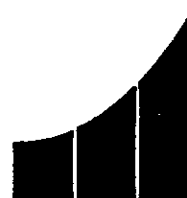


FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



**LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y  
CREDITO EN COLOMBIA:  
INTERMEDIACION FINANCIERA PARA  
SECTORES POPULARES**

(Informe final)

**FEDESARROLLO**

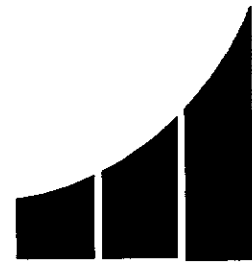
**Bogotá, Noviembre de 1992**

**LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y  
CREDITO EN COLOMBIA:  
INTERMEDIACION FINANCIERA PARA  
SECTORES POPULARES**

(Informe final)

**FEDESARROLLO**

**Bogotá, Noviembre de 1992**



FEDESARROLLO

# **LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO EN COLOMBIA: INTERMEDIACION FINANCIERA PARA SECTORES POPULARES\***

**Rafael Vesga  
Eduardo Lora**

*\* Los autores desean agradecer su valiosa colaboración a la Dra. Gloria Almeyda de ÊDUCONAL, al DANCOOP, por permitirnos el acceso a su base de datos . Asi como a Sandra Zuluaga por la edicion del informe final.*

**Bogotá, Noviembre de 1992**

# CONTENIDO

I. INTRODUCCION	1
II. LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO EN EL MUNDO	3
A. Definición	3
B. Perspectiva internacional	5
C. Las cooperativas de ahorro y crédito y la provisión de servicios financieros a sectores no atendidos	6
III. DESARROLLO DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO EN COLOMBIA	10
A. El surgimiento del movimiento cooperativo	10
B. La búsqueda de la integración	12
C. La ampliación de la base de captaciones	13
D. La ley 79/88	15
IV. EL ESTADO ACTUAL DEL COOPERATIVISMO DE AHORRO Y CREDITO EN COLOMBIA	18
A. Dimensión	18
B. Comportamiento financiero de un conjunto de cooperativas	20
1. Cooperativas abiertas vs. cooperativas cerradas	20
2. Dinamismo	22
3. Estructura Financiera	22
4. Eficiencia	23
5. Rentabilidad	23
6. Riesgo	24
C. Factores de éxito en la gestión de las cooperativas de ahorro y crédito abiertas	25
1. La decisión de convertirse en cooperativa abierta	25
2. La búsqueda de sectores tradicionalmente desatendidos por el sistema financiero	25
3. El ofrecimiento de servicios a los usuarios	27
V. PERSPECTIVAS	30
A. Cooperativas grandes vs. pequeñas	30
B. La estrategia de expansión	31
C. Los límites de la diversificación	32
D. Modernización administrativa	32
E. La difusión de información sobre el trabajo de las cooperativas	33
F. La regulación	34
VI. EL POTENCIAL DE DESARROLLO DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO EN COLOMBIA	35
A. El contexto internacional	35
B. El sector cooperativo como parte del sistema financiero	35
C. El nivel de desarrollo regional del cooperativismo	37
D. El potencial de desarrollo regional de las cooperativas de ahorro y crédito	39
VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	42

## GLOSARIO

<b>Sector Cooperativo</b>	El sector cooperativo colombiano está compuesto por las cooperativas, los fondos de empleados, las asociaciones mutuales, los grupos precooperativos, los organismos cooperativos de grado superior y las instituciones auxiliares del cooperativismo.
<b>Cooperativa</b>	Empresa asociativa sin ánimo de lucro, en la cual los trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente los aportantes y los gestores de la empresa, creada con el objeto de producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes o servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general.
<b>Fondos de empleados</b>	Asociaciones de empleados que se constituyen en una empresa para estimular el ahorro y facilitar el acceso al crédito, en efectivo o en especie, a los empleados.
<b>Asociaciones mutuales</b>	Asociaciones de personas sin distinción de raza, religión, ideología, política, nacionalidad o profesión, constituidas con el objeto de ayudarse mutuamente a través de la prestación de servicios de salud, defunción y recreación, entre otros, sin fines de lucro.
<b>Grupos precooperativos</b>	Asociaciones de personas que se organizan con fines cooperativos sin ánimo de lucro y que, debido a ciertas limitaciones, tienen el propósito de evolucionar hacia una cooperativa formal en un lapso de tiempo máximo de cinco años.
<b>Cooperativas de primer grado</b>	Entidades cooperativas cuyos asociados son personas.
<b>Organismos cooperativos de grado superior</b>	Entidades de segundo y tercer grado constituidas con el fin de agrupar a las cooperativas de primer grado, así como los fondos de empleados y las asociaciones mutuales, en ligas, uniones, asociaciones, federaciones o centrales.
<b>Instituciones auxiliares del cooperativismo</b>	Son instituciones creadas por los organismos cooperativos, orientadas exclusivamente al desarrollo de actividades de apoyo o complementación de su objeto social.
<b>Cooperativas de Ahorro Crédito</b>	En este grupo se reúnen todas las entidades cooperativas cuya actividad principal es eminentemente financiera, a través de la captación de ahorros y la concesión de préstamos.
<b>Cooperativas multi-activas</b>	Son parte de las cooperativas de ahorro y crédito pero no se dedican exclusivamente a la actividad financiera sino que, también realizan actividades de comercialización, consumo y capacitación, entre otras.
<b>Cooperativas abiertas</b>	Dentro de las cooperativas de ahorro y crédito, éstas son las que captan recursos tanto a través de aportes como de instrumentos de captación al público, como depósitos de ahorro y certificados de ahorro a término.
<b>Cooperativas cerradas</b>	Dentro de las cooperativas de ahorro y crédito, son aquellas que mantienen el criterio según el cual los miembros y usuarios de la cooperativa deben tener una vinculación común a través de su sitio de trabajo, su profesión, etc.
<b>CAS</b>	Captación de Ahorro Social. Programa desarrollado por UCONAL en los años ochenta para ampliar la base de captaciones.

## **LISTA DE SIGLAS**

<b>DANCOOP</b>	Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas
<b>UCONAL</b>	Unión Cooperativa Nacional
<b>COOPDESARROLLO</b>	Central Cooperativa de Crédito y Desarrollo Social
<b>FINANCIACOOP</b>	Instituto Nacional de Desarrollo y Financiamiento Cooperativo
<b>COOPCENTRAL</b>	Cooperativa Central de Promoción Social
<b>COOMEVA</b>	Cooperativa Médica del Valle y de Profesionales de Colombia
<b>CUPOCREDITO</b>	Cooperativa Unión Popular de Crédito
<b>COOPSIBATE</b>	Cooperativa de Ahorro y Crédito de Sibaté
<b>DONMATIAS</b>	Cooperativa de Ahorro y Crédito Don Matías
<b>SOLIDARIOS</b>	Cooperativa Financiera Solidarios
<b>COCICOINPA</b>	Cooperativa Financiera de CICOLAC e INPA (actualmente Nestlé)
<b>COOEMSAVAL</b>	Cooperativa de Ahorro y Crédito de Empleados de la Salud del Valle
<b>JOHN F. KENNEDY</b>	Cooperativa de Ahorro y Crédito John F. Kennedy
<b>COOTRASOFASA (CONFIAR)</b>	Cooperativa de Trabajadores de SOFASA
<b>TRABAJADORES DE CARVAJAL</b>	Cooperativa de trabajadores de Carvajal
<b>TRABAJADORES DE PROPAL</b>	Cooperativa de trabajadores de Propal
<b>COASMEDAS</b>	Cooperativa de la Asociación Médica Sindical Colombiana
<b>CODEMA</b>	Cooperativa del Magisterio del Distrito
<b>TUBOS MOORE</b>	Cooperativa de Trabajadores de Tubos Moore

# **LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO EN COLOMBIA: INTERMEDIACION FINANCIERA PARA SECTORES POPULARES**

## **I. INTRODUCCION**

Las cooperativas de ahorro y crédito colombianas constituyen un conjunto heterogéneo, compuesto por más de mil entidades<sup>1</sup>. Dentro de este grupo es posible encontrar desde organizaciones informales que permanecen inactivas la mayor parte del tiempo, hasta instituciones que por su tamaño, profesionalismo en la gestión financiera y agresividad en el mercado, son comparables a los bancos. En particular, un número relativamente reducido, pero importante, de cooperativas de ahorro y crédito ha obtenido elevadas tasas de crecimiento en sus operaciones, ha desarrollado un conjunto de productos financieros atractivos y modernos, y desempeña ya un papel destacado dentro del panorama de los intermediarios financieros del país.

Dentro de este conjunto de entidades cooperativas de ahorro y crédito, las de segundo grado han sido líderes en el desarrollo del cooperativismo financiero<sup>2</sup>. Sin embargo, este estudio está orientado en particular hacia las cooperativas de primer grado dado el potencial que tienen para consolidar un sector financiero cooperativo conformado por un grupo heterogéneo de entidades, tanto por su naturaleza como por los servicios que prestan. En particular, al interior de este grupo de entidades existen unas exclusivamente dedicadas a actividades financieras junto con otras, llamadas multiactivas, que además de realizar este tipo de actividades llevan a cabo otras como la comercialización o la asistencia técnica, entre otras.

Hasta ahora, el crecimiento de las cooperativas de ahorro y crédito colombianas ha ocurrido casi al margen, con un reducido despliegue publicitario, dentro de áreas geográficas limitadas y con una baja coordinación de esfuerzos entre las propias entidades. De otra parte, las cooperativas no han estado sujetas a una vigilancia tan cercana de parte de las autoridades como la que han tenido otros intermediarios financieros. Esto se explica porque tradicionalmente se ha considerado que su actividad es menos importante que la de los demás intermediarios; porque el elevado número de entidades que

---

<sup>1</sup> De acuerdo con la información suministrada por el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, Dancoop.

<sup>2</sup> Las entidades de segundo grado, que a su vez junto con las de tercer grado conforman los organismos cooperativos de grado superior, integran las cooperativas en ligas, uniones, asociaciones, federaciones o centrales. Los organismos de grado superior financieros son UCONAL, FINANCIACOOP, COOPDESARROLLO, COOPCENTRAL. Adicionalmente, existen otro tipo de entidades como Seguros UCONAL, Seguros La Equidad, Fondo de Cesantías Invertir y Fondo de Garantías Fomentar.

componen al sector hace difícil el establecimiento de mecanismos de vigilancia y control para todas ellas; y porque la agencia estatal encargada de vigilarlas, el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas (Dancoop) no tiene las capacidades organizacionales indispensables para realizar esta tarea.

Por estas razones, la información que existe respecto a la actividad de las cooperativas es en general fragmentaria y atrasada. Son relativamente pocas las personas que, estando por fuera de la actividad del cooperativismo, tienen una idea clara de lo que ocurre en el sector. El reciente desarrollo de las entidades cooperativas de ahorro y crédito puede resultar sorprendente, incluso para muchos observadores experimentados del sector financiero.

Las cooperativas de ahorro y crédito están demostrando que tienen grandes posibilidades como intermediarios financieros. Como consecuencia de un conjunto de reformas legislativas introducidas en la década de los 80 y de la aplicación de una nueva orientación estratégica en la gerencia de las entidades (cambios que se tradujeron en la aplicación de nuevas políticas de captación y colocación de recursos) un grupo de cooperativas de ahorro y crédito ha logrado tasas de anuales de crecimiento en sus activos cercanas al 70% anual en el último lustro. Los niveles de capital y reservas obtenidos por ciertas entidades de este grupo superan los que muestran muchos intermediarios financieros tradicionales, incluyendo bancos y corporaciones financieras.

En algunos países, estas cooperativas han sido actores de importancia en la captación de ahorro y suministro de crédito a aquellos sectores que tienden a mantenerse por fuera del sistema financiero formal, a causa de los niveles de ingreso relativamente bajos de las personas y a su carencia de familiaridad con las prácticas financieras. Las cooperativas han tenido una función crucial en la ampliación de la base de captación de ahorros; en la irrigación de estos recursos a través del crédito hacia las clases medias y bajas; y en la organización de estos grupos de personas en unidades productivas eficaces.

En Colombia, aunque el cooperativismo de ahorro y crédito existe desde los años 30 aproximadamente, su actividad en la intermediación financiera se mantuvo dentro de límites muy estrechos hasta la década de los años 80. Sólo a partir de la década del sesenta aparecen las primeras cooperativas de ahorro y crédito como tales, promovidas por UCONAL. De tal manera que la expansión de las cooperativas de ahorro y crédito es un proceso relativamente reciente en nuestro país.

El presente documento examina la evolución de las cooperativas de ahorro y crédito en Colombia. El objetivo es estudiar las características fundamentales de las cooperativas de ahorro y crédito en el país, establecer indicadores sobre el tamaño y tendencias de su actividad, y analizar los temas que deberán ocupar el lugar central en la agenda del sector durante la presente década. La aspiración es realizar un aporte útil a la construcción de la necesaria base de información y análisis sobre el sector cooperativo de ahorro y crédito.

La primera sección es esta introducción. En la segunda se ofrece una breve visión de las cooperativas de ahorro y crédito en el mundo, describiendo su actividad y presentando algunas cifras que servirán para dar un orden de magnitud en cuanto al potencial de desarrollo de estas instituciones. Asimismo, se plantean las posibilidades que tienen estas organizaciones como mecanismos que captan ahorro y entregan crédito en sectores a los cuales no llegan otros intermediarios financieros más tradicionales.



La tercera sección presenta los antecedentes del desarrollo del cooperativismo de ahorro y crédito en Colombia, la construcción del marco legal que regula su actividad y la evolución de las ideas que han impulsado al sector. La cuarta sección evalúa la actividad reciente de las cooperativas de ahorro y crédito colombianas, con base en las cifras disponibles, y analiza las pautas centrales que han permitido el rápido crecimiento de un grupo de cooperativas desde la década anterior. Finalmente, en las dos últimas secciones se presentan los temas que serán prioritarios para el cooperativismo de ahorro y crédito en lo que queda de la presente década.

## II. LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO EN EL MUNDO

### A. Definición

Una cooperativa de ahorro y crédito es una asociación dedicada a ofrecer servicios financieros de ahorro y préstamo. La fuente del capital de la cooperativa es el aporte periódico que realiza cada uno de sus miembros a un fondo común. Dicho fondo, incrementado con los ingresos provenientes de los pagos por préstamos pasados, se emplea para conceder préstamos en forma permanente a los asociados.

Es necesario que la entidad cumpla además con otras condiciones para ser considerada como cooperativa de ahorro y crédito. De acuerdo con el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito, “por cooperativa de ahorro y crédito se entiende una organización financiera cooperativa sin ánimo de lucro, cuyos propietarios son sus propios socios<sup>3</sup>, quienes la rigen de acuerdo con principios democráticos. Tiene por finalidad fomentar el ahorro, usar los fondos mancomunados para conceder préstamos y brindar otros servicios afines a los asociados y a sus familias. La cooperativa de ahorro y crédito hace parte de un sistema financiero cooperativo”<sup>4</sup>

El modelo más elemental y popular en el mundo es la asociación rotatoria de ahorro y crédito, conocida en la literatura académica como RoSCA (Rotating Savings and Credit Association)<sup>5</sup>. En este modelo, los aportes fijos de los miembros arrojan una suma mensual que se entrega por sorteo a alguno de ellos. Cuando cada uno de los miembros ha recibido el préstamo que le corresponde, la organización se desactiva o se reorganiza para repetir el ciclo.

Los distintos tipos de cooperativas de ahorro y crédito que existen en el mundo constituyen variaciones de este esquema básico, incluyendo a las entidades cuya operación es tan compleja como la de cualquier intermediario financiero moderno. Pueden tener diferencias en los criterios que aplican respecto a temas como la adhesión de nuevos miembros, o el manejo de las tasas de interés, entre otros. Sin embargo, mantienen como elementos distintivos la concentración de su trabajo en la actividad financiera (frente a otras actividades); la existencia de los aportes de los asociados; la entrega de préstamos a los miembros; el manejo democrático, en el cual la autoridad se establece por libre elección entre los asociados de acuerdo con la regla “un miembro-un voto”, sin importar la

---

<sup>3</sup> A lo largo del trabajo para referirse a los socios de las cooperativas se hará uso del término “asociado” que es el que actualmente utiliza la ley cooperativa en Colombia.

<sup>4</sup> Citado en Giraldo, Octavio. “Principios Operacionales de las Cooperativas de Ahorro y Crédito”. Ponencia presentada en la Convención Financiera Cooperativa 1988.

<sup>5</sup> Von Pischke, J.D. “Finance at the Frontier. Debt Capacity and the Role of Credit in the Private Economy” The World Bank, Washington, D.C. 1991. En Colombia este tipo de cooperativas se conoce como “Natilleros” o de ahorro para destinación específica (por ejemplo para navidad).

magnitud de los aportes de cada uno; y el hecho de ser organizaciones sin ánimo de lucro, cuyo objetivo principal es prestar servicios a los asociados. Estas características las diferencian claramente de los demás intermediarios financieros (bancos, corporaciones financieras, etc), para quienes el principal objetivo es obtener las máximas utilidades posibles con el fin de acrecentar el valor de la propiedad de los accionistas.

Las versiones modernas de las cooperativas de ahorro y crédito tienen su origen en Europa, particularmente en Alemania, en el Siglo XIX. Friedrich Raiffeisen, un funcionario del servicio público de la Provincia del Rin, desarrolló a partir de 1847 un modelo de organización cooperativa que recogía recursos de sus asociados para realizar tanto servicios de préstamo de dinero como de aprovisionamiento y venta de bienes que eran importantes para los asociados campesinos (comida, materias primas, etc). Esta experiencia sirvió como base a la mayoría de las cooperativas rurales de crédito que existen hoy en el mundo. En el área urbana el pionero fue Hermann Schulze-Delitzch, también en Alemania, cuyo trabajo se desarrolló aproximadamente en la misma época y se concentró en las operaciones financieras de ahorro y préstamo. Su base de asociados estaba conformada por pequeños industriales y trabajadores urbanos.

Curiosamente, ninguna de las entidades creadas como consecuencia de estas iniciativas incluía la palabra “cooperativa” en su nombre. Las entidades promovidas por Raiffeisen se denominaron “cajas de préstamos”, y las de Schulze-Delitzch fueron conocidas como “bancos populares”.

Estos modelos fueron copiados después en otros países. En Italia, Luigi Luzzati introdujo las cooperativas urbanas con el nombre de “bancos populares”, y Leone Wollemborg hizo lo mismo en el caso de las organizaciones rurales con las llamadas “cajas rurales”. En Canadá, el principal promotor fue Alphonse Desjardins, con las “cajas populares”. En Inglaterra, Irlanda y Estados Unidos las cooperativas de ahorro y crédito se han desarrollado como uniones de crédito (“credit unions”). En la mayoría de países de América Latina estas entidades son conocidas como cooperativas de ahorro y crédito. En México se conocen con el nombre de cajas populares.

El desarrollo de las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina ocurrió impulsado por varias fuerzas distintas. Una de las más importantes fue los inmigrantes europeos, que trajeron la idea de sus países de origen, la Iglesia Católica, los sindicatos y los esfuerzos de la Alianza para el Progreso en la década de los años 60. Esta última, con el apoyo de la Asociación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Estados Unidos (CUNA Inc.) y de la Compañía de Seguros de CUNA (CUNA Mutual), fomentaron el desarrollo del cooperativismo de ahorro y crédito en la región. Actualmente, existe la Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito (COLAC), la cual agrupa la mayoría de instituciones nacionales del sector financiero cooperativo.

En la mayoría de los casos, las cooperativas fueron creadas para atender las necesidades de la clase trabajadora urbana y por ello, hasta la actualidad, en los países de la región el cooperativismo de ahorro y crédito es un fenómeno predominantemente urbano. Únicamente en Uruguay se desarrolló una red de instituciones rurales dentro de la tradición Raiffeisen de Alemania<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Poyo, Jeffrey. “Competencia, Administración de Riesgo y Fortalecimiento Institucional en las Cooperativas de Ahorro y Crédito” Departamento de Economía Agrícola y Sociología Rural. Ohio State University. Exposición en el Seminario de Cooperativismo de Ohio State University y US-AID, Santo Domingo, Febrero de 1992.

**CUADRO 1**  
**SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERATIVAS DE CREDITO - 1989 1/**

<i>CONFEDERACIONES</i>	<i>NUMERO DE COOPERATIVAS</i>	<i>NUMERO DE SOCIOS</i> <i>Millones</i>	<i>ACTIVOS</i> <i>Millones de dólares</i>
ACCOSCA (Confederación de Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito de Africa) 2/	4.686	2,3	450,1
ACCU (Confederación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Asia)	12.378	4,8	5.514,0
AFCUL (Federación Australiana de Cooperativas de Ahorro y Crédito)	383	2,9	6.958,0
CCCU (Confederación Caribeña de Cooperativas de Ahorro y Crédito)	470	0,8	610,1
COLAC (Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito)	2.365	3,6	954,4
CUCC (Central Cooperativa de Crédito del Canadá) 3/	1.186	3,9	26.171,7
CUNA (Asociación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito de los Estados Unidos)	13.035	55,7	199.821,1
Ligas Independientes	905	1,2	1.672,2
Miembros Asociados 4/	6.165	11,1	160.560,1
<b>Total</b>	<b>41.573</b>	<b>86,3</b>	<b>402.711,7</b>

1/ Solo incluye a las instituciones miembros del Consejo Mundial de Cooperativas de Crédito

2/ No incluye Nigeria

3/ Antes Sociedad Canadiense de Crédito Cooperativo

4/ Incluye al Grupo CUMIS, Grupo de Seguros CUNA Mutual, Finafrica y International Union Raiffeisen

Fuente: Estadísticas Internacionales de Cooperativas de Crédito 1990

## B. Perspectiva Internacional

De acuerdo con datos del Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito, a nivel mundial solo teniendo en cuenta las organizaciones que pertenecen a este consejo, para 1989 se contabilizaron 86 millones de asociados en 41,573 cooperativas que movilizaron US\$402,711 millones en activos y US\$342,902 millones en ahorros (Cuadro 1).

El cuadro 2 permite obtener un orden de magnitudes respecto a la importancia del cooperativismo de ahorro y crédito en diferentes países. Aparecen allí datos sobre las principales variables dentro de la actividad de las cooperativas: aportes de los asociados, reservas, activos, préstamos, número de asociados y número de cooperativas. Dicha información, cuya fuente original son los estados financieros de las entidades, es suministrada por el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito y corresponde solamente a los datos que envían los organismos afiliados en cada país. Si bien esta información no puede ser completa, e incluso es de esperar que incluya distorsiones que afecten la posición de países particulares, a nivel internacional se acepta que el Consejo Mundial es la fuente más autorizada sobre el tema.

