



Análisis de la estructura de la intervención del Estado en la actividad financiera cooperativa en Colombia

Asociación Antioqueña de Cooperativas



Integrando para el desarrollo

Asociación Antioqueña de Cooperativas



El presente estudio es producto de la integración y aportes de las siguientes cooperativas:

AYC COLANTA - COOPRUDEA - COMEDAL - COMUNA - COOGRANADA - COOPERENKA - CREAMFAM - COMFAMIGOS - COOMEVA - CUB - COOPEMSURA - COOGOMEZ PLATA - COONECTA - COYAMOR - AVANCOOP - CIDESA - COOSERVUNAL - COOSANLUIS - FORJAR - COOPERATIVA LEÓN XIII - COOTRAMED - COOMAPOL - VISIONAMOS - CFA - CONFIAR - VIVIR LOS OLIVOS - ASEGURADORA SOLIDARIA - COOPCENTRAL

Consultores - Autores:

Carlos Eduardo Ruiz Villareal y William López Leyton.

Equipo Confecoop Antioquia:

Rosa Yelena Granja Rodríguez - **Directora Ejecutiva.**

Cindy Vanessa Quintero Ramírez - **Directora de Educación.**

Llancely Noreña Giraldo - **Líder de Recursos Administrativos.**

Wílder David Cano Rojas - **Diseño y Diagramación.**



ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ACTIVIDAD DE INTERMEDIACIÓN FINANCIERA COOPERATIVA EN COLOMBIA. Página 1.

1. INTRODUCCIÓN. Página 5.
2. MARCO CONCEPTUAL. Página 7.
 - 2.1. Conflictos de Agencia. Página 7.
 - 2.2. Azar Moral. Página 9.
 - 2.3. Derechos de Propiedad. Página 11.
 - 2.4. El arte de la reestructuración de entidades financieras. Página 14.
 - 2.4.1. Las opciones y los mecanismos para la reestructuración de entidades. Página 16.
 - 2.4.2. Opciones de reestructuración. Página 17.
 - 2.4.3. Mecanismos de reestructuración. Página 18.
 - 2.4.4. La distribución de pérdidas y costos de la reestructuración. Página 19.
 - 2.5. La regulación prudencial, la supervisión y control y el seguro de depósitos. Página 22.
 - 2.5.1. Regulación de solvencia y supervisión basada en riesgos. Página 22.
 - 2.5.2. Intervención y soluciones tempranas. Página 23.
 - 2.5.3. El principio del menor costo y las cooperativas de ahorro y crédito. Página 27.
3. LA VISIÓN DESDE LOS GENERADORES DE ESTÁNDARES, “FINANCIAL STABILITY INSTITUTE” Y “BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS”. Página 32.
 - 3.1. Estructura general del sector. Página 32.
 - 3.2. Modelos de cooperativismo financiero en el mundo. Página 34.
 - 3.3. Cooperativas de aporte y crédito naturales. Página 36.
 - 3.4. Nuevo contexto tecnológico y de regulación prudencial. Página 38.
 - 3.5. Regulación, supervisión, supervisión auxiliar y resolución bancaria. Página 40.
 - 3.5.1. Regulación. Página 40.
 - 3.5.2. Supervisión. Página 42.
 - 3.6. Resolución de entidades. Página 50.
 - 3.7. Conclusiones del documento bajo análisis. Página 52.
4. LA REFORMA DE LOS AÑOS 1998-1999 EN COLOMBIA. Página 55.
 - 4.1. Una breve descripción de la situación previa a la crisis. Página 55.
 - 4.2. La crisis de los 90, causas y cifras. Página 57.
 - 4.3. Rediseño institucional. Página 60.
 - 4.3.1. Medidas de emergencia. Página 61.
 - 4.3.2. Marco institucional de largo plazo. Página 62.
 - 4.3.3. Ordenamiento del sector. Página 64.





4.3.4. La supervisión y control especializados. Página 66.

4.3.5. El seguro de depósitos. Página 77.

4.3.6. El prestamista de última instancia. Página 80.

4.3.7. La regulación prudencial. Página 80.

5. MODELO COLOMBIANO ACTUAL, CON DEFICIENCIAS DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN. Página 82.

5.1. Un sector olvidado. Página 82.

5.2. La falla de la supervisión bicéfala y supuestamente especializada. Página 83.

5.3. La institucionalidad estandar y el modelo competitivo. Página 87.

5.4. Arbitraje regulatorio, cancha desnivelada y especialización. Página 90.

6. FOGACOOOP, SU AMPLIO ALCANCE Y SU AUTOLIMITACIÓN. Página 91.

7. EL COSTO DE LA SUPERVISIÓN Y EL SEGURO DE DEPÓSITOS. Página 97.

8. PROPUESTA DE AJUSTE INSTITUCIONAL Y SU SUSTENTO. Página 100.

8.1. ¿Por qué? Página 100.

8.2. Efectos de la debilidad institucional. Página 104.

8.3. Necesidad de reforma del marco institucional y regulatorio. Página 106.

8.4. Acciones desde el sector cooperativo. Página 109.

8.4.1. Introducción. Página 109.

8.4.2. La autorregulación en el sector solidario financiero de Colombia: promoviendo la transparencia y la responsabilidad. Página 111.

8.4.3. Alcance y forma de organismo de autorregulación. Página 116.

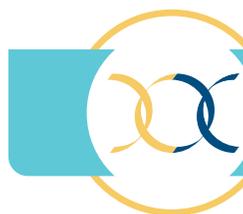
8.5. Alternativas de reforma profunda. Página 121.

8.5.1. Fusión entre supervisores y fondos de seguro de depósitos. Página 122.

8.5.2. Fusión entre la Superintendencia de Economía Solidaria y el FOGACOOOP. Página 128

8.6. Aclaración y otros temas relevantes. Página 134.

BIBLIOGRAFÍA.



INTRODUCCIÓN



El esquema de regulación prudencial, supervisión y control y resolución de entidades en crisis aplicable al sector cooperativo financiero cumple 25 años desde su última reforma, si tomamos como fecha de inicio la puesta en marcha del Fondo de Garantía de Entidades Cooperativas.

Si bien es cierto que no ha vuelto a acontecer una aguda crisis del sector como la de tal época, si han ocurrido suficientes eventos de crisis individuales, que aunadas a la presente aguda y muy grave crisis económica, han puesto de presente innumerables falencias del esquema planteado hace años, del cual reconozco mi activa participación en su diseño e implementación.

La no existencia de crisis agudas en el sector en medio de eventos como la caída ocasionada por los esquemas hipotecarios de titularización en el 2008 o la pandemia del COVID recientemente, indica que el esquema diseñado logró atenuar algunas de las principales debilidades intrínsecas de los esquemas de derechos de propiedad del sector, sin embargo, con cada nueva entidad que entra en crisis afloran problemas de buen gobierno y corrupción graves.

Problemas, que, además, no han podido ser detectados a tiempo por la supervisión, en algunos casos, como más adelante argumentamos, debido a la aplicación de marcos de supervisión inadecuados a la naturaleza, tamaño y complejidad de las operaciones, y otras veces, simplemente, al incumplimiento de obligaciones por parte del supervisor a cargo. Por su parte, en medio de los problemas en la supervisión, la resolución de entidades no ha podido responder con la agilidad requerida, al deber enfrentar riesgos no bien acotados, y, a veces, por la simple incapacidad de tomar los riesgos que suponen la actividad pública.

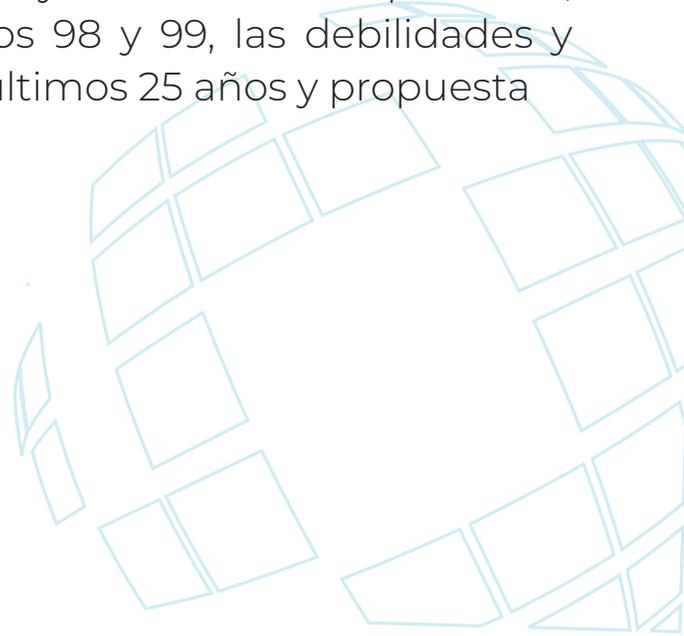


1. INTRODUCCIÓN



Se argumentará en el documento que el esquema se ha desgastado, en medio del clientelismo y la dinámica política del estado, la inherente debilidad de los derechos de propiedad del sector cooperativo y las fallas técnicas de mecanismos de supervisión inadecuados; y, podría desgastarse aún más en medio de la evolución a una banca digital, en la cual los riesgos de liquidez y tasa de interés son más agudos. Se requiere, por tanto, un cambio en la arquitectura institucional para la intervención del Estado en este sector.

El documento se compone de los siguientes capítulos: marco conceptual, estándares internacional sobre supervisión y control de cooperativas, reseña del cambio institucional de los años 98 y 99, las debilidades y falencias detectadas en el esquema en los últimos 25 años y propuesta de ajuste institucional en el sector.



2. MARCO CONCEPTUAL



Dividiremos esta sección según los elementos de la Nueva Economía Institucional que consideramos pertinentes para evaluar el funcionamiento de entidades cooperativas y el marco institucional para garantizar su solvencia y toma prudente de riesgos.

2.1. CONFLICTOS DE AGENCIA

Estos conflictos se presentan principalmente en aquellas organizaciones en las cuales la propiedad de los activos está separada de su administración. Sin embargo, se aclara que su origen está la teoría de contractual y aplica a innumerables relaciones económicas.

Así, existe un grupo llamado principal, propietarios o contribuyentes, en el caso de un Estado, que delegan el manejo de recursos, encargan a una persona o grupo de personas, "agente", para que actúen en su nombre y que según sea la estructura de los derechos de propiedad actuará con mayor o menor autonomía.

Esta relación de agencia genera conflictos de interés entre el principal y el agente, ya que generalmente tienen intereses divergentes. Este problema de coordinación genera costos, algunos "aceptables" como los referentes a la contratación, a la lealtad, la verificación y el control. Otros inaceptables, los cuales se convierten en costos sociales, que son los gastos e inversiones no productivas que realizan los agentes de un principal, participante en el mercado, que tienden a beneficiar al primero en desmedro del segundo.



2. MARCO CONCEPTUAL



Lo anotado en el párrafo anterior está presente en los casos de recientes intervenciones de cooperativas, gerentes generales con amplios poderes discrecionales para direccionar créditos, aislar las áreas de gestión de riesgos cuando estas interfieren en su autonomía y Consejos de administración muy débiles, y una serie de situaciones recurrentes de mala administración.

El tema es igualmente relevante para el análisis de los esquemas de protección de depósitos, en este caso el conflicto se da entre un principal, que son los contribuyentes, y el administrador del esquema, el cual sería su agente. Este conflicto puede tomar muchas facetas, actuaciones indulgentes que agravan el costo de la resolución de crisis financieras, postergamiento de acciones correctivas tempranas o salvamentos que no contemplan el principio del menor costo; actuaciones que normalmente aumentan el costo de la solución final y que a veces se refleja en mayores impuestos.

Con estos ingredientes las acciones de la agencia que administra el seguro de depósitos para entidades cooperativas tienen elementos adicionales de riesgo a los tradicionales, es claro que una agencia de seguro de depósitos trata con activos riesgosos cuando realiza salvamentos de entidades financieras, además en el caso cooperativo debe tratar con estructuras de gobierno débiles, y esto último en todos los casos.



2. MARCO CONCEPTUAL



De otra parte, el conflicto descrito respecto al funcionamiento de la agencia de seguro de depósitos, ha generado en Latinoamérica, en algunas ocasiones, marcos normativos restrictivos a las operaciones de este tipo de entidades, lo cual dificulta aún más el salvamento de entidades cooperativas, normas que limitan el tipo de activos que puede movilizar la agencia o claras restricciones a favorecer a dueños y administradores, esta última disposición de aplicarse a las entidades cooperativas haría casi imposible realizar salvamentos.

En definitiva, si no hay cierta flexibilidad en la acciones de resolución a aplicar por parte de un sistema de seguro de depósitos de cooperativas, su impacto se vuelve tan episódico, que su existencia debe evaluarse.

2.2. AZAR MORAL

Es un comportamiento de vital importancia en la industria aseguradora, se refiere a la situación en la cual la introducción de un seguro cambia, aumentando, la probabilidad de ocurrencia del riesgo asegurado, puesto que la introducción del seguro cambia el comportamiento de los dueños respecto al cuidado del activo o interés asegurado. Tal comportamiento se presenta igualmente al introducir un seguro de depósitos, administradores y accionistas serán más propensos a tomar riesgos, ya que algunas de las consecuencias del posible fracaso serán asumidas por un tercero.



2. MARCO CONCEPTUAL



El azar moral no es exclusivo de la actividad de aseguramiento, en ese sentido es mejor usar una definición más general: acciones de riesgo o de "sacar ventaja" de un agente económico en razón de que estas no son directamente observables por el principal o una contraparte involucrada en un contrato, bien sea por la imposibilidad del principal de seguir el día a día del agente o porque este último intencionalmente restringe la información sobre el curso de los negocios y sus acciones.

Los problemas de información asimétrica, donde algunos de los participantes en el mercado tiene mayor información sobre las condiciones de precio, calidad o riesgo de una transacción o un conjunto de transacciones, se derivan, en el caso de manejo de organizaciones, de dos situaciones: los resultados de la mayor parte de las decisiones y actividades que desarrollan los agentes no son fácilmente observables por los principales y las calificaciones, características y destrezas de los agentes no son, a bajo costo, verificables por los principales. las decisiones y actividades que desarrollan los agentes no son fácilmente observables por los principales y las calificaciones, características y destrezas de los agentes no son, a bajo costo, verificables por los principales.

Las situaciones descritas de azar moral son características de la gestión de entidades de intermediación financiera con derechos de propiedad débiles, y crean un ambiente marcadamente propicio o bien a tomar excesivos riesgos, como buscar crecimiento acelerados que den prestigio al gerente, o actuaciones abiertamente ilegales de sacar provecho. Comportamientos difícilmente detectables por la supervisión y menos aún por Consejos de Administración con poco sustento técnico.



2. MARCO CONCEPTUAL



El azar moral, además de ser un objeto de la supervisión, es un punto a tener en cuenta en la propia actividad de supervisión e intervención, sus consecuencias se entrelazan y refuerzan en el funcionamiento de un esquema de seguro de depósitos para entidades cooperativas en Latinoamérica. En presencia de un agudo conflicto de agencia y deficiente supervisión, la toma de riesgos, de por sí excesiva por problemas de falta de control de los principales, se ve aumentada por la existencia de un seguro que puede hasta salvar entidades, y en el caso de las cooperativas, proteger inevitablemente a sus propietarios.

Dado el alto nivel de azar moral implícito en el funcionamiento de una red de protección de Cooperativas de Ahorro y Crédito, las acciones a desarrollar frente a entidades insolventes deben ser cuidadosamente diseñadas y controladas para evitar que se promueva mayor toma de riesgos por parte del sector en su conjunto y por parte de la entidad a apoyar.

2.3. DERECHOS DE PROPIEDAD

Un tercer elemento que debe ser analizado y que enmarca tanto el conflicto de agencia y el azar moral que se presentan en entidades cooperativas es el de la propiedad, definida como la capacidad de elegir o tomar decisiones referente a un bien, servicio o más ampliamente sobre el curso futuro de un número plural de transacciones y contratos.



2. MARCO CONCEPTUAL



Cuando la propiedad es atomizada, los derechos de propiedad son residuales y ningún propietario tiene de por sí suficiente poder para tomar decisiones para determinar el uso de un activo o un conjunto de estos, empresas. Así se deben establecer procedimientos para tomar las decisiones y establecer reglas que especifiquen la totalidad de los derechos de control sobre los activos, el primer arreglo es cómo se designa el agente administrador, consejo de administración y gerente; y en adición, se deben establecer los arreglos para alinear los intereses del agente con los del principal.

Estos procesos son especialmente débiles en una cooperativa por dos razones:

En las entidades cooperativas los derechos de propiedad residuales no son negociables, así, la única opción que queda si no se está de acuerdo con la administración de los activos, es no hacer nada, así: "Cuando los derechos de propiedad no son negociables, pueden terminar en manos equivocadas. Frente a las limitaciones en la negociación, así como cuando los derechos sobre un activo son inseguros, el propietario podría encontrar que no vale la pena preservar o incrementar el valor de este, porque podría no serle permitido posteriormente disfrutar de los resultados de tales esfuerzos".

De otra parte, en las organizaciones sin ánimo de lucro podría configurarse una situación semejante a la inexistencia de propietarios: "En las organizaciones sin ánimo de lucro no hay nadie que tenga un derecho a recibir las asignaciones de utilidades residuales y, por lo tanto, podríamos decir que no hay propietarios".



2. MARCO CONCEPTUAL



El esquema descrito de derechos de propiedad "cooperativa" y los incentivos implícitos derivados en su estructura, crean al menos tres problemas para el desarrollo de las actividades usuales de los supervisores y una entidad administradora de un seguro de depósitos:

01

Un salvamento de una entidad financiera en falla requiere del concurso de los propietarios, sin embargo, existe un desinterés inherente en una entidad "sin ánimo de lucro" de sus propietarios en el futuro valor de la empresa.

02

Dentro de las opciones para ayudar entidades insolventes está la participación en el capital de esta, pero es difícil, en el corto plazo, vender o realizar las participaciones en el capital de una cooperativa, ya que no existe un mercado de aportes sociales. Lo anterior supone para la agencia de seguro de depósitos un esfuerzo financiero de muy largo aliento.

03

Dificultad en coordinar la operación de apoyo con propietarios y administradores por ser la propiedad atomizada.

Las dificultades anotadas suponen que aun cuando el supervisor ejecute su proceso de manera adecuada según los parámetros aplicables a la banca comercial, en la cual los defectos de liquidez o capital deber ser cubiertos de manera mandataria por los dueños, tal metodología sea insuficiente y fallida en el caso de una cooperativa financiera o de ahorro y crédito.



