

## Descripción de la estructura cooperativa de Colombia

*Ernesto Samper Pizano*

### I. Descripción de la estructura cooperativa

La estructura cooperativa colombiana está conformada de acuerdo al tipo de organización y grado de Integración de las cooperativas que la conforman:

A. La Base, constituida por las cooperativas individualmente organizadas, de acuerdo a sus fines y que reciben el nombre de instituciones de primer grado. Existen aproximadamente 9 tipos de actividades, que se analizan posteriormente, dentro de las cuales encuadran las 1655 cooperativas registradas en el primer censo cooperativo de diciembre 31 de 1975 realizado por el DANE, y que agrupaban a 1.196.553 socios, con promedio de 719 socios por cooperativa.

B. Organizaciones de segundo grado: son federaciones, formadas por varias cooperativas que se unen para proporcionar un servicio económico entre sí mismas.

Actualmente en nuestro sistema cooperativo existen 23 organismos de segundo grado a nivel Nacional, Departamental o Regional, creados entre los años 1959-1975, con el fin de llenar las necesidades de diferente índole, que se pueden clasificar de acuerdo a su naturaleza: financiera, económica, como instituciones auxiliares, de estudios superiores, o con fines primordialmente de asesoría y representación.

Entre los principales organismos de segundo grado, legalmente constituidos están: La Unión Cooperativa Nacional de Ahorro y Crédito "UCONAL" que agrupa a las cooperativas de Ahorro y Crédito de todo el país; y la Asociación Colombiana de Cooperativas "ASCOOP" que agrupa cooperativas de actividades múltiples y algunos organismos de grado superior.

C. Instituciones auxiliares del sistema cooperativo: en conjunto sirven al 38 % de las cooperativas de base:

1. En el campo financiero: Financiacoop (Instituto de Financiamiento y Desarrollo Cooperativo); Coopdesarrollo (Central Cooperativa de Crédito y Desarrollo Social).
2. En el área de seguros: Cuna Mutual Sociedad de Seguros y la Cooperativa de Seguros La Equidad.
3. En el campo educativo: Indesco (Universidad de Economía Social y Cooperativismo).
4. En vivienda: Provicoop (Promotora de Vivienda Cooperativa).

D. Finalmente existen las llamadas cooperativas de tercer grado o confederaciones, llamadas así porque congregan a varias federaciones que se unen para proveer un servicio de representación de los intereses cooperativos con mayor cobertura, con una estructura esencialmente gremial de representación del sector.

Organizaciones orientadas hacia este tipo de integración no existen en Colombia, sin embargo la Asociación Colombiana de Cooperativas ASCOOP, aunque legalmente está constituida como organismo de segundo grado, podría llegar a cumplir esta función, como en principio está previsto que la cumpla la reciente Liga Cooperativa.

- E. La inspección, vigilancia y fomento de las cooperativas y la ejecución de la política cooperativista del gobierno, está a cargo de la Superintendencia Nacional de Cooperativas creada en el año de 1948 como establecimiento adscrito al Ministerio de Trabajo, con autonomía administrativa y financiera.

## II. Evolución histórica del movimiento cooperativo

En el proceso histórico de conformación del sector cooperativo se pueden distinguir cuatro etapas:

- A. **Período de iniciación** (1889-1930): Nace con el surgimiento de las Sociedades Mutuaristas y primeros ensayos de grupos pre-cooperativos, y termina como una herramienta experimental de cambio del sistema de producción durante la grave crisis económica de los años 30.
- B. **Período de consolidación** (1930-1960): Caracterizado por un auge en el proceso de industrialización y por conflictos sociales de tipo laboral, que hicieron aparecer al cooperativismo como organizaciones gremiales o reivindicativas. Se le da un marco legal al sistema, previo incluso a la existencia de la realidad cooperativa, con la promulgación de la Ley 134 de 1931, que a pesar de su carácter paternalista en ese entonces, sentó las bases para el surgimiento y consolidación del sector.

Desde 1933 cuando se organizaron las primeras cuatro (4) cooperativas en el país, su número fue creciendo aceleradamente hasta 1952, cuando su expansión fue regulada y controlada por la Superintendencia Nacional de Cooperativas, creada cuatro años atrás, con el objeto de vigilar y regular el movimiento cooperativo. En el período 1952-1957 el número de cooperativas disminuyó en un 9 %, mientras que el número de socios continuaba aumentando: (ver cuadro N° 1).

- C. **Período de integración** (1960-1974): Las características principales de este período son:

1. Movimiento de la casi totalidad de organismos de integración actualmente existentes;
2. Desarrollo de las líneas de actividad especializadas, como resultado de la acción de los organismos de integración y de nuevas disposiciones legales. Se consolidaron grupos especializados en actividades de ahorro y crédito patrocinados por UCONAL; comercialización del café a través de las cooperativas de caficultores apoyados por los Comités Departamentales de la Federación de Cafeteros y promoción de cooperativas, para la comercialización y mercadeo de otros productos agropecuarios;
3. Surgimiento de nuevas líneas de actividad y nuevas formas de empresas de interés social; se crearon colegios cooperativos e Instituciones auxiliares como Indesco y Provicooop.

En este período se actualiza la legislación cooperativa por el Decreto 1598 de 1963 y se funda el Instituto Nacional de Financiamiento y Desarrollo Cooperativo (Financiacoop), con el fin de satisfacer necesidades de tipo financiero y económico del sistema. Para 1973 el número total de cooperativas llegaba a 1563 con 1.185.542 cooperados,

un volumen apreciable de operaciones por un valor de 11.596.83 millones que representaba el 22 % del volumen de operaciones (cartera) del sector financiero <sup>(1)</sup>.