En el caso de Colombia las cifras del cuadro 2 no son iguales a las que aparecen en otras secciones del trabajo, pues mientras que aquí se toman las cifras del Consejo Mundial, suministradas por la entidad colombiana afiliada, en las otras secciones se utilizan las cifras del Dancoop. Con el fin de mantener la consistencia de las fuentes de información dentro del cuadro 2, en esta sección se utiliza exclusivamente la información del Consejo.

Estas cifras permiten aclarar algunos aspectos relevantes relacionados con el entorno internacional del cooperativismo de ahorro y crédito y con la posición que Colombia ocupa en él.

El cooperativismo es un instrumento útil para llevar el ahorro y crédito hacia los sectores menos favorecidos de la población, pero esto no implica que sea predominantemente un recurso de los países menos desarrollados. Por el contrario, la importancia del cooperativismo de ahorro y crédito en los países del tercer mundo es muy inferior a la que éste tiene en los países desarrollados. Esto se confirma si se comparan los indicadores de penetración (número de asociados/población total) que aparecen en el Cuadro 2. Mientras para países desarrollados como Estados Unidos, Canadá y Australia estos índices son de 22%, 15% y 17%, respectivamente, en los países de América Latina, a excepción de Ecuador este índice no supera el 4%.

De otra parte, no existe una relación unívoca entre el tamaño de un país y el de su sector cooperativo de ahorro y crédito. Dentro de América Latina, estas cooperativas han encontrado su mayor desarrollo en países relativamente pequeños. En algunas naciones que tienen menor desarrollo relativo que Colombia es posible encontrar una mayor penetración que la existente en nuestro país. En Ecuador hay una cooperativa por cada 22.000 personas, en Bolivia una por cada 42.000, en Costa Rica una por cada 54.000, mientras en México la relación es de una cooperativa por cada 380.000 personas y en Colombia hay una por cada 141.000 personas. Aunque es pertinente tener en cuenta que la afiliación por país al Consejo Mundial de Cooperativas, del cual proviene la información, afecta el índice de penetración.

En cuanto al tamaño de las cooperativas, la posición de Colombia es también intermedia en el contexto latinoamericano. En nuestro país se tiene un promedio de 1.276 asociados por cooperativa, mientras que en Uruguay el promedio es de 4.174, en Costa Rica de 2.200 y en Ecuador de 1.700. Entre tanto, en Estados Unidos el promedio es de 4.272 y en Canadá de 3.300.

**CUADRO 2**  
**COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO EN EL MUNDO AFILIADAS AL**  
**CONSEJO MUNDIAL DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO (WOCCU)**  
**ALGUNOS INDICADORES Y PAISES SELECCIONADOS-1989**  
**US\$ MILES**

<i>Pais</i>	<i>Numero de coops.</i>	<i>Numero de Asociados</i>	<i>Numero de asoc./ Poblacion Total %</i>	<i>Promedio asoc. por coop.</i>	<i>Ahorros</i>	<i>Reservas</i>	<i>Prestamos</i>	<i>Prestamos/ Ahorros+ Reservas (%)</i>	<i>Ahorros+ Reservas/ PIB x 1000</i>
<b>AMERICA LATINA Y EL CARIBE</b>									
Jamaica	84	355.953	15	4.238	85.090,2	4.391,0	79.951,3	89	23
Trinidad & Tobago	136	271.000	23	1.993	273.176,5	24.549,6	238.059,0	80	63
Argentina	24	100.000	0	4.167	86.480,6	N/A	30.755,1	36	1
Bolivia	169	159.843	2	946	12.207,3	N/A	23.742,1	194	3
Brazil	363	399.189	0	1.100	6.394,2	N/A	7.993,6	125	0
Colombia (a)	228	291.000	1	1.276	86.761,4	3.068,4	72.081,6	80	2
Costa Rica	52	114.600	4	2.204	40.659,6	938,7	38.674,4	93	7
Dominican Republic	67	69.840	1	1.042	7.244,7	N/A	N/A	0	1
Ecuador	467	836.679	8	1.792	46.982,1	2.588,6	N/A	0	5
El Salvador	47	21.775	0	463	14.096,8	498,4	11.534,2	79	3
Guatemala	52	95.758	1	1.842	11.357,5	961,9	9.316,4	76	2
Honduras	84	76.026	1	905	75.931,5	2.900,0	70.620,9	90	33
Mexico	225	397.773	0	1.768	122.246,9	2.039,5	135.797,5	109	1
Nicaragua	24	5.408	0	225	80,1	0,8	57,7	71	
Panama	165	96.552	4	585	85.555,6	7.069,9	60.617,4	65	20
Paraguay	59	68.574	2	1.162	19.983,9	1.760,4	24.038,4	111	4
Peru	306	765.836	4	2.503	35.696,5	1.668,5	24.738,4	66	1
Uruguay	33	137.730	4	4.174	7.876,6	450,0	10.020,0	120	1
<b>ASIA</b>									
Bangladesh	24	21.606	0	900	1.321,7	60,1	1.204,2	87	0
Hong Kong	49	23.563	0	481	27.254,1	1.351,4	22.927,3	80	0
India	730	354.707	0	486	68.126,1	N/A	63.431,3	93	0
Indonesia	1.489	194.728	0	131	9.954,8	633,5	11.368,9	107	0
Japan	52	7.514	0	145	4.015,1	569,6	1.792,3	39	0
Korea	1.315	1.891.014	4	1.438	4.537.689,8	72.675,9	3.749.952,5	81	20
Malaysia	310	20.000	0	65	3.072,4	122,2	2.665,2	83	0
Papua New Guinea	40	95.000	2	2.375	132.234,7	3.620,1	91.065,6	67	42
Philippines	407	48.779	0	120	19.881,7	1.819,1	20.159,7	93	0
Sri Lanaka	6.865	684.078	4	100	12.567,9	N/A	12.061,2	96	0
Thailand	759	1.384.069	2	1.824	13.701,5	1.267,0	25.682,6	172	0

**CUADRO 2 (Continuación)**

<i>Pais</i>	<i>Numero de coops.</i>	<i>Numero de Asociados</i>	<i>Numero de asoc./ Poblacion Total %</i>	<i>Promedio asoc. por coop.</i>	<i>Ahorros</i>	<i>Reservas</i>	<i>Prestamos</i>	<i>Prestamos/ Ahorros+ Reservas (%)</i>	<i>Ahorros+ Reservas/ PIB x 1000</i>
<b>AFRICA</b>									
Benin	13	4.975	0	383	1.557,9	221,0	434,4	24	1
Botswana	10	5.109	0	511	1.889,9	20,1	1.824,3	96	1
Burika Faso	67	10.971	0	164	1.266,7	79,6	661,8	49	0
Camerun	249	74.973	1	301	42.044,9	2.795,1	25.729,5	57	4
Cote d'Ivoire	78	12.372	0	159	1.809,8	196,7	1.147,3	57	0
Etiopia	484	118.037	0	244	33.313,7	1.942,0	33.736,6	96	6
Ghana	146	56.820	0	389	2.135	62,8	1.724,3	78	0
Kenya	1.580	864.350	4	547	318.564,5	23.732,7	282.539,4	83	45
Lesotho	75	28.600	2	381	1.216,9	117,4	1.029,2	77	4
Mauritius	75	30.750	3	410	4.094,0	143,3	4.555,4	108	2
Nigeria	15.000	2.700.000		180	37.518	N/A	41.030	109	
Rwanda	119	300.394	4	2.524	30.508,4	813,4	8.059,1	26	15
Senegal	20	1.688	0	84	287,3	9,6	270,3	91	0
Tanzania	387	102.130	0	264	2.552,8	135,4	2.192,8	82	1
Togo	125	23.122	1	185	6.159,9	596,3	4.420,5	65	4
Uganda	421	211.573	1	503	1.229,1	114,5	858,5	64	0
Zaire	143	284.842	1	1.992	3.198,0	299,7	610,7	17	0
Zambia	370	103.000	1	278	2.119,9	N/A	7.240,9	342	1
Zimbabwe	117	13.404	0	115	1.989,8	19,2	424,8	21	0
<b>DESARROLLADOS</b>									
Australia	383	2.862.333	17	7.473	6.240.000,0	350.623,6	5.690.000,0	86	22
Canada	1.186	3.912.873	15	3.299	23.995.518,4	315.435,7	18.721.020,4	77	43
Estados Unidos	13.035	55.685.187	22	4.272	181.225.452,6	8.252.768,1	128.330.244,7	68	35
Japón	52	7.514	0	145	4.015,1	569,6	1.792,3	39	0

FUENTE: CONSEJO MUNDIAL DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO, BANCO MUNDIAL

(a): Datos para 1988. Cooperativas de Ahorro y Crédito afiliadas a UCONAL y a la Confederación

América (COLAC)

Fuera de la región, llama la atención el desarrollo de las cooperativas de ahorro y crédito en la República de Corea, donde existe una cooperativa por cada 33.000 habitantes y el 4% de la población está afiliado a una institución de este tipo.

Desde otro punto de vista, los montos de ahorros y reservas confirman cuáles son los países donde el cooperativismo de ahorro y crédito tiene la mayor importancia. En Estados Unidos, la suma de ahorros y reservas en poder de estas cooperativas llega al 35 por mil del PIB (3.5%). En Canadá es equivalente al 43 por mil. En América Latina y el Caribe, sólo Jamaica (23 por mil) y Honduras (33 por mil) logran acercarse a estas proporciones. En Colombia la cifra es del 2 por mil (0.2%) y es inferior a las que presentan Costa Rica (7 por mil), Ecuador (5 por mil) y El Salvador (3 por mil).

Entre los países de Asia se destaca de nuevo la República de Corea, donde la suma de ahorros mas reservas en cooperativas llega a ser del 20 por mil del PIB (2%).

### **C. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito y la provisión de Servicios Financieros a Sectores no atendidos**

Desde su aparición, el principal aporte que han hecho las cooperativas de ahorro y crédito a las economías nacionales ha sido, de una parte, permitir que personas de escasos recursos, que devengan sus ingresos en la economía informal o que viven en localidades aisladas, quienes no pueden cumplir los requisitos que exige un intermediario financiero tradicional para la asignación de un préstamo, tengan acceso a mecanismos de ahorro y al crédito. Y, por otra parte, también satisfacer las necesidades de financiación de un porcentaje de empleados y trabajadores tanto de empresas privadas como del sector público, que no tienen acceso al crédito bancario. De esta forma, las cooperativas de ahorro y crédito permiten que mayores segmentos de la población tengan acceso a los beneficios de la intermediación financiera. La cobertura de estos servicios sería inferior si su ampliación estuviera exclusivamente a cargo de los intermediarios financieros tradicionales.

En las últimas dos décadas, las cooperativas de ahorro y crédito han atraído la atención de los investigadores económicos en el mundo entero por esta capacidad para extender la cobertura de servicios financieros hacia sectores que tradicionalmente no han sido atendidos por los intermediarios. La experiencia de las cooperativas de ahorro y crédito en los países en desarrollo es destacada desde este punto de vista, en particular cuando se la compara con el fracaso generalizado de otros esquemas que se ensayaron en el pasado con el propósito de canalizar recursos de crédito hacia estos segmentos de la población.

La carencia de acceso al crédito es un limitante del desarrollo económico, y el sistema financiero tradicional tiene poco qué contribuir a la solución de este problema. Para las instituciones formales y tradicionales de crédito, los segmentos de escasos recursos en la población no son una buena clientela, es decir, no son atractivos como sujetos de crédito ni como depositantes. Esto es así porque los costos de las transacciones en los que deben incurrir estas entidades (que incluyen recolección de información, manejo de sistemas, procesamiento de la documentación, gastos administrativos, etc) las obligan a buscar depósitos y préstamos que tengan unos tamaños mínimos, los cuales son generalmente superiores a los que pueden hacer los miembros del grupo en cuestión.

A su vez, para los usuarios las transacciones financieras también implican costos, entre los cuales se incluyen la provisión de los documentos necesarios para obtener un crédito, el desplazamiento hasta la

entidad que lo concede, el tiempo que se emplea en esta actividad, etc. Con frecuencia, la informalidad en que se desenvuelve la actividad económica cotidiana de esas personas, la distancia entre su lugar de residencia o trabajo y las oficinas de las entidades financieras, etc., hacen que desde su punto de vista los costos asociados a la obtención de un crédito sean también demasiado altos.

Los esfuerzos realizados en el pasado con el propósito de romper esta barrera y lograr el acceso de los segmentos mencionados de la población al crédito sólo arrojaron resultados mediocres, incluso a pesar de que los gobiernos y las organizaciones internacionales de ayuda canalizaron grandes sumas de dinero en forma de créditos subsidiados hacia estos grupos. Programas masivos de ayuda de los países ricos hacia países pobres, como la Alianza para el Progreso, incluyeron la apertura de líneas de crédito a tasas inferiores a las del mercado y dirigidas hacia grupos específicos de la población, para ser empleadas en proyectos de desarrollo. El resultado general de estos programas se resume en que no se logró aliviar la pobreza en las proporciones esperadas y tampoco fue posible incorporar a los segmentos objetivo de la población dentro de los mercados financiero. Altos porcentajes de los recursos entregados fueron invertidos en proyectos de baja calidad que terminaron en quiebras. Los beneficiarios de los programas sólo excepcionalmente lograron incorporarse como usuarios de los sistemas nacionales de servicios financieros. Algunas de las causas de este fracaso se enumeran a continuación<sup>7</sup>:

- i. En general, estos programas hicieron un énfasis mayor en el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones locales encargadas de canalizar los créditos que en la efectividad de los instrumentos financieros y las modalidades de transacción utilizados. Así, se construyeron instituciones de gran tamaño, encargadas de canalizar el crédito desde el gobierno central o las agencias internacionales de ayuda hasta los grupos objetivo, diseñadas para operar dentro de esquemas administrativos centralizados.

Una concepción equivocada del papel del crédito en el desarrollo, según la cual el crédito sería una especie de catalizador cuya sola presencia permitiría el progreso de los receptores, llevó a que se hiciera más énfasis en asegurar que se produjeran los desembolsos que en verificar la solidez financiera de los proyectos. Para medir el desempeño se emplearon criterios como la asignación de porcentajes fijos de la cartera de las instituciones a determinadas actividades. No se le prestó la atención necesaria a pensar cómo se lograría detectar los proyectos rentables.

- ii. Los programas e instituciones no buscaron la movilización de ahorros entre los beneficiarios del crédito. El mantenimiento de un vínculo entre la generación de ahorros y los créditos entregados tiene varias ventajas claras. Los ahorros pueden llegar a ser una fuente importante de recursos para permitir una mayor autonomía financiera a las entidades que hacen la intermediación. También hacen posible ampliar la cantidad de personas atendidas.

Adicionalmente, la vinculación entre los actos de ahorrar y recibir crédito le da una fuerza mucho mayor al contrato de crédito, frente a la que tiene un contrato de concesión de préstamo cuya fuente de recursos es dinero proveniente del gobierno central o una entidad de ayuda internacional. El compromiso de pagar que adquiere la persona que demanda el crédito es mucho más sólido cuando ha sido precedido por el ahorro.

---

<sup>7</sup> Von Pischke, J. D. *"Finance at the Frontier. Debt Capacity and the Role of Credit in the Private Economy"* The Economic Development Institute, The World Bank, Washington, D.C. 1991.



Para la entidad que concede el crédito, el contar con ahorros como fuente de recursos impone una disciplina financiera y administrativa exigente, la cual no está presente si la fuente es una agencia gubernamental o nacional. Cuando es necesario competir por la captación de ahorros, el mal manejo financiero se ve castigado por la deserción de los depositantes; cuando los recursos están asegurados en una fuente gubernamental el castigo por la ineficiencia es más lejano y se hace más fácil caer en prácticas como el abandono de los criterios técnicos en favor de los políticos en el manejo de la entidad; la pérdida de contacto con la realidad que viven los usuarios de los créditos; la acumulación de deudas malas, etc.

Finalmente, cuando la relación con los usuarios es de una sola vía los usuarios no desarrollan una lealtad hacia la institución. Esta falta de lealtad, sumada a la ineficiencia administrativa en la entidad, lleva a la caída de la calidad de la cartera. En Colombia, el caso de la Caja Agraria ilustra esta situación. Los empleados no consideran que estén obligados a operar la entidad con eficiencia, mientras que los usuarios del crédito no creen que la Caja sea un buen lugar para llevar sus ahorros ni que su compromiso de repagar los créditos sea particularmente fuerte.

- iii. Los subsidios a las tasas de interés, creados para facilitar el desarrollo de sectores productivos seleccionados, se convirtieron en fuente de múltiples problemas: racionamiento del crédito, corrupción, desviación de los recursos hacia actividades diferentes a las señaladas como objetivo, entre otros.

Así, la fórmula fracasó. El problema persiste: ¿Cómo llevar crédito a los sectores de menores recursos, que no despiertan el interés del sistema financiero formal? La respuesta, en opinión de un creciente número de estudiosos del tema, puede estar en las cooperativas. Estas entidades reúnen varias cualidades que les permiten subsanar las deficiencias del esquema anterior:

- i. Las cooperativas pueden operar con menores costos que las entidades financieras más tradicionales. Puesto que están compuestas por personas que se conocen entre sí, el costo asociado a la obtención de información sobre las posibilidades de pago del usuario de crédito es menor. Dada esta circunstancia, les resulta más fácil flexibilizar las condiciones de captación de ahorro y colocación de préstamos para adaptarlas a las necesidades de los usuarios. Puesto que los dueños de las cooperativas son los propios usuarios, las cooperativas tienden a poner mayor atención a las condiciones concretas que, de acuerdo con sus necesidades, los créditos deben tener en aspectos como modalidades de cobro, períodos de amortización, etc. Estas condiciones pueden representar la diferencia entre la lealtad a una institución y el cumplimiento con las condiciones del crédito, y una mala calidad de la cartera.
- ii. Al contrario de lo que ocurría con el esquema anterior, la forma en que operan las cooperativas respeta los principios en los que están basados los contratos financieros exitosos. Tanto el prestamista como el prestatario obtienen más ventajas de la operación solvente de la cooperativa, que de una operación insolvente que la obligue a cerrar sus puertas.

Un adagio entre banqueros afirma que los tres requisitos primordiales en la entrega de un crédito son conocer al prestatario, el proyecto y la garantía, en ese orden de importancia. Los métodos tradicionales de canalización de crédito hacia sectores desatendidos no respetaban estas normas, pues consideraban que el problema más importante era colocar los créditos. La banca formal no atiende a dichos sectores porque le resulta difícil cumplir con estos criterios,

debido a los elevados costos que debe sufragar para conocer al prestatario. Las cooperativas, en cambio, se encuentran en una posición singular que les hace posible respetar estas normas en sus decisiones de entrega de crédito a sectores informales. Por ello, logran mayores éxitos en la tarea.

- iii. Las cooperativas pueden operar sin necesidad de recurrir a subsidios. El atractivo para sus usuarios no está en obtener unas tasas de interés excepcionalmente bajas, sino en otros factores como la posibilidad de obtener crédito, cosa que probablemente no podrían lograr en una entidad financiera tradicional; unas condiciones de plazo y períodos de amortización acordes a sus necesidades; y la posibilidad de mantener una relación prolongada en el tiempo que les permita el acceso constante al crédito.

La entrega de créditos subsidiados en las cooperativas puede tener incluso efectos contrarios a los deseados. Si se utiliza la estructura de una cooperativa para canalizar créditos a los asociados, con tasas de interés muy inferiores a las del mercado, la estructura financiera de la entidad puede alterarse en forma perjudicial, incluso hasta provocar su fin.

Esto ocurre porque la subsistencia de la cooperativa en el tiempo depende en forma crucial de que se mantenga un equilibrio entre el número de asociados que son ahorradores netos y el número de los que son prestatarios netos.

En el momento en que se crea una cooperativa y los asociados entregan sus aportes, todos ellos son ahorradores netos. A medida que se entregan créditos, los beneficiarios se convierten en prestatarios netos. Mientras que la motivación de los ahorradores netos se inclina hacia la permanencia de la cooperativa en el tiempo, por lo menos hasta el momento en el que les corresponda recibir su crédito, la motivación de los prestatarios netos puede volverse en contra de la supervivencia de la cooperativa, ya que su desaparición les garantizaría disfrutar del préstamo recibido sin tener que pagarlo. Los prestatarios netos sólo estarían interesados en la supervivencia de la cooperativa como entidad financiera si desearan tener la posibilidad de disponer de crédito constante en el largo plazo.

Si los prestatarios netos se convierten en una clara mayoría, los criterios de la cooperativa pueden sesgarse en su favor al definir las políticas que seguirá la entidad en temas fundamentales como los niveles de las tasas de interés activas, los procedimientos de cobro, la administración de la cartera, etc. Por este motivo, los administradores de la cooperativa tienen la obligación de mantener un número mayor de ahorradores netos que de prestatarios netos, fomentando el crecimiento de las afiliaciones y creando en los prestatarios el deseo de establecer una relación de largo plazo con la cooperativa.

Así, cuando una cooperativa recibe una suma sustancial de recursos del gobierno para ser canalizada en forma de crédito subsidiado hacia sus asociados, el equilibrio puede romperse, porque se produce un aumento del número de prestatarios netos. Si éste llega superar en una proporción suficientemente grande el de ahorradores netos, se habrá creado una fuerte motivación para que la administración de la cooperativa modifique sus políticas y los prestatarios incumplan los pagos de sus obligaciones. Esto puede causar la desaparición de la cooperativa. Este tipo de experiencia se registró repetidamente en varios países de América Latina en las décadas del 60 y 70<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Poyo, Jeffrey. "Competencia, Administración de Riesgo y Fortalecimiento Institucional en las Cooperativas de Ahorro y Crédito" Departamento de Economía Agrícola y Sociología Rural. Ohio State University. Exposición en el Seminario de Cooperativismo de Ohio State University y US-AID, Santo Domingo, Febrero de 1992.

### III. DESARROLLO DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO EN COLOMBIA

#### A. El Surgimiento del Movimiento Cooperativo

El movimiento cooperativo surgió en Colombia en 1931, con la expedición de la ley 131 de ese año, el primer marco legal sobre cooperativas. Con anterioridad a esa fecha existían algunas sociedades mutuarías que prestaban servicios de salud, seguro familiar y ayuda en caso de emergencia, entre las cuales la más conocida fue la llamada Sociedad de la Caridad, en Bogotá. Existieron también algunos antecedentes dados por sociedades de artesanos, que venían desde el siglo XIX anterior como asociaciones de auxilio mutuo conformadas por los practicantes de algunos oficios. Otro antecedente importante es la Caja Cooperativa del Círculo de Obreros, antecesora de la Caja Social de Ahorros (una organización que, si bien no es una cooperativa, desde su origen se basó en el estímulo al ahorro popular), la cual fue creada en 1911.