2. MARCO CONCEPTUAL



En el caso de la banca comercial unos meses de anticipación son suficientes para activar los mecanismos de “pedir cuentas” a los dueños, en una cooperativa el timing anterior es llegar muy tarde.

Y, además, si se aplica la detallada y exhaustiva metodología de supervisión que se aplica a un gran banco comercial, que lleva mucho tiempo en obtener conclusiones, se llega aún más tarde.

2.4. EL ARTE DE LA ESTRUCTURACIÓN DE ENTIDADES FINANCIERAS

Andrew Sheng comienza su conocido artículo **"The Art of Bank Restructuring: Issues and Techniques"**, así: "Este documento es acerca de la reestructuración bancaria como un aspecto de buen gobierno porque la insolvencia de un banco trata principalmente de la falla de una institución humana clave: la moneda y la banca; y es sobre la restauración (o mantenimiento) de la fe y la confianza en el Gobierno."

El manejo de crisis financieras involucra el mayor interés del estado y de la sociedad en su conjunto, y requiere de estrategias y herramientas sofisticadas, dados los riesgos involucrados en este tipo de acciones, al incrementar la toma de riesgos de las entidades públicas, el riesgo de favorecer responsables de las crisis y aumentar el gasto fiscal.



2. MARCO CONCEPTUAL



Un elemento que no podemos olvidar en este espinoso tema es que la quiebra de una entidad financiera o de cualquier tipo involucra pérdidas para los participantes. En una entidad financiera tales pérdidas son el resultado directo de activos de mala calidad, las causas subyacentes son: mala administración, en no pocas ocasiones fraude, falla de mecanismos legal para hacer valer las deudas y deficiencias en los esquemas de regulación prudencial.

Un buen manejo de este tipo de problemas dependerá entonces de dos asuntos principales:

- 01 Formas eficientes de manejar activos malos y de reponer las deficiencias patrimoniales.
- 02 Una distribución de pérdidas que no represente una oposición acentuada por parte de la sociedad en su conjunto.

El segundo elemento mencionado dependerá de la extensión de los contratos incumplidos, del sistema legal operante y de la existencia o no de mecanismos de política que distribuyan las pérdidas en forma equitativa. Por lo antes expuesto, no hay una única solución óptima al manejo de entidades financieras en crisis, dependerá del esquema de valores y desarrollo de las instituciones de cada país, particularmente cierto, cuando de crisis de cooperativas financieras se trata, dado el amplio espectro de desarrollos institucionales referentes a su regulación y supervisión. En adición, hay que agregar la contraposición entre modelos competitivos y federados.



2. MARCO CONCEPTUAL



2.4.1. LAS OPCIONES Y LOS MECANISMOS PARA LA REESTRUCTURACIÓN DE ENTIDADES

Aunque en los sectores financieros tradicionales el funcionamiento de los esquemas de protección bancaria ha alcanzado cierto grado avance por la creación de la Asociación de aseguradores de depósitos y la adopción de estándares de operación, que supone algún consenso en las opciones a disposición y los mecanismos a usar, en el sector cooperativo financiero colombiano, por su esquema de supervisión bicéfalo, no podemos generalizar y habrá que construir en este punto dos escenarios.

En el caso de las Cooperativas de Ahorro y Crédito nos enfrentamos a crisis más agudas, con cooperativas que en su pasado reciente han sido mal reguladas y pobremente supervisadas por la Superintendencia de Economía Solidaria, en este escenario el problema no sólo es la rehabilitación de entidades, sino además, de desaparición de entidades que por sus operaciones poco tienen que ver con el sector cooperativo. Ante esta situación debe puntualizarse que el riesgo para el sistema de protección se incrementa.



2. MARCO CONCEPTUAL



Por el otro lado, tenemos en grupo de entidades, Cooperativas Financieras, vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, que vienen aplicando ya desde hace más de 20 años altos estándares de regulación prudencial, si bien el modelo de supervisión de la banca comercial no es adecuado a este tipo de entidades, es indudable que su nivel de riesgo es bastante menor que el de las vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria. En este caso, de haber problemas, la solución de rehabilitación in situ es necesaria, para conservar el grupo de entidades de menor riesgo relativo y el mercado necesario para el buen desarrollo del sector.

Además, no sería adecuado para la disciplina general del sector, que las entidades, que aún con las debilidades inherentes al modelo de propiedad cooperativo, de menor riesgo relativo respecto de las cooperativas de ahorro y crédito, desaparezcan del mercado.

2.4.2. OPCIONES DE REESTRUCTURACIÓN

En la práctica usual de las agencias de seguro de depósitos se puede establecer el uso de alguna de las siguientes opciones, normalmente una combinación de estas: indulgencia regulatoria, esto incluye otorgar plazos para ajustes contables o permitir que entidades con defectos patrimoniales continúen sus operaciones; Inversión extranjera directa en entidades quebradas; rehabilitación in situ; venta o fusión y liquidación.



2. MARCO CONCEPTUAL



En el caso de las cooperativas las opciones se reducen, vender una entidad financiera cooperativa en mercado nacional o internacional presenta grandes dificultades, ya que esto, normalmente, supondría un cambio de la estructura societaria, un trámite muy largo para ser operativo; la indulgencia regulatoria o de supervisión no es aconsejable en ningún momento. Así nos queda, para manejar la reestructuración de entidades cooperativas, la liquidación, la fusión, la cesión parcial de activos y pasivos y la rehabilitación in situ.

2.4.3. MECANISMOS DE REESTRUCTURACIÓN

Para hacer operativas las anteriores opciones el **primer** mecanismo es acudir al mercado a vender entidades, vender porciones de activos o realizar cesiones de activos y pasivos, cuando sea necesario la agencia de seguros de depósitos puede ayudar al mercado, otorgando garantías o cubriendo déficit cuando los activos sean insuficientes para realizar una cesión; un **segundo** mecanismo, es sacar los activos malos a una entidad montada para su administración: **tercero**, es usar entidades solventes existentes para rehabilitar entidades en falla; **cuarto**, cambio de los administradores; **quinto**, compra directa de los activos improductivos de una entidad en falla; **sexto**, reestructuración financiera y administrativa y, **séptima**, participación en el capital por parte de la agencia de seguro de depósitos, previa operación "acordeón". Algunos de los anteriores mecanismos deben ser combinados con otros para lograr los objetivos de rehabilitación.



2. MARCO CONCEPTUAL



De los anteriores, sólo el primer mecanismo, acudir al mercado, es de improbable aplicación a las entidades cooperativas, descartando la venta, las otras posibilidades previstas en este primer mecanismo, también presentan dificultades en Latinoamérica, las cooperativas en nuestro continente tienen muy pocas relaciones comerciales con otros intermediarios comerciales, quienes serían los clientes potenciales de este tipo de operaciones.

Los otros mecanismos se pueden implementar y ya se ha hecho en países como Colombia, pero existen ciertas dificultades. Cuando existe deficiente regulación, realizar colectores de cartera mala de cooperativas es muy difícil por las deficiencias de información; las operaciones de participación en el capital de una cooperativa se dificultan por los riesgos de desincentivar el pago de créditos al disminuir el valor nominal de los aportes, si no, se disminuyen, será complicado explicar a las autoridades de control, si el esquema es público, porque se asume de entrada una pérdida al realizar la operación de apoyo.

2.4.4. LA DISTRIBUCIÓN DE PÉRDIDAS Y COSTOS DE LA REESTRUCTURACIÓN

Todo lo anterior no pasaría de ser buenas ideas, sino se solucionan dos asuntos estrechamente vinculados: ¿cómo se distribuirán las pérdidas? y ¿quién asumirá los costos de la reestructuración?



2. MARCO CONCEPTUAL



En las entidades financieras tradicionales una parte importante de la rehabilitación de entidades ha corrido por cuenta de los propietarios, precisamente los esquemas de regulación de la solvencia, que son ahora el estándar de la regulación bancaria en el mundo, prevén que frente al incumplimiento de la relación de solvencia, patrimonio técnico a activos ponderados por riesgo, en primera instancia se ordena a los accionistas cubrir el defecto o lo que es lo mismo rehabilitar la entidad, ya que la orden de capitalización normalmente va aparejada de compromisos de cambios estructurales de la entidad.

Sólo cuando los accionistas han fallado en dar cumplimiento a la orden de capitalización o a dar cumplimiento a aspectos de primer orden de los compromisos de reestructuración o se ha fallado en atender la devolución de ahorros, el estado activa las opciones y mecanismos de reestructuración descritos. Ahora, el dilema es complicado, quién asume las pérdidas: estado, empleados, ahorradores o los demás acreedores.

Cuando los accionistas han fallado en el rescate de las entidades financieras viene a considerarse lo que podría llamarse la Economía Política del salvamento de entidades financieras. En este estadio es inevitable que una porción de los costos se traslade a la agencia de seguro de depósitos y, en la mayoría de los casos, a través de este a los contribuyentes, el punto álgido es lograr que los accionistas renuncien a los recursos invertidos, lo cual en muchos países es una orden de autoridad, en adición, debe lograrse que también empleados y administradores paguen de alguna forma por la rehabilitación de la entidad. Finalmente, en algunas ocasiones se acude a ahorradores y demás acreedores para que renuncien a parte de sus ingresos esperados para rehabilitar la entidad. Con el tipo de acciones descritas se reduce el costo público del salvamento.



2. MARCO CONCEPTUAL



Esta distribución de costos del salvamento en el caso de las Cooperativas de Ahorro y Crédito se concentra principalmente en la agencia de seguro de depósitos, ya que exigir a los accionistas de este tipo de entidades la reposición del capital es imposible, también es difícil reducir el valor nominal de los aportes para realizar una inyección de capital que no implique pérdidas; de otra parte, sólo una porción mínima se puede trasladar a los empleados.

Por lo anterior, es más relevante en el caso del sector cooperativo, que el funcionamiento del esquema de protección de depósitos este integrado a un proceso adecuado de supervisión y control y que los causantes de la crisis, sobre todo cuando están involucrados en fraude, sean adecuadamente castigados y retirados de la administración de la entidad y de cualquier actividad dentro del sector.

Una forma de evitar el traslado de los costos al presupuesto público, es decir a los contribuyentes, es tomando la opción de la liquidación, así los propietarios, en primera medida; los acreedores y finalmente los ahorradores asumirán los costos del problema. Esta opción, en adición, disminuye el azar moral ya que los administradores y accionistas no están seguros de que alguien a ciencia cierta cubrirá su toma excesiva de riesgos. Sin embargo, no siempre es posible liquidar una entidad, por ejemplo, cuando el impacto de la quiebra es muy alto, o en el caso de las cooperativas, si estas están organizadas en red y comparten una imagen común.



2. MARCO CONCEPTUAL



2.5. LA REGULACIÓN PRUDENCIAL, LA SUPERVISIÓN Y CONTROL Y EL SEGURO DE DÉPOSITOS

2.5.1. REGULACIÓN DE SOLVENCIA Y SUPERVISIÓN BASADA EN RIESGOS

La regulación prudencial del sistema financiero colombiano cumple ya con los estándares internacionales, el término común es llamarla una regulación y supervisión basada en riesgos, sin embargo, es una inexactitud, además de lo anterior, es una supervisión basada en la solvencia.

El cumplimiento en todo momento de una relación entre un patrimonio de alta calidad y el monto de los activos ponderados según su nivel de riesgos es la pieza fundamental de la acción del gobierno, y su incumplimiento el disparador por excelencia de acciones correctivas.

Esta relación de solvencia no sólo tiene un sentido financiero, que supone tener un capital que equivalga a la posibilidad de pérdida máxima probable del activo, que proteja en caso de materializarse tal pérdida a los acreedores y terceros de buena fe, tiene, también, un elemento de incentivos virtuosos, que intenta influir el comportamiento de dueños y administradores, a los primeros da un claro mensaje de que ejerzan un control sobre sus agentes, es decir la administración, ya que los defectos van contra su patrimonio, y a los segundos, un mensaje de toma prudente de riesgos, ya que las pérdidas suponen un efecto significativo en el patrimonio de calidad que debe tenerse en todo momento y los defectos los deberán pedir a sus empleadores.



2. MARCO CONCEPTUAL



Este esquema en el caso del cooperativismo financiero pierde una buena parte de su eficacia, la debilidad de los derechos de propiedad, hace que no genere el fuerte incentivo de los dueños para ejercer un estrecho control sobre la gestión de la entidad. Fenómeno no exclusivo del sector cooperativo, algo similar ocurre ya en la gran banca multinacional cuando sus accionistas son grandes fondos de inversión.

De otra parte, el capital al ser en cierta medida variable, tiene un atributo de vocación de perdurabilidad reducido.

Ante tales falencias, los modelos de supervisión y los disparadores de las acciones correctivas de las autoridades deben ser ajustadas y hacerse mucho más estrictos respecto de aquellas entidades que cuentan con amplio respaldo de sus accionistas.

2.5.2. INTERVENCIONES Y SOLUCIONES TEMPRANAS

Autores de la talla de George Kaufman, uno de los inspiradores de la ley de mejoramiento del Federal Deposit Insurance Corporation, son enfáticos al afirmar que solo en un ambiente apropiado de regulación, supervisión y control, se pueden morigerar los efectos indeseados del funcionamiento de un esquema de protección de depósitos, siempre existentes.



2. MARCO CONCEPTUAL



Kaufman dice: "Casi todos los países -con diferencias amplias en economía y estructura política y niveles de ingreso- han experimentado severos problemas bancarios en años recientes. Muchos de esos problemas bancarios pueden ser atribuidos a redes de seguridad bancaria pobremente diseñadas, las cuales incrementan la fragilidad de los bancos por estimular bajas razones de capital; portafolios de activos y pasivos más riesgosos; e indulgencia por los reguladores bancarios en aplicar sanciones sobre entidades en problemas y resolver pronta y económicamente problemas en entidades insolventes."

Una de las palabras clave en la anterior cita es "indulgencia", ya que algunas de las autoridades que tienen a su cargo la regulación, supervisión y control no la han podido abandonar, cómo la Superintendencia de Economía Solidaria, que con contadas excepciones la han expuesto como objetivo de política pública, lo cual expone al sistema de protección a graves riesgos.

Ya se expuso ampliamente acerca de los problemas de conflicto de }agencia y azar moral asociados a cooperativas y al funcionamiento de un seguro de depósitos, ahora debemos tratar un punto adicional, la indulgencia de los reguladores derivada del seguro. Cuando se introduce un esquema de protección de depósitos el proceso y el timing de la resolución de insolvencias ya no lo determina el mercado- a través de corridas de depósitos y problemas de liquidez- sino ahora lo determinan los reguladores. Cuando el esquema de regulación es muy discrecional o la organización política es clientelizada, tal situación puede determinar que las entidades insolventes sean mantenidas en operación largamente para minimizar la presión adversa sobre los reguladores, y las pérdidas probablemente se incrementaran.



2. MARCO CONCEPTUAL



Frente a los inconvenientes descritos se ha llegado a cierto consenso que un seguro de depósitos puede obviar los inconvenientes descritos y, por tanto, reducir sus pérdidas, si existen, en adición a la regulación prudencial basada en la solvencia, un esquema estructurado de intervención y resolución tempranas. Tal estructura se compone de los siguientes elementos: normas sobre acciones correctivas tempranas y la obligación de la agencia que administra el seguro de depósitos de implementar la solución de menor costo.

Las acciones correctivas tempranas suponen la definición de categorías de riesgo y acciones automáticas de los supervisores frente a estas categorías, estas acciones imitan, en los casos de entidades de alto riesgo, los castigos que el mercado impone a las entidades en riesgo de insolvencia, como suspender operaciones con vinculados, no abrir nuevas sucursales, cambio de administradores, no pago de dividendos, entre otras. Así se reduce el azar moral, pues las acciones de alto riesgo tendrán un castigo.

Si las acciones correctivas tempranas son operativas, la agencia que administra el seguro de depósitos toma acción cuando hay capital, y algo que hacer con la entidad en alta probabilidad de falla. El universo de opciones aumenta desde la rehabilitación in situ hasta la cesión de la operación a una entidad solvente son ahora muy factibles, ya que existe un saldo positivo garantizado entre activos y pasivos.



2. MARCO CONCEPTUAL



Aún el proceso de liquidación se hace menos traumático, pues está garantizado el pago de ahorros y acreencias, la posibilidad de que la agencia anticipe la monetización de los activos se vuelve una operación de bajo riesgo. Se convierte en un problema de evaluar la solución menos costosa, el principio del menor costo lo analizaremos en el aparte siguiente.

Sin embargo, nada de lo anterior es aplicable sin un esquema de supervisión en sus componentes extra e in situ eficientes y el supervisor, en el que se cuente con información veraz y oportuna y los medios técnicos para clasificar cada una de las entidades en la categoría de riesgo pertinente.

El esquema de intervención y solución temprana es más necesario cuando se trata de la intervención del estado en la actividad financiera del cooperativismo, donde los castigos de mercado no son tan grandes como en mercados más sofisticados por el nicho que atienden y en donde los conflictos de agencia y el azar moral son más acentuados. Adicionalmente, en la rehabilitación de las entidades es difícil tener la participación de los propietarios, por tanto el costo es asumido casi en su totalidad por la agencia del seguro de depósitos.



2. MARCO CONCEPTUAL



2.5.3. EL PRINCIPIO DEL MENOR COSTO Y LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO

Diseñar una estructura para la agencia que maneja el seguro de depósitos para las Cooperativas de Ahorro y Crédito que disminuya el impacto en los conflictos de agencia y azar moral del funcionamiento de un seguro de depósitos es vital. Coberturas adecuadas, deducibles o coaseguro ahorrador-agencia, primas ajustadas al riesgo, selección de entidades a ser aceptadas y convenios de desempeño, son algunos elementos constitutivos de un esquema adecuado.

Sin embargo, todos los arreglos pueden fracasar a la hora de morigerar los conflictos de agencia y el azar moral, si al manejar las entidades en falla los mensajes derivados de estas son inadecuados; por ejemplo, en un ambiente competitivo, no federado y con antecedentes de poca regulación, salvamentos generalizados pueden dar el mensaje que la excesiva toma de riesgos está asegurada por el esquema de seguro de depósitos, a no ser de que los responsables de tales crisis sean severamente castigados.