*Cuadro N° 1*

**Desarrollo del movimiento cooperativo colombiano**

1933-1975

Período	N° de Cooperativas	Crecimiento (1) %	N° de Socios	Crecimiento (1) %	Capital (Miles de \$)	Crecimiento (1) %	Valor Operaciones (Miles de \$)	Crecimiento (1) %
1933-1937	84	—	19.886	—	1.158.3	—	5.143.3	—
1938-1942	203	142	48.561	144	7.823.5	575	21.104.3	310
1943-1947	296	110	68.741	41	15.228.2	94	64.953.8	207
1948-1952	452	52	116.130	68	31.534.2	107	223.150.5	243
1953-1957	410	9	175.510	51	46.736.9	48	268.052.2	20
1958-1962	759	85	443.023	152	119.594.8	61	628.625.1	134
1963-1967	1.807	138	805.810	82	403.637.2	237	2.174.728.2	246
1968-1972	1.430	18	1.112.185	38	964.348.9	139	9.940.738.2	357
1973	1.563	5	1.185.542	6	1.250.468.3	30	11.596.826.9	14
1974	1.600	2	N. D.		1.449.207.6	16	18.187.580.4	56
1975	1.665	6	1.196.553	0.93	1.749.999.9	39	24.044.998.8	32
1976 <sup>2</sup>	1.799	8			2.174.915.4	24	32.623.731.6	35

Fuente: Superintendencia Nacional de Cooperativas y Cálculos ANIF

(1) Crecimiento con respecto al período inmediatamente anterior

(2) Datos estimados a los obtenidos en el primer semestre/76

**D. Período de Planeamiento** (a partir de 1975): Después de 45 años, desde la consolidación de las firmas de organización cooperativa, por primera vez se formula un plan para su desarrollo coherente, ya que el desenvolvimiento de este sistema demuestra que constituye una verdadera alternativa de desarrollo para muchos sectores de la economía, y que merece por tanto el reconocimiento de su mayoría de edad y un trato como tal. Bastaría destacar aquí, solamente algunos de los puntos que pueden llevar, fácilmente, a considerar el movimiento cooperativo no solamente como un objetivo social de la acción del Estado, sino como un verdadero instrumento de desarrollo económico para este último:

**1° En el abaratamiento del costo de la vida.** Las cooperativas pueden cumplir un papel definitivo en el abaratamiento de los costos de comercialización de bienes básico, induciendo una consiguiente baja en el costo de la vida. Estudios realizados por ANIF han estimado que en el proceso de comercialización de un producto del sector agrícola, desde que se recoge en la finca del productor hasta que llega a la mesa del consumidor, los bienes de origen agropecuario aumentan en un 60 % su precio; y que dicho aumento afecta más a los niveles de bajos ingresos, en los cuales, la ausencia de canales masivos de comercialización, y la existencia de formas primitivas de adquisición y financiación de este tipo de bienes ("compra al fiado"), produce un costo mayor todavía que el de los niveles privilegiados de población;

**2° En la generación masiva de empleo.** Igualmente efectivas pueden resultar las cooperativas en un programa de generación masiva de empleo; en serios estudios se ha podido establecer que mientras el costo de generación de un empleo en una

(1) Incluye Bancos Comerciales, Caja Agraria, Corporaciones Financieras, Corporaciones de Ahorro y Vivienda y Banco Central Hipotecario.

gran industria es de \$ 350.000, y en una extranjera, de las radicadas en Colombia, sube a \$ 1.800.000, la generación de una ocupación, en el sector de la pequeña industria apenas llega a \$ 35.000, y aún más, esta cifra puede ser la mitad en el caso de núcleos artesanales organizados o cooperativas de producción. En un país como el nuestro, donde la desocupación promedio, en las cuatro ciudades principales es del 12 %, donde existen cerca de 250.000 **desempleados abiertos para las mismas ciudades**, y en fin, donde ya se conoce que el problema del desempleo es una variable eminentemente estructural, que tiende a identificarse con nuestra propia condición de pobreza, sobresale la función que, como generadores masivos de empleo, pueden cumplir las cooperativas.

**3º En la redistribución del Ingreso.** Finalmente, a nadie se oculta, que no solamente por las condiciones anteriormente realizadas, de mejorar la capacidad adquisitiva del ingreso de los bajos niveles de población a través de una disminución del costo de la vida, o de incorporar un sector marginado a unas condiciones mínimas de bienestar, sino porque a la misma concepción del cooperativismo repugna la **concentración** en cualquiera de sus acepciones, el fortalecimiento del sistema puede ser altamente benéfico a una política redistributiva del ingreso. Cuando todo el país aparece como un gran monopolio de la educación, monopolio de la salud, monopolio del crédito, la bandera cooperativa aparece como una de las posibles soluciones para iniciar ésta que, repito, es prioritaria desconcentración.

### III. Esquema actual del sector

Para el año de 1975 el sector cooperativo llegó a contar con 1.665 unidades y 1.196.553 socios, cifras que comparadas con las de 1973 presentan un índice de crecimiento mayor en el número de cooperativas que en el número de sus cooperados lo cual pone en evidencia la necesidad de continuar con los esfuerzos integracionistas del sector, de manera que se estimule la consolidación de pequeños grupos en unidades grandes donde se aúnen esfuerzos, con las consiguientes ventajas, de acuerdo al principio cooperativo.

Aproximadamente las tres cuartas partes del número total de cooperativas se encuentran en las áreas urbanas y solamente una cuarta parte en áreas rurales.