Sin embargo, las primeras cooperativas sólo tuvieron vida legal a partir de la expedición de la Ley 134 de 1931, la cual intentó adaptar a nuestro medio los elementos que se consideraron convenientes de las legislaciones de varios países de América y Europa. La ley fue la manifestación del interés del gobierno por fomentar el surgimiento de estas entidades en el país; la creación de la ley precedió la formación de las cooperativas.

En lo que se refiere a las cooperativas de ahorro y crédito, la Ley 134 permitió a estas entidades recibir ahorro; estableció como un principio la identidad entre socio y usuario de los servicios de la cooperativa; estableció la obligación del pago de intereses sobre los préstamos y obligó a las cooperativas a depositar los ahorros recibidos en la Caja de Ahorros. Esta última decisión tuvo un claro impacto negativo sobre las posibilidades de crecimiento de las entidades. La ley también autorizó al Poder Ejecutivo para dictar normas referentes al radio de acción, los tipos de interés, los plazos y las condiciones en las operaciones. Abrió la posibilidad de existencia de las cooperativas que hoy se conocen como multiactivas y estableció que las cooperativas de crédito y de previsión y servicios especiales podrían establecerse como secciones de cualquier otra cooperativa, con la limitación de estar obligadas a prestar sus servicios exclusivamente a los asociados de la cooperativa principal.

La expedición de ley estuvo precedida por el interés de la Iglesia Católica en las posibilidades de las cooperativas. Por su parte, el gobierno dio su apoyo porque vio en las cooperativas un mecanismo útil para contrarrestar los efectos que la crisis económica mundial tenía en el país, y en particular por el potencial que estas entidades tenían para contribuir a aumentar la oferta de alimentos y bienes básicos y reducir sus precios<sup>9</sup>. La ley centró su atención en las cooperativas de crédito y de consumo, con lo cual marcó una tendencia que determinaría el desarrollo del sector cooperativo colombiano hasta la actualidad. Desde un principio, las cooperativas surgieron al lado de las empresas y las parroquias, y entendieron que sus tareas prioritarias debían desarrollarse en estos campos. El cooperativismo en la producción ha tenido un desarrollo mucho menor. Las primeras cooperativas surgieron de asociaciones de empleados en Bogotá, Barranquilla y Medellín. Su principal interés era permitir a los asociados el acceso a crédito por fuera de las condiciones exigidas por los agiotistas.

---

<sup>9</sup> Parra, Rodrigo, y Jaramillo, Bernardo. "El Movimiento Cooperativo en Colombia". Publicado en *"Cooperativismo Latinoamericano: Antecedentes y Perspectivas"*. CEPAL, 1989.

En 1932 se creó la Superintendencia Nacional de Cooperativas, encargada de ejercer el control y la vigilancia sobre el sector. En una primera etapa estuvo vinculada al Ministerio de Trabajo. Posteriormente pasaría a depender de los ministerios de Economía, Comercio e Industria y Fomento.

Haciendo parte de los cambios institucionales de orientación liberal promovidos por los gobiernos de este partido a partir de Alfonso López Pumarejo, y dentro de la idea de que las grandes transformaciones sociales en el país debían provenir del propio Estado, las cooperativas y los sindicatos pasaron a ocupar un lugar importante en la política oficial. En esa época se promovieron “desde arriba, dos formas institucionales de organización social: Los sindicatos como instrumento de racionalización de las relaciones entre patronos y trabajadores y las cooperativas como mecanismos auxiliares de operación económica dentro de un sistema capitalista de mercado”.<sup>10</sup>

El cooperativismo y los sindicatos aparecieron recurrentemente en el discurso del partido liberal y en sus actos de gobierno. El apoyo oficial a estas organizaciones se refleja en el hecho de que mientras que entre 1909 y 1929 sólo existieron 109 sindicatos reconocidos y siete sociedades mutuarías, para 1937 existían 464 sindicatos y 84 entidades de economía solidaria<sup>11</sup>. En el programa del partido liberal de 1935 se afirmaba que “el partido intervendrá en el fenómeno de la distribución en el sentido de impedir la especulación y liberar a las aldeas de la usura de los intermediarios y prestamistas, a la vez que fomentará el establecimiento de cooperativas de venta y consumo”. El gobierno de Eduardo Santos creó el Fondo Cooperativo Nacional como un organismo estatal de crédito y desarrollo cooperativo. En 1945, durante el segundo gobierno de Alfonso López Pumarejo, la convocatoria del Segundo Congreso Cooperativo Nacional, el cual fue instalado por el propio presidente de la República, hacía énfasis en que “en Colombia el Estado ha sido el supremo motor de las revoluciones sociales ... (el cooperativismo) debe al Estado y a su acción parte importantísima de su actual prestigio y desarrollo”. En 1947 el programa de Jorge Eliécer Gaitán, aprobado en la Convención Liberal de 1947, planteaba una transformación de la estructura agraria nacional a partir de las cooperativas: “el liberalismo es partidario de la creación en gran escala de la producción agrícola de pequeños propietarios, con explotación racionalizada, dirigida, financiada y distribuida por las cooperativas”.

Durante los gobiernos conservadores el cooperativismo también recibió atención. Bajo el mandato de Mariano Ospina Pérez se estableció una norma que favorecía el fomento a las cooperativas a través del Instituto Nacional de Abastecimientos, se dictaron normas dirigidas a incrementar el desarrollo del cooperativismo por parte de las entidades oficiales y su vinculación al movimiento cooperativo agrario.<sup>12</sup>

Durante este período el desarrollo del cooperativismo estuvo fuertemente ligado al crecimiento de la industria y de los sindicatos de trabajadores. Fue común en las ciudades el desarrollo de cooperativas multiactivas con sección de crédito, promovidas por los sindicatos y por las directivas de las empresas, que veían en ellas la solución a problemas relacionados con préstamos a los trabajadores, suministro de víveres y otros artículos de primera necesidad, e incluso la compra de vivienda.

---

<sup>10</sup> García, Antonio. *“Las cooperativas agrarias y el desarrollo de Colombia”* Bogotá, Colatina, 1976.

<sup>11</sup> Parra, op. cit.

<sup>12</sup> Uribe Garzón, Carlos. “Las cooperativas colombianas de ahorro y crédito en su primera época 1931-1959”. Publicado en *“Uconal 30 Años”*. Bogotá, 1989

## B. La Búsqueda de la Integración

El desarrollo de las cooperativas en Colombia entre 1931 y 1960 fue muy limitado. Las entidades surgían a partir de un impulso proveniente desde arriba, sin que existiera un movimiento cooperativo nacional. Las cooperativas no tendían a especializarse, sino que la mayoría de ellas pretendían resolver múltiples necesidades de sus asociados. La gran mayoría de ellas tuvieron corta vida.

A comienzos de los años 60 el cooperativismo colombiano registró una transformación de importancia, cuando un grupo de líderes se propuso avanzar hacia un modelo en el cual existieran unos organismos dedicados a lograr la integración nacional de las entidades.

Hasta ese momento las cooperativas habían operado como entes aislados, y aunque se habían realizado varios intentos de unión a través de federaciones, entre los que se cuentan la Unión Cooperativa de Colombia (Unicop), la Liga Nacional de Cooperativas (Linalco) y la Alianza Cooperativa Colombiana (Alicoop), éstos no prosperaron. En 1959 se creó la Unión Cooperativa Nacional (Uconal) como organismo cooperativo de segundo grado, con el apoyo en Colombia de la Iglesia Católica y el sindicalismo agrupado en la Unión de Trabajadores de Colombia UTC, y a nivel internacional de la Agencia Interamericana para el Desarrollo (AID), la Credit Union National Association (CUNA Inc) de Estados Unidos y su empresa de seguros CUNA Mutual Insurance Society. En 1960 se creó la Asociación Colombiana de Cooperativas (Ascoop). En 1963 surgió la Central Cooperativa de Crédito y Desarrollo Social (Coopdesarrollo), impulsada por Uconal y la UTC con el fin de concentrarse en la entrega de créditos al sector cooperativo.

En 1963, bajo el gobierno de Guillermo León Valencia, se expidió el Decreto-Ley 1598, que determinaría el marco legal para el sector cooperativo durante las siguientes dos décadas. Aparte de exigir como requisito para la formación de una cooperativa el respeto a criterios centrales como la operación según los principios de autonomía democrática, el respeto al criterio “un asociado-un voto”, el impulso a la educación y la definición “sin ánimo de lucro”, introdujo un elemento importante en la operación financiera de estas entidades, al establecer que no se podría reconocer un interés al capital superior al 6% anual<sup>13</sup>. Permitted recibir y mantener ahorros en forma ilimitada y repartirlos en forma de préstamos entre los asociados. Permitted a las entidades de ahorro y crédito recibir depósitos no sólo de sus asociados sino también de personas ajenas a la institución (aunque el potencial de esta facultad no empezó a ser aprovechado por las cooperativas sino hasta la década de los años 80). Creó además la Superintendencia de Cooperativas, dio fuerza legal a la especialización, estableció normas sobre integración de las cooperativas y abrió camino para la aplicación de un cupo de redescuento en el Banco de la República.

El decreto determinó también que las cooperativas de ahorro y crédito debían limitar su afiliación a personas que tuvieran un vínculo común de ocupación a asociación, y las consideró entidades reguladoras del tipo de interés.

---

<sup>13</sup> Las cajas de ahorro tenían limitado el interés al 4% y los montos máximos de ahorro en cuentas de \$30.000. Estos niveles de tasas de interés fueron modificados con posterioridad. Con el paso del tiempo, sin embargo, y ante la ausencia de una normatividad que las regulara, las cooperativas dejaron de regirse por ellos y operaron guiándose por las tasas del mercado. Ver Dupont, Clemencia, “Legislación Cooperativa vigente y antecedentes”, en *“Por un sistema financiero autónomo”*. Uconal, 1988.

En 1968 el gobierno nacional creó el Instituto Nacional de Desarrollo y Financiamiento Cooperativo (Financiacoop) como entidad cooperativa de segundo grado, con la finalidad de “satisfacer las necesidades crediticias de los asociados y propender por el desarrollo económico del movimiento cooperativo”. El Instituto entró a servir como intermediario del cupo de redescuento otorgado al sector cooperativo.

La influencia de la ley cooperativa de 1963 fue clara en lo que se refiere a la búsqueda de una mayor especialización por parte de las cooperativas. Hasta ese momento, el sector cooperativo se había limitado a la creación de entidades de primer grado, es decir, de las entidades cooperativas cuyos asociados son personas. A partir de entonces se inició una etapa de creación de organismos de segundo grado (formados a partir de la asociación de cooperativas de primer grado) destinados a servir como coordinadores de esfuerzos de grupos de cooperativas que compartían una línea de especialización y a atender sus necesidades. De esta manera, Uconal se concentró en agrupar a las cooperativas de ahorro y crédito, mientras que las cooperativas multiactivas se agruparon en Ascoop. Otros organismos fueron creados posteriormente, como la Federación Nacional de Cooperativas de Transporte (Fedecotrans), la Federación Nacional de Cooperativas de Mercadeo y Consumo (Fedeconsumo) y la Federación Nacional de Cooperativas de Habitaciones de Colombia (Fedecoop). Para 1982 existían 32 entidades de integración del movimiento cooperativo colombiano, en una tendencia que reflejaba la persistente atomización del movimiento y la importancia de lo local y regional en su actividad. En 1981 fue creada la Confederación Cooperativa Colombiana, como organismo de tercer grado dirigido a la orientación, consolidación y representación del cooperativismo colombiano.

En 1981 la Superintendencia de Cooperativas fue convertida en el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, encargado de dirigir y ejecutar la política del Estado hacia las cooperativas, ejercer vigilancia y control sobre las entidades, y promover el desarrollo del cooperativismo.

El movimiento de integración tuvo un impacto sustancial en el desarrollo del sector cooperativo en el país. La gran mayoría (probablemente cerca del 90 %) de las cooperativas de primer grado que existen en Colombia en la actualidad fueron creadas después de 1960<sup>14</sup>. El crecimiento de estas organizaciones corre paralelo a los grandes cambios demográficos y económicos que registró el país en esta época. El sustancial incremento de la población urbana y la expansión de las clases medias y bajas en el país constituía un ambiente claramente favorable para el crecimiento del cooperativismo.

La marcha hacia la especialización ocurrió al tiempo con un aumento en la importancia de las cooperativas de ahorro y crédito frente a las demás. Esto obedece a que el cooperativismo colombiano ha sido un movimiento de los grupos medios y bajos de la población, para los que el ahorro, antes que una forma de previsión, ha sido una forma de acceso al crédito. El cooperativismo de ahorro y crédito ha sido principalmente una respuesta las necesidades de financiamiento de sus asociados, que les permite obtener créditos en forma rápida, con intereses relativamente bajos, primordialmente para atender necesidades de crédito de contingencia, consumo de bienes duraderos y vivienda.

### **C. La Ampliación de la Base de Captaciones**

En la década de los 80 ocurrió un nuevo cambio de trascendencia para las cooperativas de ahorro y crédito. Así como en la década de los 60 ocurrió una transformación fundamental en todo el movimiento

---

<sup>14</sup> Mansilla, Marco. *“El cooperativismo colombiano en la ruta del año 2000”*. Fondo Editorial Cooperativo, Bogotá. 1983.

cooperativo cuando se buscó la especialización y la integración alrededor de organismos de segundo grado dedicados a una línea de actividad definida, en los años 80 las cooperativas de ahorro y crédito dieron el paso hacia una gestión más profesional, especializada en la gestión financiera y abierta a la captación de recursos del público en general.

Este cambio estuvo motivado desde dentro, a partir de las reflexiones de los líderes del movimiento. El hecho que señala con mayor claridad la transformación es la aparición del programa CAS, Captación de Ahorro Social, de Uconal. Este organismo de grado superior especializado en la actividad de ahorro y crédito tomó la iniciativa en cuanto a la adopción de una posición más agresiva por parte de las cooperativas en la competencia por ahorros del público dentro del mercado financiero.

De hecho, la captación de ahorro en forma ilimitada (no sólo de los asociados sino también de personas ajenas a la institución) estaba abierta desde el decreto ley 1598 de 1963. Sin embargo, las cooperativas no habían hecho uso de esa posibilidad. La principal explicación de este hecho está en que dentro de la orientación de las cooperativas de ahorro y crédito había ocupado un lugar central la idea de que por no tener ánimo de lucro, estas entidades no podían mantener prácticas comerciales de mercado, entre las cuales se incluía la captación de recursos externos pagando tasas de interés competitivas. La propia idea de que una cooperativa de ahorro y crédito podía crecer en forma rápida era extraña a la filosofía que siguió el movimiento desde su creación hasta la década de los años 80. La imagen de las cooperativas que difundían sus propios dirigentes limitaba las posibilidades de acción.

La decisión de cambio obedeció a las necesidades de los tiempos. Se hizo evidente que la motivación tradicional de los ahorradores para acudir a las cooperativas de ahorro y crédito, es decir, la posibilidad de obtener préstamos, ya no era capaz de generar el dinamismo indispensable para asegurar el crecimiento de las entidades o siquiera para impedir su extinción gradual. La presencia de la inflación llevaba a los ahorradores a exigir un rendimiento real competitivo para su dinero. Este hecho estaba causando un deterioro notable, el cual se había convertido a comienzos de los años 80 en una preocupación central de los dirigentes del sector. Los objetivos de aumentar base de ahorradores y acrecentar por esta vía la influencia del movimiento corrían el riesgo de no cumplirse nunca, de no ocurrir un cambio en la orientación.

Esta inquietud trajo como consecuencia la introducción del programa CAS por parte de Uconal. Este programa consistía en la creación de una red de captación de ahorro a partir de las cooperativas afiliadas al sistema Uconal, a través de depósitos a la orden y a término, cuyas tasas de rendimiento eran competitivas en el mercado.

La captación estaba a cargo de las oficinas afiliadas al programa, las cuales debían cumplir una serie de condiciones relacionadas con su estructura y procedimientos operativos, fijadas por Uconal<sup>15</sup>. Como respaldo al programa se estableció un Fondo de Liquidez dentro del organismo de segundo grado. El dinero captado se dirigiría a unas entidades conocidas en el programa como “receptoras de inversión”, de las cuales se esperaba que manejaran proyectos suficientemente rentables como para poder pagar los costos de estas captaciones, los cuales se ubicaban en niveles de mercado. Si bien los criterios del programa CAS y de Uconal destacaban que la captación de recursos externos y de deuda no debería llegar a convertirse en la principal fuente de recursos para la entidad, sino que este lugar debía seguir siendo ocupado por los ahorros, el programa abrió la puerta para la expansión de las cooperativas de ahorro y crédito con base en la diversificación de las fuentes de recursos. El programa CAS fue un éxito, como

---

<sup>15</sup> “Desarrollo de Uconal”, en *“Uconal, 30 Años”* op. cit.

lo demuestra el hecho de que el desempeño de Uconal y en general de los organismos cooperativos de grado superior fue satisfactorio durante la época de la crisis financiera colombiana.

El programa CAS tuvo un impacto significativo en la actividad de las cooperativas de ahorro y crédito colombianas. Para Uconal, el programa fue adoptado dentro de una estrategia de crecimiento, la cual incluía elementos como la descentralización de la gestión y la modernización de la estructura técnica y administrativa de la organización. Para las cooperativas de primer grado que participaron en él, fue una forma de probar sus capacidades en una captación más agresiva de ahorro, experiencia que capitalizarían más tarde al lanzar sus propios productos de ahorro. Para el sector cooperativo como un todo, el programa CAS representó un rompimiento en los hechos frente a la filosofía predominante en el pasado, que interpretaba la expresión “sin ánimo de lucro” como un rechazo a la rentabilidad financiera en las operaciones y a la agresividad en los negocios, obligando a las cooperativas a mantener tasas de captación y colocación por debajo de los niveles del mercado.

De este modo, pasó a tener aceptación general la idea de que al caracterizarse como organizaciones sin ánimo de lucro, las cooperativas se comprometen a no buscar beneficios para los accionistas y a destinar el producto de su actividad a la prestación de servicios a sus afiliados, sin que esto les impida guiar su acción de acuerdo a prácticas administrativas modernas, eficaces y agresivas.

A partir de entonces, el marco regulatorio dio aún más importancia a las cooperativas de ahorro y crédito. En 1984, el Decreto 2263 reconoció la importancia de las cooperativas de ahorro y crédito dentro del sector, al establecer un régimen excepcional de intervención sobre las entidades vigiladas por el Dancoop y no controladas por la Superintendencia Bancaria, que en forma masiva y habitual captaran ahorro de terceros. Posteriormente, el Decreto 1659/85 definió cuáles serían los organismos cooperativos a los que se les permitiría la actividad financiera, permitió a los organismos cooperativos de grado superior realizar funciones de cajas de ahorro, estableció para las cooperativas de ahorro y crédito la obligatoriedad de suscribir con organismos de grado superior convenios de responsabilidad solidaria, como mecanismo de protección para los ahorradores de las cooperativas, y determinó que los organismos de grado superior de carácter financiero estarían vigilados por la Superintendencia Bancaria.

En cuanto a los convenios de responsabilidad solidaria, se suponía que el Dancoop debería establecer las condiciones y requisitos de los mismos, y dar su aprobación en cada caso. La reglamentación no fue expedida antes de la nueva legislación de 1988 y por lo tanto no se celebró ningún convenio de esa naturaleza.

Finalmente, el decreto 1876 de 1987 limitó a diez veces la relación entre obligaciones con el público y el capital social y el fondo de reserva legal. Los organismos de segundo grado de carácter financiero fueron asimilados a las Cajas de Ahorro.

Para 1987 la normatividad legal establecía que las cooperativas de ahorro y crédito y los organismos de segundo grado de carácter financiero eran los únicos autorizados para practicar la intermediación financiera; se ordenó el desmonte de las captaciones de dinero provenientes de terceros en las cooperativas multiactivas e integrales.

#### **D. La Ley 79/88**

Esta ley dio un nuevo vuelco al marco reglamentario de la actividad cooperativa en el país. Constituye la pieza central del esquema regulatorio vigente para cooperativas. Sus elementos centrales son los siguientes:



- i. Menciona por primera vez en un texto legal al “sector cooperativo” con unas tareas claras que cumplir en el conjunto de la economía, entre las que se cuentan funciones redistributivas, de racionalización económica y de regulación de tarifas, tasas, costos y precios en beneficio de la comunidad. El cooperativismo es declarado actividad de interés común.
- ii. Aparecen también los conceptos de acto y acuerdo cooperativo dentro de la legislación colombiana, diferenciados de cualquier otra actividad comercial.
- iii. Define a la cooperativa como “empresa asociativa sin ánimo de lucro, en la cual los trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente aportantes y gestores de la empresa, creada con el propósito de producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes y servicios para satisfacer necesidades de sus asociados y de la comunidad en general”. Entre las condiciones que debe cumplir para ser considerada como empresa sin ánimo de lucro, la cooperativa debe establecer en sus estatutos la irrepartibilidad de las reservas sociales, destinar sus excedentes a la prestación de servicios de carácter social y al crecimiento de sus reservas y fondos, aunque se permite crear mecanismos para mantener el valor real de los aportes de los asociados.
- iv. Otras condiciones son las siguientes: el ingreso y retiro de los asociados debe ser voluntario; el número de asociados debe ser variable e ilimitado; debe funcionar de acuerdo con el principio de participación democrática, garantizando igualdad de derechos y obligaciones de los asociados sin consideración al monto de sus aportes; debe integrarse económica y socialmente al sector cooperativo; tener duración definida en los estatutos; y tener un patrimonio variable e ilimitado.
- v. Aunque las cooperativas deben prestar sus servicios preferencialmente a sus asociados, pueden extender sus servicios al público no afiliado, siempre en razón del interés social o del bienestar colectivo. Los excedentes obtenidos en estas actividades deben llevarse a un fondo social no susceptible de repartición.
- vi. Se permite a las cooperativas asociarse con entidades de otro carácter jurídico, a condición de que dicha asociación sea conveniente para el cumplimiento de su objeto social y no afecte el carácter no lucrativo de la entidad.
- vii. Para facilitar el trámite de reconocimiento de la personería jurídica y reformas estatutarias, introdujo la figura del silencio administrativo positivo. El Dancoop cuenta con 60 días para manifestarse sobre estos temas; de no hacerlo, las cooperativas pueden operar normalmente.
- viii. Determina los órganos de que se encargan de la administración de las cooperativas: la Asamblea General, el Consejo de Administración y el Gerente. Determina también las atribuciones de la Junta de Vigilancia, compuesta por tres asociados y sus suplentes, que se encarga de vigilar que la administración dé un adecuado cumplimiento a las normas legales y a los estatutos de la cooperativa.
- ix. Establece la forma de repartición obligatoria de los excedentes del ejercicio: 20% como mínimo para una reserva de protección de los aportes; 20% como mínimo para un fondo de educación; 10% como mínimo para un fondo de solidaridad. El remanente de dirigirse a la revalorización de aportes o al ofrecimiento de servicios comunes y de seguridad social.

