

Recuadro 2: Panorama financiero de las cooperativas de ahorro y crédito en Colombia

Jorge Cely
Karen Laguna
Camilo Sánchez
Eduardo Yanquen*

El sector cooperativo financiero está compuesto por las cooperativas financieras (CF) constituidas como establecimientos de crédito (EC), las cuales están bajo la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), y por las cooperativas de ahorro y multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito (CAC) bajo la vigilancia de la Superintendencia de Economía Solidaria (SES). Generalmente, en el *Reporte de Estabilidad Financiera* se analizan las primeras como parte de los EC; sin embargo, algunas de las vigiladas por la SES practican labores de intermediación financiera, en particular aquellas que cuentan con sección de ahorro y crédito. Con corte al 31 de diciembre de 2023, 171¹ cooperativas entran en esta clasificación y cuentan con 4.237.534 asociados (número que en los últimos cinco años ha crecido en más de 600.000 afiliados), quienes son atendidos por 13.992 empleados en veintitrés de los treinta y dos departamentos del país. Por otra parte, se ha observado que en cerca de cuarenta municipios las cooperativas son el único intermediario financiero con presencia física, lo que las convierte en la puerta de entrada al sistema financiero para un amplio número de personas.

Las CAC tienen presencia en 23 de los 32 departamentos del territorio nacional (71,9% de los departamentos). Por otra parte, su activo asciende a COP 20,2 b, equivalente al 2,0% del activo de los EC. Al ejercer una actividad de intermediación financiera, las cooperativas enfrentan riesgos de crédito y liquidez. Teniendo en cuenta su amplia diversidad, presencia geográfica, nicho de mercado y una labor microfinanciera que atiende a un segmento de la población que en ocasiones no se encuentra bancarizado, se torna relevante profundizar en su estudio para tener un análisis comprensivo de la situación de estabilidad financiera del país.

Este recuadro se enfoca en las CAC, y se divide en cuatro secciones. En la primera se muestra el marco normativo bajo el que operan estos negocios; en la segunda se hace una caracterización del sector y se analiza su evolución histórica de acuerdo con sus datos de balance; en la tercera se muestra el comportamiento de algunos de sus indicadores de riesgo, y en la última se evalúa la conexión que existe entre estas entidades y los EC.

1. Marco normativo

Las cooperativas vigiladas por la SES son entidades sin ánimo de lucro que se caracterizan por: 1) permitir la vinculación y retiro voluntario de sus asociados; 2) tener un número ilimitado de asociados, y 3) poseer un patrimonio que puede variar de acuerdo con los aportes de sus afiliados, aunque debe mantenerse por encima del monto mínimo de aportes necesarios para la constitución². Estas entidades se pueden clasificar en los siguientes tipos:

* Los autores son miembros del Departamento de Estabilidad Financiera del Banco de la República. Sus afirmaciones no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva. Agradecen a Jonathan Torres, Karen Cotame y a todo el equipo de la Subdirección Técnica de Cooperativas de Fogacoop por el suministro de la información para la elaboración de este recuadro.

1 Actualmente Fogacoop abarca a 172 cooperativas con labores de intermediación financiera y que se encuentran bajo la vigilancia de la Superintendencia de Economía Solidaria (SES). Sin embargo, en este documento se trabaja con 171 entidades ya que la entidad restante no contaba con registros completos en la totalidad de bases de datos que se utilizaron para el cálculo de los distintos los indicadores.

2 Según el artículo 42 de la Ley 454 de 1998, el monto de aportes mínimos necesarios para la constitución de una cooperativa especializada, multiactiva o integral con sección de ahorro y crédito que vaya a ejercer la actividad financiera es de COP 500 millones (COP 2.234 millones a 2024).

1. Especializadas: son aquellas que se dedican a atender una necesidad específica enfocada en una rama de actividad económica. Dentro de estas se encuentran las cooperativas financieras y las especializadas de ahorro y crédito.
2. Multiactivas: son entidades que atienden varias necesidades organizadas en secciones independientes.
3. Integrales: son aquellas que realizan dos o más actividades relacionadas y complementarias entre sí.

De las anteriores entidades, las que pueden ejercer la actividad financiera³ son las cooperativas especializadas de ahorro y crédito, junto con las multiactivas e integrales que dentro de sus actividades posean una sección dedicada al ahorro y crédito, aunque deben contar con la autorización de la SES y estar inscritas al Fondo de Garantías de las Entidades Cooperativas (Fogacoop)⁴.