Por tal razón, las agencias que administran los seguros de depósitos están sujetas a ciertas restricciones respecto a las operaciones de apoyo que realicen, la principal es la del principio del menor costo, existen otras, como el establecimiento de características de negociabilidad de los activos a movilizar en las operaciones y la obligación de reducir el valor nominal de las acciones para reconocer las pérdidas ocurridas, antes de recapitalizar una entidad, este último condicionamiento es normalmente opcional en las cooperativas.



2. MARCO CONCEPTUAL



Antes de tratar el asunto del menor costo, debemos llamar la atención sobre un aspecto práctico y que en definitiva es la mayor restricción al desarrollar operaciones de apoyo y que, entre otras, es una consideración adicional a la hora de imponer restricciones como la de menor costo.

Las entidades se salvan en definitiva con dinero, así sean cooperativas, y por tanto, la extensión de las operaciones y la magnitud de los riesgos que puede asumir una agencia de seguro de depósitos están directamente relacionados con la magnitud del patrimonio y las reservas de la agencia, los compromisos que se le impongan al esquema de protección de depósitos tendrán que considerar los recursos disponibles. El aspecto de la fortaleza financiera de la agencia es particularmente importante para el sector cooperativo en Latinoamérica donde los esquemas de seguro de depósitos se están creando o son de reciente creación y, por tanto, todavía no se ha dado un proceso de acumulación de reservas.

El principio del menor costo impone a la agencia que administra el seguro de depósitos la obligación de escoger dentro de las opciones disponibles, normalmente: liquidar, vender, fusionar, cesión parcial o total o rehabilitar in situ; aquella que tenga el menor costo financiero.



2. MARCO CONCEPTUAL



El sencillo principio tiene algunas complejidades en su aplicación. Hay que valorar las opciones disponibles, de estas la única relativamente fácil de establecer es el valor del seguro de depósitos, aunque la experiencia Colombiana muestra diferencias apreciables entre el valor calculado según la distribución de las cuentas y el valor pagado. Las demás obligan a una evaluación financiera y de riesgos, que suponen la proyección del comportamiento futuro de la entidad y del valor de los activos, proyecciones que por su naturaleza son inexactas. En no pocas ocasiones de una rehabilitación in situ el valor final del salvamento se ha multiplicado por la imposibilidad de conocer todas las contingencias ocultas y el verdadero valor de los activos.

La certeza del valor relacionado con las alternativas, especialmente aquellas diferentes al pago del seguro de depósitos por liquidación, dependerá del ambiente de regulación y supervisión en el que se desenvuelve la entidad.

Así, en presencia de un modelo atomizado, con inadecuada regulación prudencial y antecedentes de indulgencia regulatoria, la estimación del valor de las alternativas es insuficiente para tomar unas decisiones que no pongan en riesgo el futuro de los esquemas de protección de depósitos. Así, en adición a un menor valor del monto de seguro de depósitos esperado, para escoger una opción que suponga el salvamento total de una entidad o de la totalidad de los depósitos asegurados o no, el análisis se deberá complementar con un análisis cualitativo, que nos indique el riesgo implícito de la entidad a soportar. Así las cosas, el menor valor debe adicionarse con evaluaciones respecto al verdadero vínculo entre sus asociados, de ámbito local y regional y si existe una clara especialización en ahorro y crédito.



2. MARCO CONCEPTUAL



En el contexto mencionado, y cuando es palmaria la debilidad del supervisor, pueden existir muchas entidades que han perdido muchas de las características de una entidad solidaria, presentan concentración de créditos, inexistente control social y un alto nivel de activos dedicados a actividades no crediticias. En el caso que este tipo de entidades hayan entrado al esquema de aseguramiento, evitar su liquidación puede determinar un riesgo excesivo para el esquema de protección y el otorgamiento de beneficios a ahorradores que poco tienen que ver con la población objetivo de las cooperativas.

En el caso del sector cooperativo en la evaluación de principio del menor costo es obligatorio tener en cuenta el asunto del riesgo de contagio, que si bien es muy fuerte en el escenario mencionado en párrafo siguiente, siempre es significativo cualquiera que sea el modelo de organización, con una necesaria mirada regional, y es que una quiebra de un entidad tiene serio peligro de afectaciones a nivel regional, cómo se evidencio en la crisis cooperativa de 1998-1999.

En el otro escenario mencionado, un modelo federado-en-red, que además tiene implícito un buen nivel de supervisión y un vínculo estrecho, son las alternativas que significan la continuación del negocio las más operativas, bien sea en la misma entidad o a través de otra. Normalmente, en este caso, el menor costo se asocia a la continuación de operaciones.



2. MARCO CONCEPTUAL



Al compartir en este esquema de regulación económica una marca e imagen común, la evaluación de las opciones toma el ingrediente adicional, una liquidación no sólo supone el pago del seguro de depósitos de la entidad en problemas, ya que seguramente la liquidación de la entidad ocasionará el retiro de depósitos en entidades con operaciones en la cercanía de la entidad en problemas, una corrida con el potencial de poner en riesgo toda la red, ya que para el público la apariencia de la red es de una institución más en el mercado financiero. Así, al costo del pago del seguro de depósito de la entidad en falla, hay que sumar el costo de los apoyos de liquidez y el valor del salvamento de otras tantas entidades que seguramente no podrán ser liquidadas en un ambiente de alto riesgo de contagio.

Por tanto, si el sector cooperativo financiero colombiano avanza a un estadio superior de desarrollo, un sistema más integrado con alguna marca común, el abanico de posibilidades frente a entidades en falla se reduce, la liquidación se imposibilita y los esquemas de protección de depósitos tendrán una única opción de otorgar una garantía ilimitada sobre la totalidad de los depósitos, a través del salvamento de entidades. En este probable escenario, los elementos mencionados de intervención y solución tempranas son indispensables para otorgarle estabilidad a la red, en conjunto con una aplicación de una regulación de la solvencia que este adecuada a la realidad de las cooperativas, dado su capital variable.



3. La visión desde los generadores de estándares, "Financial Stability Institute" y "Bank for International Settlements"



Aún no existe un estándar internacional sobre regulación y supervisión de cooperativas de ahorro y crédito, por lo que es necesario aclarar que las recomendaciones como las abajo expuestas de ninguna manera y bajo ninguna circunstancia se constituyen en un estándar internacional. Para esto se requiere de un proceso de años, votaciones de todos los países y traducciones a varios idiomas, un estándar casi que se eleva a una normativa internacional, a veces exigible en su cumplimiento por entidades como el FMI.

Pero, en definitiva, como entidades que realizan intermediación financiera, las cooperativas de ahorro y crédito están sujetas, en todo caso, a los estándares y acuerdos de Basilea, para lo cual debe tenerse en cuenta siempre la anotación referente a que la regulación y supervisión se aplica **"DE ACUERDO AL TAMAÑO Y COMPLEJIDAD DE SUS OPERACIONES"**.

Sin embargo, en **junio de 2019** se emitió el documento: **FSI Insights on policy implementation No. 15. Regulation and supervision of financial cooperatives, Bank for International Settlements 2019**. Esto puede ser un primer acercamiento de BIS y de los Comités basados en Basilea a una materia que tiene muchas aristas y complicaciones, sin que de ninguna manera sea un estándar.



3. La visión desde los generadores de estándares, "Financial Stability Institute" y "Bank for International Settlements"



Como complemento al marco teórico y conceptual expuesto, hacemos una traducción de los contenidos más relevantes del documento citado, en su orden de presentación, e iremos comentando y matizando lo expuesto por este documento.

3.1. EL PRINCIPIO DEL MENOR COSTO Y LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO

El documento en comento inicia con esta acertada apreciación: "En muchas jurisdicciones, las cooperativas financieras (CFs) son las más numerosas instituciones financieras, aunque su participación en el total de activos bancarios es típicamente limitada. Como tal, la mayoría de las CFs son pequeñas, con un modelo simple de negocios basado en la captación de ahorro y los préstamos. Sin embargo, en algunas jurisdicciones europeas, las CFs constituyen una porción importante del sistema financiero, con algunas instituciones siendo consideradas como sistémicamente importantes".

Estas jurisdicciones europeas serían, por ejemplo, Francia y Alemania, a esto habría que agregar que en Latinoamérica también existen jurisdicciones en las cuales la participación del sector cooperativo financiero es muy significativa, como en Ecuador, Paraguay y Costa Rica, en los cuales la participación puede superar el 20% del total de activos bancarios, e instituciones como Coopenae, en Costa Rica, es la cuarta entidad financiera privada más grande del país.



3. La visión desde los generadores de estándares, "Financial Stability Institute" y "Bank for International Settlements"



En este tipo de jurisdicciones, con alta participación de CFs, la supervisión del sector es de vital importancia, y se presentan grandes diferencias en la atención prestada por las autoridades económicas de cada país a este crítico problema. En Latinoamérica tenemos, desde el compromiso claro del Estado Ecuatoriano para asumir la vigilancia y control de la CFs de manera especializada, con las dificultades ya anotadas sobre el gran número de entidades, hasta el modelo de Paraguay con el INCOOP, Instituto de cooperativas, con los conocidos conflictos de interés generados entre ser promotor del sector y a la vez regulador y supervisor, con gran riesgo de que fenómenos como la captura regulatoria y la indulgencia sean la norma.

En las jurisdicciones europeas el asunto tiene, desde hace años, soluciones de supervisión auxiliar y de protección de depósitos eficientes, reforzadas aún más desde las reformas de la Unión Europea para fortalecer la supervisión de las entidades sistémicamente relevantes, lideradas por el Banco Central Europeo, y gracias al marco unificado para los sistemas de protección de depósitos. Por ejemplo, la red de seguridad financiera de las cooperativas de Alemania debió pasar por arduas discusiones y escrutinios antes de ser aceptado como un mecanismo válido en la Unión Europea y poder continuar siendo administrado directamente por el sector cooperativo alemán.

3.2. MODELOS DE COOPERATIVISMO FINANCIERO EN EL MUNDO



3. La visión desde los generadores de estándares, "Financial Stability Institute" y "Bank for International Settlements"



Como las CFs hacen sus negocios y se organizan ellas mismas difieren significativamente a través de las distintas jurisdicciones. Por un lado del espectro, las CFs son pequeñas, con un modelo simple de negocios, y sirven sólo a sus miembros, mientras que al otro extremo del espectro, las CFs agrupan sus recursos y forman federaciones con esquemas de solidaridad interna o aún grupos consolidados. Estas redes centralmente coordinadas pueden asemejarse a los grandes grupos bancarios, ejecutando negocios con no miembros y proveyendo una amplia variedad de servicios. //

En el otro extremo tenemos el tipo confederado, en donde el vínculo cooperativo es predominantemente de tipo geográfico, lo cual facilita la integración de negocios, evita las suspicacias y enfrentamientos entre cooperativas y permite enfocar la competencia frente a la banca tradicional o respecto de otras redes, como la red de Cajas Municipales de Alemania, movimiento Sparkassen, competidor directo de la red de los bancos cooperativos.

Habría en el medio un modelo que se ha tratado de desarrollar recientemente en países como Colombia, debido a las presiones competitivas, que más adelante se mencionarán, que supone una cierta integración en un modelo que ha apuntado hasta ahora a interconectar las oficinas más que a unificar productos y prácticas empresariales, pero que sigue siendo de competencia entre cooperativas. Es difícil saber si llegará a un modelo integrado, dado que el vínculo de las cooperativas de la red no es geográfico. Existen también en algunos países redes focalizadas de cooperativas, como la Federación Alianza en México o el movimiento MICOPE en Guatemala.



3. La visión desde los generadores de estándares, "Financial Stability Institute" y "Bank for International Settlements"



El marco general de funcionamiento federado, ya expuesto, cooperativas de base que crean fuertes organismos de segundo grado, determina la capacidad de ejercer disciplina por parte de los órganos de integración y de segundo grado. Este poder en los modelos confederados se explica por el poder que las entidades de base transfieren a estos órganos para lograr manejar una red integrada de negocios y servicios.

Esta cesión de poder supone unas obligaciones que asumen los organismos de segundo grado y, la más importante, es la garantía de aplicar un principio de subsidiaridad, es decir, que los órganos de segundo grado nunca van a ofrecer los servicios de ahorro y crédito a los asociados de las cooperativas de base, con ciertas excepciones como los grandes créditos de tipo comercial.

3.3. COOPERATIVAS DE APOORTE Y CRÉDITO Y MUTUALES

El documento de la FSI hace mención a otro tipo de grupo solidario, las cajas mutuales de ahorros, instituciones financieras normalmente autorizadas por un gobierno central o regional, sin capital social, propiedad de sus miembros que suscriben un fondo común. De este fondo se pagan reclamaciones, préstamos y otras prestaciones de tipo social. Las ganancias después de las deducciones se comparten entre los miembros. Estos grupos han crecido en algunos países conformando instituciones como bancos.



3. La visión desde los generadores de estándares, "Financial Stability Institute" y "Bank for International Settlements"



Este segmento que podríamos denominar "mutual" es un gran reto para las autoridades y el sector de intermediación, ya que como se mencionó, la regulación prudencial diseñada para la intermediación financiera fue pensada para entidades con fuertes derechos de propiedad, y en donde lo que se presta es el ahorro y el capital, y, en este caso, las aportaciones, son uno de los colchones para cubrir a terceros, siendo el primero una adecuada gestión de riesgos. Una entidad mutual, lo que pone en riesgo, presta o maneja para cubrir situaciones adversas, es su capital, en el entendido que si hay pérdidas se cubren hasta la concurrencia del capital, con un gran inconveniente y es que los aportantes no lo consideran una inversión, sino un "préstamo" a la entidad cooperativa.

La condición "mutual" requiere de un acercamiento regulatorio y de supervisión particular y cuidadosamente diseñado, sin incurrir en graves errores de emular lo aplicable a otro tipo de entidades. Por ejemplo, la inexistencia de una base patrimonial real en un negocio que en muchos casos es en la práctica de intermediación, lo hace imposible de ser sujeto a un seguro de depósitos, que es siempre pensado como un mecanismo de última instancia, opera después de que se vea comprometido el patrimonio. Es el caso de las cooperativas de aporte y crédito y mutuales en Colombia, lo expuesto supone que debe buscarse una salida regulatoria y de supervisión particular a estas entidades.

Como se ve, existen elementos inherentes al funcionamiento del sector cooperativo que deben analizarse para poder proponer y diseñar esquemas de supervisión auxiliar eficientes.



3. La visión desde los generadores de estándares, "Financial Stability Institute" y "Bank for International Settlements"

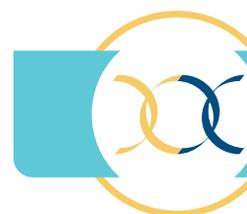


3.4. NUEVO CONTEXTO TECNOLÓGICO Y DE REGULACIÓN PRUDENCIAL

EL FSI menciona dos factores que son claves para tener en cuenta en el futuro del cooperativismo financiero, que deben siempre tomarse en cuenta en las decisiones a tomar respecto del sector, como se puede leer a continuación:

“Muchos factores han incrementado la presión competitiva sobre las CFs, estos incluyen más estrictos requerimientos y estándares que han seguido a la gran crisis financiera, así como también las innovaciones tecnológicas que han creado expectativas más exigentes de los consumidores. Enfrentando tales retos, las CFs pueden tener dificultades en adaptar sus modelos de negocio y en atraer suficientes recursos adicionales.”

“Las CFs tienen un foco local en el desarrollo de sus negocios, requerimientos de vínculo común y la mayoría de los casos son pequeñas, significando esto que tienen mayor exposición al riesgo de concentración, tanto en sus pasivos como en sus activos. En adición, su capacidad para incrementar su resiliencia o expandir sus negocios está limitada debido a que el crecimiento del capital descansa en las utilidades retenidas y en expandir la membresía. Finalmente, la estructura de gobierno, en la cual los miembros del consejo de directores y la gerencia senior son también dueños y clientes, pueden generar la aparición de un amplio rango de conflictos de interés, mayores que en la banca comercial, (además), la estructura de propiedad y su naturaleza legal de este tipo de entidades hacen que algunas estrategias de resolución bancaria sean inaplicables para la CFs en falla.”



3. La visión desde los generadores de estándares, "Financial Stability Institute" y "Bank for International Settlements"



En cuanto a la mayor competencia que enfrentan las CFs, para el efecto las finanzas y la banca basadas en la tecnología, no debe olvidarse que las CFs fueron creadas para expandir el acceso a servicios financieros, en primer lugar, el crédito y, derivado de este paso inicial, se convirtieron en un vehículo para el ahorro y el acceso a los medios de pago para segmentos excluidos de los bancos comerciales. Así, los agricultores o los vecinos y feligreses pobres de sitios apartados combinaron sus recursos con una visión de tener acceso al crédito y otros servicios financieros.

Si bien es cierto que aún conservan tal vocación, ahora existen otros muchos vehículos recientes para llevar a cabo esa tarea. Basadas en la tecnología, nuevas instituciones logran tener la cercanía con los clientes, que antes era una ventaja competitiva exclusiva de las cooperativas, reforzada esta tendencia con una generación de jóvenes más propensa al uso de la tecnología, la cual podría alejarlos de las cooperativas, al poder acercarse a servicios financieros de muy bajo costo a través de plataformas basadas en la internet y la telefonía móvil.

En adición, enfrentan, por un lado, servicios de bajo costo dirigidos a su nicho de negocios, y, de otro, la presión regulatoria con mayores exigencias de capital, de liquidez cualificada y mejor gestión de riesgos, aumentando el costo de su operación y, finalmente, la necesidad de recursos importante de inversión en tecnología.



3. La visión desde los generadores de estándares, “Financial Stability Institute” y “Bank for International Settlements”



3.5. REGULACIÓN, SUPERVISIÓN, SUPERVISIÓN AUXILIAR Y RESOLUCIÓN BANCARIA

3.5.1. REGULACIÓN

El primer punto que emerge en cuanto a la regulación y supervisión puede resumirse en la siguiente cita del documento de FSI:

“Los reguladores deben promover un campo de juego nivelado para los distintos tipos de instituciones. Hacer a la medida algunos requerimientos regulatorios puede ser justificado, en casos donde estos requerimientos son desproporcionadamente altos para las entidades que debido a su tamaño y complejidad (proporcionalidad) son menos capaces de tomar ventaja de las economías de escala. Al mismo tiempo, es necesario usar un enfoque cauteloso cuando se establecen diferentes grupos de normas para diferentes grupos de instituciones financieras con tamaños y perfiles de riesgo similares, tanto que esto podría crear distorsiones de mercado y desnivelar el campo de juego. Es más, aplicar la diferenciación y proporcionalidad no debería llevar a sobreproteger tipos específicos de instituciones, creando así distorsiones competitivas.”