- x. Obliga a las cooperativas a realizar permanentemente actividades de educación dirigidas a la formación de sus asociados en los principios, métodos y características del cooperativismo y para capacitar a sus administradores en la gestión cooperativa.
- xi. Establece parámetros para la operación de organismos de segundo grado de carácter nacional y regional.
- xii. En cuanto a la intermediación financiera, la Ley permite que las entidades del sector cooperativo organicen, bajo naturaleza jurídica cooperativa, instituciones financieras en sus diversas modalidades. Estas entidades quedan bajo la vigilancia de la Superintendencia Bancaria. Los organismos de segundo grado de carácter financiero que así lo deseen pueden convertirse en bancos, previo concepto favorable de la Superintendencia Bancaria.
- xiii. Las únicas entidades autorizadas para practicar la intermediación financiera son las mencionadas en el punto anterior, las cooperativas de ahorro y crédito, los organismos de segundo grado de carácter financiero y las cooperativas de seguros. Las cooperativas multiactivas e integrales no pueden realizar intermediación financiera a menos que cuenten con una autorización especial del Gobierno Nacional.
- xiv. Los organismos cooperativos de grado superior de carácter financiero, las entidades financieras cooperativas y las cooperativas de seguros quedan bajo la supervisión de la Superintendencia Bancaria. Las demás entidades del sector permanecen bajo la vigilancia del Dancoop.
- xv. Se incluye a las cooperativas dentro de las organizaciones comunitarias que pueden participar en el desarrollo de la democracia local y están autorizadas para celebrar convenios, acuerdos o contratos con el municipio.
- xvi. Se determina la creación del Consejo Nacional Cooperativo como organismo consultivo y asesor del gobierno nacional sobre este tema. En el Consejo tienen asiento el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, el secretario general de la Presidencia, los ministros de Hacienda, Educación, Trabajo, Desarrollo, Agricultura, Salud, el jefe del Dancoop y representantes de las diferentes líneas de actividad del cooperativismo.

## IV. EL ESTADO ACTUAL DEL COOPERATIVISMO DE AHORRO Y CREDITO EN COLOMBIA

### A. Dimensión

La combinación de las reformas del marco legal que regula la operación de las cooperativas de ahorro y crédito y el cambio de actitud de los líderes de estas cooperativas creó un ambiente favorable para el crecimiento. En los años 80 el tradicional predominio de las cooperativas de ahorro y crédito dentro del cooperativismo colombiano se hizo aún mayor que en el pasado.

Lamentablemente, es difícil documentar estas tendencias en detalle debido a la carencia de cifras agregadas actualizadas sobre el sector cooperativo. La única fuente de cifras sobre la totalidad del sector es el Dancoop, pues todas las cooperativas del país están obligadas a enviar allí sus balances anualmente. Sin embargo, esta entidad estatal no mantiene registros detallados y actualizados sobre las variables para el consolidado del sector. Debido a la escasa disponibilidad de recursos en esta institución, la recolección de información no cuenta con el respaldo administrativo necesario. En el momento en que se escribe este documento sólo se dispone con cifras agregadas para algunas variables de los balances para el año 1990.

El atraso en el suministro de cifras es un problema importante en el análisis pues, como se verá, algunas cooperativas de ahorro y crédito han tenido crecimientos en sus activos del orden del 100% anual en los últimos años. Dado este orden de magnitudes, un atraso de más de un año en la información reduce apreciablemente la confiabilidad de la imagen del sector que aparece a partir de las cifras. Los cuadros 3 a 7 que se presentan a continuación están elaborados con las cifras disponibles para 1990.

En el cuadro 3 se aprecia el avance de las cooperativas de ahorro y crédito frente a los demás tipos de cooperativas en la segunda mitad de la década de los años 80. La participación de las cooperativas de ahorro y crédito dentro del capital total del sector cooperativo colombiano aumentó de 46% en 1986 a 67% en 1990.

El crecimiento de las cooperativas de ahorro y crédito se ve reflejado también en el hecho de que su capital total pasó de representar el 37% del capital pagado de los bancos colombianos (excluyendo a la Caja Agraria) en 1987, al 45% en 1990. Este sólo dato resalta el potencial de acción que tienen las cooperativas de ahorro y crédito, si se tiene en cuenta que la ley las autoriza a contraer obligaciones con el público hasta por diez veces el valor de su capital y reservas. Dentro de este grupo las cuatro entidades financieras cooperativas de grado superior (Banco UCONAL, Financiacoop, Coopdesarrollo y Coopcentral), representan aproximadamente el 50% de los activos del total de entidades, con un nivel de activos de \$87.000 millones frente a los \$175.000 millones registrados por el total de cooperativas de ahorro y crédito en 1990 (Cuadros 5 y 5A).

El crecimiento del cooperativismo de ahorro y crédito no se ha distribuido uniformemente en el país. Al contrario, se ha mantenido una tendencia hacia una clara concentración geográfica. El cuadro 4, donde aparece la participación de cada departamento en la actividad de las cooperativas de ahorro y crédito en 1990, muestra la forma como se distribuye la actividad de las cooperativas de ahorro y crédito por regiones en Colombia. Esta información confirma que las cooperativas se concentran en los grandes centros urbanos. En la capital del país se ubica el 35% del número total de cooperativas de ahorro y crédito, el 42% de los activos, el 40% de los aportes y el 38% de los asociados. La suma del Distrito

**CUADRO 3**  
**COLOMBIA: COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO**

**PARTICIPACION EN EL CAPITAL DEL SECTOR COOPERATIVO**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<b>\$ Millones</b>						
Ahorro y Credito	19.340	18.830	24.616	33.733	58.073	65.277
Comercializacion	1.801	2.296	3.687	2.324	3.048	5.591
Consumo	3.226	11.152	12.090	13.697	8.605	7.216
Educacion	253	450	418	482	683	655
Produccion	1.921	2.573	3.242	3.407	4.064	5.491
Trabajo & Servicios	625	920	1.235	2.057	2.630	4.121
Transporte	1.902	2.203	2.365	2.881	3.498	5.103
Vivienda	2.204	2.927	2.398	1.793	2.149	3.902
<b>Total</b>	<b>31.272</b>	<b>41.351</b>	<b>50.051</b>	<b>60.374</b>	<b>82.750</b>	<b>97.356</b>
<b>Participaciones (%)</b>						
Ahorro y Credito	62	46	49	56	70	67
Comercializacion	6	6	7	4	4	6
Consumo	10	27	24	23	10	7
Educacion	1	1	1	1	1	1
Produccion	6	6	6	6	5	6
Trabajo & Servicios	2	2	2	3	3	4
Transporte	6	5	5	5	4	5
Vivienda	7	7	5	3	3	4
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Fondos de Empleados (\$ Millones)	15.750	15.312	20.384	26.409	36.543	
Organismos financieros coop. de segundo grado (\$ Millones)					5.470	9.149

FUENTE: DANCOOP

**CUADRO 4**  
**COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO 1990**  
**DISTRIBUCION GEOGRAFICA**  
**PARTICIPACION PORCENTUAL**

<i>DPTO</i>	<i>NUMERO</i>	<i>ACTIVO</i>	<i>PASIVO</i>	<i>APORTES</i>	<i>RESERVAS</i>	<i>EXCEDENTES</i>	<i>PATRIMONIO</i>
DISTRITO ESPECIAL	34,8	42,1	37,4	39,5	39,9	35,9	46,4
VALLE	9,6	12,5	13,3	13,2	12,4	15,2	11,7
ANTIOQUIA	9,5	9,6	11,6	8,8	11,9	11,4	7,8
BOYACA	3,5	9,2	14,0	5,4	3,9	4,7	4,8
CUNDINAMARCA	3,4	5,0	6,0	5,2	1,8	3,2	4,1
SANTANDER	7,1	4,7	4,9	4,7	6,7	4,2	4,5
TOLIMA	3,2	4,1	4,2	5,0	3,2	4,4	4,1
HUILA	1,6	2,7	2,2	3,9	1,8	2,5	3,1
ATLANTICO	4,9	2,4	1,5	3,1	3,5	4,0	3,2
CALDAS	3,4	1,5	0,7	2,5	4,6	2,2	2,2
RISARALDA	3,0	1,4	0,8	2,2	3,8	2,8	2,0
MAGDALENA	2,6	1,1	0,5	1,6	1,5	4,2	1,6
BOLIVAR	1,4	0,9	0,4	1,3	1,2	0,5	1,2
NORTE DE S	3,1	0,6	0,5	0,9	1,0	0,6	0,8
CAQUETA	0,3	0,5	0,5	0,7	0,5	0,1	0,5
META	1,3	0,4	0,3	0,5	0,3	0,9	0,5
QUINDIO	1,2	0,3	0,5	0,2	0,3	0,2	0,1
CESAR	1,5	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3
CAUCA	1,2	0,2	0,1	0,2	0,3	0,5	0,2
LA GUAJIRA	0,8	0,2	0,1	0,2	0,8	1,5	0,2
CORDOBA	0,7	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2
CHOCO	0,5	0,1	0,0	0,1	0,1	0,4	0,1
PUTUMAYO	0,4	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
CASANARE	0,3	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
GUAINIA	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0
SUCRE	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
GUAVIARE	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
VICHADA	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100
VALOR							
TOTAL \$MILL	1102	174.309	83.321	64.793	4.071	5.436	90.988

FUENTE: DANCOOP, CALCULOS FEDESARROLLO

**CUADRO 4 (Continuación)**

<i>DPTO</i>	<i>CARTERA</i>	<i>FEDUCACION</i>	<i>INGRESOS</i>	<i>EGRESOS</i>	<i>ASOCIADOS</i>	<i>EMPLEADOS</i>
DISTRITO ESPI	44,6	34,1	43,1	43,8	38,4	32,7
VALLE	12,4	25,5	12,4	12,1	9,5	11,9
ANTIOQUIA	9,8	7,9	9,0	8,7	12,7	8,8
BOYACA	8,2	3,2	9,7	10,2	10,0	8,4
CUNDINAMARC	4,9	2,1	3,7	3,8	4,3	13,6
SANTANDER	3,3	5,2	6,5	6,7	4,6	5,4
TOLIMA	4,1	1,5	2,6	2,4	5,5	3,3
HUILA	2,9	2,6	1,4	1,3	5,1	1,6
ATLANTICO	2,4	3,4	2,0	1,8	2,2	3,9
CALDAS	1,6	1,4	1,1	1,0	2,0	1,5
RISARALDA	1,5	2,3	1,5	1,3	1,4	1,8
MAGDALENA	1,2	2,3	0,8	0,4	1,1	0,9
BOLIVAR	0,8	0,1	1,1	1,1	0,4	0,6
NORTE DE S	0,6	1,0	1,3	1,4	0,5	1,0
CAQUETA	0,3	0,9	0,7	0,8	0,6	0,5
META	0,3	0,9	0,9	0,9	0,4	0,5
QUINDIO	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2	0,4
CESAR	0,3	1,3	0,2	0,1	0,4	0,3
CAUCA	0,2	0,6	0,1	0,1	0,2	0,3
LA GUAJIRA	0,1	2,7	0,9	0,9	0,1	2,1
CORDOBA	0,2	0,0	0,4	0,4	0,2	0,3
CHOCO	0,1	0,2	0,1	0,0	0,2	0,2
PUTUMAYO	0,0	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
CASANARE	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1
GUAINIA	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
SUCRE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
GUAVIARE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
VICHADA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL	100	100	100	100	100	100
VALOR						
TOTAL \$MILL	128.404	652	57.260	51.824	854.736	8391

Capital y cuatro departamentos: Valle, Antioquia, Boyacá y Cundinamarca, reúne cerca del 80% de los activos.

La fuerza del cooperativismo de ahorro y crédito está concentrada en ciertas regiones muy definidas, mientras que se mantiene casi ausente en otras. Ninguna cooperativa opera a nivel nacional; incluso las mayores entidades desarrollan su actividad en un número limitado de departamentos, los cuales normalmente son vecinos. De aquí se desprende que el potencial de crecimiento de las cooperativas de ahorro y crédito es todavía grande; la posibilidad del cubrimiento nacional es aún lejana.

Por otra parte, la concentración de las cooperativas de ahorro y crédito no sólo es geográfica, sino que también se presenta en cuanto a la elevada participación que un número reducido de entidades mantiene en los agregados del sector.

En el cuadro 5 aparece una distribución de las cooperativas de ahorro y crédito de Colombia en 1990, clasificadas en cinco niveles diferentes de acuerdo con el tamaño de sus activos. Se aprecia allí cómo, para ese año, las cuatro cooperativas que se encontraban en el renglón más alto de la distribución (el 0.4% del número total de entidades) contaban con activos por encima de \$5000 millones y representaban el 26% del total de los activos. Si se las considera en conjunto con el siguiente nivel (el de las entidades en el rango entre \$1.000 y \$5.000 millones en activos) aparece que 26 cooperativas, el 2.3% de las entidades, tiene el 50% de los activos. El 97.7%, es decir, 1.100 entidades, maneja el otro 50% (Gráfico 1).

Las disparidades en la magnitud de las operaciones que realizan estas entidades son muy grandes. Mientras que para las cuatro cooperativas que se encontraban en el primer renglón de la distribución el promedio de activos por cooperativa en 1990 era de \$11.400 millones, para las 22 entidades del segundo renglón el promedio de activos era inferior a \$2.000 millones; para las 32 entidades que se encontraban en el tercer renglón el promedio era de \$663 millones; y para las 854 entidades que estaban en el último renglón el promedio de activos por cooperativa era de \$25 millones.

De la misma forma, de los 859.102 asociados con los que contaba el sistema de cooperativas de ahorro y crédito en 1990, el 44% pertenecía a alguna de las entidades ubicadas en los dos primeros lugares de la distribución. Mientras que en el primer renglón el número promedio de asociados por cooperativa supera los 55.000, en el segundo es de 7.100 y en el tercero de 2.700. En el último apenas es de 186 (Gráfico 2).

Cabe preguntarse si la diferencia en tamaño trae consigo un comportamiento particular en cuanto al manejo financiero. El cuadro 6 permite confirmar que se presentan diferencias claras entre unas y otras entidades, en particular en lo que se refiere al manejo de sus fuentes de recursos. Las cooperativas de mayor tamaño tienen una dependencia mayor respecto a las fuentes externas. Las cooperativas de mayor tamaño presentan un nivel promedio del indicador Cartera/Patrimonio de 187%, en las del segundo renglón su valor llega a 159%. El indicador de Cartera/Capital y reservas en las entidades del primer renglón llega a 400%, y en el segundo es de 208%.

Esto implica que se trata de organizaciones que han trascendido la descripción más simple de una cooperativa de ahorro y crédito, en la cual los únicos recursos disponibles para prestar son los que han sido aportados por los propios miembros. Estas entidades han expandido su cartera más allá de este límite, utilizando la deuda y los instrumentos de captación entre el público como fuente de recursos. Por

**CUADRO 5**  
**COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO**  
**DISTRIBUCION SEGUN RANGO DE ACTIVOS-1990**

<i>RANGO</i>	<i>NUMERO</i>	<i>ACTIVO</i>	<i>PASIVO</i>	<i>APORTES</i>	<i>RESERV</i>	<i>EXCEDEN</i>	<i>PATRIM</i>
<i>\$MILLONES</i>							
<b>\$MILLONES</b>							
>\$5.000	4	45.699	26.490	8.492	426	616	19.209
\$1.000-\$5.000	22	41.863	23.347	13.591	600	1.137	18.516
\$500-\$1000	32	21.220	9.833	8.511	569	601	11.387
\$100-\$500	214	45.285	17.344	22.651	1.634	2.100	27.940
<\$100	854	20.984	6.501	12.032	866	1.030	14.483
<b>TOTAL</b>	<b>1.126</b>	<b>175.051</b>	<b>83.515</b>	<b>65.277</b>	<b>4.096</b>	<b>5.483</b>	<b>91.535</b>
<b>Participacion porcentual (%)</b>							
>\$5.000	0,36	26,11	31,72	13,01	10,41	11,23	20,99
\$1.000-\$5.000	1,95	23,91	27,96	20,82	14,66	20,73	20,23
\$500-\$1000	2,84	12,12	11,77	13,04	13,90	10,96	12,44
\$100-\$500	19,01	25,87	20,77	34,70	39,90	38,30	30,52
<\$100	75,84	11,99	7,78	18,43	21,14	18,78	15,82
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
<b>\$ Millones por cooperativa</b>							
>\$5.000		11.425	6.622	2.123	107	154	4.802
\$1.000-\$5.000		1.903	1.061	618	27	52	842
\$500-\$1000		663	307	266	18	19	356
\$100-\$500		212	81	106	8	10	131
<\$100		25	8	14	1	1	17
<b>TOTAL</b>		<b>155</b>	<b>74</b>	<b>58</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>81</b>

FUENTE: DANCOOP, CALCULOS FEDESARROLLO



**CUADRO 5 (Continuación)**

<i>RANGO</i>	<i>CARTERA FEDUCACION</i>	<i>INGRESOS</i>	<i>EGRESOS</i>	<i>SOCIOS</i>	<i>EMPLEADOS</i>	
<i>\$MILLONES</i>						
<i>\$MILLONES</i>						
>\$5.000	35.941	21	11.465	10.849	220.624	2.197
\$1.000-\$5.000	29.470	127	16.048	14.911	156.856	1.240
\$500-\$1000	14.087	71	6.242	5.641	86.015	826
\$100-\$500	33.761	244	15.741	13.641	236.856	2.249
<\$100	15.743	203	8.100	7.070	158.751	1.959
<b>TOTAL</b>	<b>129.002</b>	<b>666</b>	<b>57.596</b>	<b>52.113</b>	<b>859.102</b>	<b>8.471</b>
<i>Participacion porcentual (%)</i>						
>\$5.000	27,86	3,20	19,91	20,82	25,68	25,94
\$1.000-\$5.000	22,84	19,06	27,86	28,61	18,26	14,64
\$500-\$1000	10,92	10,68	10,84	10,83	10,01	9,75
\$100-\$500	26,17	36,60	27,33	26,18	27,57	26,55
<\$100	12,20	30,46	14,06	13,57	18,48	23,13
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
<i>\$ Millones por cooperativa</i>						
>\$5.000	8.985	5	2.866	2.712	55.156	549
\$1.000-\$5.000	1.340	6	729	678	7.130	56
\$500-\$1000	440	2	195	176	2.688	26
\$100-\$500	158	1	74	64	1.107	11
<\$100	18	0	9	8	186	2
<b>TOTAL</b>	<b>115</b>	<b>1</b>	<b>51</b>	<b>46</b>	<b>763</b>	<b>8</b>

**Gráfico 1**  
**COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO 1990**

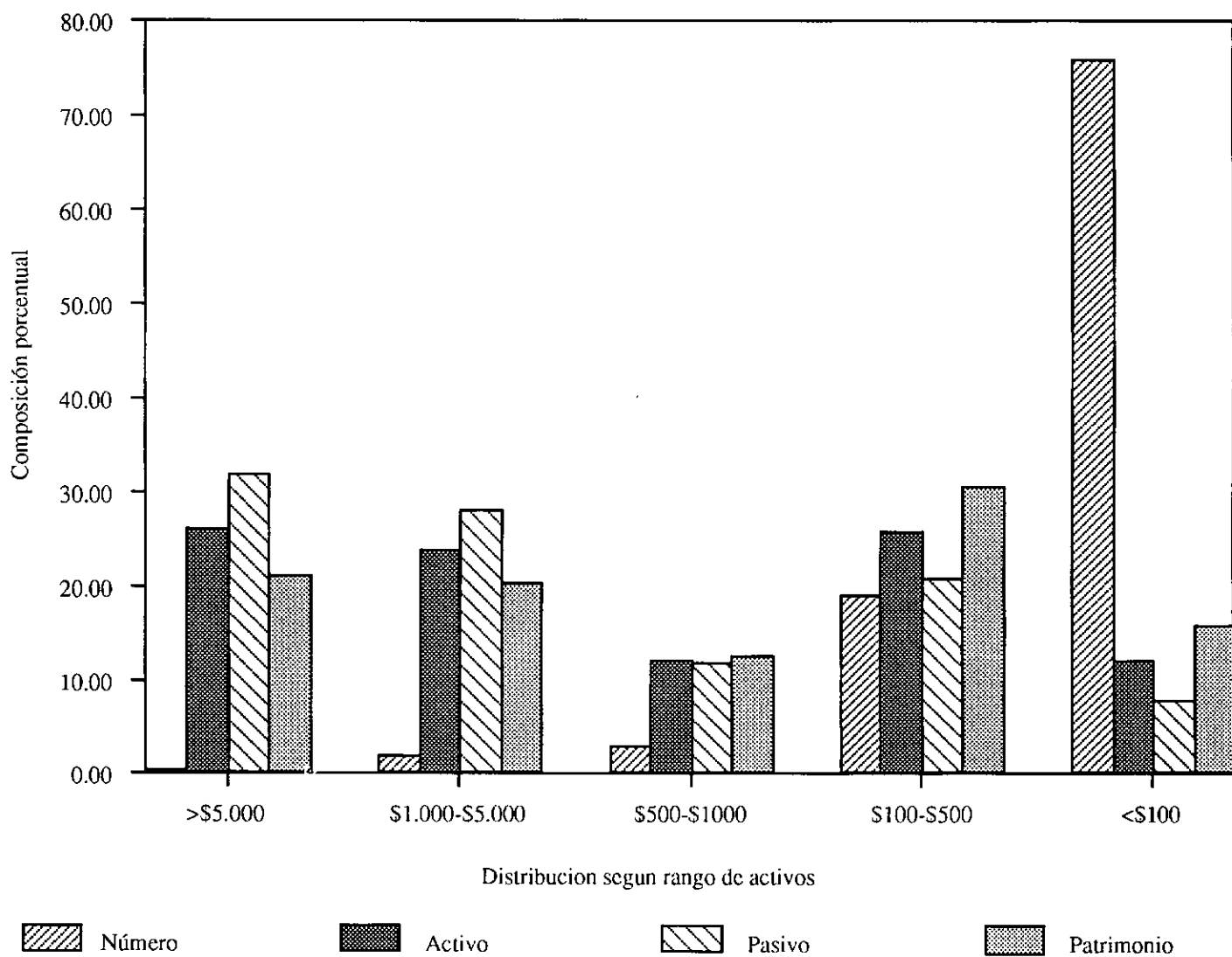
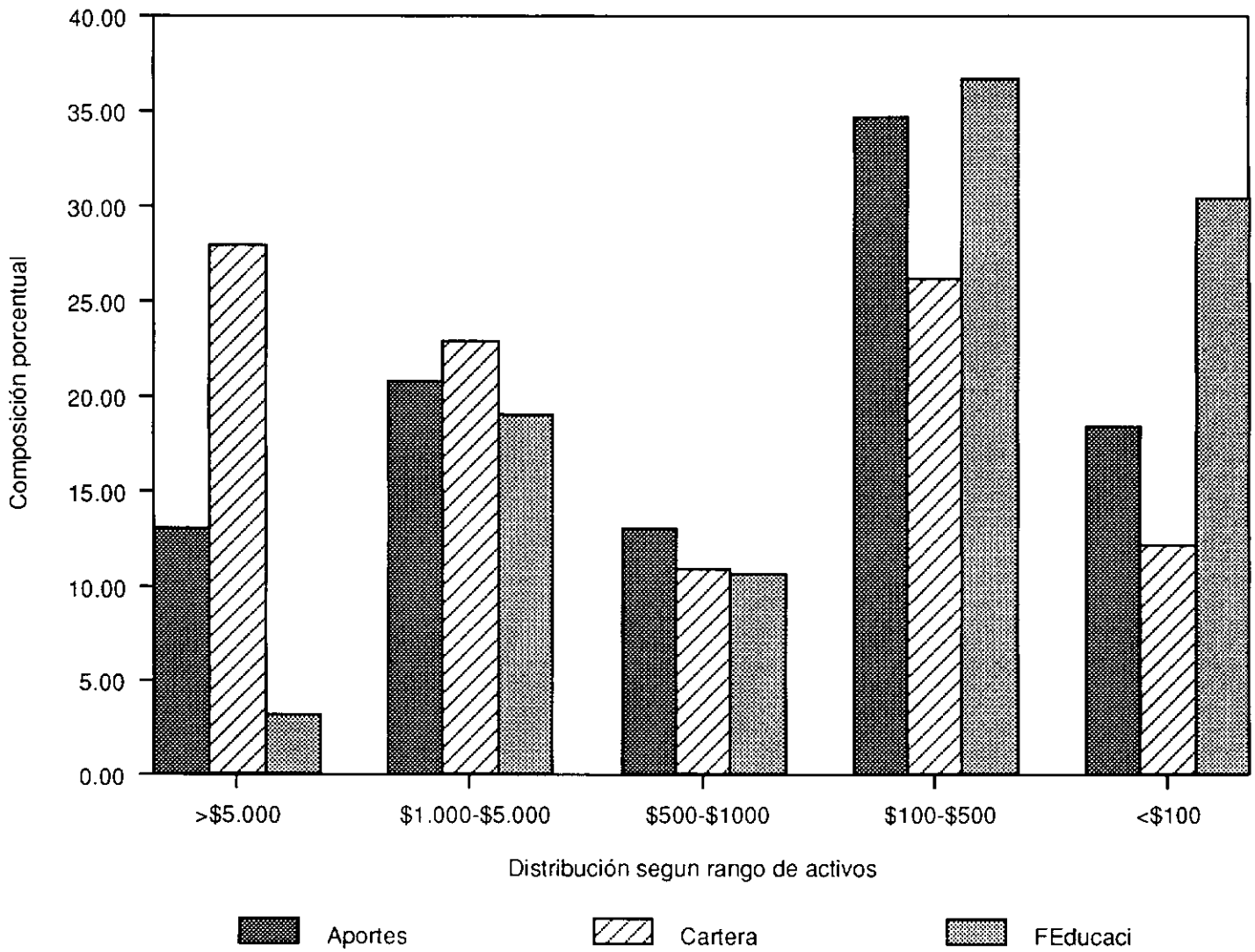