Las cooperativas vigiladas por la SES se diferencian de las cooperativas financieras (que están bajo la supervisión de la SFC), debido a que: 1) requieren un menor monto mínimo de aportes sociales para su constitución, el cual equivale a una tercera parte del de las cooperativas financieras (COP 6.701 millones [m]); 2) únicamente pueden captar depósitos y otorgar crédito a sus asociados⁵; 3) tienen menos operaciones autorizadas (no pueden realizar contratos de redescuento, compra y venta de divisas, brindar financiación mediante la aceptación de letras de cambio, ni otorgar avales y garantías, según los términos del Banco de la República), y 4) tienen una metodología de contabilidad diferente, ya que desde 2015 siguen el Plan Único de Cuentas⁶ de la SES.

Pese a que las CAC tienen menos actividades autorizadas, deben: 1) desarrollar e implementar un Sistema Integrado de Administración de Riesgos que les permita establecer los niveles máximos de exposición a los riesgos de crédito, liquidez, mercado, operativo y de lavado de activos y financiación del terrorismo, y 2) cumplir con los límites regulatorios enunciados en el Cuadro R2.1. No obstante, este marco regulatorio podría cambiar, debido a que el 18 de abril de 2024 la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera, del Ministerio de Hacienda, publicó un proyecto normativo que modifica el Decreto 1068 de 2015, con el cual se busca clasificar⁷ a las CAC según su tamaño, su capacidad de gestión y complejidad de sus operaciones, para así aplicarle una regulación prudencial acorde con sus características.

2. Caracterización del sector cooperativo solidario

Al 31 de diciembre de 2023 el sector cooperativo dedicado a las actividades de ahorro y crédito vigilado por la SES se compone de 171 entidades, de las cuales 136 son especializadas, 33 son multiactivas y 2 son integrales. Por actividad económica, las entidades se clasifican así: fondos de empleados (130), cooperativas financieras (27), otros servicios financieros (6), otras asociaciones (3), distribución de fondos (3), cultivo de tierra (1) y capitalización (1).

3 Según el artículo 32 de la Ley 454 de 1998, la actividad financiera se entiende como la captación de depósitos de asociados para colocarlos de nuevo a través de préstamos y créditos.

4 Esta entidad se encarga de: 1) administrar el seguro de ahorro de los asociados de las cooperativas. Este seguro cubre depósitos por un valor máximo de COP25 millones por persona, sin embargo, estos no tienen en cuenta los aportes del asociado porque son recursos de inversión que forman parte del patrimonio de la cooperativa y teniendo en cuenta que estos aportes son capital de inversión similar a lo que ocurre en la banca con las acciones, y 2) implementar los mecanismos de resolución, cuando sean necesarios, con el fin de mitigar efectos adversos sobre el sistema financiero.

5 Las cooperativas financieras pueden prestar sus servicios de captar ahorro y otorgar crédito a terceros no asociados.

6 Este fue modificado en: 1) 2020, para incluir la metodología de pérdida esperada utilizada para el cálculo de provisiones (para modalidades consumo y comercial), y 2) en 2023, para integrar la modalidad de crédito productivo.

7 Las cooperativas de ahorro y crédito se clasificarían en tres categorías, según su activo en unidades de valor real (UVR): 1) básica, activo inferior a 315 millones de UVR; 2) intermedia, activo entre 315 millones y 1.400 millones de UVR, y 3) plena, activo superior a 1.400 millones de UVR.