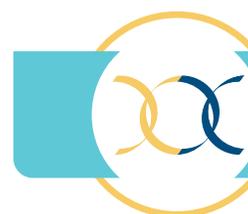
3. La visión desde los generadores de estándares, "Financial Stability Institute" y "Bank for International Settlements"



Anota el FSI un punto importantísimo respecto a la necesidad de una competencia nivelada, sin embargo, no creemos que sea el de mayor trascendencia. Más allá de lo expuesto, está la seguridad de los ahorros de los depositantes por lo que el asunto crítico en este caso sería sí la diferenciación y proporcionalidad supone una menor protección y seguridad de los ahorristas de las cooperativas respecto de los ahorristas de otras instituciones. Además, esto no se arregla con una desproporcionada cobertura del seguro de depósitos en las cooperativas respecto del promedio de sus operaciones.

Otro asunto es en este caso muy importante, más que la proporcionalidad, la pregunta es si el modelo de supervisión es adecuado a las entidades, si la aplicación de un modelo de supervisión pensado para grandes bancos comerciales es el que da los insumos a la autoridad para la toma oportuna de decisiones con respecto de las entidades de menor tamaño.

Continúa el documento de la FSI con la siguiente afirmación relevante: "Las características de las cooperativas financieras tienen importantes implicaciones para el diseño de los esquemas de regulación, supervisión y resolución bancaria. Por un lado, la mayoría de las CFs son pequeñas, tienen modelos de negocio simples y son numerosos, así emerge el asunto de la proporcionalidad. De otro lado, su estructura de propiedad y objetivos primarios difieren de lo que caracteriza a los bancos comerciales, por tanto, en algunas ocasiones se puede requerir de algún tipo de regulación a la medida o importantes ajustes a las normas cuando se pretende aplicar regulaciones y enfoques de supervisión que son diseñados teniendo en mente a la banca comercial."



3. La visión desde los generadores de estándares, "Financial Stability Institute" y "Bank for International Settlements"



A nivel mundial la regulación y supervisión de cooperativas tiene rasgos de proporcionalidad y diferenciación, con las muy pocas excepciones de Alemania y Francia, en los cuales los bancos cooperativos tienen exactamente las mismas regulaciones y niveles de supervisión que los de tipo comercial.

Sin embargo, la proporcionalidad en cuanto a la regulación prudencial usualmente toma la forma más simple, pero no necesariamente equivale a requerimientos más suaves. Por ejemplo, requerimiento simple pero más alto de capital, con reportes y revisiones no mensuales sino trimestrales o semestrales; o un requerimiento alto de utilidades retenidas a total de activos o, como se aplicó en Colombia cuando se enfrentó la crisis del sector a fines de los 90 del siglo pasado, una relación de solvencia de 20% a las entidades más pequeñas y hasta el 9% a las más grandes, con una definición simple de activos ponderados por nivel de riesgo.

Muchas jurisdicciones no aplican a las cooperativas la razón de cobertura de liquidez (LCR) y la razón de fondeo estable neto (NSFR), reemplazándolos por un requerimiento simple de liquidez en forma de algún porcentaje sobre activos o depósitos.

3.5.2. SUPERVISIÓN



3. La visión desde los generadores de estándares, "Financial Stability Institute" y "Bank for International Settlements"



Al respecto, el FSI menciona un camino ideal, aunque si bien lo que plantea es usual en el mundo para la banca comercial y la industria aseguradora, por lo menos en América Latina, en el caso del sector financiero cooperativo no lo hemos visto en uso, con excepción de Colombia y los modelos de riesgo agregado de Ecuador. Este enfoque coincide con lo apoyado en Ecuador a la Superintendencia de Compañías Valores y Seguros, con recursos de cooperación técnica de CAF y realizado por CERE S.A.S. como empresa consultora, para el caso de la industria aseguradora, en el cual se maximiza la actividad extra situ, con modelos y cálculos de provisiones técnicas automatizados.

"Dado que las CFs son típicamente numerosas y pequeñas, relativamente pocos recursos son dedicados a la supervisión. Procesos y herramientas son usados para identificar las instituciones de más alto riesgo, tanto en términos de la probabilidad de quiebra y el impacto de la quiebra. En la mayoría de los casos, estos procesos serán basados sobre el perfil de riesgos y la importancia sistémica de la institución financiera y no sobre su tipo, mutual o cualquier otro. Esto típicamente resulta en un pequeño monto de recursos dedicado a la supervisión de CFs individuales, aunque, en términos relativos el monto total de recursos asignados para supervisar CFs son probablemente más altos que el total de estos asignados a la supervisión de los grandes bancos comerciales".

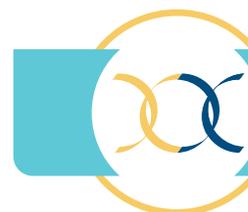


3. La visión desde los generadores de estándares, "Financial Stability Institute" y "Bank for International Settlements"



Un elemento es esencial en este camino ideal puntualizado por el FSI: la necesidad del uso del análisis financiero basado en la estadística con el objetivo de establecer probabilidades de quiebra, lo cual requiere el uso de estadística discriminante o análisis neuronal y, aun así, la supervisión de las cooperativas es relativamente más costosa que la de los bancos. Este mayor costo relativo es un gran obstáculo para implementar esquemas de supervisión auxiliar, ya que implica repartir recursos entre el supervisor titular y el supervisor auxiliar, el cual deben pagar los vigilados.

“Varios modelos son usados para estructurar la supervisión de diferentes tipos de instituciones financieras. En Australia, una división separada de APRA (The Australian Prudential Regulation Authority) es responsable por la supervisión de todas las instituciones financieras, independientemente de su tipo. En China, la supervisión de todas las instituciones financieras de tipo rural y de mediano tamaño caen bajo la responsabilidad del Departamento de Supervisión de las instituciones financieras rurales perteneciente a la Comisión Reguladora de Banca y Seguros de China. En Irlanda, las CFs son supervisadas por el Registro de Uniones de Crédito – una división dentro del Banco Central de Irlanda- de acuerdo a un mandato legal específico. En Brasil, una unidad específica es responsable por la supervisión de las CFs y las instituciones financieras no bancarias, independientemente del tamaño. En otros casos, tales como Kenia y los Estados Unidos, una agencia específica es responsable por la supervisión de las CFs, de nuevo con independencia del tamaño. Sin embargo, en todos estos modelos, los principios de la supervisión basada en riesgos son usados para graduar la intensidad de la supervisión y desplegar los recursos más eficientemente.”

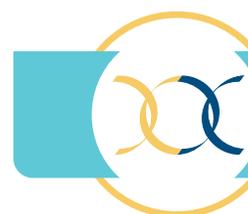


3. La visión desde los generadores de estándares, "Financial Stability Institute" y "Bank for International Settlements"



“Los poderes de los supervisores en relación con las CFs y los bancos comerciales son similares. Estos poderes usualmente incluyen requerir planes de restauración de capital, restricción de actividades, o multas y sanciones por violaciones de las leyes y regulaciones. La mayoría de los supervisores tiene el poder de remover uno o todos los miembros del Consejo y los gerentes senior, y designar un administrador temporal cuando ciertas condiciones se han dado. Solo unos pocos países parecen tener el poder de fusiones forzadas de CFs. En los Estados Unidos, de acuerdo con la Federal Credit Union Act, la NCUA puede ejercer este poder si la CF a fusionar es insolvente, o está en peligro de quiebra. En Irlanda, la Credit Institutions Act 2011 prevé la transferencia directa de activos y pasivos de cooperativas autorizadas”.

En los procesos de supervisión es siempre crítico quién, con qué procedimiento y cuáles responsabilidades ejerce los poderes mencionados, indispensables para que una supervisión sea efectiva. En adición, la disuasión de los incumplimientos normativos es indispensable, por lo que amplios poderes para actuar frente a las insolvencias son totalmente necesarios. Cuando hay supervisión auxiliar, necesariamente, parte del ejercicio de esos poderes debe ser compartido entre el Estado y el supervisor auxiliar, para lo cual el fundamento técnico y financiero para la toma de decisiones dependerá de las evaluaciones y auditorías del supervisor auxiliar, siendo este un punto fundamental a ser abordado con claridad y transparencia.



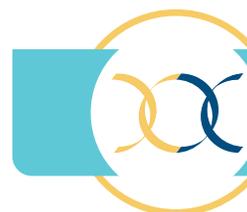
3. La visión desde los generadores de estándares, "Financial Stability Institute" y "Bank for International Settlements"



“Dado el pequeño tamaño y la simplicidad de la mayoría de las CFs, los ciclos de supervisión tienden a ser más amplios. Las supervisiones in situ son hechas menos frecuentemente. En algunas jurisdicciones, las CFs más grandes tienen al menos un examen in situ anual, mientras que para las más pequeñas el ciclo de supervisión in situ puede extenderse a tres años, o aún no ser usado a menos que un específico umbral regulatorio sea roto”.

Esta dicotomía estricta entre lo que puede analizarse y auditarse in situ, y aquello que puede hacerse extra situ debe romperse en el caso de la existencia de cientos de entidades a auditar. Es necesario procurar generar herramientas automatizadas de análisis de los distintos riesgos, principalmente los de crédito, liquidez y tasa de interés, que, con base en las estructuras de todos los créditos, de todas las captaciones y todas las aportaciones, generen análisis de operaciones fuera del perfil esperado en el caso de los créditos y captaciones. Así como construir índices de riesgos de liquidez y modelos de sensibilidad al riesgo de tasa de interés, y, derivado de esto, interactuar con las entidades de manera virtual sobre elementos específicos de riesgo como créditos mal otorgados, concentraciones de captaciones y otros tópicos, solicitando el envío de soportes contables, creando así un ambiente efectivo de control y una contención en la toma de riesgos por parte de las entidades.

En todo caso, cuando son muy numerosas las entidades a supervisor hay que definir un claro algoritmo de decisión de cuándo aplicar un examen in situ.



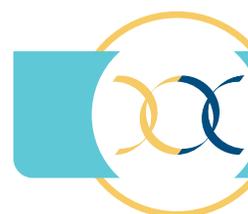
3. La visión desde los generadores de estándares, “Financial Stability Institute” y “Bank for International Settlements”



“ En Irlanda, por ejemplo, hay tres tipos de enfoques de supervisión para las CFs, dependiendo del tamaño de los activos. Para las CFs más grandes un enfoque de supervisión aumentado es aplicable. Bajo este enfoque, las inspecciones in situ se les asigna una frecuencia dependiendo del riesgo y de la medida de impacto. Al otro extremo, las CFs más pequeñas son sujetas a el “Enfoque diferenciado proporcional”, por el cual el compromiso es primariamente basado en el escritorio, con inspecciones in situ teniendo lugar excepcionalmente, cuando sea necesario con el perfil de riesgos. ”

En las cooperativas de ahorro y crédito, dado el alto número de entidades, la ejecución de una supervisión extra situ extendida es obligatoria, que debe suponer un análisis automatizado de todos los créditos y reuniones virtuales periódicas para analizar casos concretos y auditoría externa de procesos de gestión de riesgos.

“En estos casos, la supervisión extra situ juega un rol crucial, en la medida que la mayoría de las decisiones y acciones son tomadas sobre la base de los resultados de esta clase de análisis. En la mayoría de las jurisdicciones, el resultado de esta evaluación se alimenta de un CAMEL o de un sistema de rating parecido al CAMEL para evaluar el riesgo de cada CFs. En la mayoría de los casos, tales modelos son similares a aquellos usados para otras instituciones reguladas, aunque puede haber diferencias en el peso otorgado a cada una de las categorías de riesgo y también en los indicadores usados para reflejar las diferencias en la estructura de CFs y los modelos de negocio.”



3. La visión desde los generadores de estándares, “Financial Stability Institute” y “Bank for International Settlements”

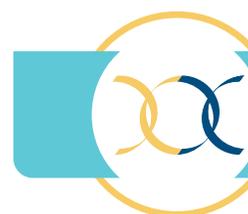


Esta anotación de la FSI es de vital importancia, ya que como se ha visto, ante un número muy grande de entidades a supervisar, el proceso de supervisión extra situ se convierte en un elemento principal de la auditoría. Si bien en este proceso puede usarse la nomenclatura CAMEL, adicionada con otras categorías como r (riesgos), c (cumplimiento), entre otras. Los indicadores tienen que ser aquellos que son significativos para las cooperativas, que usualmente difieren de aquellos usados en otros tipos de intermediarios financieros, para esto hay que realizar análisis estadísticos y de probabilidades y, con el uso de series de tiempo, encontrar aquellos indicadores que son relevantes en las cooperativas financieras de cada país en cuestión.

3.5.2.1. SUPERVISIÓN AUXILIAR

“Otra vía para expandir la intensidad de la supervisión es construyendo sobre el trabajo de una entidad de grado superior dentro de la red. En Francia, los cuerpos centrales tienen la responsabilidad legal de asegurar la solvencia de las CFs afiliadas. (...)”

“En otras jurisdicciones, diferentes estructuras también son usadas para apalancar la intensidad y cobertura de la supervisión. En Alemania, todas las CFs licenciadas deben pertenecer a una Federación de Auditoría. Los reportes recibidos de la Federación de Auditoría son usados por la autoridad de supervisión como un input en la evaluación de las CFs individuales. En Brasil, cooperativas de segundo grado son responsables por la supervisión de sus afiliadas y pueden ejecutar exámenes in situ específicos según instrucciones del Banco Central”.



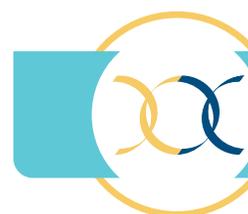
3. La visión desde los generadores de estándares, "Financial Stability Institute" y "Bank for International Settlements"



Es común oír en Latinoamérica con cierta facilidad y, especialmente, con gran ánimo desde el sector cooperativo, que la solución es la Supervisión Auxiliar, y, si bien, en países con más de **500 entidades** por supervisar, es obligatorio, la frase citada "construyendo sobre el trabajo de una entidad de grado superior dentro de la red" tiene detrás innumerables variables, construcción institucional y, en algunos casos, más de 100 años de historia.

Una cosa es construir una supervisión auxiliar dentro de un sistema cooperativo confederado, como los casos de Alemania, Canadá o Francia, con cooperativas e instituciones de segundo y tercer grado fuertes, técnicamente muy competentes, cierto grado de autonomía y con amplios recursos financieros y otra, muy distinta, construir sobre organismos de segundo y tercer grado que solamente han servido de voceros y representantes gremiales, sin recursos, ni capacidad técnica y altamente dependientes de las entidades de primer piso en sus decisiones, es decir, sin autonomía.

Una "red cooperativa", que comparte productos, imagen, ventas, mercadeo y procesos críticos, genera incentivos fuertes en los organismos de segundo y tercer grado para mantener una fuerte disciplina en las entidades de primer piso, ya que el riesgo de contagio es supremamente alto.



3. La visión desde los generadores de estándares, "Financial Stability Institute" y "Bank for International Settlements"



Otra precondition existente en una red consolidada es una estructura de poder atomizada que se inclina hacia los niveles superiores, que son elegidos democráticamente en un ambiente en el cual ninguna entidad es preponderante y, una vez elegida la cúpula, su poder va a depender en realidad del conjunto de entidades. Por ejemplo, en Alemania, que son 900 bancos cooperativos en la red y con activos consolidados de un millón de millones de euros, el banco cooperativo más grande no sobrepasa el 2,5% del total.

Por tanto, para desarrollar un modelo de supervisión auxiliar sin presencia de los elementos históricos y de estructura antes mencionado es necesario un nivel de intervención muy alto en el órgano de supervisión auxiliar por parte del Estado, por cuanto en modelos cooperativos de tipo competitivo y con alta concentración de los activos en unas pocas cooperativas, el poder reside en las entidades de primer piso, y fenómenos como la captura regulatoria y el tráfico de influencias respecto de la contratación de personal y de las decisiones de supervisión son un gran riesgo.

3.6. RESOLUCIÓN DE ENTIDADES



3. La visión desde los generadores de estándares, “Financial Stability Institute” y “Bank for International Settlements”



Cuando las entidades cooperativas entran en problemas financieros los estándares internacionales determinan la aplicación de estrategias de resolución, que reduzcan el impacto de estos problemas en el ahorro y los medios de pago. Sin embargo, “(...) Las características anotadas de las CFs suponen retos particulares respecto del manejo de crisis. Primero, el contagio como resultado de la falla de una institución puede ser más pronunciado para las CFs, dada las características de sus instrumentos de capital. Las tensiones que emergen de la dificultad de los miembros para redimir sus aportaciones en tiempos de stress pueden crear un más amplio contagio dentro del sector de las CFs. Segundo, de acuerdo con IADI (2018), algunas herramientas de resolución no pueden ser aplicadas a las CFs de la misma manera que son aplicadas a los bancos, a causa de su diferente estructura de propiedad. Tanto es así, que para que algunas herramientas puedan ser aplicadas, la desmutualización puede ser requerida antes. Esto podría ser el caso, por ejemplo, donde la solución envuelve tanto la recapitalización, instrumentos de deuda contingente o rescates, (...)”

Es indudable que existen serias dificultades para la resolución de entidades cooperativas en quiebra y que los procesos, al no poderse acudir a los “dueños” de la manera que podría hacerse en los bancos, son difíciles y requieren de muchos recursos en proporción al tamaño de las entidades. Esto refuerza la necesidad de una muy eficiente supervisión que detecte los problemas cuando existe aún un suficiente margen financiero de acción.



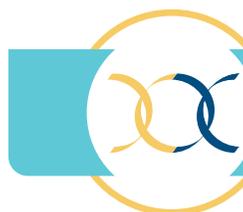


3.7. CONCLUSIONES DEL DOCUMENTO BAJO ANÁLISIS

Dentro de las conclusiones del documento en comento del FSI destacamos algunas y resaltamos otras.

01 Distintas características del modelo tradicional de negocios de las CFs generan retos específicos. Las operaciones de carácter local, los requerimientos de vínculo común y su pequeño tamaño típicamente llevan a una alta concentración de riesgos. La capacidad de las CFs para expandir sus negocios es limitada, desde que su crecimiento se basa principalmente en adicionar nuevos miembros. En la CFs los propietarios son también clientes y, en algunos casos, miembros de los cuerpos de gobierno, creándose, así, múltiples conflictos de interés. Finalmente, los miembros de las CFs pueden no tener las destrezas profesionales necesarias para dirigir, manejar y controlar las actividades de las CFs."