Gráfico 2

COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO 1990



**CUADRO 5-A**  
**ORGANISMOS COOPERATIVOS DE GRADO SUPERIOR \***  
**DE CARACTER FINANCIERO -1990**  
**\$MILLONES**

---

<i>NUMERO</i>	<i>ACTIVO</i>	<i>PASIVO</i>	<i>APORTES</i>	<i>RESERV</i>	<i>PATRIM</i>	<i>CARTERA</i>	<i>INGRESOS</i>	<i>EGRESOS</i>	<i>EMPLEADOS</i>
4	86.979	72.500	9.149	599	14.479	54.097	18.429	16.818	1.354

---

FUENTE: DANCOOP, CALCULOS FEDESARROLLO

\* / UCONAL, FINANCIACOOP, COOPDESARROLLO Y COOPCENTRAL

lo tanto, comienzan a mostrar un patrón de financiación parecido al de los intermediarios financieros<sup>16</sup>. El comportamiento del indicador Pasivos/ Patrimonio confirma esta apreciación, ya que llega a 138% en las cooperativas del primer renglón y a 126% en el segundo.

Se perfila así un patrón claro que relaciona el tamaño de las entidades con el grado de apalancamiento que éstas emplean en su estructura financiera. Mientras que las mayores utilizan en una alta proporción los pasivos, las de menor tamaño mantienen una dependencia mayor respecto a los aportes como fuente de financiación. En el renglón más bajo de la clasificación, por ejemplo, la Cartera/Patrimonio es de 109%, la Cartera/Capital y Reservas de 122% y los Pasivos/Patrimonio de 45%.

Por otra parte, los niveles de rentabilidad también se ven afectados por el tamaño. Se aprecia un descenso de los indicadores Excedentes/Activos y Excedentes/Patrimonio a medida que aumenta el tamaño de las entidades. Esto ocurre porque los gastos de las entidades aumentan con rapidez a medida que se eleva su tamaño, pues los costos administrativos se elevan a medida que la estructura organizacional de las entidades se consolida.

Finalmente, se presentan indicios de que a pesar del crecimiento las cooperativas mayores no buscan cambiar su clientela tradicional, es decir se mantienen en el mismo mercado de préstamos. Los tamaños promedio de los préstamos (medidos a través de un indicador que sólo ofrece una aproximación a ellos, Cartera/Número de asociados) no tienen una dispersión grande entre los diferentes renglones de la clasificación hecha en el cuadro 6. Mientras que para las cooperativas del primer renglón este valor es de \$163.000, en el cuarto es de \$142.000. Tanto para las grandes como para las pequeñas, el mercado es el mismo: el crédito en pequeños montos para personas que probablemente no cuentan con acceso al sistema financiero tradicional.

Al interior de los departamentos, la dispersión en los tamaños de las cooperativas es diferente (cuadro 7). Dentro de las cinco regiones del país que aportan el 78% del total de activos, Bogotá, Boyacá y Cundinamarca presentan elevadas diferencias en tamaño entre las cooperativas que se encuentran en los niveles superiores de la clasificación y los inferiores. En Bogotá, por ejemplo, en el primer nivel el promedio de activos por cooperativa era de \$13.900 millones en 1990, equivalente a 21 veces el promedio de activos en el tercer nivel; en Boyacá la diferencia es de 66 veces. Entre tanto, en Valle y Antioquia la dispersión es menor, pues en ambos departamentos se observa una diferencia en el promedio de activos entre el primer y el tercer renglón de apenas siete veces. En estos departamentos es menos caro el predominio de una entidad cualquiera sobre las demás, y el movimiento cooperativo de ahorro y crédito está compuesto por números relativamente grandes (dentro del contexto nacional) de cooperativas exitosas.

## **B. Comportamiento financiero de un conjunto de Cooperativas**

### ***1. Cooperativas abiertas vs. cooperativas cerradas***

Si bien la información anterior establece con claridad algunos parámetros en el comportamiento de las cooperativas de ahorro y crédito, la información citada sólo ofrece variables a niveles altos de agregación para un año, 1990. Sin embargo, quedan preguntas fundamentales sin responder respecto al comportamiento

---

<sup>16</sup> De hecho los organismos cooperativos de grado superior han jugado un papel importante canalizando crédito al sector, por ejemplo en casos de ilíquidez temporal.

**CUADRO 6**  
**COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO 1990**  
**ALGUNOS INDICADORES FINANCIEROS (%)**

RANGO \$ MILLONES	PASIVOS/ ACTIVOS	PASIVOS/ PATRIM	APORTES/ PATRIM	EXCED/ PATRIM	EXCED/ ACTIVOS
>\$5.000	58	138	44	3	1
1.000 - 5.000	56	126	73	6	3
500 - 1.000	46	86	75	5	3
100 - 500	38	62	81	8	5
<\$100	31	45	83	7	5
TOTAL	48	91	71	6	3

**CUADRO 6 (Continuación)**

RANGO \$ MILLONES	CARTERA/ ACTIVOS	CARTERA/ PATRIM	CARTERA/ CAPITAL + RESERVAS (\$ Miles)	CARTERA/ # SOCIOS	CARTERA/ # EMPLE
>\$5.000	79	187	403	163	16
1.000 - 5.000	70	159	208	188	24
500 - 1.000	66	124	155	164	17
100 - 500	75	121	139	143	15
<\$100	75	109	122	99	8
TOTAL	74	141	186	150	15

FUENTE: DANCOOP, CALCULOS FEDESARROLLO

**CUADRO 7**  
**DISTRIBUCION DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO POR RANGO DE ACTIVOS**  
**ALGUNOS DEPARTAMENTOS - 1990**

	BOGOTA			VALLE			ANTIOQUIA		
	Numero Coops.	Activos (\$Mill)	Socios	Numero Coops.	Activos (\$Mill)	Socios	Numero Coops.	Activos (\$Mill)	Socios
\$ Millones									
> \$5000	2	27.717	135.780	0	0	0	0	0	0
\$1000 - \$5000	9	19.047	46.331	5	8.465	19.303	3	4.220	15.428
\$500 - \$1000	7	4.610	23.458	7	4.670	16.073	7	4.352	19.769
\$100 - \$500	78	14.910	66.806	25	6.430	31.329	28	5.844	43.728
\$100	288	7.174	55.873	69	2.150	14.481	67	2.381	29.451
TOTAL	384	73.458	328.248	106	21.715	81.186	105	16.797	108.376
Participacion %									
> \$5000	0,5	37,7	41,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
\$1000 - \$5000	2,3	25,9	14,1	4,7	39,0	23,8	2,9	25,1	14,2
\$500 - \$1000	1,8	6,3	7,1	6,6	21,5	19,8	6,7	25,9	18,2
\$100 - \$500	20,3	20,3	20,4	23,6	29,6	38,6	26,7	34,8	40,3
\$100	75,0	9,8	17,0	65,1	9,9	17,8	63,8	14,2	27,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
\$ Millones									
Promedio por cooperativa									
> \$5000		13.858	67.890						
\$1000 - \$5000		2.116	5.148	1.693	3.861		1.407	5.143	
\$500 - \$1000		659	3.351	667	2.296		622	2.824	
\$100 - \$500		191	856	257	1.253		209	1.562	
\$100		25	194	31	210		36	440	
TOTAL		191	855	205	766		160	1.032	

FUENTE: DANCOOP, CALCULOS FEDESARROLLO

**CUADRO 7 (Continuación)**

	BOYACA			CUNDINAMARCA		
	Numero Coops.	Activos (\$Mill)	Socios	Numero Coops.	Activos (\$Mill)	Socios
<b>\$ Millones</b>						
> \$5000	1	12.713	68.474	1	5.269	16.370
\$1000 - \$5000	1	1.336	6.264	1	1.883	9.487
\$500 - \$1000	0	0	0	1	501	4.135
\$100 - \$500	7	1.336	7.590	5	579	3.207
\$100	30	664	3.483	30	487	3.446
<b>TOTAL</b>	<b>39</b>	<b>16.049</b>	<b>85.811</b>	<b>38</b>	<b>8.719</b>	<b>36.645</b>
<b>Participacion %</b>						
> \$5000	2,6	79,2	79,8	2,6	60,4	44,7
\$1000 - \$5000	2,6	8,3	7,3	2,6	21,6	25,9
\$500 - \$1000	0,0	0,0	0,0	2,6	5,7	11,3
\$100 - \$500	17,9	8,3	8,8	13,2	6,6	8,8
\$100	76,9	4,1	4,1	78,9	5,6	9,4
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>\$ Millones</b>						
<b>Promedio por cooperativa</b>						
> \$5000		12.713	68.474		5.269	16.370
\$1000 - \$5000		1.336	6.264		1.883	9.487
\$500 - \$1000					501	4.135
\$100 - \$500		191	1.084		116	641
\$100		22	116		16	115
<b>TOTAL</b>		<b>412</b>	<b>2.200</b>		<b>229</b>	<b>964</b>



de las cooperativas a lo largo del tiempo, en relación con el crecimiento de las entidades, políticas financieras, manejo de fuentes y usos de recursos, etc.

Como complemento de la información presentada en el punto anterior, se tomaron datos de los estados financieros para un grupo de catorce cooperativas de ahorro y crédito, la mayoría especializadas en servicios financieros aunque algunas son multiactivas. El criterio con el cual se seleccionaron los miembros del grupo fue un tanto arbitrario: simplemente, se incluyeron entidades conocidas en el país por el dinamismo de su operación. Este conjunto no es exhaustivo y probablemente excluye cooperativas cuya actividad tiene un impacto importante. Un conocedor del sector probablemente afirmarí que, si se tratara de hacer una lista de las cooperativas de ahorro y crédito más destacadas del país, “son todas las que están, pero no están todas las que son”<sup>17</sup>.

Para efectos del presente análisis se han separado dos grupos a partir de las entidades seleccionadas (Cuadros 8, 8A y 8B). El primero de ellos (Cuadro 8), está conformado por cooperativas abiertas, que son las que han tomado la decisión de salir al mercado a captar recursos, tanto a través de aportes como de instrumentos de captación (depósitos de ahorro y certificados de depósito de ahorro a término). El segundo (Cuadro 8A), por cooperativas cerradas que son entidades que han decidido mantener un vínculo cerrado, preservando el criterio según el cual los miembros de la cooperativa deben tener una vinculación común relacionada con su sitio de trabajo, su tipo de oficio o profesión, etc.<sup>18</sup>.

Debido a limitaciones en la disponibilidad de información para 1991 del segundo grupo de entidades, los indicadores promedio que aparecen en los cuadros 8 y 8A no cubren el mismo número de años. Sin embargo, estos cuadros se construyeron así para hacer uso de la información más reciente, disponible para las cooperativas abiertas. Para efectos estrictamente comparativos el Cuadro 8B muestra los indicadores promedio para el periodo 1987-1990 de los dos grupos de entidades, aunque las diferencias para el análisis no son sustanciales.

El interés de la separación en estos dos grupos está en que se ha observado que la decisión de abrir captaciones al público constituye un cambio fundamental en la orientación estratégica de la cooperativa, y que la entrada en períodos de alto crecimiento suele estar asociada a la apertura del vínculo. Las cooperativas abiertas han sido responsables de la mayor parte del crecimiento en las operaciones del consolidado, avanzando por el camino que se abrió a comienzos de la década de los 80 con la realización del programa CAS (Captación de Ahorro Social) de Uconal, el cual implica un cambio de fondo en la concepción de las cooperativas. La comparación de los comportamientos de cooperativas cerradas y abiertas permite aclarar algunas características particulares de su evolución.

---

<sup>17</sup> Dificultades en la obtención de información impidieron elaborar la selección con base en un criterio más transparente y menos subjetivo. Las cooperativas para las cuales se tomó información de los balances fueron las siguientes: Cupocrédito, Caja Popular Cooperativa, Coopsibaté, DonMatías, Solidarios, Cocicoimpa, Coeemsaval, John F. Kennedy, Trabajadores de Carvajal, Trabajadores de Propal, Coasmedas, Cotrasofasa, Codema y Tubos Moore.

<sup>18</sup> Existiría la posibilidad de introducir una división distinta, entre cooperativas estrictamente financieras y multiactivas. La diferencia está en que las multiactivas no se ocupan exclusivamente de la intermediación financiera, sino que se involucran en otro tipo de actividades que van desde el comercio de electrodomésticos hasta el ofrecimiento de asistencia técnica para la producción agrícola. Sin embargo, se optó por separar los grupos de acuerdo con el criterio de abiertas/cerradas porque se consideró que esta división permite apreciar con mayor claridad las diferencias en la estrategia general de crecimiento adoptada por las entidades. Algunas de las cooperativas más grandes y dinámicas que aparecen aquí dentro del grupo de las abiertas tienen este sesgo hacia la multiactividad.

La muestra no es aleatoria, pero su tamaño e impacto sobre el total es apreciable. El dinamismo que exhiben las cifras agregadas de las cooperativas de ahorro y crédito en los últimos años se basa en su mayor medida en las entidades incluidas en esta selección (aunque es posible que haya otras con similares características que fueron consideradas). Algunas cifras confirman la validez de esta afirmación. En 1990, estas entidades representaban el 54% de los activos totales de las cooperativas de ahorro y crédito. Su capital en 1987 era equivalente al 9% del capital total de cooperativas de ahorro y crédito; para 1991 esta participación había aumentado a 30%. El grupo es responsable del 35% del incremento del capital de las cooperativas de ahorro y crédito reportado entre 1987 y 1990. En 1987, la suma de su capital y reservas era equivalente al 5% del capital y reservas de los bancos (excluyendo a la Caja Agraria), mientras que para 1991 esta proporción había aumentado al 9%.

## **2. *Dinamismo***

El grupo de las cooperativas abiertas ha tenido un crecimiento claramente superior que el de las cerradas. Las abiertas tuvieron un crecimiento en sus activos de 62% en promedio anual entre 1987 y 1991 (42% real), mientras que en el caso de las cerradas este promedio de crecimiento fue de 42% en promedio anual entre 1987 y 1990 (10%) real<sup>19</sup>. En el caso del patrimonio, el crecimiento en las cooperativas abiertas mantuvo una tasa promedio anual de 74% (36% real) entre 1987 y 1990, mientras que en las cerradas fue de 45% (36% real) anual entre 1987 y 1990.

## **3. *Estructura Financiera***

Existen claras diferencias entre las estructuras financieras de las cooperativas abiertas y cerradas. Las cooperativas abiertas mantienen niveles de pasivos más elevados que las cerradas, lo que es coherente con una estrategia de obtención de recursos que da mayor importancia a los instrumentos de captación entre el público.

La estructura de fuentes y usos de recursos confirma las diferencias entre los dos grupos. En las cooperativas abiertas, entre 1987 y 1990 las captaciones a través de instrumentos que rinden interés (representadas por depósitos a la vista y de ahorro) se acercaron al 50% del total de las fuentes, mientras que los aportes sociales constituyeron el 41% de las fuentes en el promedio del período. La participación de los aportes aumenta de 31% en 1987 a 52% en 1991. En este resultado tuvo fuerte influencia una recomposición de la estructura de captaciones y colocaciones llevada a cabo por algunas de las mayores cooperativas dentro de este grupo. Entre tanto, en las cooperativas cerradas el promedio de las captaciones del público con costo se mantuvo por debajo del 30% y los aportes constituyeron el 42% de las fuentes en promedio, mostrando una tendencia a disminuir.

Los excedentes tienen mayor importancia dentro de las fuentes de recursos en las cooperativas cerradas que en las abiertas. Esto se explica porque su rentabilidad tiende a ser mayor, dado que tienen menos costos administrativos asociados a la captación de recursos y entrega de créditos que las entidades abiertas. Esto es frecuente en las cooperativas cerradas, las cuales además suelen trabajar con recursos que en realidad no les pertenecen (frecuentemente reciben de las empresas a las que están vinculadas cosas como espacio de oficinas, tiempo de empleados, información sobre los candidatos a recibir créditos, etc.).

---

<sup>19</sup> No fue posible obtener los datos correspondientes a 1990 para todas las cooperativas del segundo grupo.

En cuanto a los usos de recursos, en los dos casos el principal está representado por las obligaciones de los asociados (83% en promedio en las cooperativas abiertas y 77% en las cerradas). El fondo de liquidez es mayor en las cooperativas abiertas, lo que está de acuerdo con las exigencias de la ley en cuanto a la protección de los activos de las cooperativas de acuerdo con el riesgo. Finalmente, llama la atención que las inversiones permanentes ocupan una proporción mayor dentro de los usos de los recursos en las cooperativas cerradas (15% en promedio) que en las abiertas (3% en promedio).

Otros indicadores de estructura financiera complementan esta visión. Mientras que el nivel del indicador Pasivos/Patrimonio es superior al 180% en el promedio del período en las cooperativas abiertas, para las cerradas la cifra es 108%. En las primeras, los depósitos constituyen fueron el 75% de los pasivos en promedio, mientras que en las segundas fueron el 52%. Por el lado de las operaciones activas, las obligaciones de los asociados representan proporciones similares del activo total, cercanas al 60%. En ambos casos, la distribución de las obligaciones se inclina hacia el corto plazo, con cerca del 60% del total de obligaciones.

Se observan diferencias notables en la composición del patrimonio entre los dos tipos de entidades. En las cooperativas abiertas los aportes constituyen el grueso del patrimonio, en proporciones que se mantienen cerca del 90% del total; los excedentes se acercan al 3% (han tenido una clara tendencia a aumentar) y las reservas se acercan al 2%. En las cooperativas cerradas, en cambio, la participación de los aportes en el patrimonio se reduce a cerca del 75%, mientras que la de los excedentes es de 13% y la de las reservas se acerca al 20%.

#### **4. Eficiencia**

El indicador empleado aquí, Gastos Administrativos/Activos, arroja resultados ligeramente superiores para las cooperativas abiertas, cercanos al 9%, mientras que en el caso de las cooperativas cerradas estos se acercan al 7%. Debe recordarse, sin embargo, que las cooperativas abiertas tienen niveles de activos más elevados, de modo que cada punto porcentual en la diferencia está representando un valor de gastos mucho mayor que en las cerradas.

El nivel de Gastos Administrativos/Activos es de todas formas superior en las cooperativas de ahorro y crédito que en los bancos, donde se mantiene en niveles del 4% al 5%. Esto era de esperar, dado que los tamaños de los créditos son inferiores en las cooperativas que en los bancos, de modo que se necesita un mayor número de empleados para manejar volúmenes similares de cartera.

#### **5. Rentabilidad**

Los indicadores de rentabilidad deben ser considerados con especial cuidado en el caso de las cooperativas. Esto es así porque dentro del diseño de la institución no existe la cuenta de utilidades, la cual sintetiza el resultado del ejercicio en las empresas industriales y comerciales corrientes. Mientras que en esas empresas la producción de elevadas utilidades es uno de los objetivos principales de la gerencia, en las cooperativas el objetivo es producir servicios para los asociados. Una vez cumplida esa meta, y hechas las reservas que establece la ley y las que decida la cooperativa, queda un excedente, el cual generalmente no se reparte entre los propietarios de la cooperativa<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> El artículo 54 de la ley 79 de 1988 establece que el 50% de los excedentes puede retornarse a los asociados de acuerdo al uso de los servicios o a la participación en el trabajo.