Cuadro R2.1
Regulación de las cooperativas de ahorro y crédito

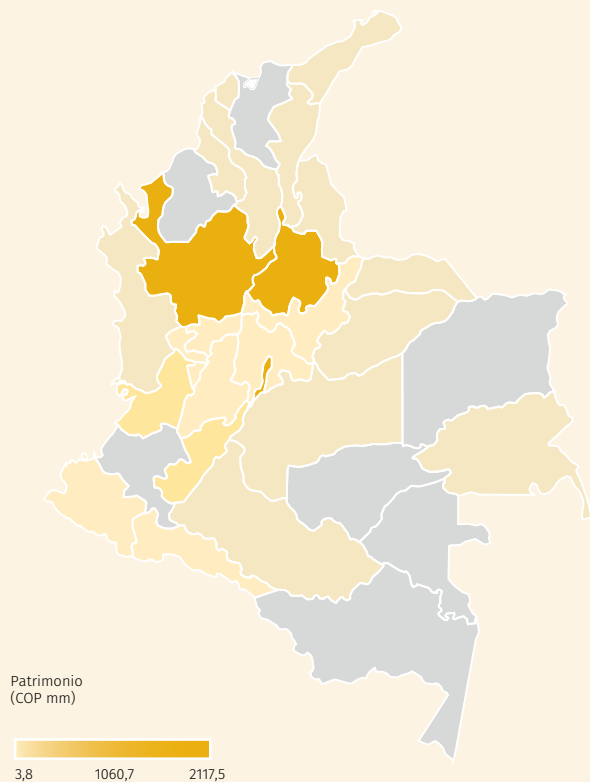
Concentración de aportes	Los aportes de las personas naturales y jurídicas establecidos en el estatuto de la cooperativa pueden ser de hasta 10% y 49% del total de aportes sociales, respectivamente. El retiro de este rubro únicamente se podrá realizar cuando el asociado abandone la organización.
Liquidez	<p>Al captar depósitos de sus asociados^{a/}, la cooperativa deberá constituir un fondo de liquidez equivalente al 10% del total de depósitos, cuando permita que los asociados realicen retiros parciales. Adicionalmente, las CAC deben reportar un IRL a quince, treinta, sesenta y noventa días, que se calcula como:</p> $IRL = \frac{\text{activos líquidos netos} + \text{ingresos esperados}}{\text{salidas esperadas contractuales} + \text{salidas esperadas no contractuales}}$ <p>Este indicador debe mantenerse por encima del 100% para los plazos a quince y treinta días. En caso de que la entidad incumpla estos límites, deberá presentar un plan de ajuste a la SES. Si incumple el plan de ajuste, la entidad no podrá: 1) desembolsar cartera ni operaciones de <i>leasing</i>, como tampoco 2) comprar inversiones ni hacer nuevas adquisiciones.</p>
Solvencia	<p>El indicador de solvencia se define como:</p> $\text{Solvencia} = \frac{\text{patrimonio técnico (PT)}}{\text{activos ponderados por nivel de riesgo (APNR)}}$ <p>Donde el PT y los APNR se calculan siguiendo el título III de la Circular Básica Contable y Financiera de la SES. El límite regulatorio es del 9%. No obstante, si la entidad posee autorización del Gobierno Nacional, a través de la SES, para operar sin cumplir el monto mínimo de capital requerido para su constitución, el límite regulatorio del indicador de solvencia será del 20%.</p>
Concentración de créditos	La cooperativa podrá otorgar créditos a un mismo asociado hasta por: 1) 10% del PT, cuando el asociado no presenta garantías, y 2) 20% del PT, cuando el afiliado presenta garantías adicionales a sus aportes en la cooperativa de ahorro y crédito.
Concentración de captaciones	La entidad podrá recibir depósitos de un asociado por un monto de hasta el 25% de su PT.
Riesgo de crédito	Las cooperativas deberán constituir una provisión: 1) general del 1% de la cartera total, 2) una adicional, que dependerá de la entidad con previa aprobación del consejo de administración, junta directiva o el órgano competente según corresponda y 3) una individual, que dependerá de la modalidad de cartera: para comercial persona natural y consumo con y sin libranza, se calculará con base en el modelo de pérdida esperada y la calificación de riesgo, para vivienda y microcrédito, la provisión se basará en los días de mora, norma de alineamiento y arrastre.

a/ El seguro de depósitos de Fogacoop cubre todas las modalidades de ahorro (depósitos de ahorro, a término, entre otros).
Fuente: Elaboración propia con base en normativa existente.

Además, las CAC se concentran en Antioquia (46 entidades), Bogotá (30), Santander (24) y Valle del Cauca (15). Al analizar la relevancia de las entidades según su patrimonio, se observa una concentración similar (Mapa R2.1). De esta manera, la diversidad de actividades económicas que el sector cooperativo desarrolla y su cobertura regional permite ver que atiende a sectores rurales y dispersos del país que suelen no ser atendidos por la banca tradicional.

La cartera es el principal componente del activo, mientras que los CDAT y los depósitos a la vista son las principales fuentes de fondeo del pasivo de las CAC. Los principales

Mapa R2.1
Distribución territorial de las cooperativas solidarias



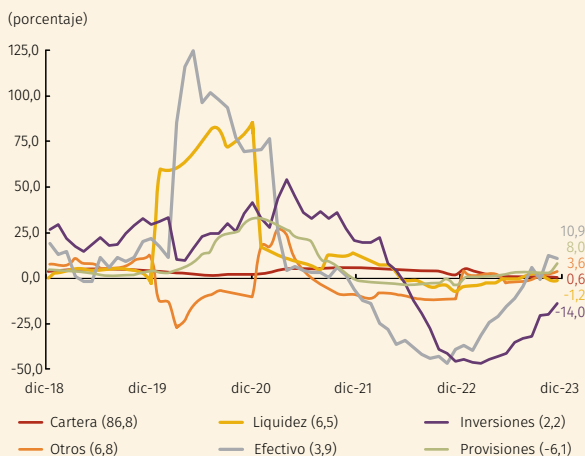
Fuente: Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas (Fogacoop); elaboración del Banco de la República.