02 En un ambiente con mayores requerimientos regulatorios, con bancos tradicionales actuando activamente en el segmento de las microfinanzas y nuevas tecnologías aplicadas a las finanzas que están creando un vínculo más cercano entre clientes e instituciones financieras, las ventajas competitivas de las cooperativas se están erosionando rápidamente, lo cual, agregado a sus insuficientes economías de escala, las ponen en una situación crítica los próximos años.

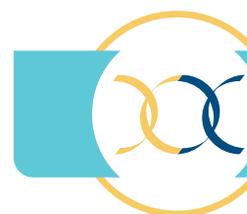


3. La visión desde los generadores de estándares, "Financial Stability Institute" y "Bank for International Settlements"



03 En tal contexto una adecuada supervisión de las CFs se vuelve supremamente importante y siempre teniendo en cuenta lo que anota el FSI: "Los Reguladores deben promover un campo de juego nivelado. En principio, las pequeñas cooperativas podrían beneficiarse de un régimen regulatorio basado en el principio de la proporcionalidad para pequeñas y poco sofisticadas instituciones, con el objetivo de moderar los costos del cumplimiento normativo que no están justificados por motivos prudenciales. Al mismo tiempo, alguna diferenciación de reglas específicas para las CFs podría estar justificado por la necesidad de ajustar los requerimientos a las estructuras de propiedad y mecanismos de solidaridad y cooperación entre cooperativas. De igual forma, un régimen no proporcional o cualquier otra diferenciación regulatoria para las cooperativas podría generar efectos referentes a blindar tipos específicos de instituciones frente a la competencia."

04 Cuando el número de entidades con características de solidaridad que realizan alguna intermediación financiera sea muy grande, en algunos casos a nivel de un subsector específico, sectores que, además, tienen profundos conflictos de agencia y el riesgo moral, con pocos recursos disponibles, no queda otra opción que acudir a mecanismos de supervisión auxiliar, como podría ser el caso de las cooperativas de aporte y crédito y las mutuales.



3. La visión desde los generadores de estándares, "Financial Stability Institute" y "Bank for International Settlements"



05

En el caso de Colombia las cooperativas que manera formal pueden captar recursos bien del público, cooperativas de ahorro y crédito, o de terceros, cooperativas financieras, no son un numero grande comprado con países de la región, lo cual supone una ventaja para la supervisión estatal directa.

06

Para el diseño de mecanismos de supervisión auxiliar debe tenerse en cuenta que en donde el modelo de cooperativismo no es confederado y no existe una real red integrada de servicios con organismos de segundo grado fuertes y con cierta autonomía, los riesgos de captura regulatoria y de que se genere indulgencia son muy altos, razón por la cual deben generarse mecanismos de gobierno del supervisor auxiliar que disminuyan tales riesgos.



La visión desde los generadores de estándares, "Financial Stability Institute" y "Bank for International Settlements"

4. La Reforma de los años 1998 - 1999 en Colombia



4.1. UNA BREVE DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN PREVIA A LA CRISIS

Durante los finales de los años noventa por la conjunción de varios hechos internacionales, crisis asiática, seguida por la crisis rusa, y algunas condiciones nacionales como problemas en la definición del UPAC, el país enfrentó una aguda crisis económica e igualmente una crisis financiera, que impacto de manera particular al sector cooperativo financiero, compuesto por tres bancos cooperativos e innumerables entidades que captaban recurso del público, como cooperativas de ahorro y crédito, cooperativas de todo tipo con sección de ahorro y crédito y cooperativas multiactivas con sección de ahorro y crédito.

Sector cooperativo que tenía en ese momento varias décadas de historia, que en buena parte se había organizado alrededor de tres centrales de crédito, que ejercían funciones de asesoría, monitoreo y algunas veces de control y disciplina. Una estructura que era un embrión importante de una estructura federada, en donde el poder claramente se centraba en la Central, y esta podía morigerar los problemas de agencia.

Sin embargo, con la **ley 45 de 1990** estas centrales hicieron su tránsito a bancos cooperativas de propiedad de las cooperativas de base, invirtiendo la base de control y, así, desapareció cualquier estructura de poder que pudiese ejercer disciplina en entidades con serios problemas de buen Gobierno corporativo.



4. La Reforma de los años 1998 - 1999 en Colombia

Ante esta pérdida de la única estructura de control el Estado no reaccionó, quedando un sector que intermediaba ya importantes recursos sin regulación, supervisión y control. El siguiente cuadro ilustra la desatención del Estado respecto de la regulación y control del sector financiero cooperativo:

	<i>Sector Financiero Tradicional</i>	<i>Sector Cooperativo Financiero</i>
<i>Prestamista de última instancia</i>	Banco de República desde 1923	Apoyos Fogacoop desde diciembre de 1999
<i>Organismo de supervisión especializada</i>	Superintendencia Bancaria desde 1923	Superintendencia de la Economía Solidaria desde octubre de 1999
<i>Administrador de Seguro de depósitos</i>	FOGAFIN desde 1985	FOGACOOP desde 1999
<i>Normas de regulación prudencial</i>	Comité de Basilea desde 1989	Normas en proceso de expedición
<i>Calificación de cartera</i>	Capacidad de pago y flujo de caja deudor	Edad de mora y tipo de garantía
<i>Frecuencia reporte balances</i>	Mensual	Anual
<i>Frecuencia Inspección In Situ</i>	Por lo menos una vez al año	Incierta
<i>Número de Vigilados por Inspector</i>	2	40

Marco Institucional del sector a inicios de los 2000



4. La Reforma de los años 1998 - 1999 en Colombia



4.2. LA CRISIS DE LOS 90, CAUSAS Y CIFRAS

No es objeto del presente documento ahondar en las causas últimas y las inmediatas de la crisis, pero vale la pena puntualizar algunos aspectos clave que se intentaron direccionar con la reforma legal y regulatoria de 1998-99 y algunos problemas que aún con la reforma no pudieron ser solucionados.

En resumen la crisis fue causa de los conflictos de agencia, exacerbados por la desaparición de las Cajas Centrales, sustituidos por bancos que no respetaron el principio de subsidiariedad, que en presencia de una inexistente regulación y supervisión por parte del Estado llevaron el riesgo moral a unos niveles intolerables.

La inexistente regulación y supervisión estaban presentes aun cuando tales funciones estaban asignadas al DANCOOP, departamento administrativo adscrito a la Presidencia de República, que, además, tenía funciones de promoción del sector, un conflicto de intereses insoluble, que llevo a que la captura regulatoria y la indulgencia fueran la marca de actuación de la entidad, totalmente fallida en el cumplimiento de sus funciones. Situación que con la reforma se intentó solucionar de manera consciente y clara, sin éxito, en el caso de la Superintendencia de Economía Solidaria.



4. La Reforma de los años 1998 - 1999 en Colombia



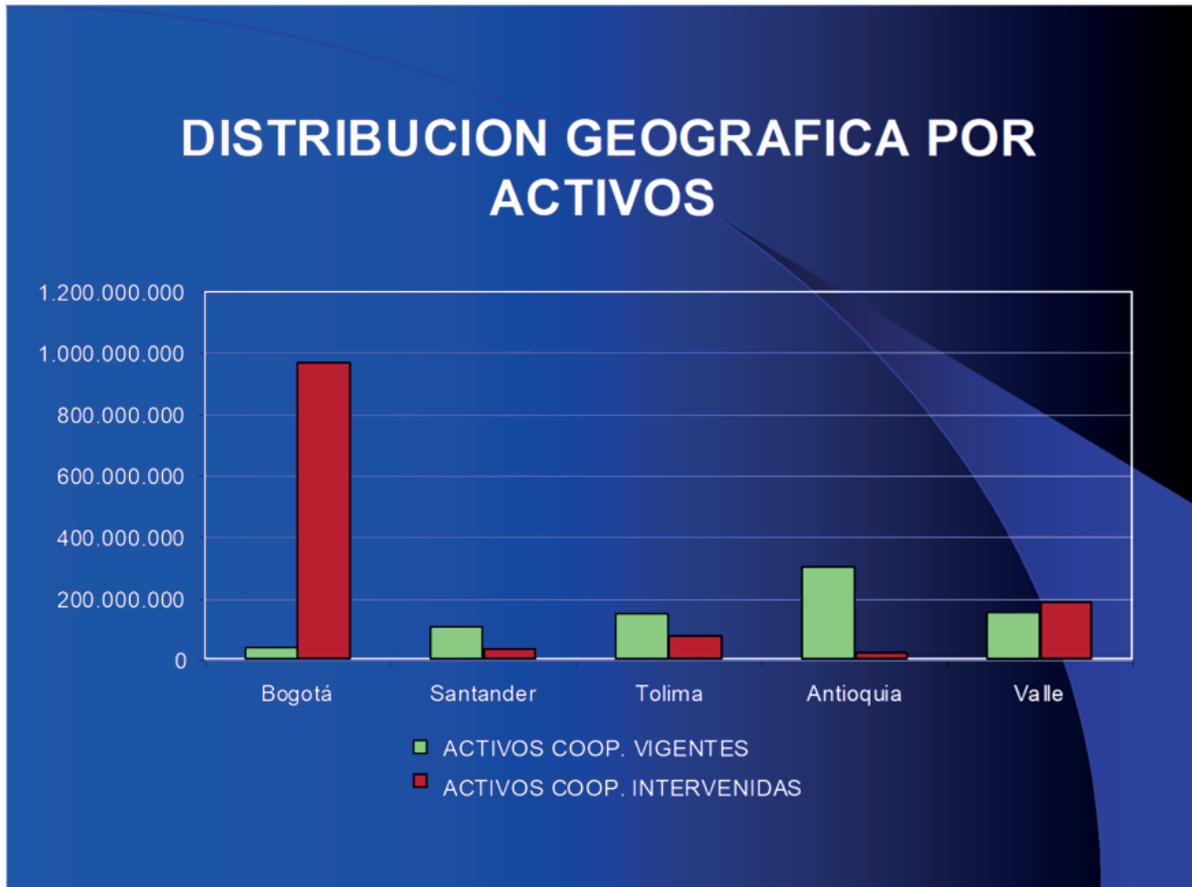
Probablemente, uno de los problemas recurrentes a lo largo de Latinoamérica es este, el Estado frente a la intermediación financiera por parte de entidades cooperativas ha girado entre mirar para otro lado y el paternalismo politiquero, ninguna de las dos visiones ayuda a la madurez del sector.

Con derechos de propiedad débiles, inherentes problemas de agencia, sin estructuras de segundo y tercer grado que los controlaran y sin regulación supervisión del Estado, los gerentes de las entidades contaron con total autonomía para perseguir exclusivamente sus intereses, cometiendo desde abusos en gastos (suntuarios, automóviles, viajes y lujos innombrables) en su favor hasta el robo descarado de las entidades. Esto llevo a una generalizada crisis del sector entre 1995 y 1999, que, además, enterró a algunas entidades buenas.

El volumen de activos consumidos por la crisis fue de alrededor del **50%** del total, concentrada esta crisis en Bogotá y el departamento del valle, lo de Bogotá se explica porque fue en esta ciudad donde dadas las dimensiones de esta, el control absoluto de gerentes fue evidente, que para conseguir más recursos desnaturalizaron el vínculo cooperativo, debilitándolo, y en la mediada de esto podían tener mayor autonomía, entre más asociados desinteresados, menor control social y mayor autonomía.



4. La Reforma de los años 1998 - 1999 en Colombia



La existencia de los bancos cooperativos, controlados por las cooperativas de base, una mayoría cometiendo todo tipo de excesos, como crecimientos acelerados e imprudentes, negocios y contratos con vinculados, autopréstamos, permitió que los huecos de liquidez que necesariamente creaban estos desfueros fueran cubiertos por estos, que rápidamente se quebraron cuando las cooperativas de base colapsaron.

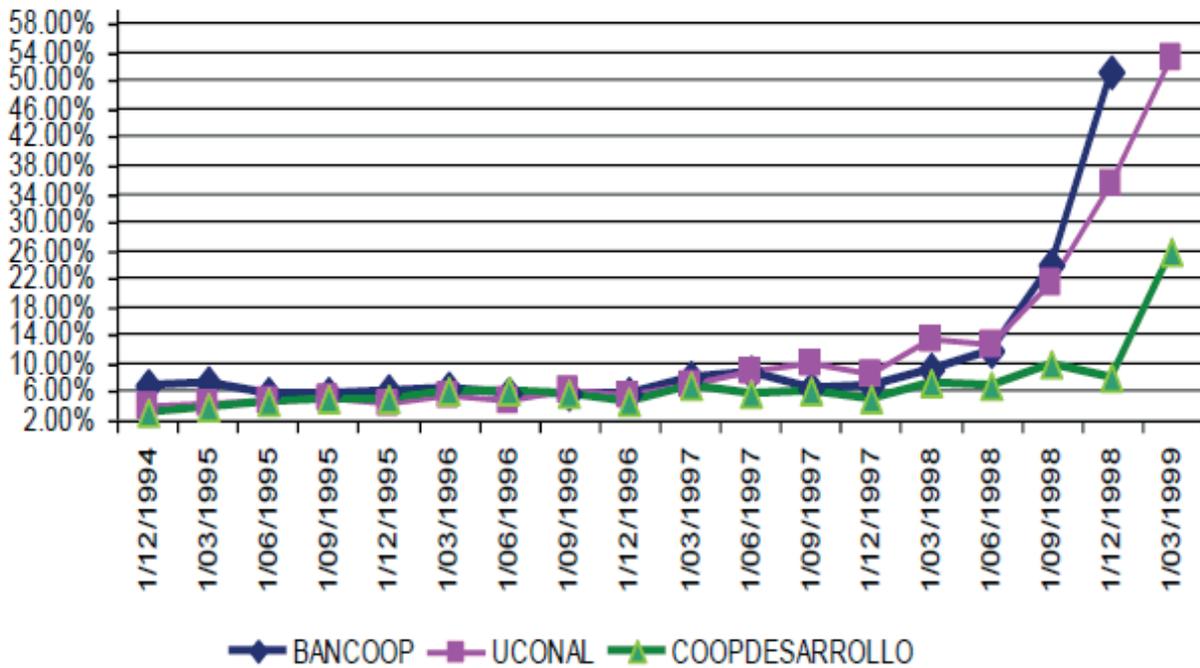


4. La Reforma de los años 1998 - 1999 en Colombia



EVOLUCIÓN DE LA CARTERA VENCIDA DE LOS BANCOS COOPERATIVOS

RES



4.3. REDISEÑO INSTITUCIONAL

Aunque ya ve venía de años atrás en algunos sectores técnicos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ventilándose el tema de la importancia de realizar cambios en la institucionalidad del sector cooperativo, fue gracias a la crisis y sus efectos en un gran número de personas que puso el sector como una prioridad de política pública.



4. La Reforma de los años 1998 - 1999 en Colombia



A fines de los años 90 se empezaron a dar los pasos conducentes a conjurar la crisis y dar solución a algunas de las debilidades ya mencionadas. Lo primero fue tomar medidas de emergencia.

4.3.1. MEDIDAS DE EMERGENCIA

Algunos aspectos eran muy evidentes respecto a lo que se debía hacerse inmediatamente, lo primero fue generar un embrión de regulación prudencial medianamente parecido a lo que ya aplicaba hace años al sistema financiero, mediante un decreto se determinó que las cooperativas de ahorro y crédito estuviesen sujetas a una regulación de la solvencia, al cumplimiento de una razón mínima entre el patrimonio técnico y los activos ponderados por riesgo.

Lo segundo, fue someter a vigilancia y control de la Superintendencia Bancaria de Colombia a las cooperativas especializadas en ahorro y crédito que podían hacer operaciones con terceros, unas **50 entidades**. La superintendencia procedió a realizar un diagnóstico rápido de todas las entidades y decretar la intervención y posterior liquidación de las más quebradas.

Las medidas anteriores sólo atendían en corto plazo del problema, la atención de tan profunda crisis y que se gestó por años suponía el deber del Estado de diseñar y definir un marco institucional más robusto para la actividad de intermediación financiera del cooperativismo.

4.3.2. MARCO INSTITUCIONAL DE LARGO PLAZO



4. La Reforma de los años 1998 - 1999 en Colombia



Como paso previo se procedió a conjurar la crisis, mediante liquidaciones, fusiones y un amplio apoyo económico del gobierno se salvó al sector de de la total debacle.

El problema era complejo: una multiplicidad de entidades realizando intermediación financiera, cooperativas de ahorro y crédito abiertas o cerradas, multiactivas con sección de ahorro y crédito, cooperativas de aporte y crédito y entidades mutuales. Por tanto, se requería de una fuerte acción del Estado y el diseño de todo un marco de intervención que no existía.

El modelo a seguir, los estándares internacionales de regulación prudencial y supervisión de Basilea, que por ser pensados para entidades con derechos de propiedad distintos, como ya se mencionó, a larga resulta un marco insuficiente para garantizar la estabilidad de las entidades.

En la mente de los técnicos del gobierno fue de la mayor importancia acabar con la dualidad de funciones de promoción y de supervisión y control en cabeza del DANCOOP, son total y absolutamente incompatibles, es así como en las ponencias de trámite de la ley 454 se puntualizaba:



4. La Reforma de los años 1998 - 1999 en Colombia



Esta Superintendencia desarrollará únicamente las funciones específicas de control y vigilancia, sobre el universo de dichas entidades, logrando tutelar el correcto desarrollo de la empresa solidaria como generadora de riqueza al interior del sistema económico, se velaría eficazmente por los intereses de los asociados, se protegería a los terceros atendiendo la responsabilidad limitada de las entidades, se elevaría la credibilidad en las empresas de la economía solidaria, se velaría por una correcta prestación de los servicios y la adecuada destinación de recursos, excedentes, preservándose así, la confianza estas empresas solidarias.

Terminar con la captura y la indulgencia regulatoria era una obligación, los más de un millón de afectados y los 5 billones de pesos, a precios de hoy, que supuso cubrir la quiebra de las cooperativas, ponía de presente el peligro de tener un supervisor que creyese que su obligación era promover el sector y no garantizar los ahorros del público y la estabilidad del sistema de pagos de la economía.