Esta cuenta no expresa lo mismo que la tradicional cuenta de utilidades, sino que establece el dinero que le sobró a la entidad después de cubrir sus gastos normales y generar los servicios necesarios para los asociados (de ahí su nombre: excedente). El que una cooperativa presente un valor del excedente como proporción del patrimonio o de los activos superior a otra no significa necesariamente que esté mejor administrada. Podría implicar que realiza menos esfuerzos por establecer las necesidades de sus asociados y contribuir a su solución.

Hecha esta aclaración, es posible observar algunas tendencias generales a partir de las cifras. Primero, las cooperativas abiertas presentan valores de los indicadores Excedente/Patrimonio y Excedente/Activos que son inferiores a los de las cooperativas cerradas, aunque su tendencia es claramente ascendente. La principal explicación de ello está en que las cooperativas abiertas han tenido que realizar mayores inversiones en el pasado, pues han realizado más gastos en áreas como apertura de oficinas, sistemas, etc., y estas inversiones son amortizadas en plazos largos. En el caso del indicador Excedente/Activos, además, éste es necesariamente mayor en el caso de las cooperativas cerradas que en el de las abiertas, simplemente porque la magnitud de los activos que la cooperativa obtiene a partir del mismo patrimonio es menor.

Los indicadores de costo de recursos y rentabilidad de operaciones activas muestran diferencias claras entre los dos tipos de cooperativas. El indicador de costo de los recursos tiene en el numerador el valor de los pagos que la cooperativa realiza como remuneración a los recursos con costo (básicamente, intereses); y en el denominador tiene un promedio de los saldos de esos recursos (captaciones de distinto tipo) entre el final del año anterior y el presente, incluyendo los aportes. El indicador de rentabilidad tiene una estructura similar, pero toma la información de las operaciones activas.

Tanto el costo de los recursos como el rendimiento de los créditos son superiores en las cooperativas abiertas que en las cerradas. Una vez más, esto revela las diferencias en sus estrategias de desarrollo: las cooperativas abiertas están sujetas a una mayor presión para competir por recursos del público en el mercado financiero, de modo que tienen que pagar tasas más altas que las cerradas. Esto mismo las obliga a buscar un mayor rendimiento en las operaciones activas. También actúa en esta última dirección el hecho de que enfrentan costos administrativos más elevados.

## **6. Riesgo**

De acuerdo con la información que aparece en los balances, las cooperativas abiertas mantienen una menor exposición al riesgo que las cerradas. El indicador Deuda de difícil cobro/Cartera Total descende constantemente en el período considerado y se ubica en 3% en promedio en las cooperativas abiertas. Entre tanto, en las cerradas la tendencia es de aumento sostenido y el promedio es de 5%.

Adicionalmente, en las cooperativas abiertas se han constituido provisiones por una proporción de la deuda de difícil cobro que para el promedio del período se acercaba a 70%. Esto lleva a que la cartera verdaderamente expuesta a riesgo, medida a través del indicador Deuda de difícil cobro-Provisiones/Cartera Total sea de 0.5% en el promedio del período. Entre tanto, en las cooperativas cerradas las provisiones no llegan al 2% de la deuda de difícil cobro, y la Deuda de difícil cobro-Provisiones/Cartera Total se acerca al 7%. Este es un nivel excesivamente alto.

Los resultados positivos en el área del riesgo de cartera en las cooperativas abiertas deben ser recibidos con una advertencia: la calidad del indicador sólo puede ser tan buena como la calidad de las cifras empleadas en su construcción. Puesto que la regulación existente no establece un criterio preciso respecto a la forma como se debe clasificar la deuda de difícil cobro, la exactitud de estas cifras depende de la autodisciplina de la administración de las cooperativas. Si bien en algunas gerencias se aplican criterios muy estrictos respecto a este tema, no existe garantía de que ocurra lo mismo en todas. En tanto no se unifiquen los criterios a este respecto y no se cree una fuente centralizada de información, subsistirá un margen de duda respecto a este punto.

### **C. Factores de éxito en la gestión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito abiertas**

A través del examen de las cifras se ha verificado la importancia que las cooperativas de ahorro y crédito abiertas vienen adquiriendo dentro del panorama cooperativo colombiano. En la presente sección se hará referencia a los elementos comunes en la operación de estas organizaciones, que contribuyen a explicar su rápido crecimiento.

#### **1. La decisión de convertirse en cooperativa abierta**

Está claro que las cooperativas abiertas pueden crecer con más rapidez que las cerradas, puesto que acuden a fuentes de recursos que tienen mayor potencial de expansión. El primer problema que se presenta en el camino es: ¿cómo hace una cooperativa cerrada para tomar la decisión de transformarse en entidad de vínculo abierto? Esta transición no es sencilla, pues normalmente las cooperativas cerradas están compuestas por asociados que comparten un oficio o un sitio de trabajo. El cambio hacia el vínculo abierto implica que el peso relativo de los miembros anteriores de la cooperativa reduce y probablemente ellos pierden influencia en las decisiones más importantes de la cooperativa.

Es común que la decisión de pasar al vínculo abierto sea precedida por un período de crisis en la organización, con bajos resultados financieros y deserción de afiliados. La decisión no suele ser tomada por unanimidad en las asambleas, y algunos de los derrotados prefieren retirarse de la cooperativa al ver transformado su carácter. El proceso a través del cual se toma la decisión, se establecen los nuevos procedimientos y se transforma la administración es el punto de partida esencial. Es indispensable que la administración tenga una visión clara de las posibilidades que se abren para la entidad, aunque éstas no resulten evidentes en un primer momento, lo mismo que de las responsabilidades que se adquieren al entrar a captar pasivos del público<sup>21</sup>.

#### **2. La búsqueda de sectores tradicionalmente desatendidos por el sistema financiero**

Una vez que la cooperativa ha decidido abrir su vínculo, las siguientes decisiones se refieren al segmento de mercado que va a buscar, los productos que va a ofrecer, la ubicación de las sucursales, etc. Puesto que el producto fundamental es el ahorro-crédito, el punto central en este momento es cómo lograr la confianza de los potenciales depositantes para que coloquen sus ahorros en la cooperativa.

---

<sup>21</sup> No debe entenderse que aquí se está defendiendo la idea de que todas las cooperativas cerradas deben convertirse en abiertas en algún momento. Para muchas cooperativas, el vínculo cerrado es suficiente para satisfacer las necesidades de los asociados.

Existen múltiples soluciones a este dilema. Sin embargo, como punto común en muchas experiencias exitosas se destaca el hecho de que la administración se concentra en atraer un público que no era atendido previamente por el sistema financiero tradicional. Los barrios populares en los que es escasa la competencia de otras entidades financieras, las plazas de mercado, los municipios pequeños, etc., se convierten en sitios clave para la apertura de oficinas.

Una vez abierta la sucursal, la primera tarea es ganar la confianza del público en la entidad, es decir, establecer la imagen de que se trata de una institución seria que no va a desaparecer inesperadamente. Esto, por supuesto, requiere tiempo para demostrar la calidad de los servicios que se ofrecen.

La imagen en estos casos no sólo se obtiene a partir de publicidad (herramienta a la cual las cooperativas, sobre todo las que apenas están surgiendo, tienen un acceso muy limitado), sino también a través de la efectividad en el servicio y la atención de las necesidades de la comunidad. Algunos administradores de cooperativas han encontrado que establecer un vínculo en la mente de los usuarios entre la cooperativa y otras instituciones que cuenten con una trayectoria sólida es un recurso útil. Por ejemplo, cuando una cooperativa logra que las empresas de servicios públicos utilicen sus oficinas como punto de recepción de pagos, los usuarios automáticamente comienzan a identificarla como una institución seria, aunque su creación haya sido relativamente reciente. La calidad de la atención al asociado es también crucial para el logro de este objetivo.

Pero lo más importante es que los productos de captación y colocación sean adecuados para resolver las necesidades de las personas. Si bien los productos de ahorro autorizados a las cooperativas de ahorro y crédito son sólo dos, los depósitos de ahorro y a la vista y a término, existen condiciones en el diseño específico de los instrumentos, tales como los depósitos mínimos, la atención al público y la facilidad en la gestión, que pueden representar el éxito o el fracaso en las captaciones de una oficina.

La forma como se estructuran los productos de crédito es igualmente importante, dado que la principal motivación que tienen las personas para vincularse a la cooperativa suele ser la posibilidad de obtener un crédito. En este campo las cooperativas tienen mayor flexibilidad para ofrecer condiciones satisfactorias.

Uno de los puntos más importantes es desarrollar pronto un sistema efectivo para la entrega de créditos. Puesto que el objetivo es conquistar un mercado compuesto por personas que no tienen acceso a los servicios del sector financiero tradicional, bien sea porque disponen de pocos ingresos o porque su fuente de ingresos no les permite obtener la documentación adecuada, las cooperativas deben aprender a entregar créditos en forma rápida (las demoras y trabas en esta función constituyen una de las razones principales por las cuales la gente no se acerca a las oficinas de los bancos).

Esta tarea no es sencilla, pues debe realizarse con base en una información que no proviene de estos documentos convencionales. Se hace necesario que los directores de las sucursales conozcan su territorio, las verdaderas condiciones económicas de quienes lo habitan y las personas que pueden ofrecer información relevante. Por ejemplo, si existe una clientela potencialmente importante en una plaza de mercado, el director de una oficina de una cooperativa no puede esperar que las solicitudes de crédito lleguen respaldadas por certificados de ingresos. Su única opción es conocer de cerca el funcionamiento de plaza para establecer las posibilidades de pago que tiene cada persona.

En cuanto a la obtención de información, las cooperativas tienen un apoyo singularmente efectivo en sus comités de crédito. Estos comités suelen estar conformados por empleados y otros afiliados que conocen

las circunstancias locales y las posibilidades de pago de los solicitantes. Los comités de crédito conformados así constituyen uno de las principales recursos con los que cuentan las cooperativas de ahorro y crédito para mantener el contacto con las circunstancias en que se desenvuelve la actividad económica de sus asociados.

El manejo de los diferentes elementos del crédito debe afinarse para obtener un producto exitoso. Las líneas de crédito deben ser adecuadas a las necesidades de los clientes. Un factor clave del éxito puede estar en algo tan elemental como adaptar los plazos de los préstamos y los períodos de pago a los flujos de dinero de los prestatarios. En el caso de las plazas de mercado, por ejemplo, puede ser necesario crear líneas de crédito con plazos de una semana o menos. Los microempresarios, por su parte, pueden necesitar unos períodos de amortización quincenales, pues con esa periodicidad reciben dinero de sus clientes. La cooperativa debe estar dispuesta a desarrollar opciones diferentes.

La entrega de cantidades adecuadas en los préstamos es también un factor central. Un estudio superficial del crédito puede llevar a prestar más o menos del dinero necesario; en los dos casos se rompe la simetría entre la suma entregada y las posibilidades de pago. El riesgo de problemas de cartera aumenta en este caso. En el crédito a microempresarios, por ejemplo, es común que ocurran problemas cuando se entrega una suma superior a la que se requiere para adelantar un determinado proyecto. Cuando a una persona se le concede más crédito del que necesita, es muy probable que lo acepte sin pensar demasiado cómo lo va a pagar. Independientemente de que gaste el exceso de dinero en compra de activos para su empresa o en consumo suntuario, lo común es que al final tenga un proyecto sobrefinanciado, cuyo flujo de caja no produce lo suficiente para pagar las amortizaciones. Así, un exceso de crédito puede motivar el fracaso de un proyecto o una empresa.

Otro caso común ocurre cuando se ofrece un período de gracia en un crédito a un microempresario. Esto, que parece algo común y poco merecedor de atención, puede ser una fuente de graves problemas de pago. Si un microempresario no cuenta con la formación adecuada, el período de gracia puede ser entendido por él como una oportunidad para vender más baratos sus productos. Cuando llega el momento de empezar los pagos, se encuentra con que, o bien ya ha vendido toda su producción a un precio que no le permite cumplir con las amortizaciones, o se ve obligado a aumentar drásticamente el precio del remanente, lo que genera un rechazo de su clientela.

Finalmente, está el tema de las tasas de interés. Este fue uno de los mayores puntos de conflicto ideológico para el movimiento cooperativo en el pasado, pues durante largo tiempo se defendió la idea de que para cumplir con los principios del cooperativismo era indispensable que las entidades otorgaran sus créditos a tasas sustancialmente inferiores a las vigentes en el mercado. En la actualidad, se acepta prácticamente sin discusión que una cooperativa que pretenda ejercer la actividad financiera debe competir en el mercado por recursos a tasas competitivas, y por lo tanto debe colocar también a tasas cercanas a las del mercado. (si bien no existe información sistemática sobre los niveles de las tasas de interés que utilizan las cooperativas en sus operaciones activas y pasivas, la información puntual permite establecer que las tasas en ambos casos son ligeramente ventajosas para los usuarios).

### **3. *El ofrecimiento de servicios a los usuarios***

Como último elemento, las cooperativas de ahorro y crédito tienen un arma importante de penetración del mercado en el ofrecimiento de servicios a sus afiliados. Aunque sin duda el principal atractivo de estas cooperativas para el público ha sido la posibilidad de obtener crédito, el ofrecimiento de servicios

constituye un punto de apoyo a la captación, y algunas cooperativas han logrado darle una efectividad sobresaliente a este instrumento. El ofrecimiento de servicios a los asociados hace parte de la definición de una cooperativa de ahorro y crédito establecida por el Consejo Mundial de Cooperativas.

En este tema, las cooperativas enfrentan una decisión difícil. Si ofrecen servicios diseñados a la exclusiva medida de sus clientes aumentan los atractivos para los depositantes, pero sus costos pueden elevarse más allá de lo que permite el buen desempeño financiero. Si, en cambio, ofrecen servicios más comunes, uniendo sus esfuerzos con otras cooperativas, los costos disminuyen pero el producto es el mismo para todas, con lo cual se pierde una herramienta competitiva que potencialmente puede ser muy efectiva.

En Colombia, la mayoría de las cooperativas ha tomado la segunda opción, ofreciendo servicios muy similares entre sí. Estos incluyen varias modalidades de seguro de aportes y de crédito pagados por la cooperativa, descuentos en servicios de salud prestados por cajas de compensación, y seguros funerarios de muy bajo costo para el afiliado y sus familiares. También ofrecen servicios de educación, en forma de cursos de corta duración, con el fin de capacitar a los asociados en la filosofía y la práctica del cooperativismo, o dedicados a otros temas de acuerdo con las necesidades de los mismos asociados. A partir de allí, algunas cooperativas ofrecen servicios especiales dependiendo del perfil de su clientela, pero estos casos no abundan.

Otra modalidad de servicios se abre para las cooperativas a partir de la celebración de convenios con entidades externas, en particular con entidades no gubernamentales o estatales. Estos convenios constituyen una forma de aunar esfuerzos entre diversas instituciones interesadas en desarrollar los mismos proyectos, de forma que cada una haga un aporte en el área en la que tiene mayores ventajas. Las cooperativas entran en estos convenios aportando su base de asociados, los recursos de capital que los beneficiarios del proyecto han colocado en la cooperativa y su experiencia en la administración de créditos. Las entidades no gubernamentales ofrecen su asesoría técnica en la realización de proyectos determinados. La administración pública ofrece recursos, cuando los tiene, o en su defecto da apoyo logístico y administrativo.

Esta modalidad de cooperación puede emplearse en diversas áreas. Para dotar de pavimento a una calle, por ejemplo, el mecanismo permite realizar la tarea sin tener que recurrir a gastos de parte de la administración municipal, aunque sí se recibiría su colaboración de otras formas. Una organización no gubernamental experta en asesoría para este tipo de obras se encarga de motivar a los vecinos y estimular el surgimiento de líderes comunitarios para que aporten su trabajo y, en la medida de sus capacidades, sus ahorros. El grupo lleva estos ahorros a la cooperativa, con lo cual obtiene el derecho a recibir un crédito para financiar la obra. La entidad pública contribuye organizando trámites, prestando maquinaria y eventualmente contribuyendo con materiales. Así, a partir de la iniciativa de la propia comunidad, se realizan obras que tomarían años de espera si se ejecutaran por los canales tradicionales.

La entidad pública (la alcaldía o la unidad correspondiente) puede contribuir a aumentar el monto de recursos disponibles para las obras sin tener que incurrir en gastos en ellas. Si la entidad mantiene depósitos en la cooperativa, genera un cupo de crédito como cualquier otro depositante. Este cupo de crédito puede ser cedido al grupo de asociados receptores del crédito que se compromete en el desarrollo de la obra. Esta es una modalidad que permite reducir el tamaño del esfuerzo de ahorro previo en el cual debe comprometerse la comunidad, sin que represente un gasto para el Estado.



Estas modalidades de cooperación se han ensayado con éxito en diversos lugares del país, aunque su presencia es particularmente fuerte en el Valle del Cauca, en buena medida porque allí se da una intensa actividad de las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones cívicas.

Para las cooperativas, los convenios representan el caso típico de un servicio que ofrece grandes ventajas potenciales como atractivo para los depositantes, pero que también tiene costos significativos. La cooperativa debe aprender sobre todas las etapas de la realización del proyecto; trabajar muy de cerca con la comunidad, contribuyendo a la formación de líderes; y prestar dinero rompiendo las relaciones normales entre aportes individuales y montos de crédito permitidos, lo que la obliga a hacer un esfuerzo adicional para establecer con mayor claridad la capacidad de pago de las personas. Es un modelo que requiere un esfuerzo grande y un compromiso de largo plazo, y no a todas las cooperativas les interesa explorarlo.

## V. PERSPECTIVAS

El análisis anterior ha establecido las principales características de un sector cooperativo de ahorro y crédito heterogéneo, en el cual conviven entidades pequeñas, medianas y grandes, abiertas y cerradas. El segmento más dinámico es el de las cooperativas abiertas, el cual ha crecido a un elevado ritmo desde mediados de la década de los 80, época en la que un número creciente de cooperativas de ahorro y crédito decidió abrir el vínculo a asociados de todas las procedencias y adoptar políticas más agresivas en la captación de recursos.

Cuando se inició la década de los años 80, los líderes del sector cooperativo de ahorro y crédito enfrentaban el reto de demostrar que ciertas ideas del pasado respecto a la naturaleza de la actividad del sector eran inapropiadas, que la captación masiva de ahorro a través de instrumentos financieros era una posibilidad real que tenía el potencial de abrir una nueva etapa de desarrollo para el sector, y que las cooperativas debían entenderse como empresas modernas, agresivas, eficientes y ágiles. Este reto fue resuelto con éxito, pues los primeros frutos tangibles del cambio de orientación fueron cosechados mucho antes que terminara la década.

En los años 90, las inquietudes del día se refieren a si el despegue va a beneficiar sólo a unas pocas entidades, y si las cooperativas están dispuestas a emprender las reformas estructurales que se requieren para desarrollar su pleno potencial. Todas las cooperativas de ahorro y crédito deberán enfrentar en una forma u otra un conjunto de temas fundamentales. La toma de posiciones respecto a estos temas implica decisiones de largo plazo y honda trascendencia. En las páginas que siguen se plantean estos temas centrales y se examinan los elementos que debería tener en cuenta cada cooperativa en su examen de la situación.

### A. Cooperativas grandes vs. pequeñas

El dinamismo demostrado por un conjunto de cooperativas ha puesto sobre el tapete la pregunta de qué tan agresivas deberán ser las cooperativas en el futuro para consolidar su posición. Más precisamente, algunos han planteado que para las cooperativas pequeñas la opción es “crecer o morir”.

La duda aqueja en particular a las cooperativas pequeñas y medianas, las cuales temen que, de no lograr incorporarse rápidamente a las tendencias de crecimiento, desaparecerán al ser abandonadas por sus asociados o serán absorbidas por otras entidades más poderosas. Las cooperativas cerradas grandes están mejor protegidas contra esta eventualidad, pues por lo general se encuentran vinculadas a alguna empresa de tamaño apreciable que les da suficiente respaldo para preservar a sus afiliados.

Esta inquietud es válida, pues ciertamente el tamaño ofrece ventajas importantes a las cooperativas al permitirles ofrecer una mayor variedad de servicios. Sin embargo, es improbable que la tendencia al crecimiento de un número limitado de cooperativas se prolongue indefinidamente, o que unas cuantas cooperativas logren tamaños suficientemente grandes como para absorber a las demás. El crecimiento de las cooperativas de ahorro y crédito en la década anterior se caracterizó porque las diferentes entidades mantuvieron límites estrechos en su influencia regional. Las cooperativas grandes todavía disponen de un amplio espacio para extender su acción a nuevas regiones y departamentos sin tener que absorber o destruir a las pequeñas.

De todas formas, la influencia de las cooperativas grandes en las prácticas del sector se hará notar más que en el pasado. Es de esperar que se consolide un sistema en el cual las cooperativas grandes convivan con otras más pequeñas y donde las entidades grandes marcarán la pauta de la innovación. Las pequeñas deberán imitarlas o desarrollar productos y servicios especiales para mercados concretos, para evitar rezagarse demasiado en cuanto a los servicios ofrecidos a sus clientes.

## **B. La estrategia de expansión**

En cuanto a los elementos concretos de una estrategia de expansión, hay dos puntos centrales en el momento de tomar una decisión: el área geográfica en la cual tendrá lugar la acción de la cooperativa y la diversidad de los productos y servicios que se ofrecerán. Así, se puede dar una expansión geográfica, basada en la apertura de oficinas; una expansión de productos y servicios, basada en la introducción frecuente de novedades y ofrecimientos diseñados para cubrir con mayor precisión las necesidades de los asociados; o una combinación cualquiera de ambos elementos. Estas vías de crecimiento fueron empleadas en el pasado y seguirán siéndolo en el futuro previsible.

Las posibilidades de expansión geográfica son todavía muy grandes. Los logros de las cooperativas de ahorro y crédito, que en la década de los años 80 llegaron a tener un capital cercano a la mitad del que presenta el sistema bancario, resultan aún más sorprendentes cuando se tiene en cuenta que estos fueron posibles a partir de esfuerzos individuales realizados a nivel regional. Sin embargo, las mayores cooperativas todavía no tienen una verdadera presencia nacional y se limitan a trabajar en un conjunto de departamentos vecinos. Este modo de expansión regional es lógico, considerando que las cooperativas están obligadas a conocer más a la comunidad que un banco tradicional, y que la acogida de parte del público depende menos de la publicidad que de la paulatina formación de una imagen entre su público. La tendencia a la expansión a lo largo de las regiones continuará.

En cuanto al crecimiento basado en ofertas de nuevos productos y servicios, puede esperarse que éste aumente dentro de ciertos límites. Ninguna entidad puede asumir una diversificación indefinida de sus frentes de acción. Sin embargo, se puede contar con que ocurrirá un proceso de competencia similar al que han vivido las entidades financieras tradicionales, en el cual las entidades de mayor tamaño introducen innovaciones que, si demuestran ser exitosas, son imitadas rápidamente. Las cooperativas intentarán ofrecer un amplio número de servicios financieros, comparables a los que ofrecen los bancos.