componentes del activo son la cartera, los otros activos y el fondo de liquidez. La cartera muestra una tasa de crecimiento real anual cercana a cero⁸, mientras que el efectivo es el componente que más crece y las inversiones presentan la mayor reducción (Gráfico R2.1, panel A). Por otro lado, los CDAT y los depósitos a la vista son las principales fuentes de fondeo, mientras que los créditos con otras entidades financieras (incluyendo sector público) no superan el 6,0% de participación. En cuanto a la dinámica del fondeo, los CDAT lideran la expansión desde abril de 2023, mientras que los depósitos a la vista han decrecido desde junio de 2022 (Gráfico R2.1, panel B).

Por el lado del activo, la cartera del sector cooperativo está concentrada en la modalidad de consumo. Por el lado del pasivo, los CDAT con plazo inferior a un año son su principal fuente de fondeo. Al analizar la dinámica de la cartera debido a su relevancia dentro del activo, se encuentra que la modalidad de consumo participa con el 74,8% a diciembre de 2023 y ha exhibido una desaceleración progresiva en los últimos dos años, al registrar un decrecimiento real anual del 0,8% a la fecha de corte (Gráfico R2.2, panel A). Se observa, además, que el sector cooperativo no fue particularmente afectado en 2020 por la pandemia, pero sí ha exhibido una desaceleración progresiva de su cartera desde 2021. A diciembre de 2023, todas las modalidades de cartera exhiben contracciones, siendo la más pronunciada la de comercial (-3,0%), la cual representa un 11,8% de la cartera total. En cuanto a los depósitos a plazo, principal fuente de fondeo se observa que el sector cooperativo está concentrado principalmente en el plazo menor a un año, el cual exhibió una expansión real positiva a la fecha de corte. Se espera que esta dinámica se profundice conforme avance el ciclo de reducción de tasas de interés y el costo del fondeo disminuya. Por su lado, el fondeo a plazos superiores a un año registra contracciones (Gráfico R2.2, panel B).

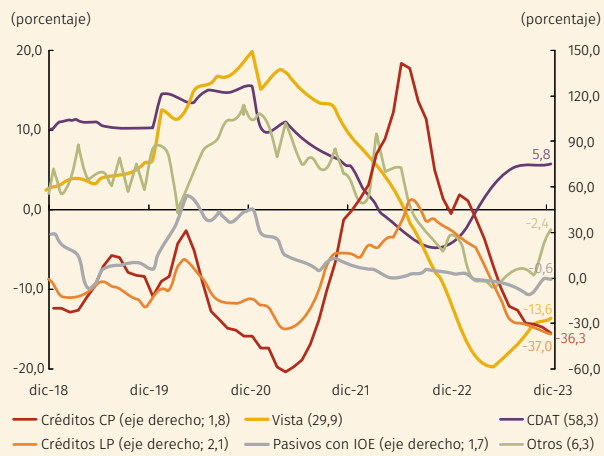
Gráfico R2.1
Principales cuentas de balance del sector cooperativo

A. Crecimiento real anual de los componentes del activo



Nota: en paréntesis se exponen las participaciones de cada componente.
Fuente: Fogacoop; elaboración del Banco de la República.

B. Crecimiento real anual de los componentes del pasivo

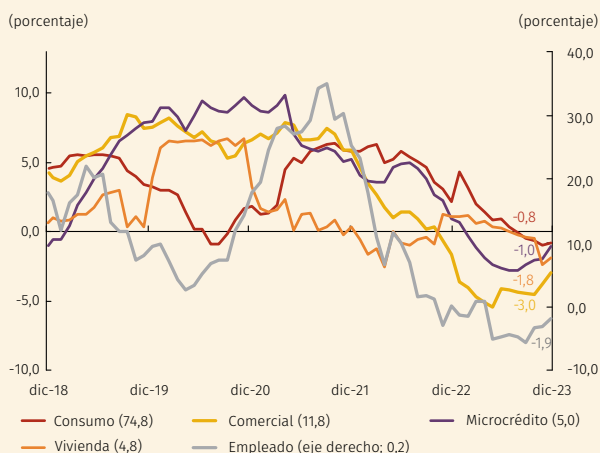


Los indicadores de desempeño muestran que las CAC se recuperaron luego de la crisis del covid-19, aunque en el último año se registra una disminución persistente en la rentabilidad. El margen neto de