La arquitectura de intervención del Estado como marco de una intermediación financiera sana era bien conocida hace décadas: Regulación basada en la solvencia, estricta supervisión, sistema de protección de depósitos y prestamista de última instancia. Por tanto, parte del rediseño institucional fue crear lo anterior para el sector cooperativo financiero.



4. La Reforma de los años 1998 - 1999 en Colombia



Sin embargo, tal marco es pensado para aplicarse a entidades especializadas, cuyo objeto y operación es transparente para el público en general, con un ámbito de operación centrado en la intermediación y con aspectos vitales de ese marco como la calidad y estabilidad del capital institucional reglados.

La complejidad del tipo de entidades cooperativas intermediando obligo que para poder aplicar el marco estándar de los 4 pilares, se aclarase la tipología de entidades que podían realizar intermediación financiera, y se dispusiese de mecanismos para ir generando especialización y de transición de entidades hacia la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, que desgraciadamente fueron desmantelados y olvidados, como veremos más adelante, generando arbitraje regulatorio y un campo desnivelado de acción.

4.3.3. ORDENAMIENTO DEL SECTOR

Se optó por fundamentar la especialización en la definición de dos tipos de entidades, las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas financieras, las cuales tendrían supervisión especializada, regulación prudencial según estándares internacionales, seguro de depósitos y las ultimas, prestamista de última instancia.



4. La Reforma de los años 1998 - 1999 en Colombia



La principal diferencia entre estos dos tipos de entidades es que las cooperativas financieras pueden hacer operaciones con terceros no asociados, y la de ahorro y crédito sólo con sus asociados, en adición, en la ley 454 para las financieras se determinaron un número de operaciones autorizadas más amplias.

Un punto fundamental fue la creación un mecanismo, por tamaño y crecimiento de depósitos, para que las de ahorro y crédito fueran pasando a ser cooperativas financieras, con acceso a todos los pilares de estabilidad, siendo esto un incentivo regulatorio para un mejor desempeño y gestión de riesgos, que posteriormente fue desmontado.

Esto también permitía dar al público ahorrador claridad de en qué lugar sus ahorros en el sector cooperativo financiero contaban con una red de seguridad adecuada.

Para otros tipo de actividad de intermediación, como las desarrolladas en secciones de ahorro y crédito en cooperativas dedicadas prioritariamente a actividades comerciales o de producción agroindustrial, se dispuso la escisión y la especialización.

Quedaron muchas otras figuras asociativas como los fondos de empleados, las cooperativas de aporte y crédito y mutuales sin mayor atención, y aunque realizan un tipo de intermediación financiera o una especie de seguro mutual, sólo con asociados y hasta el importe de los aportes, sigue siendo una actividad de intermediación financiera no sujeta a ninguna red adecuada de seguridad.



4. La Reforma de los años 1998 - 1999 en Colombia



4.3.4. LA SUPERVISIÓN Y CONTROL ESPECIALIZADOS.

Se determino en la **Ley 454** que las cooperativas financieras estarían bajo la supervisión y control de la Superintendencia Bancaria de Colombia, ahora Financiera, cumpliendo con iguales requerimientos que los demás establecimientos de crédito, después de un periodo de transición dado a partir del proceso de transformación de las entidades en este tipo de entidades ante este ente.

La vigilancia de las cooperativas de ahorro y crédito sería asumida por una delegatura especializada en la Superintendencia de Economía Solidaria que fue creada mediante la **Ley 454**, y de manera explícita se plasmó en la ley en comento que tal supervisión sería según los estándares aplicados por la Superintendencia Bancaria de Colombia.

A diferencia del FOGACOOOP que, cómo veremos enseguida, se pudo crear como una entidad especial, bajo normas de derecho privado y alta agilidad de contratación, la Superintendencia de Economía Solidaria fue creada como entidad pública con las normas generales de contratación y enganche de personal, lo cual hizo lenta su puesta en marcha, y la creación desde cero de un buen supervisor, con un área especializada en supervisión de tipo bancario, no fue fácil y a la postre fracasó.



4. La Reforma de los años 1998 - 1999 en Colombia



Otro aspecto que era muy claro en la filosofía de la reforma que quedó plasmada en la **Ley 454**, y que con palmaria claridad se determinaba en la exposición de motivos de la ley, era la imperiosa necesidad de la separación de las funciones de promoción de las de supervisión y control.

Ante los continuos intentos de tergiversar las funciones especializadas de la Superintendencia de Economía Solidaria, con discursos de indulgencia o de promover a través de la supervisión, se hace necesario profundizar en los antecedentes legislativos de la **Ley 454**, en los cuales es claro que no hay manera de definir las funciones de la SES más allá de la estricta actividad de supervisión y control de acuerdo a los parámetros ya definidos para el ejercicio de la policía administrativa en Colombia.

Nos vamos muy atrás en las bases de la interpretación de las normas en Colombia, ya que las funciones y objetivos de supervisión que son claramente definidas de la **Ley 454**, además, en el caso de las cooperativas financieras y cooperativas de ahorro y crédito, referidas a cómo se ejercen por la Superintendencia Financiera de Colombia, no parecen haber sido lo suficientemente explícitas para quienes han ejercido el cargo de superintendente de la economía solidaria.

Veamos que decía la exposición de motivos de la ley al respecto:



4. La Reforma de los años 1998 - 1999 en Colombia



Para materializar las políticas anotadas, se hace necesario la implantación de un sistema de inspección y vigilancia que permita verificar las operaciones realizadas por los distintos agentes que conforman el sector, así como para garantizar el cumplimiento de la normatividad legal por parte de éstos, e igualmente para asegurar la estabilidad y viabilidad financiera, la democratización de la propiedad y el autocontrol por parte de los asociados.

En lugar de realizar citas extensas con citas a pie de página, la exposición de motivos y lo plasmado en las ponencias para los debates en el congreso se van a mostrar las citas directamente tomadas de la Gaceta del Congreso, **números 344 y 584 de 1996, 382 de 1997 y 75 y 80 de 1998.**

Esto para que no exista la menor duda del alcance de lo plasmado en tales documentos, esenciales en la interpretación de las normas. Sea lo primero observar que según la exposición de motivos en comento el ámbito de acción de la SES es la supervisión, garantizar el cumplimiento normativo, velar por las finanzas del sector y la autodisciplina del sector.

En adición, desde su inicio la exposición de motivos diferenciaba las actividades de fiscalización de las de promoción, fomento y desarrollo, en el primero claramente supone la especialización: “Un organismo de carácter público, especializado en la fiscalización”. No podemos olvidar en este punto que los funcionarios públicos, a diferencia de los privados, solo pueden hacer aquello que la ley les autoriza y define cómo ámbito de sus funciones.



4. La Reforma de los años 1998 - 1999 en Colombia



Actuar de manera distinta de la que la ley y sus antecedentes legislativos mandan, entre ambas fuentes se determina el espíritu de la ley, es omitir el cumplimiento de funciones públicas, o extralimitarse en el cumplimiento normativo y no observar el real sentido de la norma conforme a lo que establecen los antecedentes legislativos.

Acorde con esos párrafos el documento Conpes propuso una iniciativa integral para modernizar y desarrollar el sector de la economía solidaria mediante tres estrategias concurrentes:

La modernización institucional para el control y vigilancia de las organizaciones del sector; la promoción y el fomento del mismo; y el establecimiento de una estructura de regulación básica de la actividad financiera cooperativa.

En desarrollo de las dos primeras estrategias el Proyecto de ley contiene:

Un organismo de carácter público, especializado en la fiscalización; y

Un organismo de naturaleza mixta, para el cumplimiento de funciones de promoción, fomento y desarrollo del sector.

Para la tercera estrategia el proyecto contiene un título completo sobre regulación básica de la actividad financiera cooperativa. Así mismo y con el fin de delimitar el campo de aplicación de la ley, se considera una definición de la Empresa de Economía Solidaria.

Sobre las razones por las cuales es necesaria la especialización en las funciones públicas de fiscalización, la exposición de motivos es clara respecto al fracaso del DANCOOOP en este tema:



4. La Reforma de los años 1998 - 1999 en Colombia

Este caso es particularmente notorio en el subsector cooperativo en el cual el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas Dancoop, con una misión compleja que incluye reconocimiento jurídico, registro, definición de políticas, promoción y fortalecimiento de estas entidades, debe además y simultáneamente vigilar cerca de 2.070 cooperativas financieras, cerca de 5.000 empresas de otras actividades, 2.300 fondos de empleados y más de 400 asociaciones de carácter mutual, según cifras de 1994.

La multiplicidad de funciones del Dancoop, sus escasos presupuestos y su deficiente planta de personal, la cual es netamente asistencial, son sólo algunos de los factores que se han destacado como causas de la ineficiencia reconocida del Departamento.

Nunca fue posible realizar las funciones de promoción y desarrollo del sector a la vez de las de supervisión y control, ese esquema ha fallado en **Colombia, en Costa Rica, en Paraguay**, sólo para mencionar algunos países.

En tal sentido, la exposición de motivos sigue siendo muy explícita en no mezclar funciones de supervisión y control con las de promoción.

Por las consideraciones anteriores se precisa sobre la necesidad de la especialización, de las funciones de control y vigilancia discrecional y selectiva, tal como lo proponen los evaluadores, así como otras medidas y cambios, tales como la iniciación de un acelerado proceso de desregulación, el fortalecimiento de autocontroles y responsabilidades integrativas; la clasificación de las organizaciones sometidas a control para diversificar y adecuar los tipos de supervisión según criterios de economicidad y eficacia.



4. La Reforma de los años 1998 - 1999 en Colombia

Pero la exposición de motivos no solo es muy clara respecto a la especialización de funciones, también define muy claramente el ámbito de acción de la actividad de fiscalización, la cual supone necesariamente sancionar las infracciones, acto totalmente inconsistente con las funciones de promoción y desarrollo.

El control público se garantiza por la aplicación, sobre las entidades solidarias sujetas al control de un sistema de inspección y vigilancia que persigue “verificar la regularidad de las operaciones de los partícipes del sector, asegurando de esta manera tanto su conformidad con la ley, como su estabilidad al desarrollarse dentro del delicado sistema de equilibrios construido por el legislador; como instrumentos de esta tarea, el sistema de inspección y vigilancia se sirve de un conjunto de herramientas que le permiten, de un lado, prevenir la ocurrencia de conductas que puedan lesionar intereses legalmente protegidos, así como sancionar la infracción a las normas de obligatoria observancia”.

Ya es total y absolutamente claro que la Superintendencia de Economía Solidaria bajo ninguna circunstancia o pretexto puede ejercer funciones de promoción y desarrollo. Pero, además, la exposición de motivos dejaba claros los principios de este sistema de supervisión para el sector cooperativo, los cuales tampoco han sido seguidos por el Estado. Es necesario recordarlos.

Independencia de las decisiones políticas

Como quiera que se trata de tutelar el cabal desarrollo de un sistema empresarial basado en unos principios específicos que lo tipifican particularmente, las políticas de supervisión una vez definidas, deben mantener un perfil alejado de las contingencias políticas, para consultar de manera permanente los intereses del sector desde una perspectiva técnica. En ese sentido se considera de la mayor importancia, como más adelante se tendrá oportunidad de sustentar a espacio, el fortalecimiento profesional de la Superintendencia y la implantación efectiva de la carrera administrativa.



4. La Reforma de los años 1998 - 1999 en Colombia



Marco regulador adecuado y universal

La normatividad atinente al desarrollo y funcionamiento de la empresa solidaria conforma un todo indisoluble a la hora de moldear la inspección y vigilancia, de tal suerte que será necesario plantear algunas reformas a la legislación cooperativa como conjunto y no solamente a la parte atinente a las facultades de policía administrativa, con el propósito de materializar a cabalidad este último sistema.

Integridad

En aras de la efectividad, el sistema de inspección y vigilancia del Estado en sus múltiples facetas, debe concentrar su esfuerzo en visualizar desde la perspectiva de cada una de ellas el total de la actividad disciplinaria. En el evento de presentarse situaciones de choque entre las competencias de una u otra Superintendencia, debe privilegiarse a aquella que tenga un carácter más especializado en relación con la función.

Autonomía

El órgano de inspección y vigilancia debe tener la capacidad de administrar sus propios recursos para el cabal cumplimiento de sus tareas, teniendo de esta suerte la posibilidad de asignar prioridades dentro de su propia visión del control.



4. La Reforma de los años 1998 - 1999 en Colombia



Finalmente, vale la pena mencionar algunos apartes:

Acción preventiva

El sistema debe ser fuerte en todos aquellos mecanismos que le permitan contar con la información necesaria para tomar los correctivos requeridos para prevenir disfunciones mayores.

Especialidad

La Superintendencia y dentro de ella, sus unidades de ejecución, deberán tener una visión especializada del fenómeno de la empresa solidaria. Ello implica de una parte apreciarla en sus diversas características de conjunto, como en las que le son propias a cada una de las actividades que se pueden desarrollar a través del esquema; pero también la concentración exclusiva en ejercer su labor únicamente en relación a quienes verifican los principios solidarios en función de la construcción del concepto "empresa".

En este caso, solo puntualizar el principio primero, la independencia de las decisiones políticas, que casi ningún gobierno ha cumplido, lo cual debe empezar con el nombramiento del Superintendente de la Economía Solidaria.

El sentido y alcance de lo que buscaba la **Ley 454** queda reiterado en la ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes, en la cual se sustenta el proyecto de ley en los siguientes términos:



4. La Reforma de los años 1998 - 1999 en Colombia



b) En cuanto al control y vigilancia de las entidades que actualmente vigila el Dancoop y siendo consecuentes con la necesidad de independizar esta función, se propone la creación de la Superintendencia de Cooperativas, como un organismo técnico, especializado, adscrito al Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, con una estructura liviana y un personal técnico altamente calificado, a partir del propio superintendente. Para este efecto, se faculta al Gobierno Nacional para desarrollar la estructura del departamento, establecer las funciones que desarrollará, su distribución y delegación.

La especialización de la fiscalización, ya tan mentada en la exposición de motivos, es vuelta a poner de presente en la ponencia, pero no solo eso, se dice claramente que las funciones de control y vigilancia serán las únicas a desarrollar por la superintendencia de este sector solidario.

Esta Superintendencia desarrollará únicamente las funciones específicas de control y vigilancia, sobre el universo de dichas entidades, logrando tutelar el correcto desarrollo de la empresa solidaria como generadora de riqueza al interior del sistema económico, se velaría eficazmente por los intereses de los asociados, se protegería a los terceros atendiendo la responsabilidad limitada de las entidades, se elevaría la credibilidad en las empresas de la economía solidaria, se velaría por una correcta prestación de los servicios y la adecuada destinación de recursos, excedentes, preservándose así, la confianza estas empresas solidarias.



4. La Reforma de los años 1998 - 1999 en Colombia



La ponencia de primer debate es, además, muy clara en definir los alcances de la supervisión con frases como preservar la confianza, correcta prestación de servicios, protección de terceros, adecuada destinación de recursos y excedentes, etc. No hay por ningún lado en los antecedentes legislativos que dieron lugar a la creación de la Superintendencia de Economía Solidaria la intención de que realizará funciones de promoción y desarrollo, tampoco porque no se velara por el cumplimiento legal y normativo de sus vigilados o que este se aplicará a medias, es decir, que su marco de acción fuese la captura y la indulgencia regulatoria.

En consecuencia, la Superintendencia de Economía Solidaria (Supersolidaria) en Colombia tiene una función claramente definida por la **ley 454 de 1998**: la supervisión y regulación del sector solidario, que incluye cooperativas, fondos de empleados, asociaciones mutuales y otras entidades similares. Era importante que la Supersolidaria se centrara en esta tarea y no en la promoción de la actividad solidaria, que es responsabilidad de otras entidades como la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, antes el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (Dansocial). Aquí hay razones que se consideran relevantes por las cuales la Supersolidaria debería haberse enfocado en la supervisión, en lugar intentar hacer promoción a través de la supervisión:



4. La Reforma de los años 1998 - 1999 en Colombia



Claridad de funciones: es esencial que las instituciones gubernamentales tengan roles y responsabilidades claramente definidos para evitar confusiones y conflictos de interés. La Supersolidaria, como entidad de control, debe centrarse en garantizar el cumplimiento de las normativas y la solidez del sector solidario, mientras que la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias está más adecuada para promover y desarrollar la actividad solidaria.

A

Separación de poderes: La separación de poderes entre las entidades reguladoras y promotoras es fundamental para mantener la imparcialidad y la efectividad en la gestión de los asuntos relacionados con el sector solidario. Permitir que la Supersolidaria promueva la actividad solidaria podría socavar su capacidad para ejercer una supervisión imparcial y efectiva sobre las entidades del sector.

B

Especialización y enfoque: cada entidad gubernamental tiene áreas de especialización y enfoque específicas. La Supersolidaria cuenta con experiencia y recursos enfocados en la supervisión y regulación del sector solidario, mientras que la Unidad Administrativa Especial está más equipada para promover y desarrollar políticas y programas que impulsen la actividad solidaria en el país.

C

Eficiencia y efectividad: Al permitir que cada entidad se centre en su función principal, se promueve la eficiencia y la efectividad en el cumplimiento de los objetivos establecidos por la ley. La Supersolidaria puede dedicar todos sus recursos y esfuerzos a garantizar el cumplimiento de las normativas y la protección de los intereses de los consumidores y miembros de las cooperativas.

D



4. La Reforma de los años 1998 - 1999 en Colombia



De acuerdo con lo expuesto, un supervisor debe cumplir con su función principal de supervisión y regulación del sector asignado, dejando la promoción de la actividad solidaria en manos de otras entidades responsables. Esta separación de funciones es esencial para garantizar una supervisión imparcial y efectiva, así como para promover el desarrollo equitativo y sostenible de sectores como el solidario en Colombia.

4.3.5. EL SEGURO DE DEPÓSITOS

La creación del seguro de depósitos fue más ágil. Como se mencionó se creó como una entidad pública financiera de carácter especial con naturaleza única, con contratación de régimen privado, tanto en sus contrataciones como en el manejo del recurso humano, lo cual permitió agilidad en su constitución.

El fondo fue creado mediante un Decreto en desarrollo de facultades extraordinarias otorgados al Presidente de la República, lo cual permitió un proceso eminentemente técnico en su redacción, **2206 de 1998**.