#### Cuadro N° 2

#### Distribución geográfica de las cooperativas y cooperados

Dic. 31 / 57

ZONA GEOGRÁFICA	COOPERATIVAS (%)	SOCIOS (%)
Cundinamarca:		
Bogotá	17.18	50.34
Otros municipios	5.28	1.39
Antioquía	12.19	16.53
Valle	10.87	7.09
Santander	6.84	4.83
Boyacá	6.73	5.17
Atlántico	3.78	1.21
Otros Departamentos	37.13	13.44
Total	100.00	100.00
<b>TOTAL</b>	<b>1.665</b>	<b>1.196.553</b>

De las 1.663 cooperativas existentes en 1975, según datos del primer censo cooperativo (con una cobertura del 95 %) el 46 % están ubicadas en el departamento de Cundinamarca, Antioquía y Valle, concentración que es aún más marcada desde el punto de vista de los socios ya que en los tres departamentos antes mencionados se encuentran el 74 % de los cooperados, correspondiéndole a Bogotá más del 50 %. Estas cifras sin embargo deberán ser analizadas a la luz de la composición del sistema cooperativo por actividades y de la concentración de la población en el país, de manera que permita hacer un juicio más objetivo en lo que a concentración del sector cooperativo se refiere.

En el cuadro N° 3 se analizan las tendencias de las cooperativas desde el año 1930 hasta junio de 1976.

### Cuadro N° 3

#### Tendencia de las cooperativas en Colombia (cooperativas y grupos precooperativos)

LINEA DE ACTIVIDAD PRINCIPAL	Período 1930 - 1974		Período 1974 - 1976 *		Período 1930 - 1976
	Nº	%	Nº	%	%
Ahorro y Crédito	682	47.56	39	9.18	39.00
Consumo	244	17.01	33	8.95	15.00
Vivienda	25	1.74	3	0.70	2.00
Educación	159	11.09	77	18.11	13.00
Mercado	143	9.98	31	8.00	9.00
Producción	26	1.81	102	24.00	7.00
Trabajo	9	0.63	10	2.36	1.00
Transporte	132	9.20	48	11.30	10.00
Choferes Asalariados			41	9.64	2.00
Servicios	14	0.98	33	7.76	3.00
<b>TOTAL</b>	<b>1.434</b>	<b>100.00</b>	<b>425</b>	<b>* 100.00</b>	<b>100.00</b>

Fuente: primer censo de cooperativas y archivo Supercooperativas  
(\* ) Junio/76

En el período 1930 - 1974 se observaba una marcada concentración de las cooperativas en las actividades de ahorro y crédito con una participación de 47.56 %, consumo con un 17.01 %, y educación con un 11.09 %. En estas tres actividades se concentraban el 76 % del total de cooperativas.

En el período 1974 - 1976 las tendencias varían notablemente; es así como la actividad de Ahorro y Crédito, aunque agregadamente continúa representando en número el 39 % del sector cooperativo, en el período 1974 - 1979 disminuye notablemente su participación en las cooperativas nuevas creadas representando tan sólo el 9,18 % de ellas, mientras que le superan las cooperativas de producción con un incremento en este período de 102 unidades que representan el 24 % del total de cooperativas, siguiéndole en su orden las cooperativas de educación y transporte.

Además de ahorro y crédito otras actividades que han disminuido su participación dentro del sistema cooperativo, al menos en lo que se refiere a nuevas unidades creadas como pudo ser el caso de las de consumo, vivienda y mercado.

#### IV. El movimiento cooperativo de ahorro y crédito

A. En diciembre de 1972 existían 570 cooperativas de Ahorro y Crédito que representaban el 38 % del total de cooperativas, ubicadas, en su mayoría (71 %) en el sector urbano. A junio 76 estas cooperativas aumentaron en 151 unidades pasando a 721 lo que significa que en casi tres años aumentaron en un 26 % manteniendo una participación aproximadamente igual (39 %) que la observada en 1972 con respecto al sistema total.

Los departamentos de Antioquía, Valle y la ciudad de Bogotá reúnen el 55 % de las cooperativas de ahorro y crédito, fenómeno obvio frente a las tendencias de desarrollo regional y urbano, sin embargo no parece lógico desde el punto de vista de la destinación de los esfuerzos cooperativos que deberán ir a los sectores más débiles de la población.

#### Cuadro N° 4

##### Ponderación del sistema cooperativo por actividades Capital y valor de operaciones a diciembre de 1972

ACTIVIDAD	Total	Participación por actividad %	Capital Pagado (Miles de \$)	%	Valor Operaciones (Miles de \$)	%
Educacionales	91	6.1	3.559.7	0.4	24.125.4	0.2
Agropecuarias	179	12.1	99.897.2	10.4	3.050.271.2	30.8
Consumo	98	6.6	32.582.1	3.4	618.678.7	6.2
Ahorro y Crédito	570	38.5	227.331.2	28.8	2.121.020.8	21.3
Artesanales	16	1.1	1.491.5	0.1	13.282.0	0.1
Transporte	153	10.3	54.211.4	5.6	584.873.3	5.9
Vivienda	38	2.7	18.345.2	1.9	197.995.2	2.0
Multiactivas	243	16.4	460.384.7	47.7	3.273.564.8	32.9
Otras	92	6.2	16.545.9	1.7	5.926.8	0.6
<b>TOTALES</b>	<b>1.480</b>	<b>100.0</b>	<b>964.348.9</b>	<b>100.0</b>	<b>9.940.738.2</b>	<b>100.0</b>

El número de asociados (aproximadamente 528 mil a junio/76) representa el 37 % del número total de cooperados y su capital (\$ 277.33 millones) representa el 28 % del capital cooperativo.