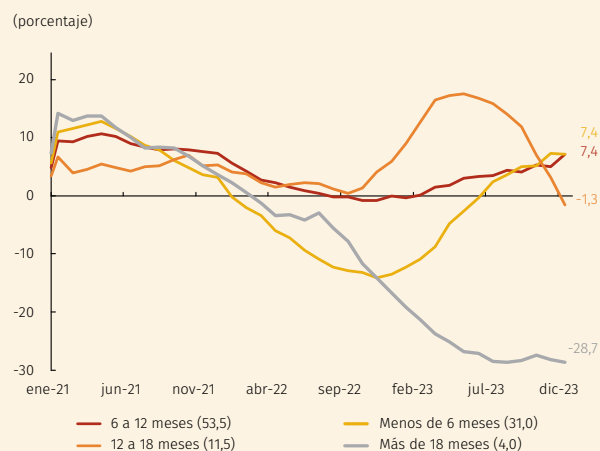
8 Las series reales trabajadas en este documento se obtienen utilizando el IPC agregado sin alimentos.

Gráfico R2.2
Crecimiento real anual de los principales componentes del balance

A. Evolución de la cartera por modalidad



B. Evolución de los CDAT por plazo

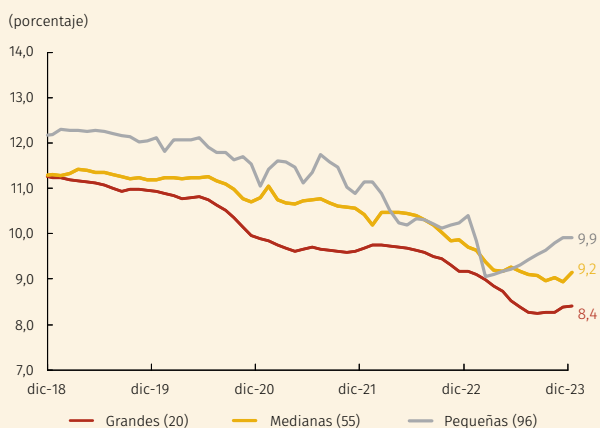


Fuente: Fogacoop; elaboración del Banco de la República.

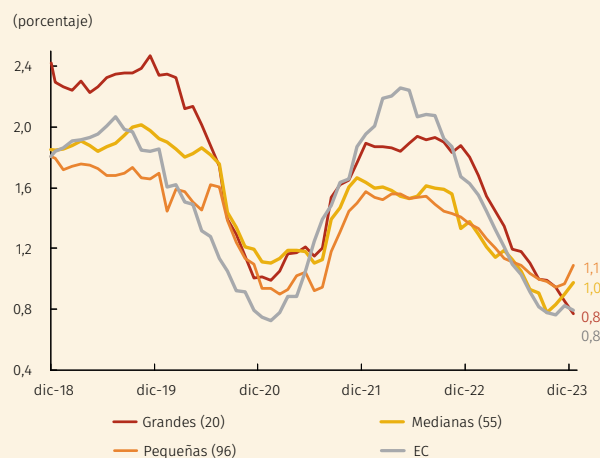
intereses, calculado como la diferencia entre los ingresos por cartera y los gastos por intereses en depósitos y préstamos, y expresado como porcentaje de la cartera bruta, refleja que desde 2022 las CAC han experimentado una disminución en su actividad de intermediación (Gráfico R2.3, panel A). Estos resultados son similares al diferenciar por tamaño de las entidades cooperativas. En adición, al calcular la rentabilidad del activo ROA, se encuentra un comportamiento similar al del sistema financiero vigilado por la SFC, el cual se ha ido comprimiendo a lo largo de 2023 (Gráfico R2.3, panel B). A diciembre de 2023, el ROA del sector se ubicó en el 0,8%.

Gráfico R2.3
Indicadores de desempeño del sector

A. Margen neto de intereses



B. ROA



Nota: la clasificación de entidades por tamaño se realizó siguiendo una clasificación realizada por Fogacoop, en la cual las 20 entidades más grandes se ubican en esta categoría, las 55 entidades que siguen en tamaño se clasifican como medianas, y las restantes como pequeñas.
Fuente: Fogacoop; elaboración del Banco de la República.