Este proceso está ocurriendo ya. Las cooperativas abiertas ya están discutiendo la forma como se ofrecerán servicios propios de las entidades financieras tradicionales, como cajeros automáticos, atención en línea, tarjetas de crédito e incluso cuentas corrientes, a través de mecanismos como la cuenta corriente centralizada<sup>22</sup>.

De otra parte, es de esperar que progresivamente ocurra una expansión de los servicios no estrictamente financieros que prestan las cooperativas a sus afiliados. Se destacan dos campos de acción que tienen un enorme potencial de impacto social: la firma de convenios para la realización de proyectos de servicios

---

<sup>22</sup> Esta es una cuenta que mantiene una cooperativa de primer grado en algún banco, alimentada por los depósitos de sus asociados. Estos pueden girar contra la cuenta utilizando formatos especiales suministrados por la cooperativa, equivalentes a unos vales que no requieren la presentación de la cédula del girador para ser cobrados. El acceso a una cuenta centralizada no es igual a disponer de una chequera personal en un banco, pero los servicios que presta son hasta cierto punto similares.

públicos y proyectos de desarrollo comunitario; y el desarrollo de productos en los campos de seguros en general y seguridad social en particular. El potencial que tienen las cooperativas en este terreno apenas ha comenzado a ser explorado. A medida que aumenta el número de afiliados, las cooperativas adquieren crecientes posibilidades de ofrecer fórmulas innovadoras en estas áreas. Cuando los asociados que realizan mensualmente sus aportes comienzan a contarse en decenas y cientos de miles, a la sociedad le conviene escuchar lo que las cooperativas de ahorro y crédito tienen que decir sobre estos temas. El reto para las cooperativas es plantear propuestas dotadas de imaginación, capacidad técnica en el diseño y ambición de lograr una proyección nacional.

### **C. Los límites de la diversificación**

Se presentará una diversificación de productos y servicios en el mercado, pero las cooperativas individuales tendrán que especializarse en campos de acción determinados, simplemente porque ninguna entidad de este tipo puede aspirar a ser la solución de todos los problemas para todas las personas. Si bien es cierto que un grado de diversificación contribuye a diluir el riesgo, el exceso de diversificación puede resultar en un aumento del riesgo, en la medida en que las cooperativas pueden perder contacto con la realidad de la actividad económica que viven los usuarios de sus créditos.

Para este tipo de entidades, la expansión presenta problemas especiales. Las principales ventajas que tiene una cooperativa sobre un intermediario financiero tradicional son su facilidad para obtener información y para diseñar créditos a la medida de las necesidades de los usuarios, entregándolos con agilidad. Si en el proceso de crecimiento de la cooperativa no se preservan estas características, la entidad comenzará a decaer o tenderá que convertirse en un intermediario financiero tradicional, sin las ventajas naturales que estos últimos tienen.

### **D. Modernización administrativa**

El crecimiento exige que las cooperativas realicen un esfuerzo de gran envergadura por mantener una estructura administrativa descentralizada y ágil. Para cualquier empresa, un proceso de crecimiento acelerado impone exigentes demandas sobre la calidad de la administración. Como se mencionaba en el punto anterior, en el caso de las cooperativas este es un asunto absolutamente prioritario: si el crecimiento implica un divorcio de la administración y los asociados, la cooperativa corre peligro de desaparecer. La tarea de mantener la flexibilidad en los procedimientos y la capacidad de adaptación ante situaciones nuevas, en una etapa de rápido crecimiento en la cual los recursos de la empresa se emplean al máximo y el propio ritmo de los acontecimientos impide una planeación efectiva de largo plazo, puede llegar a ser superior a la capacidad de muchas entidades.

Ello obliga a las cooperativas de ahorro y crédito a buscar una estructura administrativa descentralizada, en la cual la mayoría de las decisiones de crédito sean tomadas por los directores de oficina, sin tener que acudir a instancias más elevadas. Esto es en principio posible, dado que la expansión en el volumen de operaciones de una cooperativa no debe implicar un incremento de los montos de los créditos, el cual obligaría a enviar las decisiones hacia instancias superiores de la organización.

En la práctica, esto sólo es posible si se cuenta con dos requisitos centrales: una organización en la cual la información fluya eficientemente (lo que implica contar con una dotación de sistemas apropiada para una entidad financiera moderna) y un personal altamente calificado.

Estas observaciones no sorprenderán a ningún gerente de una cooperativa, pero es necesario hacer énfasis en ellas. No es posible descentralizar la administración de una organización de este tipo si no se cuenta con información al día sobre la marcha de todas las operaciones. Y no es posible mantener el contacto con los asociados en los mismos niveles de calidad del pasado si la organización no encuentra una forma de transferir la experiencia adquirida a los responsables de tomar decisiones en las nuevas oficinas. La exigencia de mantener la cercanía con los asociados obliga a hacer énfasis en mecanismos como los comités de crédito, que vinculan a los asociados a la operación diaria de la organización. También es necesario buscar una mayor penetración en la vida de la comunidad, a través de los servicios que se prestan a los asociados.

#### **E. La difusión de información sobre el trabajo de las Cooperativas**

Las cooperativas de ahorro y crédito no han sabido dar a conocer al gran público la labor que cumplen. Puesto que su verdadero potencial de acción sólo ha comenzado a ser percibido desde hace menos de una década, y dado que la mayoría de estas entidades no emplea la publicidad en medios masivos de comunicación en la venta de sus servicios, el grueso del público desconoce la realidad del sector cooperativo. Frecuentemente esta ignorancia se ve agravada por un prejuicio en contra de este tipo de organizaciones: muchas personas suponen antes de conocerlas que son entidades muy pequeñas, desorganizadas y carentes de proyección.

La ignorancia de parte del público sobre este tema se convierte en un problema. Por un lado, un conocimiento mayor de las actividades de estas entidades por parte de público facilitaría la ampliación de la base de captaciones. Por otro, la ignorancia general sobre el papel que cumplen las cooperativas hace que a estas entidades les cueste lograr ser incluidas en iniciativas de acción de envergadura, en conjunto con entidades estatales y no gubernamentales. Se pierden oportunidades de acción simplemente porque no se conoce la contribución que las cooperativas pueden hacer a este tipo de problemas.

Por otra parte, el principal activo con que cuenta una cooperativa de ahorro y crédito es la confianza del público, y ésta se hace más difícil de mantener en las nuevas etapas de crecimiento, pues se requieren mayores esfuerzos para lograr el contacto con los usuarios. A medida que la organización crece, las políticas de comunicación deben cambiar para estar acordes con las nuevas necesidades.

Esto lleva a un tema final relacionado con el manejo de la información sobre resultados financieros que fluye de la cooperativa hacia el público. Dado que el Dancoop no es una fuente de información confiable sobre el sector, las cooperativas deben mantener por su cuenta un flujo de información sobre sus resultados financieros. Esto les conviene desde diversos puntos de vista; por una parte, serviría para aclarar las dudas de eventuales asociados en iniciativas especiales, por otra, contribuiría a mantener la confianza general del público. La eventual falla de una entidad del sector puede tener efectos devastadores sobre la confianza del público en el conjunto de las cooperativas de ahorro y crédito si no se cuenta con información adecuada sobre ellas. Si las cooperativas de ahorro y crédito aspiran a consolidar un sitio para su acción dentro del conjunto de los intermediarios financieros, deben aceptar ciertas exigencias que la sociedad les hace a ellos, entre las cuales se cuenta el suministro de un flujo adecuado de información.

## F. La regulación

Con el aumento de la influencia de las cooperativas de ahorro y crédito en el país, y ante las carencias del Dancoop, es sólo cuestión de tiempo que se produzca un debate de importancia sobre cuál es la forma adecuada de regulación a la que el sector debe estar sometido. Las cooperativas de ahorro y crédito deben prepararse para enfrentar ese momento con una posición unificada y razonable.

Las posiciones posibles en el debate son claras. En primer término están los argumentos que favorecen una mayor regulación, en razón al elevado volumen de recursos comprometido en las operaciones de estas cooperativas y al creciente manejo de operaciones pasivas en captaciones del público.

Cuál entidad debería encargarse de realizar la vigilancia de las cooperativas de ahorro y crédito? La Ley 79/88 determina inequívocamente que debe ser el Dancoop, pero esta institución no cuenta con los recursos financieros, técnicos y humanos necesarios. De otra parte, la Superintendencia Bancaria no podría aumentar su carga de trabajo con más de mil entidades nuevas (por lo demás, las cooperativas de ahorro y crédito de primer grado están excluidas legalmente de su radio de acción). Se ha presentado una propuesta de reforma del Dancoop, pero ésta no parece ser la solución al tema específico de las cooperativas de ahorro y crédito; el proyecto contempla una ampliación del ámbito de operación del Dancoop, para llevarlo a cubrir a todas las entidades de economía solidaria. El proyecto ampliaría el ámbito de operación del Dancoop; sin embargo, no hay bases sólidas para esperar que esta entidad pueda asumir exitosamente un aumento en sus responsabilidades.

Sería poco práctico, por otro lado, plantear un refuerzo de la sección encargada de la vigilancia de las cooperativas de ahorro y crédito dentro del propio Dancoop, en forma independiente de lo que ocurra con el resto de la institución.

La defensa de una mayor regulación para el sector se tropieza con estos inconvenientes de tipo práctico.

De otra parte, es posible plantear que el sector no requiere mayor vigilancia y regulación del Estado, sino que convendría más un realizar un trabajo consciente de autorregulación. Por una parte, las cooperativas de ahorro y crédito cuentan en su diseño con mecanismos de autorregulación como las juntas de vigilancia, la participación de los asociados en asambleas frecuentes, y la disciplina que impone el acceso a los créditos que otorgan los organismos cooperativos financieros de grado superior. La eficacia de estos mecanismos no puede ser subestimada.

Por otra parte, la regulación oficial necesariamente representa obstáculos para el funcionamiento de las cooperativas, y en este caso dichos obstáculos pueden ser de importancia. Un énfasis exagerado en el cumplimiento de normas y procedimientos puede reducir la efectividad de unas organizaciones que necesitan moverse confortablemente dentro de los sectores informales.

La autorregulación implicaría un énfasis en el establecimiento de un flujo de información adecuado con base en la información de los estados financieros, con una frecuencia al menos semestral, y aplicando unos criterios estrictos en el manejo de la información financiera.

Una opción final intermedia sería dejar libres de vigilancia a la mayoría de las entidades, y fortalecerla en los casos de las instituciones que sobrepasen un nivel de captaciones de terceros como porcentaje del total de pasivos y patrimonio. El criterio podría estar diseñado para cubrir a las entidades que han logrado el mayor crecimiento.

## **VI. EL POTENCIAL DE DESARROLLO DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO EN COLOMBIA**

En la sección anterior vimos cuáles son los dilemas y retos de carácter microeconómico y organizativo que deberán enfrentar las cooperativas en el futuro. Esta sección final también se ocupa de las perspectivas del sector, pero desde un enfoque totalmente diferente. Se trata de ver ahora cuáles son los factores externos al sector que pueden utilizarse para evaluar su potencial con el fin de fijarse derroteros de crecimiento hasta el año 2000.

### **A. El contexto internacional**

A nivel mundial, el grado de desarrollo de las cooperativas de ahorro y crédito es muy heterogéneo, según vimos en la sección II de este informe. Dicha heterogeneidad no responde a diferencias regionales de carácter económico. En el Gráfico 3 aparece representado el grado de desarrollo del cooperativismo financiero en algunos países característicos alrededor del mundo. En el gráfico se presenta la proporción (en miles) del ahorro y reservas de las cooperativas con relación al PIB de cada país, comparado con el nivel de ingreso per-cápita del país. El gráfico muestra que no existe ninguna relación clara entre el nivel de ingreso del país y el grado de desarrollo del cooperativismo, y tal observación es válida tanto para la totalidad de los países para los que se dispone de datos del Consejo Mundial de Cooperativas, como para los distintos grupos de países por continentes. El grado de desarrollo cooperativa tampoco está asociado con el coeficiente de ahorro ni con el grado de profundidad financiera de las economías. Este comportamiento pone de presente que el nivel del desarrollo del cooperativismo financiero alrededor del mundo no ha estado determinado esencialmente por factores de carácter macroeconómico, como sí ocurre con los demás segmentos del mercado financiero. Puesto que las variables macroeconómicas no ejercen un papel restrictivo, al menos a un nivel bajo de desarrollo de las cooperativas, existe un potencial muy grande de evolución adicional de este sector en la mayoría de países del mundo.

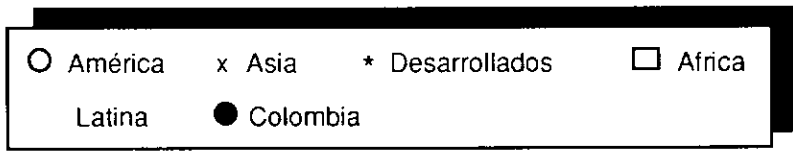
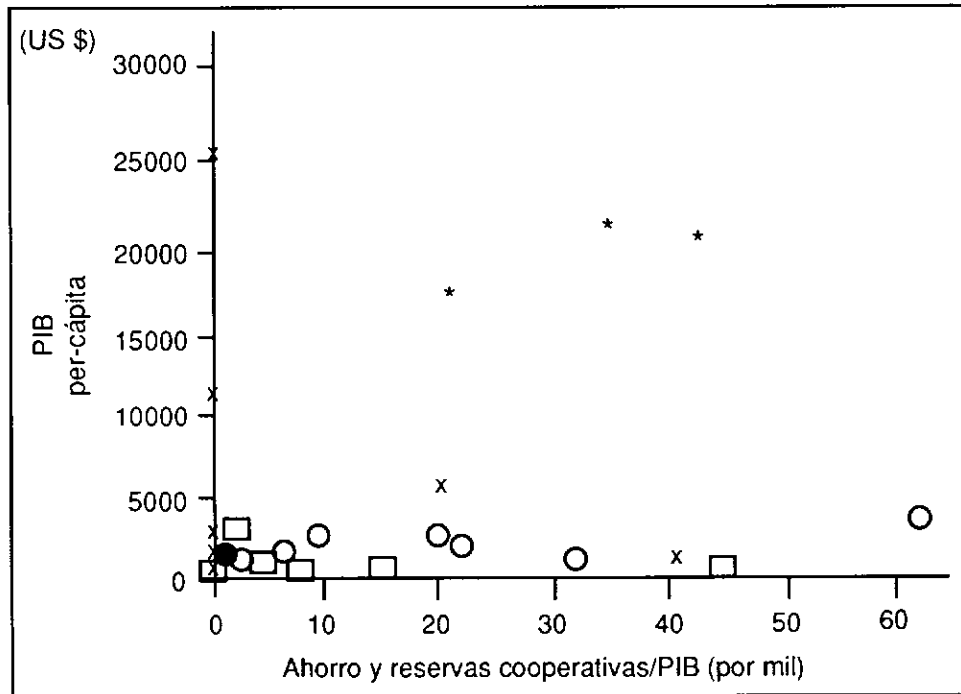
En los Gráficos 3 y 4 Colombia aparece con un bajo grado de desarrollo cooperativo, tanto en el contexto mundial como en el ámbito de América Latina. Pero, como se vio en la parte II, es necesario tener en cuenta que las estadísticas del Consejo Mundial de Cooperativas solo representan un porcentaje de las entidades afiliadas a Uconal, lo cual subestima relativamente los resultados para Colombia. Sin embargo, aunque al mirar un indicador como ahorros promedio por asociado el desempeño no es tan bajo, de todas formas se sitúa en un nivel apenas superior al de países de América Latina con un limitado desarrollo del cooperativismo. En América Latina, como en el resto del mundo, se aprecia que el escaso desarrollo del cooperativismo en muchos de sus países no se explica por limitaciones en el nivel de ingreso (como tampoco por los otros factores macroeconómicos mencionados en el párrafo anterior).

Es claro así que en el contexto mundial y en el de América Latina Colombia aparece como un país con escaso nivel de desarrollo del cooperativismo financiero o, visto de otra forma, con un gran potencial de desarrollo de este sector, ya que su nivel actual no es resultado de limitaciones de la economía del país.

### **B. El sector Cooperativo como parte del sistema financiero**

El potencial de las cooperativas de ahorro y crédito en Colombia puede verse desde otros dos ángulos. De una parte, puede analizarse su tamaño relativo dentro del conjunto del sistema financiero. De otro lado, puede verse también el grado de desarrollo del cooperativismo por regiones del país, para

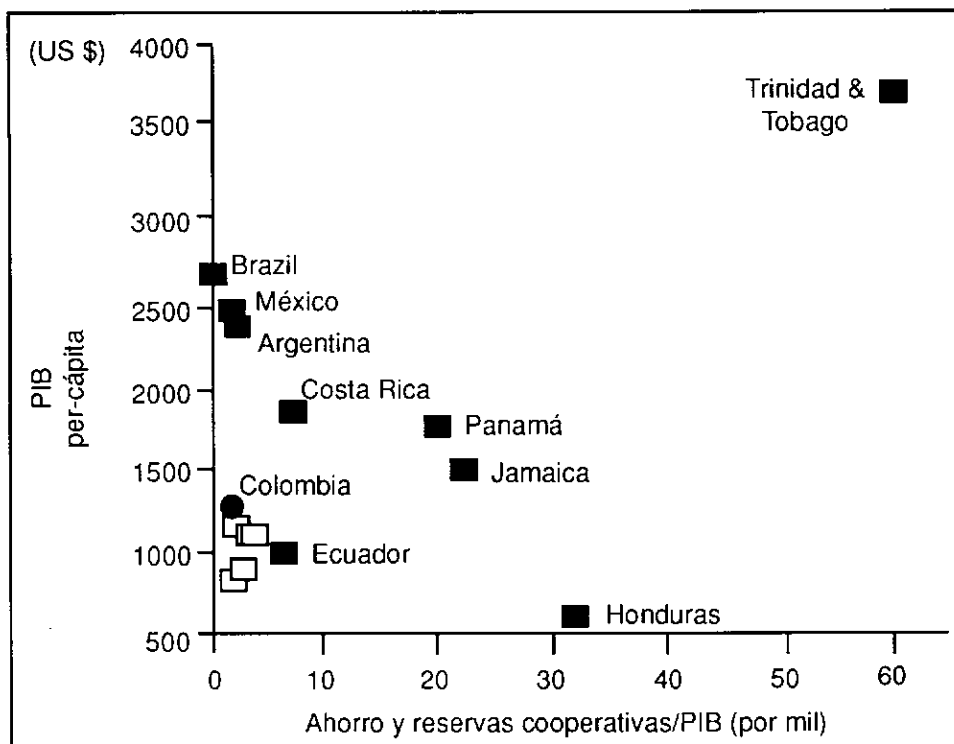
**Gráfico 3**  
**DESARROLLO DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO POR NIVEL DE INGRESO PER-CAPITA**  
**POR PAISES Y REGIONES MUNDIALES**



Fuentes: Cuadro 1 y Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo Mundial 1992*, Washington.



**Gráfico 4**  
**DESARROLLO DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO**  
**Y CREDITO POR NIVEL DE INGRESO PER-CAPITA**  
**EN AMERICA LATINA**



**Fuentes:** Cuadro 1 y Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo Mundial 1992*, Washington.

determinar a partir de allí cuáles son las áreas de mayor potencial. Veamos primero cuál es su importancia relativa en el sector financiero.

En el Cuadro 9 se presentan algunas estadísticas comparativas para 1990 sobre los principales grupos de intermediarios que conforman el sistema financiero colombiano. Cuando se considera el tamaño de los activos o de los pasivos, las cooperativas de ahorro y crédito de primer grado aparecen como un sector muy reducido, comparable apenas en tamaño conjunto a la Caja Social de Ahorros. Como porcentaje de todo el sistema, los activos de las cooperativas de ahorro y crédito llegan apenas al 1.85% y los pasivos al 0.99%.

Sin embargo, el panorama es muy diferente cuando la variable de comparación es el patrimonio. En este caso, las cooperativas de ahorro y crédito representan el 9% de todo el sistema, y su patrimonio equivale a 7 veces el de la Caja Social de Ahorros, a 3 veces el del Banco Central Hipotecario y a cerca de 2 veces el de la Caja Agraria o el del conjunto de las compañías de financiamiento comercial. El patrimonio acumulado por las cooperativas de ahorro y crédito de primer grado es comparable al del conjunto de todo el sistema de corporaciones de ahorro y vivienda del país y resulta superado únicamente por los patrimonios de las corporaciones financieras o de los bancos.

Visto de esta forma, es evidente que el sector cooperativo tiene un gran potencial, porque cuenta con un patrimonio muy significativo. Su nivel actual de desarrollo dentro del sector financiero es reducido desde el punto de vista de sus operaciones activas sencillamente porque su nivel de apalancamiento es muy bajo. En promedio, el conjunto de todo el sistema financiero capta 8.4 pesos por cada peso de patrimonio. Esta relación llega a 17.3 en el caso de las corporaciones de ahorro y vivienda y supera el valor de 10 en el caso de la Caja Social de Ahorros, la Caja Agraria y las compañías de financiamiento comercial. En contraste, las cooperativas tienen pasivos apenas por valor de 0.9 pesos por cada peso de patrimonio. Allí radica su potencial de desarrollo futuro dentro del sistema financiero.

Debido al carácter cerrado de numerosas cooperativas de ahorro y crédito no es posible esperar que los ahorros captados sean un múltiplo elevado de los aportes al patrimonio. Esto puede ocurrir más fácilmente en las cooperativas de naturaleza abierta, que no exigen un vínculo directo con el ahorrador, pero que sí pueden ofrecerle alternativas rentables de utilización de sus ahorros. Sin embargo, en unas y otras, cada una dentro de sus propios límites, sí es posible ofrecer estímulos al ahorro voluntario a través de tasas remunerativas y adecuadas a las condiciones del mercado, con el fin de lograr un aumento de los pasivos que permita apoyar una expansión considerable de las operaciones de crédito en beneficio de los usuarios.

El elevado monto del patrimonio de las cooperativas de ahorro y crédito no solamente implica un potencial desde el punto de vista del volumen de operaciones. También implica que las operaciones de crédito pueden efectuarse a tasas de interés comparativamente moderadas, sin necesidad de castigar los ahorros voluntarios a través de tasas de interés inferiores a la inflación o a través de prácticas que aún hoy son comunes, como el uso de múltiplos del ahorro para otorgar los créditos. La razón es, sencillamente, que el patrimonio de las cooperativas no tiene por objeto la obtención de utilidades, sino la prestación de servicios a los afiliados.