Estas cifras permiten establecer la importancia del sector de ahorro y crédito en el movimiento cooperativo por cuanto ocupa el primer lugar en número de cooperativas y en volumen de asociados, el segundo lugar en capital y el tercer lugar en volumen de operaciones.

Su participación en el total de volumen de operaciones es del 21 %, sin embargo éste se aumenta si se tiene en cuenta que las cooperativas multiactivas que ocupan el primer lugar en este rubro, en su gran mayoría cuentan con la sección de ahorro y crédito.

B. **Captación:** La captación de **ahorro** de los asociados en las cooperativas constituye los recursos Base de las mismas. Las modalidades más usadas son:

- Depósitos: que se constituyen en aportes de capital;

- Depósitos a la vista, cuya función principal es proporcionar servicios de caja a los asociados en un horario extra bancario;
- Algunas cooperativas en su esfuerzo por ampliar sus recursos están ofreciendo a sus socios la posibilidad de colocar depósitos a término con tasas de interés entre el 10-24 %.

La remuneración en la captación de los ahorros de los asociados varía, ya que de acuerdo a los términos del Decreto 1598/63 las cooperativas no pueden reconocer interés sobre los aportes a los socios superiores al 6 %. Sin embargo en la práctica hay cooperativas que liquidan los dividendos según los resultados del ejercicio y que sobrepasan el 6 % llegando hasta el 10 % sobre el capital.

### *Cuadro N° 5*

#### **Desarrollo del sector ahorro y crédito cooperativo**

Año	Cooperativas	Socios	Ahorro (Miles)	Préstamos (Miles)
1967-1969	590	335.319	106.981	N.D.
1970-1973	620	427.823	269.766	N.D.
1974	640	460.097	354.623	2.658.320.8
1976*	721	528.000	474.075	3.509.353.0

*FUENTE: Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina. Colac.  
N.D.: No hay datos. \* A junio de 1976.*

Para el período 1967-1969 las cooperativas de ahorro captaron recursos de sus socios por un valor de \$ 107 millones (ver cuadro N° 5). Tomando la cifra total de ahorros captados por las cajas de ahorro y las secciones correspondientes a los bancos, se tiene que para ese período de un total de \$ 7.072.976 millones, las cooperativas de ahorro y crédito representaban el 1.51 %. En 1974 el ahorro del sistema financiero ascendía a \$ 9.622.99 millones participando el movimiento cooperativo de ahorro y crédito con el 4 %.

**C. Colocación:** Las colocaciones en las cooperativas de ahorro y crédito se traducen en préstamos para sus asociados, ya sean personas naturales u otro tipo de cooperativas (producción, educación, vivienda, etc.).

Las cooperativas están cobrando por sus préstamos intereses que oscilan entre el 18 % y 24 % llegando en algunos casos hasta el 30 %; tasas bastante altas, comparables con las de mercado financiero, que no se justifican dado que el costo de sus recursos es mucho más bajo que en ese mercado.

Estas tasas se elevan aún más si se tiene en cuenta que algunas cooperativas exigen un porcentaje del préstamo como aporte forzoso de ahorro, que si bien es cierto entran a engrosar la cuenta del socio y por ende su capacidad futura de endeudamiento, también significa casi la congelación de esos recursos.

Para el año de 1974 las cooperativas de ahorro y crédito realizaron préstamos por un valor aproximado de \$ 2.658.3 millones, cifra que comparada con el volumen de préstamos otorgados por el sistema bancario <sup>(2)</sup> representa el 5.4 %.

**C.1. Costos del Crédito:** Como ya se anotó anteriormente el costo de los recursos internos varía entre el 6 % y 10 %. Cuando los recursos son externos el costo para las cooperativas es un promedio del 14 % como se establece:

- Financoop	11 %	
- Uconal	12 %	
- Coopdesarrollo	14 - 18 %	
- Banco Trabajadores	14 - 16 %	(1)
- Banco Popular	12 - 18 %	(2)

(1) Promedio.

(2) Dependiendo de la relación crédito/depósitos.

Entre captación y colocación de recursos media una gran brecha que no justifica los gastos administrativos.

Teniendo en cuenta que las tasas de interés cobradas a los usuarios del crédito cooperativo es similar a la que ofrece el mercado, cabría preguntarse qué ventaja entonces le ofrece el sistema cooperativo; además de sus servicios propios; quizás la rapidez en la tramitación del crédito, argumento que de todas maneras no justifica su costo, más si se tiene en cuenta la baja rentabilidad en la remuneración de los aportes y ahorros de los cooperados.

**C.2. Plazos:** La mayor parte del crédito se otorga a corto plazo a excepción del crédito que se concede para financiación de vivienda, el cual varía entre 3 y 5 años.

Este comportamiento se justifica ya que la mayor parte de los recursos (80 %) son externos, provenientes de entidades de segundo grado, de Financiacoop o de los Bancos; y a excepción de Financiacoop que destina el 65 % de su cartera a largo plazo el resto lo concentra a corto plazo.

## V. El cupo de redescuento de Financiacoop

El Instituto Nacional de Financiamiento y Desarrollo Cooperativo, es una entidad privada, auxiliar financiera fundamental del sistema cooperativo: su objetivo es satisfacer necesidades de crédito para el desarrollo del movimiento.

Los recursos con que contaba Financiacoop para cumplir su cometido antes de ser emitida la Resolución N° 75 de 1974 eran los siguientes:

- a. Cupo de crédito, establecido a través de la Resolución N° 31 de 1969, equivalente al 100 % del capital pagado y reserva legal que arrojen los balances a 30 de junio y a 31 de diciembre de cada año.