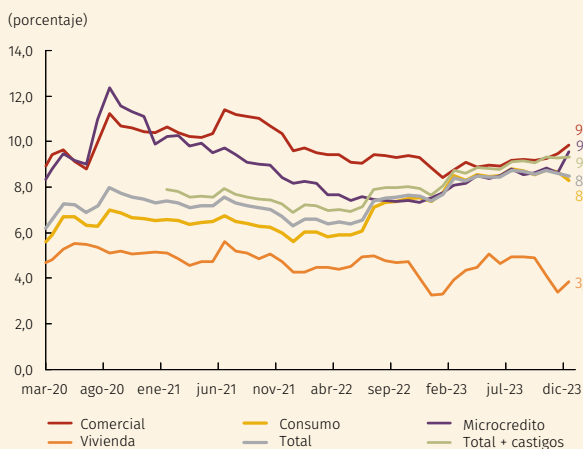
3. Indicadores de riesgo

El sector cooperativo de ahorro y crédito tiene una representatividad limitada, por cuanto el nivel de activos que gestiona en su conjunto equivale al del undécimo banco comercial vigilado por la SFC. No obstante, su importancia se dimensiona por su cobertura regional, a través de sus empleados y sus asociados. Por lo anterior, en esta sección se realiza un análisis exploratorio del riesgo de crédito y de la robustez patrimonial de este sector, que también realiza labores de intermediación financiera.

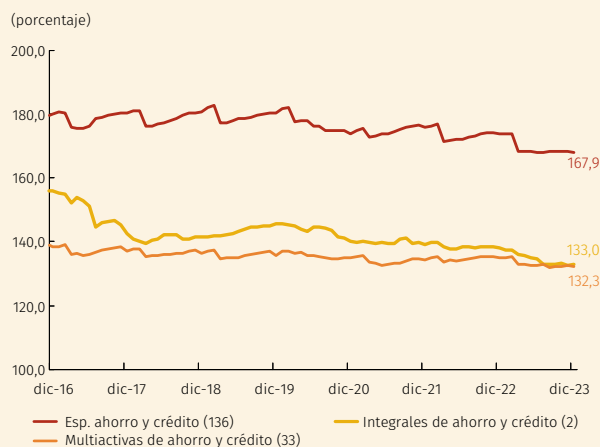
El indicador de cartera en riesgo (ICR)⁹ muestra que durante la crisis del covid-19 se presentó una materialización del riesgo de crédito, especialmente en la modalidad de microcrédito (Gráfico R2.4, panel A). Posteriormente, mejoró la calidad de la cartera, pero a partir del segundo semestre de 2022 se registra un deterioro progresivo para todas las modalidades (con excepción de vivienda). Además, al tener en cuenta los castigos¹⁰, se observa un aumento promedio de 0,8 puntos porcentuales sobre el ICR, es decir, un deterioro adicional sobre la cartera de créditos. Por otro lado, se calculó el indicador de quebranto patrimonial¹¹ por tipo de cooperativa solidaria, y se encontró que está en niveles holgados por encima del 100%, donde las 136 cooperativas especializadas en ahorro y crédito tienen el indicador más alto (167,9% a diciembre de 2023; Gráfico R2.4, panel B).

Gráfico R2.4
Indicadores de cartera y solvencia

A. Indicador de calidad por mora



B. Quebranto patrimonial



Fuente: Fogacoop; elaboración del Banco de la República.

Mientras que en 2021 y 2022 se observaron contracciones reales en el nivel de provisiones, en 2023 se percibe una tendencia al alza tanto en las provisiones generales como en las individuales por modalidad. Después de que en 2020 el sector cooperativo de ahorro y crédito aumentó considerablemente todos sus rubros de provisiones, se observó heterogeneidad en los ritmos de acumulación. Sin embargo, en los últimos meses de 2023 se registró una aceleración en todas las modalidades¹², con excepción de microcrédito (Gráfico R2.5, panel A). Ahora bien, al analizar el ritmo del gasto de provisiones a través del costo de riesgo¹³ del sector, se encuentra que, en general, las cooperativas integrales realizan

9 Se calcula como el porcentaje de la cartera bruta que se encuentra en mora mayor a treinta días.

10 La cartera que una entidad financiera castiga hace referencia a cartera que estaba en mora y que la entidad decide que la devolución de los recursos tiene una muy baja probabilidad, por lo que utiliza sus provisiones para saldar la deuda de esa cartera y poder así excluirla de su balance. Al hacer esto, esta cartera deja de contar dentro de la cartera en mora (y por ende del ICM), por lo que tener en cuenta los castigos permite presentar el ICM considerando este elemento.

11 Se calcula como el cociente entre patrimonio y capital social. Este indicador mide la capacidad de la entidad para generar valor a partir de los aportes de sus asociados, por lo que un indicador superior al 100% muestra una generación efectiva de valor. En caso contrario, el indicador señalaría que la entidad estaría funcionando a partir de los aportes.