**Cuadro 9**  
**COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO DENTRO**  
**DEL SITEMA FINANCIERO**

	<i>Activos</i>	<i>Pasivo</i>	<i>Patrimonio</i>	<i>Pasivo/Patrimonio</i> <i>(veces)</i>
Bancos	4466100	4020161	445939	9,0
Caja Agraria	755833	706964	48869	14,5
BCH	537393	506458	30935	16,4
Caja Social A.	99836	86821	13015	6,7
Corporaciones Finan.	976312	742714	233598	3,2
Cavs	1837267	1737057	100210	17,3
Cias. Fin. Ccial.	594094	548176	45918 *	11,9
<b>Cooperativas de</b> <b>Ahorro y Crédito</b>	174309	83321	91535	0,9
<b>TOTALES</b>	9441144	8431672	1009472	8,4
<b>PARTICIPACION DE</b> <b>LAS COOPERATIVAS (%)</b>	1,85	0,99	9,01	

\* Capital y reserva

Fuente: Banco de la República y Dancoop.

### C. El nivel de desarrollo regional del Cooperativismo

Tal como ocurre a nivel internacional, el grado de desarrollo de las cooperativas de ahorro y crédito por regiones del país es también muy heterogéneo. Con base en la distribución de los ahorros y reservas de las cooperativas de primer grado, se encuentra que Bogotá representa cerca del 40% del sector, seguido por Valle con el 13% y Antioquia con el 9%. Luego le siguen, con tamaños relativos muy semejantes, las regiones de Boyacá, Cundinamarca, Tolima y Santander, cada una con cerca del 5% del total de los ahorros y reservas.

La heterogeneidad del desarrollo cooperativo a nivel regional en Colombia puede verse con mayor claridad con un gráfico semejante al utilizado para los diferentes países al principio de esta sección. En el eje vertical se representa el nivel de ingreso per-cápita de los departamentos y en el eje horizontal el grado de desarrollo cooperativo (medido, nuevamente, como la proporción en miles del ahorro y reservas con respecto al valor del PIB del departamento correspondiente. Véase el Gráfico 5). Esta forma de ver el grado de desarrollo cooperativo evita los problemas de comparación que surgen de las grandes diferencias en el tamaño (económico) de las diferentes regiones del país.

Con un grado de desarrollo cooperativo alto (ahorro y reservas de las cooperativas de primer grado superiores al 5 por mil del PIB) aparecen cuatro regiones: Huila, Bogotá, Boyacá y Tolima. Es interesante señalar que aunque estas regiones tienen niveles muy diferentes de ingreso per-cápita y en general de desarrollo económico, están bien conectadas geográficamente entre sí. Como se sabe, las cooperativas operan en áreas de influencia regional limitadas, y tienden por lo general a desarrollarse a través de prácticas informales e interpersonales de difusión y demostración. El patrón de desarrollo regional de las cooperativas en Colombia es consistente con esta hipótesis.

En un nivel intermedio de desarrollo cooperativo (con un coeficiente de ahorros entre 2 y 5 por mil) aparecen una diversidad de regiones, que comprenden departamentos en su mayoría ubicados en regiones centrales del país, como Caldas, Valle, Risaralda, Santander, Cundinamarca y Antioquia. Sin embargo también aparecen algunas regiones más distantes, como Caquetá, Magdalena y Atlántico. El resto de regiones del país tienen un grado de desarrollo cooperativo bajo y son en su mayoría aquellas menos vinculadas geográficamente al resto del país.

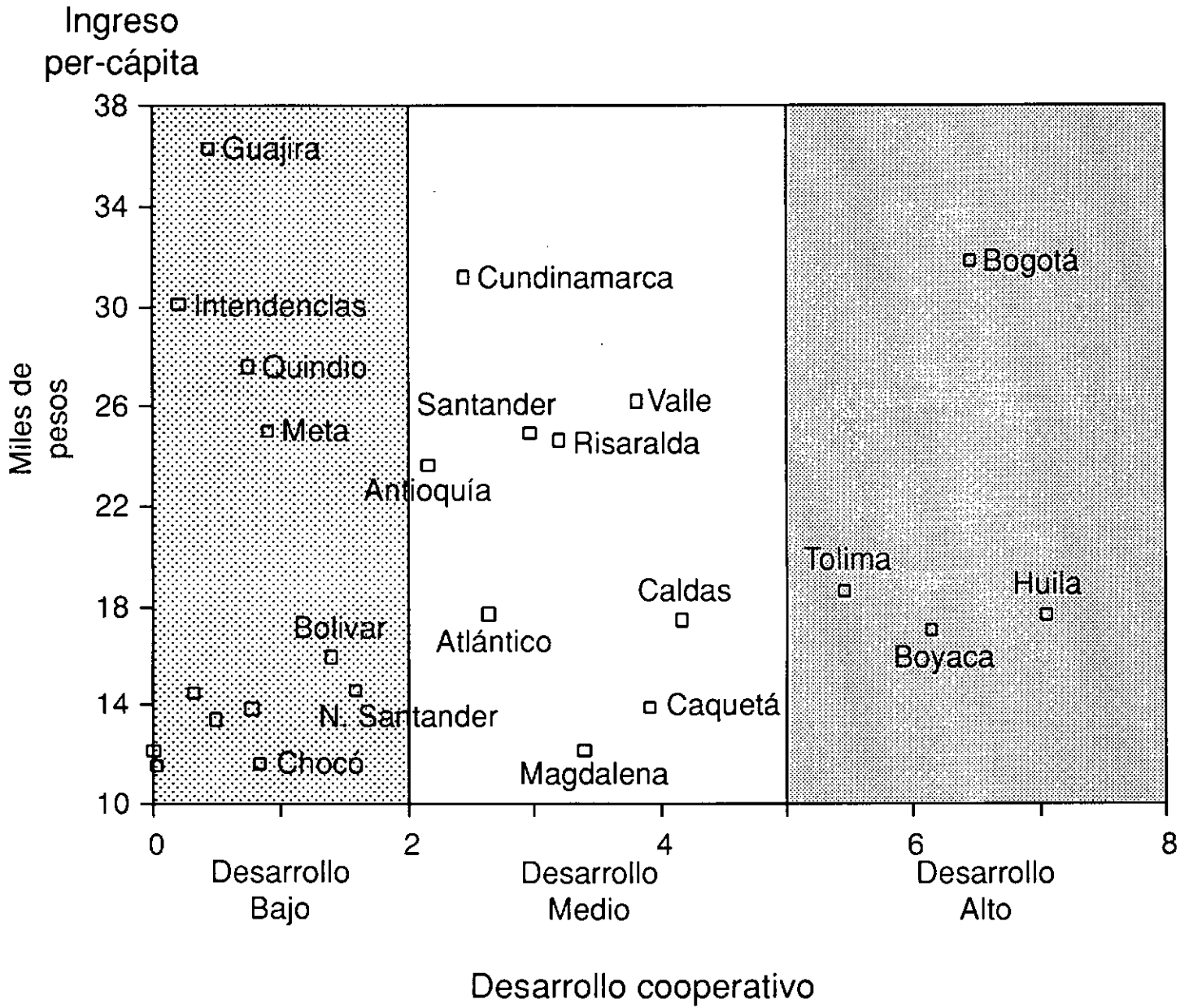
Este análisis está basado en los ahorros y reservas de las cooperativas de primer grado. Las conclusiones no difieren de forma sustancial cuando se incluyen además las cooperativas de segundo grado, de acuerdo con sus lugares de operación (Véase los análisis de correlación que se presentan más adelante<sup>23</sup>). Es importante precisar que, en el caso de las cooperativas de primer grado, debido a limitaciones de información, en cada región se contabilizan la totalidad de los ahorros y reservas de las cooperativas que allí tienen su oficina principal, aun cuando parte de dichos ahorros y reservas provengan de otras regiones donde pueden contar con sucursales. Es improbable sin embargo que esta corrección modifique las conclusiones anteriores, porque las cooperativas de primer grado que se han extendido a varios departamentos lo han hecho también en regiones estrechamente conectadas entre sí.

---

<sup>23</sup> Debe notarse que al incluir las cooperativas de segundo grado Caquetá aparece con el más alto grado de desarrollo cooperativo. Sin embargo, a pesar del comportamiento atípico de esta región, hay una estrecha correlación entre los indicadores de desarrollo cooperativo de primer grado y los agregados para primer y segundo grado.

Gráfico 5

GRADO DE DESARROLLO DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO



La gran heterogeneidad geográfica que muestra el cooperativismo en el país es un indicio de que hay grandes potenciales de desarrollo del sector en algunas regiones. Es importante preguntarse entonces cuáles son los factores que pueden tener incidencia sobre la evolución regional del cooperativismo y cuáles factores carecen de importancia.

El resumen de este análisis aparece en el Cuadro 10. La variable más estrechamente relacionada con el desarrollo cooperativo regional es el nivel de educación. Puesto que las cooperativas operan como sistemas de autogestión con mecanismos permanentes de participación de sus afiliados, el nivel educativo es decisivo para el éxito de la administración. Un alto nivel educativo hace posible no solamente que se logre una mejor administración, sino también que haya mejores prácticas de decisión, que se desarrollen métodos de trabajo coordinado y que las decisiones colectivas puedan tomarse con mayor facilidad y sean respetadas por los afiliados.

El grado de desarrollo relativo de los sectores económicos modernos también aparece relacionado en forma directa con el éxito del sector cooperativo. El desarrollo de los sectores modernos (industria, transporte, comunicaciones, servicios públicos y servicios financieros) tiene lugar como el resultado de un proceso de especialización en las actividades económicas, el cual es favorable al desarrollo de las cooperativas, que en buena medida depende de la comunidad de intereses de individuos que tienen actividades económicas semejantes.

Con una menor importancia, el tamaño relativo del sector financiero de la región también parece tener una influencia positiva sobre el desarrollo de las cooperativas de primer grado (aunque esta relación se desvanece cuando se incluyen también las cooperativas de segundo grado). Las cooperativas de ahorro y crédito no compiten con el sistema financiero convencional ya que, como vimos en una sección anterior, realizan operaciones de montos reducidos y destinadas a clientes individuales de ingresos medios y bajos. De ahí que las cooperativas no tiendan a desarrollarse mejor donde no ha llegado el sistema financiero. Al contrario, donde ya existen servicios bancarios se facilita el desarrollo de las cooperativas financieras. Un conocimiento mínimo de los servicios que ofrece el sistema financiero facilita la introducción posterior de las cooperativas y permite apreciar sus ventajas. La existencia de bancos locales crea confianza en el público sobre la viabilidad de nuevas empresas financieras. En un terreno más operativo, la presencia de bancos en la región facilita las operaciones financieras de las cooperativas, pues permite un manejo ágil de sus excedentes financieros y de sus transacciones con los afiliados. A menudo, la experiencia bancaria previa facilita también la administración de las cooperativas, porque pueden aprovecharse los recursos humanos allí capacitados.

Finalmente, la densidad demográfica también aparece relacionada en forma directa con el desarrollo cooperativo. Esta relación parece influida especialmente por el caso de Bogotá, que tiene uno de los mayores grados de desarrollo cooperativo en términos comparativos (y ni qué decir, en términos absolutos). La concentración demográfica favorece el desarrollo cooperativo porque permite la especialización de las actividades cooperativas, porque facilita el conocimiento mutuo y el contacto directo de los afiliados, y porque permite aprovechar mejor los recursos que requieren las cooperativas para su funcionamiento, como son los recursos humanos capacitados, los servicios financieros y otros servicios especializados.

Por comparación con las variables que aparecen relacionadas con el desarrollo cooperativo, es interesante señalar algunas de los factores que claramente no inciden sobre el sector. En primer lugar, la presencia o el tamaño del sector público en nada influye sobre el éxito o el fracaso de las cooperativas

por regiones del país (lo cual es especialmente claro cuando se excluye a Bogotá del ejercicio de correlación; véase el Cuadro 10). Las cooperativas se han desarrollado sin contar con apoyos de tipo oficial de ninguna naturaleza y al margen de las decisiones de gasto e inversión pública que a menudo son decisivas para otros sectores. Las cooperativas han ejercido además su propio sistema de regulación, de forma que han evitado la discriminación que siempre ejercen los controles oficiales contra quienes operan a distancia de los centros de decisión oficial.

Como ya habíamos mencionado, y como también ocurre a nivel internacional, el desarrollo del sector cooperativo no viene determinado por el grado de desarrollo económico de la región, medido por su nivel de ingreso per-cápita. Las cooperativas no operan en los segmentos de altos ingresos ni realizan grandes operaciones crediticias, de forma que su desempeño relativo no aparece limitado directamente por el nivel de ingreso medio de la población. No se trata, sin embargo, de que las cooperativas florezcan en medio de la pobreza y el atraso. Ya hemos visto que su éxito parece relacionado con la presencia de sectores modernos en la región y con el avance del resto del sistema financiero. De igual forma, se constata que las cooperativas no se desarrollan mejor donde mayor sea el tamaño relativo de los sectores tradicionales, como la agricultura o el comercio. En síntesis, las cooperativas pertenecen a la economía moderna de las regiones, aun cuando operen en los segmentos medios y bajos de ingreso.

#### **D. El potencial de desarrollo regional de las Cooperativas de Ahorro y Crédito**

Hemos visto que el grado de desarrollo regional de las cooperativas es muy heterogéneo y está relacionado tan solo con algunos diferenciales de carácter estructural entre las regiones en variables tales como el nivel educativo, el grado de especialización, la importancia del sistema financiero o la densidad demográfica. Estos diferenciales tienden a cerrarse con el paso del tiempo como resultado del proceso de desarrollo. Por esta sola razón, es de esperarse que también tienda a disminuir la heterogeneidad en el desarrollo cooperativo regional. Sin embargo, la heterogeneidad no es solamente resultado de dichos factores. De hecho, el conjunto de las cuatro variables mencionadas que están relacionadas con el desarrollo cooperativo explican apenas el 22% de las diferencias en el grado de desarrollo de las cooperativas de primer grado entre las regiones (o el 28% cuando se incluyen las cooperativas de segundo grado). Por consiguiente, existe un margen muy amplio de desarrollo potencial que puede tratar de explotarse en las regiones de menor avance del cooperativismo, sin que ocurran cambios en dichas variables estructurales.

Con el fin de cuantificar ese potencial para las cooperativas de primer grado, se fijó arbitrariamente como meta de desarrollo de cada región para el año 2000 un punto medio entre el grado de desarrollo cooperativo regional más alto existente en 1990, que corresponde a Huila, y el grado de desarrollo cooperativo de la región en la actualidad. Esto significa, sencillamente, que en las regiones que están próximas al desarrollo cooperativo tomado como meta, las cooperativas de ahorro y crédito de primer grado deberán registrar una expansión semejante al crecimiento económico de la región. En las regiones de menor desarrollo cooperativo la expansión de las cooperativas deberá exceder el crecimiento de la región tanto más cuánto más lejos se encuentren del nivel de desarrollo cooperativo del Huila.

De lo anterior se deduce que la tasa de crecimiento potencial de las cooperativas en cada región depende exclusivamente de dos variables: el crecimiento esperado de la economía regional y la diferencia entre el grado actual de desarrollo cooperativo de la región y aquél fijado como meta.

Cuáles son entonces las perspectivas de crecimiento regional en Colombia? Un estudio llevado a cabo en Fedesarrollo<sup>24</sup> ha llegado a la conclusión de que el ingreso per-cápita de las regiones más pobres tiende a crecer sustancialmente más rápido que el de las regiones más ricas. De esta manera, los diferenciales de ingreso per-cápita tienden a cerrarse con el paso del tiempo. Con base en este resultado, y suponiendo que el ingreso per-cápita para el país en su conjunto crezca a una tasa promedia del 2.86% anual<sup>25</sup>, pueden deducirse las tasas de crecimiento del ingreso per-cápita por regiones. Puesto que el crecimiento económico regional resulta del crecimiento del ingreso per-cápita regional más el crecimiento poblacional regional, es necesario tener en cuenta además las proyecciones de población por regiones<sup>26</sup>.

Las proyecciones de crecimiento regional así obtenidas aparecen en el Cuadro 11. Las regiones aparecen agrupadas según su potencial de crecimiento económico en tres grupos. El grupo de potencial alto es aquél con tasas de crecimiento económico anual superiores a 5%. Incluye la mayoría de las regiones de ingresos bajos y algunas de las regiones que, aunque tienen mayores niveles de ingreso, tendrán altos crecimientos poblacionales. Con un potencial medio (entre 4 y 5% de crecimiento anual) aparecen Boyacá, Risaralda, Tolima, Caldas, Antioquia y las antiguas intendencias. Con potencial bajo (menos de 4%) aparecen Santander, Valle, Cundinamarca, Bogotá, Quindío y la Guajira.

Combinando ahora estos crecimientos económicos con la meta de desarrollo cooperativo explicada arriba, se llega a las cifras de potencial de crecimiento cooperativo que aparecen en el Cuadro 12. Las regiones han sido organizadas nuevamente en tres grupos. Es importante observar, sin embargo, que estos nuevos grupos no corresponden con los anteriores. Por ejemplo, aunque Guajira es una de las regiones con menor potencial de desarrollo económico futuro, sí es una de las regiones con más alto potencial para el cooperativismo. En contraste, Huila tiene un potencial muy alto de desarrollo económico, pero una bajo en materia de cooperativismo.

Las regiones que cuentan con un alto potencial cooperativo tendrían que registrar aumentos anuales del ahorro y reservas de sus cooperativas a tasas superiores al 20% para reducir a la mitad la distancia que tienen en la actualidad con respecto a la región de mayor desarrollo cooperativo. En este grupo se encuentran, en su orden según potencial, Sucre, las antiguas intendencias, Córdoba, Cauca, Guajira, César, Chocó y Quindío. Al llegar al año 2000 las cooperativas de este grupo tendrán que haber multiplicado su tamaño 12 veces, con un crecimiento promedio anual del 28.6%, para llegar al objetivo fijado.

Con un potencial medio de desarrollo cooperativo se encuentran Nariño, Bolívar, Norte de Santander, Atlántico, Antioquia, Magdalena, Cundinamarca, Caquetá, Santander y Risaralda. Las tasas de crecimiento anuales en este grupo van entre el 18.8% y el 9.3%. El grupo en su conjunto tendría que crecer 12% anual y multiplicar su tamaño en 3.1 veces para llegar al objetivo planteado.

Finalmente, Valle, Caldas, Tolima, Boyacá, Huila y Bogotá son las regiones con menor potencial. Los crecimientos anuales se sitúan entre 7.5% y 3.7%. El grupo en su conjunto debería crecer 5% anual y multiplicar su tamaño por 1.6 veces.

---

<sup>24</sup> Cárdenas, M., A. Pontón y J. P. Trujillo, "Convergencia, crecimiento y migraciones inter-departamentales: Colombia, 1950-1989", informe de investigación presentado a Fonade, 1992.

<sup>25</sup> El cual resulta de suponer un crecimiento del PIB del 4.5% por año y de la población de 1.59% anual, esto último según proyecciones del DANE.

<sup>26</sup> Las cuales se toman de estudios del DANE.



**Cuadro 11**  
**CRECIMIENTOS REGIONALES ESPERADOS HASTA EL AÑO 2000**  
**(% anual)**

<i>Potencial alto</i>	<i>PIB</i>
Caquetá	6.7
César	6.5
Chocó	6.4
Sucre	6.1
Magdalena	6.1
Nariño	5.9
Atlántico	5.8
Bolívar	5.8
Cauca	5.8
N. Santander	5.8
Córdoba	5.7
Huila	5.4
Meta	5.0
 <i><u>Potencial medio</u></i>	
Boyaca	4.7
Risaralda	4.3
Tolima	4.3
Caldas	4.2
Antioquía	4.1
Intendencias	4.0
 <i><u>Potencial bajo</u></i>	
Santander	3.8
Valle	3.8
Cundinamarca	3.4
Bogotá	3.3
Quindío	2.9
Guajira	2.7
<b>TOTAL</b>	<b>4.5</b>

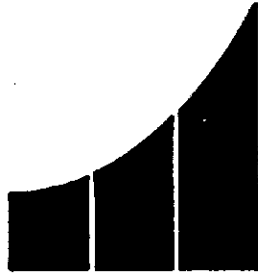
**Cuadro 12**  
**POTENCIAL DE DESARROLLO COOPERATIVO HACIA EL AÑO 2000**  
**Crecimiento % por año**

---

<i>Potencial alto</i>	
Sucre	71.7
Intendencia	38.5
Córdoba	35.2
Cauca	29.6
Guajira	27.1
César	25.2
Chocó	24.3
Meta	21.8
Quindio	21.4
 <i>Potencial medio</i>	
Bolivar	18.2
N. Santander	16.9
Atlántico	12.4
Antioquía	12.3
Magdalena	10.8
Cundinamarca	10.5
Caquetá	10.4
Santander	9.4
Risaralda	9.3
 <i>Potencial bajo</i>	
Valle	7.5
Caldas	7.4
Tolima	5.7
Boyaca	5.5
Huila	5.4
Bogotá	3.7
<b>TOTAL</b>	<b>8.7</b>

---

Agregando la totalidad de las regiones, la tasa media de crecimiento anual implica en las metas anteriores es 8.7%, que de manera alguna resulta exagerada a la luz de las tendencias recientes. Con esta tasa el conjunto de las cooperativas de ahorro y crédito de primer grado en Colombia multiplicaría su tamaño por 2.3 veces durante la década del noventa. Desde el punto de vista del patrimonio, se requeriría pasar de \$91.535 millones en 1990 a \$211.000 millones en 2000 (ambos a precios de 1990, es decir sin tener en cuenta inflación). Si los niveles actuales de apalancamiento se mantuvieran inalterados, los activos pasarían de \$175.051 millones a \$403.000 millones. Sin embargo, bastaría con elevar la relación de pasivos a patrimonio de 0.9 que es en la actualidad, a 2, para que los activos en el año 2000 llegaran a 633.000 millones, con un crecimiento anual del 13.7%. Ninguna de estas metas parece exagerada para el potencial de las cooperativas de ahorro y crédito en el país.



# FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

**FEDESARROLLO** es una entidad colombiana, sin ánimo de lucro dedicada a promover el adelanto científico y cultural y la educación superior, orientándolos hacia el desarrollo económico y social del país.

Para el cumplimiento de sus objetivos, adelantará directamente o con la colaboración de universidades y centros académicos, proyectos de investigación sobre problemas de interés nacional.

Entre los temas de investigación que han sido considerados de alta prioridad están la planeación económica y social, el diseño de una política industrial para Colombia, las implicaciones del crecimiento demográfico, el proceso de integración latinoamericana, el desarrollo urbano y la formulación de una política petrolera para el país.

**FEDESARROLLO** se propone además crear una conciencia dentro de la comunidad acerca de la necesidad de apoyar a las Universidades colombianas con el fin de elevar su nivel académico y permitirles desempeñar el papel que les corresponde en la modernización de nuestra sociedad.