Un aspecto fundamental que ayudo en su rápida creación fue el apoyo de la Superintendencia Bancaria de Colombia, que permitió que una parte importante del personal de la Delegatura de cooperativas fuese contratada en FOGACOOOP, incluyendo toda la alta dirección, además, permitiendo su retiro de manera rápida. Por tanto, el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas, tuvo personal capacitado y que ya conocía el problema de las cooperativas en cuestión de unos pocos meses a partir de su creación.



4. La Reforma de los años 1998 - 1999 en Colombia



Este fue creado para dar una cobertura explícita a los ahorradores de las cooperativas financieras y a las cooperativas de ahorro y crédito, con cobertura directa a los ahorradores en caso de liquidación de la entidad o a las entidades, es decir, salvamento, aplicando el principio del menor costo.

Tenía el reto de atender en forma inmediata a entidades que ya estaban en serios problemas y con alrededor de 800 entidades candidatas a ser afiliadas al fondo. Para llevar a cabo esta tarea se optó por realizar un filtro de entrada, si bien las cooperativas de ahorro y crédito estaban obligadas a solicitar ingreso al fondo, el fondo podía aceptarlas de manera plena, de manera condicionada o rechazarlas.

Las rechazadas podían volver a presentarse corrigiendo las debilidades detectadas por FOGACOOOP o proceder a convertirse en entidades de aporte y crédito

Para realizar la evaluación, filtrar las entidades que podrían ser cubiertas e identificar las debilidades de las cooperativas el fondo desarrollo eficientes herramientas de inspección in situ, que, además, de servir para detectar como entrarían las entidades., fueron un instrumento para direccionar el fortalecimiento de las entidades.



4. La Reforma de los años 1998 - 1999 en Colombia



El fondo fue dotado con las más amplias posibilidades de realizar salvamentos de entidades, podía hasta participar temporalmente en el patrimonio de las entidades, teniendo en cuenta que la mayor debilidad en la gestión de cooperativas de ahorro y crédito en crisis es la imposibilidad de ir contra con los accionistas para solventar los defectos de capital.

La necesidad del fondo de tener herramientas de análisis financiero sofisticadas, la rapidez con la que se creó el fondo y la lenta creación de la Superintendencia de Economía Solidaria, creó una distorsión que se mantiene hasta ahora, el fondo fue por muchos años el factor real de disciplina para las cooperativas de ahorro y crédito, dada la captura e indulgencia regulatoria que siempre ha tenido la SES.

Tales labores de disciplina también se siguieron ejerciendo sobre las cooperativas financieras, en este caso de manera claramente subsidiaria dada la mayor fortaleza institucional de la Superfinanciera.

Tal situación no es deseable, ya que la labor de policía administrativa solo les corresponde a las superintendencias.

En definitiva al fondo entraron alrededor de **180 entidades**, más de **500 entidades** se convirtieron en de aporte y crédito, creando un problema hacia el futuro que no ha sido resuelto.



4. La Reforma de los años 1998 - 1999 en Colombia



4.3.6. EL PRESTAMISTA DE ÚLTIMA INSTANCIA

Solo las cooperativas financieras tuvieron acceso al Banco de la República, las de ahorro y crédito tuvieron acceso a FOGACOOP, quien debió cubrir ese frente.

La idea era que con la evolución y crecimiento de las cooperativas de ahorro y crédito, fueran llegando a ser financieras y de esa manera se fortaleciera la red de seguridad, con el pilar de liquidez de última instancia.

Esto nunca paso por el desmonte parcial de la ley 454 a instancias de la Superintendencia Bancaria y el Ministerio de Hacienda, y ese aspecto ha quedado descubierto.

4.3.7. LA REGULACIÓN PRUDENCIAL

Con la **ley 454** y con las normas de emergencia por la crisis se empezó a tener un esquema de regulación prudencial. Barreras de entrada con capitales mínimos, relación de solvencia y la aplicación de cupos individuales de crédito.

Sin embargo, al futuro se bifurco, las cooperativas financieras en la medida que entraron a ser vigiladas por la Superintendencia Bancaria tuvieron altas exigencias en la gestión de riesgos y en el manejo técnico de las entidades.

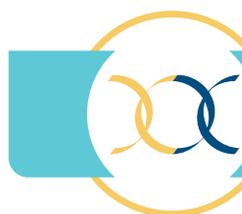
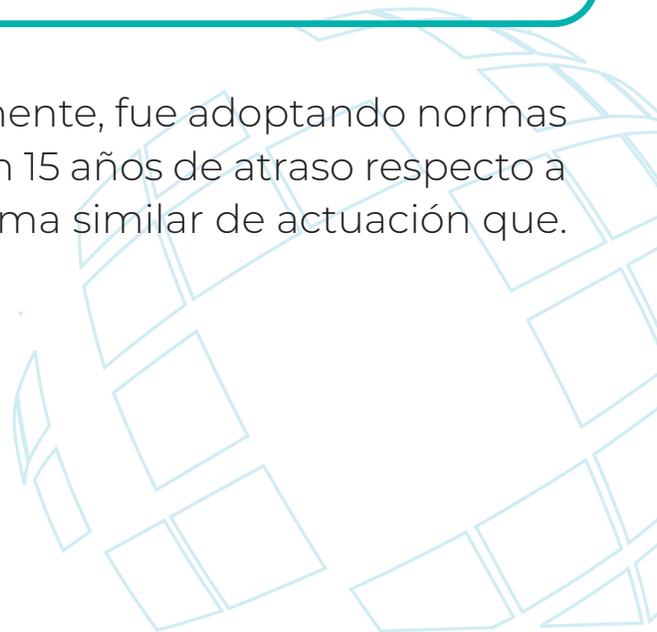


4. La Reforma de los años 1998 - 1999 en Colombia



Las de ahorro y crédito en la medida de la demora en la creación de SES y su captura política y regulatoria tuvieron un marcado atraso en la adopción de regulaciones según estándares internacionales, y como se quitó la obligación de conversión, estas tuvieron la posibilidad de escoger quien y como las vigilaban, resultado totalmente indeseado para los que hicimos las normas.

La supersolidaria con vaivenes y muy lentamente, fue adoptando normas para la gestión de riesgo y muchas hasta con 15 años de atraso respecto a la exigencia de la Ley 454 de adoptar esquema similar de actuación que la superbancaria.





5.1. UN SECTOR OLVIDADO

Mientras las colas y manifestaciones de los ahorradores se hacían sentir en los medios, el sector fue importante, agenda de primer nivel de ministros, superintendentes bancarios y presidencia. A las juntas directivas de FOGACOOOP asistían viceministros y en repetidas ocasiones el superintendente o un superintendente delegado, que en esa época eran de designación por parte del Presidente de la República.

Una vez calmadas las aguas, el sector a una velocidad impresionante paso, una vez más, al último lugar de la acción pública, ya a la junta de FOGACOOOP asistía algún asesor, ni primero, ni segundo, ni siquiera tercer nivel de jerarquía del ministerio. Sólo está presente el sector en el discurso de apoyo al sector solidario de todos los gobiernos, pero no en su agenda vital.

Tanto es así, que hace muy pocos días se aprobó que una entidad tradicional y relevante en Antioquía sea desmembrada, para que su trabajo de 60 años de intermediación financiera cooperativa sea ahora bajo un esquema de sociedad anónima, y frente a eso, ¿cuál es el compromiso con el sector solidario del Gobierno Nacional?





Esto no va a cambiar, sino se le puso atención cuando era más del 10% del sistema financiero, mucho menos ahora que es el 5%. Esto pone de presente que será el sector quien deberá madurar y darse soluciones respecto a la disciplina y fortalecimiento de su actividad de intermediación financiera, y, esperando que la promesa del Estado de hace décadas se materialice en, por lo menos, concertar una reforma que mejore la regulación, supervisión y control del sector.

5.2. LA FALLA DE LA SUPERVISIÓN BICÉFALA Y SUPUESTAMENTE ESPECIALIZADA

Un poco inocentemente se creyó por parte del equipo a cargo de la reforma que crear una entidad llamada superintendencia adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público sería suficiente para contar con una supervisión especializada de la intermediación financiera realizada en el cooperativismo.

Nada más alejado de la realidad. Rápidamente el nombramiento del Superintendente de la Economía Solidaria nada tuvo que ver con la escogencia de alguien técnico con experiencia en supervisión y más con el clientelismo. Poca técnica y otra vez la captura y la indulgencia regulatoria, recientemente se escucha slogans como el de “promover el sector a través de la supervisión”, con posiciones como esta toda la reforma de fines de los 90 queda en el vacío, hay que reestructurar todo.



5. MODELO COLOMBIANO ACTUAL, CON DEFICIENCIAS DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN



Se volvió normal en los medios noticias como esta: “superintendente de la Economía Solidaria, será notificado este martes de la apertura formal de indagación por una serie de desplazamientos a Cartagena y al exterior realizados en 2017, los cuales irían en contra de la directriz presidencial de austeridad en el gasto.” (**el tiempo, 14 de mayo de 2018**) o “La superintendente de Economía Solidaria es objeto de polémica por denuncias de que habría modificado el manual de funciones de la entidad para cumplir requisitos y poder permanecer en el cargo.” (**El Espectador, 23 de octubre 2016**).

Siendo lo expuesto grave, dado que la actividad de supervisión requiere de conocimiento y amplia experiencia, también se cometieron errores en el diseño institucional. Una entidad con un amplio espectro de vigilados, en su mayoría que no requieren ni de la profundidad, ni de la elaborada técnica y ni de las acciones energéticas aplicadas a la intermediación financiera seguramente se nivelaría por lo bajo.

Se determinó en el diseño plasmado en la **Ley 454** que la Superintendencia de Economía Solidaria vigilará todo el espectro del sector y que en un área especializada se vigilará la intermediación financiera, la que capta ahorros y coloca créditos, esa área lo haría solo y de manera exclusiva en ese ámbito. Sin embargo, el número de entidades, son alrededor de **200** las cooperativas de ahorro y crédito, frente a las más de **7.000** vigiladas en la otra área, delegatura asociativa, creaba necesariamente un sesgo de interés en la cabeza de la entidad hacia un universo muy numeroso, y que supone una posición indulgente por la existencia de miles de entidades de tamaño pequeño y básico en su operación.



5. MODELO COLOMBIANO ACTUAL, CON DEFICIENCIAS DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN



De otro lado, la visión de sector en su conjunto y posibles riesgos sistémicos, aspecto indispensable de una buena supervisión bancaria, no podía tenerse en la SES al tener solo información de una pequeña parte del sistema financiero colombiano.

Una entidad donde están tantos problemas que se retroalimentan y refuerzan es una carga para el buen desempeño y estabilidad de las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas financieras. Clientelismo, captura e indulgencia regulatoria, falta de total especialización y deficiencias de visión macro prudencial, esta última inevitable por el ámbito pequeño de intermediación financiera bajo su control, son demasiadas restricciones para poder ser solucionadas.

Por otro lado, de forma específica, la promoción que se ha intentado realizar por parte de la Superintendencia de la Economía Solidaria (Supersolidaria) de las cooperativas de ahorro y crédito en lugar de supervisarlas estrictamente como lo establece la ley 454 de 1998 ha acarreado una serie de problemas y desafíos que afectan tanto a las cooperativas como a sus asociados, así como al sector financiero en su conjunto. A continuación, se describen algunos de estos problemas:





Falta de supervisión efectiva: la principal preocupación es que, al promover las cooperativas en lugar de supervisarlas adecuadamente, la Supersolidaria podría no cumplir con su función de garantizar la solidez, estabilidad y transparencia del sector de la economía solidaria. La falta de supervisión efectiva podría dar lugar a prácticas financieras inadecuadas, riesgos operativos y deficiencias en el gobierno corporativo de las cooperativas, lo que podría aumentar la vulnerabilidad del sector a crisis financieras y afectar negativamente a los asociados y depositantes.

A

Riesgos para los ahorradores y depositantes: la promoción de las cooperativas sin una supervisión adecuada podría exponer a los ahorradores y depositantes a riesgos financieros significativos. Las cooperativas de ahorro y crédito pueden ofrecer servicios financieros a sus asociados, incluyendo la captación de depósitos, por lo que es crucial garantizar que estas entidades operen de manera segura y cumplan con los estándares regulatorios para proteger los ahorros del público.

B

Ausencia de garantía de depósitos: Sin una supervisión efectiva, no se puede garantizar que las cooperativas de ahorro y crédito cumplan con los requisitos de solidez financiera y liquidez para proteger los depósitos de los asociados en caso de dificultades financieras. Esto podría provocar pérdidas para los depositantes y erosionar la confianza en el sistema financiero solidario en su conjunto.

C





Falta de transparencia y rendición de cuentas: la ausencia de una supervisión adecuada podría llevar a una falta de transparencia y rendición de cuentas en las cooperativas de ahorro y crédito. Esto podría dificultar la evaluación de la calidad de la gestión y el desempeño financiero de estas entidades, lo que podría aumentar el riesgo de malversación de fondos y conductas poco éticas.

D

Impacto en la credibilidad del sector: La falta de supervisión efectiva por parte de la Supersolidaria podría socavar la credibilidad y la reputación del sector de la economía solidaria en su conjunto. Esto podría afectar la confianza de los asociados, inversionistas y del público en general en las cooperativas de ahorro y crédito, lo que podría tener consecuencias negativas para el desarrollo y la sostenibilidad del sector.

E

En resumen, la promoción en lugar de la supervisión efectiva de las cooperativas de ahorro y crédito por parte de la Supersolidaria podría dar lugar a una serie de problemas y riesgos para el sector financiero solidario y para los asociados y depositantes. Es crucial que la supervisión cumpla con su mandato legal de controlar adecuadamente estas entidades para garantizar su solidez, estabilidad y transparencia, y proteger los intereses del público.

5.3. LA INSTITUCIONALIDAD ESTANDAR Y EL MODELO COMPETITIVO



5. MODELO COLOMBIANO ACTUAL, CON DEFICIENCIAS DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN



Ya hemos descrito el modelo competitivo, el cual es característico en Latinoamérica, e este debemos agregar otros elementos presentes en la mayor parte de Latinoamérica, una regulación financiera que no atiende las características de las cooperativas, muy laxa, y una deficiente supervisión. Países como Colombia, aún después de los grandes esfuerzos de mejoramiento realizados por sus autoridades, después de profundas crisis, aún se encuentra en este escenario.

En este contexto, los esquemas de protección de depósitos todavía jóvenes respecto de sus pares de la banca tradicional, aun con los riesgos de contagio siempre presentes en el sector cooperativo, así no se funcione en red, deben preservar todas las opciones de acción.

Y ante los riesgos a enfrentar, Fogacoop se ha visto abocado a realizar sus propias evaluaciones de riesgo, en una clara dualidad de funciones respecto a un supervisor, que nunca logro organizarse bien, asumiendo después de un tiempo un riesgo legal por usurpación de funciones.

En estos escenarios es normal la operación de entidades muy grandes, en Perú, por ejemplo, tres entidades manejaban más del 60% de los depósitos, con depósitos individuales de hasta 500.000 dólares, una ya liquididad. Una agencia de protección de depósitos para cooperativas no puede contemplar la protección de este tipo de ahorros.



5. MODELO COLOMBIANO ACTUAL, CON DEFICIENCIAS DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN



Si una entidad de este tipo entra en crisis, su recuperación y posterior apoyo podría consumir la totalidad de las reservas de la agencia, si está asegurada, además se permitiría la operación de una entidad que se comporta como un banco comercial. En estos casos para preservar la esencia cooperativa en el sector y la estabilidad futura de la agencia, lo que procede es la liquidación y el pago del seguro de depósitos, si la agencia tiene alguna fortaleza financiera es aconsejable que diseñe mecanismos para anticipar la liquidez de los activos de la liquidada para pagar a los pequeños ahorradores.

En lo que si debe ser activa la agencia es en la rehabilitación de las entidades que cumplen con un perfil de riesgo controlable; acorde con la característica volátil de su patrimonio, de vinculo cerrado, regional o local, preferiblemente; riesgo crediticio atomizado, así no este controlado; especialización en ahorro y crédito o al menos un nivel de cartera superior a los depósitos; no evidencia de grandes operaciones privilegiadas con gerentes y miembros del Consejo y, finalmente, haber sincerado completamente sus estados financieros.

Quisiera resaltar, más que activas, la acciones frente a este tipo de entidades deben ser proactivas, pues el apoyo y la promoción implícita de este tipo de cooperativas es un excelente ejemplo para el sector y una manera de disminuir el riesgo futuro del esquema de protección.





Para emprender cualquier salvamento es necesario que previamente el supervisor o un auditor independiente realice un análisis de la entidad, que incluya una evaluación y calificación de la cartera, para así, determinar en conjunto con la cooperativa la senda futura del ajuste.

5.4. ARBITRAJE REGULATORIO, CANCHA DESNIVELADA Y ESPECIALIZACIÓN.

Una de las falencias actuales del esquema es que se derogaron las normas que en la **ley 454 de 1998** se impulsaron para que no existiese el arbitraje regulatorio; en la actualidad entidades del mismo, tipo, del mismo tamaño y complejidad de operaciones tienen una regulación y supervisión distintas, situación absolutamente indeseable.

La causa de esto son las modificaciones de las normas de la **ley 454** que suponían cómo las entidades que llegaran a cierto tamaño deberían ser sujetas a la supervisión de la Superintendencia Financiera. Por tanto, hoy no existe en el sector cooperativo financiero una cancha nivelada.

Lo anterior también en razón de que la Superintendencia de Economía Solidaria en medio del clientelismo nunca pudo organizarse de manera adecuada y su nivel de supervisión está a años luz de la que ejecuta la Superintendencia Financiera de Colombia y tiene crisis recurrentes de identidad, en claro incumplimiento de lo previsto en la **ley 454** que la obligaba aplicar los mismos estándares de la Superintendencia Financiera.



6. FOGACOOP, SU AMPLIO ALCANCE Y SU LIMITACIÓN



Como se mencionó ya, el sistema de protección de depósitos para las cooperativas se diseñó con las más amplias posibilidades de dar cobertura a los ahorradores o a las entidades, con la posibilidad de implementar todo tipo de estrategias de resolución bancaria y otorgar cualquier apoyo financiero que la estrategia de resolución escogida requiriese.

Esto en la vía de las ya amplias facultades que se ejercían en el FOGAFIN, quien a través de la operación llamada “ACORDEON” puede, si la Junta Directiva de este lo decide, participar en el capital de un banco.