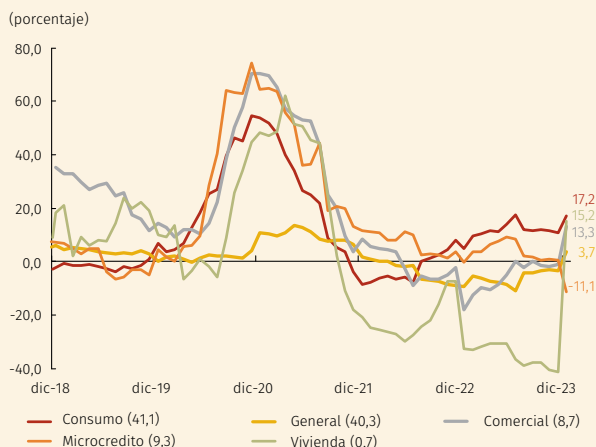
12 El comportamiento de las provisiones de vivienda al cierre de 2023 se explica porque la Financiera Progressa se encuentra intervenida desde 2023, y en el marco de este proceso tuvo que revertir una venta de cartera que había hecho en diciembre de 2022, acción que se registró en los balances de diciembre de 2023, de acuerdo con la Resolución 2020212009765 del 15 de diciembre de 2023 emitida por la SES.

13 El indicador se calcula como el gasto anualizado en provisiones, expresado en porcentaje del promedio de la cartera bruta de los últimos dos meses.

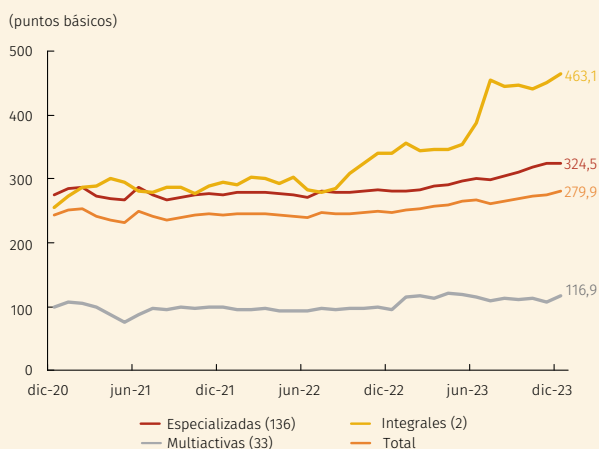
Gráfico R2.5

Provisiones y cubrimiento de la cartera

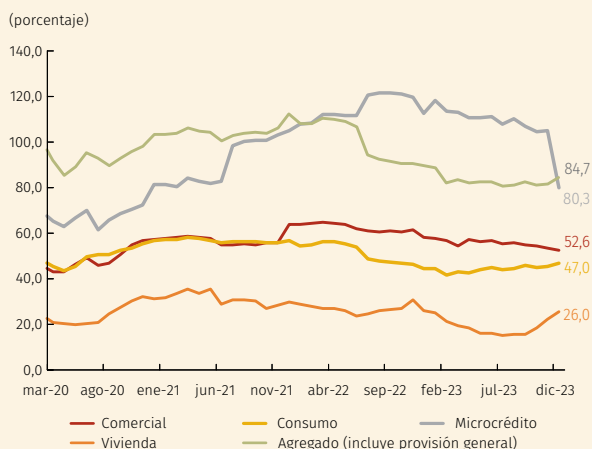
A. Crecimiento real anual de las provisiones



B. Costo de riesgo



C. Indicador de cubrimiento



Fuente: Fogacoop; elaboración del Banco de la República.

el mayor gasto de provisiones (463,1 puntos básicos; pb), mientras que las especializadas acumulan provisiones a un ritmo de 324,5 pb de la cartera (Gráfico R2.5, panel B)¹⁴. Estos niveles crecientes en el gasto por provisiones han respondido al mayor deterioro de la cartera de créditos y parcialmente por el cambio de modalidad de cálculo de pérdida incurrida a pérdida esperada. A pesar de lo anterior, el indicador de cubrimiento¹⁵ permanece en niveles inferiores al 100% para todas las modalidades de crédito, e incluso, al considerar las provisiones generales, el indicador de cubrimiento agregado del sector se ubica en un 84,7% en diciembre de 2023 (Gráfico R2.5, panel C), lo que denota una vulnerabilidad de riesgo de crédito del sector cooperativo de ahorro y crédito, al no tener cubierta la totalidad de su cartera vencida.

4. Conexión con los establecimientos de crédito

Algunas CAC acuden a los establecimientos de crédito para solicitar crédito con el fin de apalancar sus operaciones. Con datos a diciembre de 2023, el total de estos créditos asciende a COP 0,8 b (Gráfico R2.6, panel A). Estos préstamos se encuentran distribuidos entre aquellos solicitados a bancos por COP 525,7 miles de millones (mm); las operaciones otorgadas por instituciones oficiales especiales (IOE)¹⁶, que suman COP 356,3 mm; créditos con compañías de financiamiento, que suman COP 6,9 mm, y por último, préstamos con cooperativas financieras por COP 2,3 mm. El crecimiento de esta fuente de fondeo se recuperó de una tendencia negativa que inició a mediados de 2022, y que la llevó a presentar un decrecimiento del 22,8% a septiembre de 2023. Los datos a diciembre de 2023 muestran un crecimiento del 9,6% (Gráfico R2.6, panel B).

