 2%, en el primer año, cifra relativamente moderada, que eventualmente podría verse compensada por la financiación que los fondos mismos otorgarán a las empresas.

3.— *Distribución de los recursos financieros según tamaño de las empresas.*— El cuadro XII—3 muestra el destino de los recursos y la composición de las inversiones de los fondos:

Uno de los aspectos de mayor interés es el del posible efecto de los fondos sobre la democratización y descentralización del crédito. Utilizando el criterio de distribución de recursos, por tamaño de empresa, como medida de democratización del crédito, el efecto de los fondos, a primera vista, sería neutro. En efecto, tomando la posible contribución a los fondos por parte de la pequeña y mediana industria y de la

<sup>5</sup> Por ejemplo, se ignora el monto real de las cesantías consolidadas y no consolidadas hasta el 31 de diciembre de 1972, especialmente el de los sectores no manufactureros que contribuirán al fondo. Además, el artículo 7o., que establece la liquidación mensual de las cesantías parciales causadas, se encuentra suspendido por el Consejo de Estado. La decisión que se adopte naturalmente afectará el valor de los fondos.

<sup>6</sup> El cálculo se basó en una muestra de 2.000 sociedades controladas por la Superintendencia del ramo, y su constatación para la pequeña y mediana empresa con base en cifras de la Corporación Financiera Popular.

<sup>4</sup> Este artículo prevé el traslado a los fondos, en cinco cuotas anuales iguales, de las cesantías causadas hasta abril 30 de 1973.

CUADRO XII - 3  
DESTINO Y COMPOSICION DE  
INVERSIONES

Concepto	Porcentaje de recursos
Pago de cesantías	10% (mínimo)
Bonos Corporación Financiera Popular	0-10%
Bonos Instituto de Fomento Industrial	0-20%
Bonos de "Fomento Popular"	0-15%
Acciones y bonos de sociedades anónimas, y compra de inversiones de otros fondos regionales	0-45%

Fuente: Decreto 098 de 22 de enero de 1973.

gran industria, con base en su respectiva participación en el total de salarios pagados,<sup>7</sup> se observa que el primer grupo contribuía con el 28% de los recursos y la gran industria con el 72%<sup>8</sup>. Por otra parte, observando la distribución de los recursos de los fondos, de acuerdo al cuadro XII-3, puede deducirse que el destino de los dedicados a inversión (excluyendo el primer rubro -- pago de cesantías) sería aproximadamente la siguiente:

a) La pequeña y mediana industria recibiría aproximadamente el 28% de los recursos invertibles,<sup>9</sup> suponiendo

que los recursos invertidos en bonos de la Corporación Financiera Popular y en bonos de Fomento Popular se destinaran principalmente a dichas industrias.

b) Suponiendo que la totalidad de los recursos asignados a la adquisición de bonos del IFI y de acciones y bonos emitidos por sociedades anónimas inscritas en las bolsas de valores se encauce a grandes empresas, éstas recibirían aproximadamente 72% de los recursos invertibles.

De lo anterior se deduce que la asignación de recursos a través de los fondos regionales tendría un efecto neutro sobre su redistribución entre la pequeña y mediana, y la gran industria.

4.- *Distribución regional de los fondos.*— Respecto a la asignación geográfica de los recursos, el hecho de que los ahorros de cada fondo provengan de las regiones adscritas al mismo, no permite prever un efecto redistributivo a nivel interregional, a menos, que los fondos regionales adquieran inversiones de unos y otros (Artículo 9o., numeral g. del decreto orgánico). Sin embargo, de mantenerse las pautas tradicionales en la asignación geográfica del crédito, es probable que, dentro de una misma región, las empresas situadas en departamentos o ciudades secundarias se coloquen en desventaja frente a empresas localizadas en las ciudades o departamentos más importantes.

En el cuadro XII-4 se presenta el tamaño aproximado de cada fondo regional, con base en la participación de los distintos departamentos adscritos a cada uno, dentro del monto total de remuneración a los asalariados en el país.

<sup>7</sup> En la determinación de pequeña, mediana y gran industria se utiliza la definición tradicional del DANE, basada en el número de empleados; de acuerdo a esta definición, la pequeña y mediana industria se define como aquella que emplea entre 5 y 99 trabajadores y la gran industria como aquella que emplea 100 trabajadores o más.

<sup>8</sup> Cifras calculadas con base en salarios pagados por tamaño de empresa en la Encuesta Industrial del DANE de 1968.

<sup>9</sup> Los recursos invertibles equivaldrían al 90% del total de recursos del fondo, ya que el 10% debe mantenerse líquido para atender el pago de cesantías.



CUADRO XII - 4  
DISTRIBUCION DE RECURSOS  
ENTRE FONDOS REGIONALES

<u>FONDO</u>	<u>Participación en remuneración %</u>	<u>Tamaño del Fondo en 1973<sup>2</sup> (\$ millones)</u>
Región Costa Atlántica	11.2	128.4
Región nor-occidental	31.4	359.8
Región sur-occidental	19.8	226.9
Región central	31.7	363.3
Región oriental	5.7	65.3

<sup>1</sup> Suponiendo que el valor neto del fondo en 1973 es de \$1.146 millones (ver cuadro XII-2)

<sup>2</sup> El cálculo se basó en la encuesta industrial de 1968, del DANE