---

(2) Incluye bancos comerciales, BCH, Caja Social de Ahorros.

- b. Cupo de crédito, establecido por la Resolución N° 103 de 1971, equivalente a \$ 25 millones para redescantar obligaciones del Instituto con sus cooperativas.
- c. Cupo de crédito, establecido, a través de la Resolución N° 85 de 1972, equivalente a \$ 20 millones para redescantar obligaciones del sector agropecuario.

Es decir, Financiacoop contaba con un total de recursos que representaban \$ 45 millones constantes más una cantidad que fluctuaba de acuerdo al grado de capitalización de la entidad, que arrojaba hasta junio de 1974 ritmos de crecimiento no superiores al 28 % anual. Es decir Financiacoop presentó la siguiente evolución de sus recursos desde 1969 hasta 1974, cuando se produce la resolución N° 75 de 1974:

<b>Año</b>	<b>Recursos</b>	<b>Incremento Anual (%)</b>
1969	19.116.000	-----
1970	51.812.372	169.9
1971	59.500.169	15.3
1972	70.902.442	19.2
1973	90.910.513	28.2
1974	137.208.800	50.9

*Fuente: El estremecimiento cooperativo del mandato claro y cálculos ANIF.*

Con la resolución N° 75 de 1974, emitida en noviembre 6 de 1974, se amplía el cupo de redescuento del 100 % sobre capital y reserva legal, establecido en la Resolución N° 31 de 1969, a un 250 %.

Esta línea, que representa un incremento de 150 % sobre el redescuento anterior no representó ninguna modificación sustancial sobre el cupo utilizado a través de la Resolución N°31 de 1969, desde hacía 5 años, simplemente se tradujo en un mayor flujo de recursos que dependían enteramente del grado de capitalización que presentara el Instituto en sus balances semestrales.

Con el objeto de aprovechar en la mejor forma posible el nuevo cupo de redescuento Financiacoop inició una campaña entre sus cooperativas afiliadas, que ascendían en 1974 a 550, para capitalizar en forma acelerada la entidad reactivando en esta forma, sus operaciones financieras. El éxito de tal cometido se vio reflejado inmediatamente en su balance que arrojaba a 30 de diciembre de 1974 un capital pagado de \$ 67.778.127.94, a junio de 1976 se incrementó a 202.489.404.36 y a 30 de diciembre de 1975 a 207.804.635.32. con estas cifras en mente el Instituto hizo un esfuerzo por capitalizarse del 200 % en sólo un semestre.

De acuerdo a la descripción anterior semestralmente el Banco de la República debería otorgar los siguientes cupos:

- a. Una cuantía de \$ 20.000.000 para el sector agropecuario (Resolución N° 65 de 1972).
- b. Un monto de \$ 25.000.000 para las cooperativas de ahorro y crédito o cooperativas multiactivas (Resolución N° 103 de 1971).
- c. Y, el equivalente al 250 % del capital pagado y reserva legal que mostrara el balance consolidado en 31 de diciembre o en 30 de junio inmediatamente anterior con la única condición de que el 30 % de estos créditos se destinaran a cooperativas de producción.

La coyuntura inflacionaria por la que atraviesa el país como la capitalización acelerada que mostró el Instituto en un semestre, se reflejaron en un cambio de actitud de la Junta Monetaria para el otorgamiento del tercer cupo de redescuento. Durante el segundo semestre de 1975, el redescuento fue otorgado con base en la totalidad del capital que a esa fecha mostraba el balance. No sucedió así para el redescuento del primer semestre de 1976. En este caso se tomó como base el capital a 31 de diciembre 1975 en cuantía de \$ 207.804.635.82 y se discriminó en dos tipos de capital como sigue:

Capital mínimo variable (Bancario)	\$ 170.000.000.00
Capital variable (Fomento)	\$ 37.804.635.82

El redescuento se otorgó sobre el capital mínimo bancario, situación que disminuyó el cupo con respecto al semestre inmediatamente anterior. La situación vivida hasta noviembre únicamente reflejaba el resultado de una determinación del Banco de la República, legalizándose hasta noviembre a través de la Resolución N° 72 de 1976 expedida por la Junta Monetaria. A través de esta Resolución se señala que el redescuento del 250 % se basará sobre los promedios del capital mínimo bancario y reserva legal de los balances mensuales del semestre anterior; exceptuando el cupo que entrará en vigencia en enero de 1977 ya que se tomará como cupo resultante el promedio entre julio y diciembre de 1978.

Con esta última medida, prácticamente se agotó el cupo de redescuento para Financiacoop, al congelarse a niveles equivalentes a lo desembolsado hasta la fecha de la Resolución, el monto disponible de utilización.

La situación del Instituto, con esta modificación, presenta un panorama realmente crítico, no solamente por los \$ 195 millones actualmente pendientes de entrega, cuanto porque la demanda por crédito, \$ 30 millones mensuales aproximadamente, rebasa hasta doblar las disponibilidades procedentes de la recuperación de cartera, que oscilan en \$ 15 millones por mes.

Es indispensable buscar, o la capitalización del Instituto en forma acelerada, o el rediseño del cupo, evitando que se recurra al expediente inflacionario de la emisión.