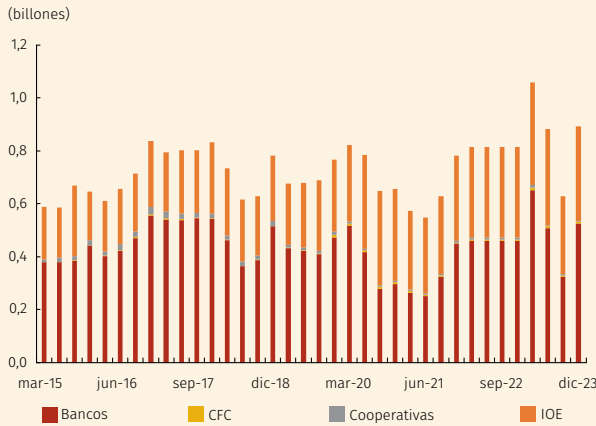
5. Conclusiones

El sector cooperativo concentra una gran cantidad de afiliados, y su importancia en términos de activo ha crecido, razón por la cual es vital incluirlo en los análisis del sector financiero colombiano. Las cooperativas solidarias se concentran en la modalidad de consumo por el lado del activo y en los CDAT por el del pasivo. En términos de rentabilidad, el sector ha mostrado un desempeño favorable y alineado con los EC vigilados por la SFC. Por otro lado, pese al comportamiento positivo de sus indicadores de riesgo de crédito, existen algunas modalidades cuyo riesgo ha aumentado, mientras que sus niveles de cubrimiento de la cartera han venido bajando, lo cual es una vulnerabilidad que debe monitorearse. En cuanto a su relación con los EC, se observa que la exposición de estos a las CAC es baja con respecto al total de la cartera. Finalmente, dada su amplia cobertura y la tendencia creciente de su activo, el Banco de la República continuará con el monitoreo de este sector dentro del *Reporte de Estabilidad Financiera*.

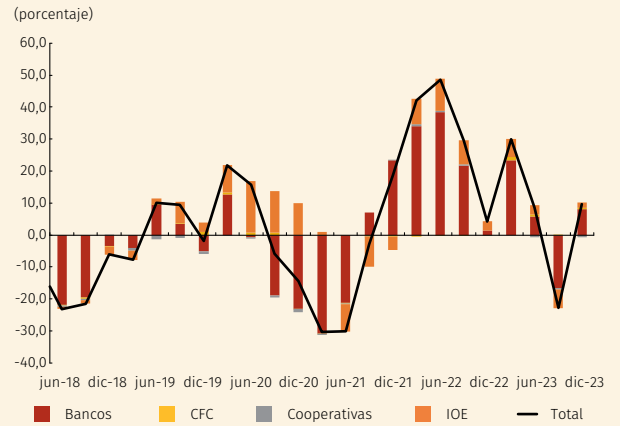
- 14 En los EC este indicador suele ubicarse en un rango de 200-300 pb en periodos en los que la materialización del riesgo de crédito no es particularmente alta.
- 15 Se calcula como el *stock* de provisiones expresado en porcentaje de la cartera con calificación diferente de A.
- 16 Las IOE que han otorgado préstamos a las cooperativas solidarias son: Banco de Desarrollo Empresarial (Bancóldex), Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter) y Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro).

Gráfico R2.6
Cartera de créditos de los EC con las cooperativas no financieras

A. Saldo



B. Crecimiento nominal anual



Nota: se utilizan las siguientes siglas: i) CFC para las compañías de financiamiento, y ii) IOE para las instituciones oficiales especiales.
 Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia; cálculos Banco de la República.

Referencias

Congreso de la República (1998, 6 de agosto). Ley 454 de 1998. *Diario Oficial*, núm. 43.357. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0454_1998.html

Superintendencia de la Economía Solidaria (2021, 1 de enero). Circular Básica Contable y Financiera, disponible en: https://www.supersolidaria.gov.co/sites/default/files/data/20230823_documento_tecnico_circular_basica_contable_financiera_actualizacion_circulares_49_52.pdf

Superintendencia de la Economía Solidaria (2021, 1 de octubre). Circular Básica Jurídica, disponible en: https://www.supersolidaria.gov.co/sites/default/files/public/circular_basica_juridica_2021_0.pdf