## **VI. Sistema financiero cooperativo Vrs. Sistema financiero formal.**

### **A. Recursos del sistema:**

Para el año 1975 el sistema cooperativo contó con los siguientes recursos:

	Millones de \$
Recursos de Base* o recursos internos	1.749,90
Recursos de organismos de segundo grado	522,00
Recursos externos al sistema de	480,23
Total recursos	2.752,13

*Fuente: ANIF.*

*(\*) Como Recursos de Base se tomó el capital considerando que en el sistema cooperativo el capital es sinónimo de ahorro o recursos generados internamente.*

1. Si comparamos los recursos canalizados hacia el sector cooperativo con los recursos con que contaba las Corporaciones Financieras Privadas, organismos especializados de crédito como podrían ser las cooperativas, en el año de 1975,

vemos que estos representan el 83 % de dichos recursos; si los comparamos con la cartera de todas las corporaciones, vemos que éstos representan el 22 %; cifras que nos están mostrando una vez más la importancia del sector cooperativo dentro de la estructura financiera de nuestra economía.

2. Dicha cifra se hace inferior al compararla con renglones como el ahorro puro, en Bancos y Caja Agraria, por ejemplo, del cual apenas representaría un 18 %.
3. En el sistema bancario, cada peso de capital sirve para respaldar \$ 28 de operación, mientras que en el sistema cooperativo, con cada peso de capital se respalda apenas \$ 8.8 de operación.

## **B. Autocapitalización:**

El sistema cooperativo es uno de los sectores con más alto índice de autocapitalización en la economía colombiana; en 1975 llegó aproximadamente a ser del 60 %.

Esto nos demuestra que mientras se observa una gran descapitalización en las empresas inscritas en Bolsa, dependientes en un 70 % de recursos externos para su operatoria, dependencia que se acentúa año por año, el Sector Cooperativo, a base de una política de consolidación interna, ha disminuido incluso su dependencia de fuentes externas.

## **C. Valor de las Operaciones:**

El sector cooperativo realizó operaciones en 1975 por un volumen aproximado de 24.044.9 millones que con respecto al año anterior acusa un incremento del 32 %. Para el año completo de 1976 se estima que dicho volumen ascienda a la suma de \$ 32.623 millones. Esto representa el 50 % del presupuesto nacional, el 27 % de las operaciones que realizaría el sector financiero formal (Bancos, Corporaciones Financieras y de Ahorro y Vivienda, y Banco Central Hipotecario), y aun, el 1 % del Producto Bruto Interno.

## **VII: La reestructuración financiera del sistema cooperativo: una propuesta**

- A. Hemos hecho un detallado recuento de la estructura cooperativa colombiana: sabemos, en principio, que existe una amplia red de cooperativas de base, que atienden diversas y múltiples actividades, y que dicha red admite agrupaciones secundarias en organismos que, a su turno, se clasifican en "integradores", como sería el caso de UCONNAL, Coopdesarrollo y Cuna Mutual, o "auxiliares", como la Universidad INDESCO. Finalmente, hemos planteado las bases de lo que podrían ser organismos de representación gremial del propio sistema cooperativo, como podrían ser ASCOOP y la recientemente creada Liga Cooperativa. Allí mismo, quisiéramos incluir ciertas tareas que en este campo de la representación del sector cumplen otras entidades, no vinculadas directamente al sistema, como podría ser el caso de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras, donde se dan cita las principales cooperativas de financiamiento del cooperativismo colombiano. Cualquier rediseño que se formule, para reestructurar financieramente el sistema cooperativo, deberá tener en cuenta éste que podríamos denominar, "orden de instancias".
- B. Un recuento de la evolución histórica del movimiento, apoyado en la reconstrucción de datos estadísticos y algunas obras de consulta, nos indica, claramente, cómo el cooperativismo, después de una etapa de iniciación y consolidación, ha entrado en lo que nosotros hemos denominado, la "era de la planeación", que busca, como en efecto tratamos de demostrarlo en el trabajo haciendo referencias explícitas al papel de las cooperativas

en la generación de mano de obra, redistribución del ingreso y disminución del costo de vida, la articulación del movimiento con las prioridades sociales y económicas del país. Señala, con inocultable importancia, tan significativa etapa, la constitución del cooperativismo colombiano en SUJETO del desarrollo, superando la vieja noción, un tanto paternalista, del cooperativismo como OBJETO de las preocupaciones del Estado.

- C. Para llegar, finalmente, a un esquema del sector, como en la actualidad se encuentra, apelando a la radiografía, discutible pero aproximada del Censo Cooperativo de 1975, elaborado por el DANE. Cuentan, nuestras cooperativas, en promedio, 718 afiliados cada una: empero, existe una preocupante tendencia en los últimos años a que el sistema se desarrolle más en número de cooperativas que de cooperados, y esto debe tratar de evitarse, por el bien del principio de solidaridad democrática que inspira el movimiento. El 75 % de las cooperativas atiende zonas urbanas, sólo un 25 %, áreas rurales. En Cundinamarca, Antioquía y Valle se concentra un 46 % de las cooperativas y un 74 % de los cooperados. En los últimos años se nota un encomiable fortalecimiento de las cooperativas de producción.
- D. El aparte IV examina, con alguna prolijidad, las condiciones básicas del subsector cooperativo de ahorro y crédito, que ha logrado conquistar una posición destacada en el panorama cooperativo, como quiera que agrupa el 37 % de los cooperados y el 28 % del capital cooperativo. Allí mismo y con más intención descriptiva que analítica, se puntualizan y sintetizan las condiciones generales de operación del subsistema de ahorro y crédito; se sabe, que las tasas de captación, por ejemplo, que oscilan entre un 6 % y un 10 %, están bien distanciadas de las tasas y condiciones de colocación, que en algunos casos pueden llegar a 24 %. Dicha distorsión entre tasas, puede obedecer, o a que la diferencia se abona en servicios a los afiliados, hipótesis aceptable en muchos casos, o a que el sistema está operando, en alguna de sus unidades, con un alto costo de ineficiencia, que debería reflejarse en costos administrativos excesivos.
- E. El análisis del cupo de redescuento de FINANCIACOOP, que se elabora en el Capítulo V, por ser ésta la principal fuente actual de financiamiento exógeno al sistema, pone de presente la situación crítica a que ha llegado el Instituto, enfrentado a unas condiciones de liquidez operacional, que se explican, en parte importante, por el desconocimiento de compromisos formulados, al iniciarse 1974, en torno al volumen y condiciones de utilización del cupo de redescuento cooperativo: incumplimiento que, en parte, se atribuye a las condiciones de austeridad monetaria que deben premiar en el país por la exagerada expansión de los medios de pago, y en arte, por problemas de negociación del cupo, tales como certificaciones de capital, interpretación de las normas pertinentes. El Instituto debe atender \$ 195 millones en entregas: recibe una demanda adicional por \$ 30 millones mensuales, su cupo prácticamente está congelado a los niveles de principios de noviembre de este año, y la recuperación de cartera asciende, más o menos, a \$ 15 millones. Las cifras son elocuentes.
- F. Finalmente hemos traído algunas cifras para significar la participación del potencial financiero cooperativo, dentro del sistema financiero total:
- Un 83 % de los recursos de las corporaciones financieras;
  - Un 18 % del ahorro puro en el sistema bancario, incluyendo la Caja Agraria;
  - Una utilización de un peso de capital por cada \$ 8.8 de operaciones, al paso que tal cifra, en el sistema formal, es de un peso de capital por cada \$ 28.8 de operación.

A pesar de esto, los índices de autocapacitación del cooperativismo son altamente satisfactorios: un 80 % frente a un escaso 30 % en sociedades inscritas en Bolsa. Con estas bases, que sirven de sintomatología aproximada, nos proponemos presentar un sencillo esquema de reestructuración financiera del sistema cooperativo.

## A. Políticas Generales

1. Si queremos ser de verdad, muy autocríticos, tenemos que comenzar por reconocer que la reorganización financiera del sector cooperativo, solamente será posible cuando tengamos, bien claro, **en qué consiste el sector**, ya que a pesar de esfuerzos importantes realizados por la actual administración a través de su Superintendencia de Cooperativas para establecer la realidad del sector, aun ciertos aspectos del mismo, vitales para la formación de una política coherente de desarrollo, y por consiguiente de financiación, tienen visos de fantasmalidad. No sabemos con qué certeza, en qué sectores se localiza el movimiento, a qué renglones atiende, quiénes son sus beneficiarios. Lo único que conocemos y nos repetimos todos los días, con insistente tenacidad, son una serie de principios que, sin una dimensión real y concreta, tienden a volverse una deliciosa utopía.
2. En segundo lugar, la regla de oro para consolidar un financiamiento estable, continuo y significativo en recursos para el sector cooperativo, debe ser la de aceptar su incorporación al mercado de capitales, entendido como el conjunto de políticas, instrumentos y recursos a través de los cuales se financia un proceso de desarrollo productivo. Sin sacrificar sus metas sociales, el movimiento cooperativo, debe tomar la decisión, histórica sin eufemismos, de continuar vinculado a ocasionales cordones umbilicales de financiamiento subsidiario, y mantener unas condiciones de funcionamiento de cierto acento proteccionista, o entrar a competir, en el mercado de capitales, manteniendo sus principios básicos, para obtener unas condiciones y recursos más adecuados a sus necesidades y a la época. Si la decisión es esta última, el sistema debe reestructurarse.

## B. Bases generales

1. En primer lugar, el sistema puede aprovechar sus altos índices de autofinanciamiento, para continuar con una política de autonomía en su provisión de recursos; pero tales incentivos deben desvincularse del "amarre forzoso" de servicios a otorgamiento de crédito, si se desea continuar pagando tasas demasiado bajas por estos aportes, o de franco estímulo a la capitalización, mejorando estos rendimientos.
2. Debe llegarse a un ajuste en las condiciones de captación y colocación, en plazos de intereses, de tal manera que se acerquen a un principio de eficiencia en la libre concurrencia con otras inversiones financieras en el mercado.
3. Puede crearse un mercado de garantías cooperativas que faciliten el acceso del sistema al sector financiero formal (bancos y corporaciones); en lo posible, este sector debe hacer préstamos para la capitalización del sistema, antes que para financiar necesidades de corto plazo. Con una política de crédito interno al sistema basada en niveles de capitalización podría lograrse un mayor beneficio.
4. Toda una política de crédito de fomento cooperativo, diseñada con un orden claro de prioridades, agrupando todos los recursos del Estado que se canalizan al sector, traba-

jando con recursos propios, no inflacionarios, que se consiguieran a través de la colocación de un Bono Cooperativo, respaldado por todo el sistema, y cuya suscripción finalmente podría conseguirse mediante mecanismos de inversiones sustitutivas en recursos ya congelados en el sistema bancario o de corporaciones, financieras y de ahorro y vivienda, o a través de la propia inversión en las cooperativas de base, sería necesaria para el financiamiento exógeno del sector.

5. Bien pueden estudiarse, luego, otras fórmulas más sofisticadas de participación financiera, como el arrendamiento de equipos (Leasing), el descuento de facturas (factoring) o la capitalización abierta (underwriting).
6. Se precisa, finalmente, una oficina central de estadística que sistematice todos los datos y sirva de "conciencia" para la aplicación eficiente de los recursos financieros conseguidos mediante esta propuesta.

### C. Organismos De Operación

La realización del esquema aquí presentado supone una serie de cambios, algunos de fondo, en la actual estructura financiera cooperativa:

1. **Cooperativas de financiamiento:** En primer lugar, no existen los cimientos sobre los cuales se podría levantar una amplia actividad de intermediación financiera en el sector; hasta hoy, han venido cumpliendo dicha función cooperativas de ahorro y crédito de segundo grado, pero no necesariamente, toda cooperativa de ahorro y crédito es una célula de intermediación financiera. Lo que la mayor parte de estas cooperativas presta, es un **servicio**, el servicio del crédito, lo cual lleva a clasificarlas, más como cooperativas de servicios que de financiamiento. Estas últimas (ver Gráfico) cumplirían una función de primer grado en el desarrollo financiero del sector, financiando no a particulares (préstamos de consumo), sino a entidades cooperativas que serían sus socios. La experiencia demostrará la posibilidad de construir cooperativas de financiamiento discriminadas según sus socios de la misma actividad (cooperativas de financiamiento sectorial), de la misma región (cooperativas de financiamiento regional), o de varias actividades y/o varias regiones (cooperativas de financiamiento multiactivo). Solamente una amplia red de este nuevo tipo de células cooperativas, que operarían como sucursales de los organismos de segundo grado que a continuación se describen, aseguraría un financiamiento diversificado sectorial y regionalmente;
2. **Cooperativas financieras de segundo grado:** Por encima de las anteriores se agruparían las cooperativas de segunda instancia, algunas de las cuales ya existen y bien podrían cumplir dicha función (UCONAL, ASCOOP, COOPDESARROLLO, CUPOCREDITO por ejemplo), que estarían conformadas, o bien por cooperativas de la base general (de servicios, de producción), o por cooperativas de financiamiento de las descritas en el punto anterior. Tendrían a su cargo, un financiamiento de segundo grado, mayor que el del primero, para satisfacer el cual podrían recurrir a sus propias disponibilidades, o a un cupo de redescuento en el Banco de la República, en la forma en que se propone en el punto siguiente, y de acuerdo a un prorrateo de participación según capital bancario y/o de fomento;
3. **El Fondo Financiero de Fomento Cooperativo:** En este trabajo se ha dedicado una parte especial al análisis del redescuento cooperativo, hoy concentrado en el

Instituto de Financiamiento Cooperativo, FINANCIACOOOP. Por razones allí mismo descritas, como el carácter inflacionario de los recursos provistos, o las dificultades en la verificación y establecimiento del monto del cupo, la línea ha venido disminuyendo hasta quedar hoy virtualmente congelada. El diseño de un Fondo de Fomento Cooperativo, nutrido de recursos no inflacionarios, mediante la expedición y colocación de **un bono cooperativo**, de suscripción preferentemente libre y ocasionalmente forzosa, y la utilización de recursos externos en condiciones no demasiado onerosas, en el cual pudieran redescantar estos organismos financieros de segundo grado, cierto tipo de operaciones, acordes con unas prioridades de fomento del sector, sería altamente benéfico;

4. **Financiacoop y el Banco de los Trabajadores:** Pero el sistema cooperativo no puede seguir desvinculado del sector financiero tradicional; si por una serie de circunstancias históricas, se hizo aconsejable, en una época, que el cooperativismo se "levantara" dentro de una eficaz cámara de oxígeno atendida por subsidios y estímulos privilegiados, en la era de la planeación, el movimiento debe empezar a abrirse camino en terrenos donde la competencia obliga a la eficiencia. No proponemos que todo el sistema abra sus puertas a la concurrencia con organismos que es lo que podría llamarse el sector moderno de la economía, atienden su financiamiento. Se trata de instalar "dos puestos de avanzada" en el mercado regular de dinero; uno atendido, por el Instituto de Financiamiento Cooperativo, que, constituido como Corporación Financiera Cooperativa, captaría recursos en el mediano y largo plazo para el sector, recurriendo, además del cupo de redescuento en el Fondo de Fomento Cooperativo, a la provisión directa en el mercado, mediante la colocación de bonos o certificados de depósito a término. O indirecta, mediante las líneas de redescuento actualmente localizadas en el emisor (FFI; FIP; PROEXPO; FFAP; FFDU y FONADE). El otro, sostenido como en alguna forma lo ha venido haciendo hasta ahora, el Banco de los Trabajadores, Banco de Cooperativas, ya estructurado en condiciones normales de competitividad, al cual competiría la responsabilidad de organizar los financiamientos e corto plazo del sector;
5. **El papel del sistema financiero regular:** Se vería circunscrito al financiamiento, en lo posible, de la capitalización interna del sistema. Hemos dicho ya que en los niveles de autocapitalización del sistema cooperativo reside una de las posibles claves para consolidar y ampliar sus expectativas de atención financiera, en el largo plazo; pues bien, desde este ángulo, la tarea de ayudar a la capitalización aunque cumplieran bancos, corporaciones financieras, compañías de seguros, tendría un sano efecto de "retroalimentación" interna al sistema: una mayor capitalización, aseguraría mayores niveles de crédito, lo cual permitiría ampliación de horizontes de actividad, que serían incentivo para nuevas capitalizaciones y así sucesivamente.

Esta, que con alguna pretensión, por cierto, hemos denominado "propuesta para una reestructuración del sistema financiero cooperativo colombiano", creemos haberla apoyado en un diagnóstico aproximado del sector cooperativo y en un conocimiento mayor que el anterior, tal vez, del mercado financiero regular; son los dos únicos títulos que invocamos para conferirle validez a su discusión y análisis.