Además, de ser lo recomendable según las recomendaciones de Basilea para el tratamiento de entidades financieras en problemas, es, en el caso de la intermediación financiera cooperativa obligatorio, en la medida que no hay ningún incentivo, positivo o negativo, o mandato legal real que obligue a los miles de asociados de una cooperativa a reponer el capital o recursos necesarios para cumplir con relaciones de solvencia o índices de liquidez, lo cual hace muy complejo el manejo de defectos de capital o liquidez.

A lo anterior se debe agregar, el muy alto riesgo de contagio presente en el sector, por la poca diferenciación entre entidades en la cabeza del público y la mayor presencia de algunas marcas comunes derivadas de procesos de integración, como el sistema de compensación de pagos de pequeño valor.



6. FOGACOP, SU AMPLIO ALCANCE Y SU LIMITACIÓN



Lo anotado hace que la práctica común en los sistemas de protección de depósito como los de los movimientos Volks Raiffaisen y Desjardins, nunca se proceda a liquidar una entidad en problemas y se preserve la operación de la entidad dentro del esquema cooperativo.

Aun dotados de amplios poderes, desde hace ya más de una década FOGACOP ha optado por lo que podría denominarse una autolimitación en el desarrollo de sus funciones.

Se posterga el pago del seguro de depósito de entidades intervenidas en la búsqueda de soluciones de mercado, que si bien pueden encontrarse ponen en riesgo la confianza del sector en su conjunto, ya que requieren de meses de búsqueda.

Si bien se ha realizado alguna acción de rehabilitación, las operaciones de apoyo fueron a más tasa que la banca comercial.

En caso más graves, simplemente no tuvo disposición de actuar, como el reciente de COOFINEP, que pasó a ser una operación comercial, y existiendo en el mercado incertidumbre por mucho tiempo, en un ambiente de problemas económicos que requería de una acción afirmativa rápida.

Debe reconocerse que en el ambiente de supervisión inadecuada que debe operar el asegurador de depósitos se crea más incertidumbre y riesgos en sus operaciones; sin embargo, un asegurador de depósitos, cuando hay crisis económicas y financieras, es una entidad obligada a tomar altos riesgos, las entidades que asegura se quiebran por la existencia de activos malos, que suponen un alto riesgo en su administración.



6. FOGACOOP, SU AMPLIO ALCANCE Y SU LIMITACIÓN



En adición, la gobernabilidad débil es inherente al sector y el asegurador de depósitos implícitamente la asegura, es el principal riesgo del sector, siendo en el caso del sector otro riesgo alto que asume el seguro y que se aumenta ante la falta de supervisión, pero esto reitera la necesidad de acción de resolución rápida, ya que este riesgo no sólo está en la entidad que está al borde de la quiebra y hace el sector más vulnerable a las crisis de confianza.

El anterior panorama confluye con la incompetencia absoluta de entidades como la Contraloría General de la República, que no cuenta con personal lo suficientemente capacitado para entender operaciones complejas de intermediación financiera y de aseguramiento. Esto aumenta el temor de los funcionarios de gestión de los fondos de protección frente a acciones disciplinarias arbitrarias.

Esta incapacidad de los entes de control requirió que para la crisis financiera de fines de los **años 90** acercamientos entre el Ministerio de Hacienda y la Contraloría, para puntualizar que dentro de las funciones principales referentes a garantizar la estabilidad del sistema de pagos de la economía, protección del ahorro y confianza en el sistema financiero, los fondos podrían incurrir en pérdidas, que se convalidan al cumplir su función principal. En tal sentido, el Contralor General de época, Carlos Ossa Escobar, emitió una circular plasmando estos argumentos en un acto administrativo, para facilitar las acciones de los fondos para conjurar la crisis financiera de fines de los años 90.



6. FOGACOP, SU AMPLIO ALCANCE Y SU LIMITACIÓN



De otra parte, aun cuando el perfil de quien puede ocupar el cargo de Director General de FOGACOP quedo con mayores requisitos de experiencia que el del Superintendente de la Economía Solidaria, no ha estado exento de nombramientos de origen político.

Todo esto se ha confabulado para un fondo autolimitado, situación que se vuelve muy preocupante, cuando, además, el primer cordón de seguridad es deficiente, ya que su activación es lenta y defectuosa.

Las decisiones recientes que permiten evidenciar que Fogacoop ha decidido no utilizar sus reservas para rescatar a las entidades financieras en dificultades, puede acarrear una serie de problemas y desafíos, tanto para el sector de la economía solidaria, como para la estabilidad del sistema financiero en general. A continuación, se detallan algunos de estos problemas:

Falta de protección para los ahorradores: una de las principales preocupaciones es que la no utilización de las reservas de Fogacoop para rescatar a las entidades financieras en dificultades podría dejar a los ahorradores y depositantes desprotegidos en caso de insolvencia o quiebra de estas entidades. Esto podría generar pérdidas significativas para los depositantes y afectar su confianza en el sistema financiero solidario.



6. FOGACOP, SU AMPLIO ALCANCE Y SU LIMITACIÓN



Riesgo de contagio financiero: la falta de acción por parte de Fogacoop para rescatar a las entidades financieras en dificultades podría aumentar el riesgo de contagio financiero dentro del sector de la economía solidaria y, potencialmente, en todo el sistema financiero. La quiebra de una entidad podría afectar la confianza de los depositantes en otras entidades similares, lo que podría provocar retiros masivos de fondos y una crisis más amplia.

Impacto en la estabilidad del sector: la no intervención de Fogacoop podría tener un impacto negativo en la estabilidad y solidez del sector financiero solidario en su conjunto. Las entidades financieras en dificultades podrían experimentar una erosión de la confianza y enfrentar dificultades para acceder a financiamiento, lo que podría afectar su capacidad para cumplir con sus obligaciones y continuar operando de manera sostenible.

Ausencia de garantía de depósitos: Sin una supervisión efectiva, no se puede garantizar que las cooperativas de ahorro y crédito cumplan con los requisitos de solidez financiera y liquidez para proteger los depósitos de los asociados en caso de dificultades financieras. Esto podría provocar pérdidas para los depositantes y erosionar la confianza en el sistema financiero solidario en su conjunto.

Desconfianza en las garantías de Fogacoop: La falta de acción por parte de Fogacoop podría generar desconfianza entre los asociados y depositantes sobre la efectividad de las garantías ofrecidas por Fogacoop para proteger sus ahorros. Esto podría llevar a una disminución en la captación de depósitos y a una salida de fondos de las entidades financieras, lo que agravaría aún más su situación financiera.



6. FOGACOOP, SU AMPLIO ALCANCE Y SU LIMITACIÓN



De acuerdo con lo anterior, la decisión de que Fogacoop no utilice sus reservas para rescatar a las entidades financieras en dificultades puede plantear una serie de problemas y desafíos relacionados con la protección de los ahorros, el riesgo de contagio financiero, la estabilidad del sector, la confianza en las garantías ofrecidas y la percepción sobre la supervisión y regulación del sector. Es fundamental abordar estas preocupaciones de manera efectiva para proteger la integridad y solidez del sistema financiero solidario en Colombia.



7. EL COSTO DE SUPERVISIÓN Y EL SEGURO DE DEPÓSITOS



Las contribuciones al supervisor y la prima que deben pagar las cooperativas financieras y las cooperativas de ahorro y crédito constituyen una importante carga financiera a las entidades, esfuerzo totalmente justificado al tratarse de la protección del ahorro, la estabilidad del sistema de pagos y la preservación de la confianza en el sistema financiero.

Sin embargo, tales erogaciones comienzan a ser una carga excesiva cuando los bienes públicos que se reciben a cambio no son los adecuados. Cómo se ve a continuación las erogaciones en comento son muy significativas al compararse con los excedentes de las entidades.

Se realiza una estimación de estos pagos con base en las tasas de contribución a la supervisión y la tasa de la prima del seguro de depósitos, las cifras que a continuación se presentan corresponden al sector de las cooperativas de ahorro y crédito, son cálculos con base en los Estados Financieros, aplicando las tasas sobre los valores de activo, no los pagos exactos realizados.

Se hace una estimación de la carga de la intervención del estado para tres segmentos de entidades, pequeñas, que son las que suman el **20%** de los activos, y las grandes y medianas, que cada una suman el **40%** de los activos.

Esta carga del Estado en las entidades esta entre el **15%** y el **33%** de los excedentes de estos segmentos entre los años **2020** y **2022**.



7. EL COSTO DE SUPERVISIÓN Y EL SEGURO DE DEPÓSITOS



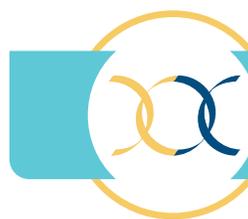
Año 2020						
	ACTIVO (Año 2019)	EXCEDENTES (Año 2020)	DEPÓSITOS (Año 2020)	(1) Tasa de Contribución	(2) Prima Seguro de Depósitos	Gastos (1 y 2) / Excedentes
Grandes	\$ 6,223,223,626,437	\$ 74,061,593,254	\$ 3,939,339,143,870	\$ 4,437,158,446	\$ 19,696,695,719	32.59%
Medianas	\$ 5,431,445,527,591	\$ 83,296,745,484	\$ 3,587,782,858,777	\$ 3,872,620,661	\$ 17,938,914,294	26.19%
Pequeñas	\$ 2,687,692,749,804	\$ 44,313,046,656	\$ 1,479,565,136,819	\$ 1,920,084,607	\$ 7,397,825,684	21.03%

De los tres años analizados, y en razón de los efectos económicos de la pandemia, en el 2020 se presenta la mayor carga del costo de la regulación y supervisión, llegando al 33% de los excedentes en las entidades grandes.

Ya en los años con mayor normalidad económico esta carga oscila entre **14%** y **24%**, la mayor carga la soportan las entidades medianas.

Año 2021						
	ACTIVO (Año 2020)	EXCEDENTES (Año 2021)	DEPÓSITOS (Año 2021)	(1) Tasa de Contribución	(2) Prima Seguro de Depósitos	Gastos (1 y 2) / Excedentes
Grandes	\$ 6,686,553,461,042	\$ 196,519,646,947	\$ 4,308,382,304,083	\$ 4,767,512,618	\$ 21,541,911,520	13.39%
Medianas	\$ 6,577,614,393,510	\$ 110,564,559,143	\$ 4,390,821,546,324	\$ 4,689,839,063	\$ 21,954,107,732	24.10%
Pequeñas	\$ 3,276,170,737,932	\$ 64,029,058,073	\$ 1,850,054,127,451	\$ 2,335,909,736	\$ 9,250,270,637	18.10%

Año 2022						
	ACTIVO (Año 2021)	EXCEDENTES (Año 2022)	DEPÓSITOS (Año 2022)	(1) Tasa de Contribución	(2) Prima Seguro de Depósitos	Gastos (1 y 2) / Excedentes
Grandes	\$ 7,397,409,927,923	\$ 140,661,815,250	\$ 4,538,589,057,207	\$ 5,274,353,279	\$ 22,692,945,286	19.88%
Medianas	\$ 6,527,228,237,239	\$ 104,268,939,251	\$ 3,997,838,583,254	\$ 4,653,913,733	\$ 19,989,192,916	23.63%
Pequeñas	\$ 3,474,277,528,861	\$ 67,362,877,409	\$ 1,775,707,569,108	\$ 2,477,159,878	\$ 8,878,537,846	16.86%





Si bien es cierto este esfuerzo es necesario por parte del sector financiero solidario, tal esfuerzo de entre el **20** y **25%** de los excedentes debe tener un mayor impacto en la estabilidad y viabilidad del sector.

De otra parte, el sector financiero solidario no sólo soporta los costos de su propia supervisión, al compartir el supervisor con el sector no financiero y al calcularse su contribución sobre el volumen de negocios, resulta en que siendo el **3%** de las entidades vigiladas, son más de 7000, financia el 31% de los gastos de la Superintendencia de Economía Solidaria.

Datos 2022	
Gastos de Funcionamiento SES	\$ 41,509,917,633
Ingreso Tasa de Contribución de las CAC	\$ 12,968,851,909
Porcentaje	31.24%

Estos altos costos asumidos por el sector financiero solidario obligan a buscar un fórmula más eficaz para llevar a cabo las actividades de supervisión y protección de depósitos.





8.1. ¿POR QUÉ?

Debiendo reconocerse que la ley **454 de 1998** representó una mejora respecto a lo que había respecto a las herramientas de intervención del Estado en el sector financiero cooperativo y en su estructura de organización, aclarando el rol y operaciones autorizadas a las distintas instituciones, después de 25 años de operación las falencias deben corregirse de forma inmediata.

La Superintendencia de Economía Solidaria nunca pudo asumir al completo su rol de supervisor, sólo en unas pocas administraciones se habló contundentemente de supervisar y disciplinar, en la mayor parte de las administraciones fue un supervisor vergonzante, capturado e indulgente. Esta como entidad encargada de supervisar y regular el sector solidario, enfrenta limitaciones en términos de recursos, capacidad técnica y alcance. Estas limitaciones pueden manifestarse en una supervisión insuficiente de las prácticas financieras y operativas de las cooperativas, lo que podría dar lugar a riesgos sistémicos y problemas de solvencia. Además, la falta de coordinación y cohesión en la aplicación de regulaciones y políticas puede generar inconsistencias y confusiones entre las entidades del sector solidario, lo que dificulta su funcionamiento eficiente y transparente.

No parece que esto pueda tener la manera de arreglarse, no parece que bajo su normativa y tradición actuales esta pueda mejorarse, hay que volver a organizar la supervisión para que se concentre en la intermediación financiera, con énfasis en las cooperativas de ahorro y crédito y las financieras. Entidades grandes no financieras deberían pasar a la Superintendencia de sociedades, el buen comportamiento de las otras debe ser responsabilidad de sus dueños.



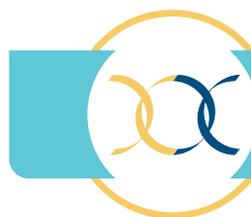


En cuanto a FOGACCOOP, aunque ha tenido mayor relevancia que la SES, asumiendo funciones de monitoreo de sus afiliadas, acción invaluable cuando se salió de la crisis, ya no sería deseable frente a una supervisión más estricta. Su acción de seguro de depósitos restringida no requiere de toda una infraestructura costosa, una acción restringida la puede desarrollar FOGAFIN.

El marco institucional y regulatorio del sector solidario en Colombia ha enfrentado una serie de deficiencias significativas que han tenido un impacto negativo en el crecimiento de las cooperativas de ahorro y crédito en el país. Las cuales son poco significativas en el sistema financiero nacional.

Un **primer** punto puede definirse como la existencia de regulaciones excesivas y burocracia. Las cooperativas de ahorro y crédito a menudo se ven afectadas por una carga regulatoria excesiva y procesos burocráticos complicados. Esto puede aumentar los costos operativos y administrativos de las cooperativas, dificultando su capacidad para operar de manera eficiente y adaptarse rápidamente a los cambios en el entorno económico, sin que esto garantice un efectivo control de estas.

En **segundo** lugar, existen limitaciones en el acceso a recursos. Las restricciones en el acceso a recursos financieros por primas de riesgo altas a pagar frente al sistema tradicional imponen límites en la captación de depósitos, además un supervisor de baja calidad supone dificultades para acceder a financiamiento externo, todo esto puede obstaculizar el crecimiento de las cooperativas de ahorro y crédito. La falta de acceso a financiamiento adecuado puede limitar su capacidad para expandir sus operaciones, invertir en tecnología y ofrecer una gama más amplia de productos y servicios financieros.





Tercer aspecto, la normativa actual ha mostrado una falta de adaptación a los cambios económicos, tecnológicos y sociales que han ocurrido desde su promulgación. Este aspecto ha generado limitaciones para abordar eficazmente las nuevas dinámicas del entorno, dificultando la capacidad del sector solidario para innovar y competir en un mercado en constante evolución.

Cuarto, en relación con los institutos de salvamento y seguro de depósito, la normativa actual puede no proporcionar los mecanismos adecuados para garantizar su eficaz implementación. La falta de claridad en los procedimientos, los límites de cobertura inadecuados y las deficiencias en la gestión de los fondos de garantía pueden afectar negativamente la capacidad de protección de los depósitos y la viabilidad de las instituciones solidarias en situaciones de crisis.

Por otro lado, aún en el sector se evidencia una escasa capacitación y desarrollo de capacidades. Muchas cooperativas de ahorro y crédito carecen de acceso a programas de capacitación y desarrollo de capacidades que les ayuden a fortalecer su gestión, gobernanza y gestión de riesgos. La falta de capacitación adecuada puede limitar su capacidad para enfrentar los desafíos del mercado y aprovechar oportunidades de





En definitiva, el sector adolece de falta de apoyo institucional y tiene una supervisión insuficiente. La falta de un respaldo institucional sólido, tanto a nivel regulatorio como de supervisión, puede socavar la confianza en las cooperativas de ahorro y crédito. Además, tanto la Supersolidaria, la Superfinanciera como el Fogacoop enfrentan desafíos en términos de coordinación y colaboración con otras entidades gubernamentales y del sector financiero tradicional. La falta de cooperación interinstitucional puede obstaculizar los esfuerzos para fortalecer el sector solidario y promover su crecimiento y desarrollo sostenible.

En conjunto, estas debilidades institucionales destacan la necesidad de fortalecer la capacidad y la efectividad de la supervisión y la protección de depósitos para garantizar un entorno regulatorio sólido y un respaldo financiero adecuado para el sector solidario en Colombia. Esto requerirá medidas para mejorar la supervisión y fiscalización, fortalecer la coordinación interinstitucional y abordar cualquier deficiencia en la capacidad técnica y de recursos de estas entidades. Tanto en la supervisión, cómo en la administración del seguro de depósitos se debe buscar que sean ejercidas por entidades con reconocida independencia, soporte técnico y capacidad de decisión.





Finalmente, es de aclarar que en 1998 no se entregó la administración del seguro de depósitos de las cooperativas financieras y las cooperativas de ahorro y crédito a FOGAFIN por la presencia de una fuerte crisis sistémica, banca hipotecaria, banca pública y debilidad en varios bancos de mayor tamaño, se tuvo miedo de agrandar la incertidumbre en el sistema financiero tradicional con una crisis del sector cooperativo que tenía visos de catastrófica. Hoy las restricciones y ambiente incertidumbre respecto al sistema financiero tradicional no existen en tal magnitud, por tanto, desde el punto de vista de eficiencia del Estado no es necesario mantener a FOGACOOOP.

8.2. EFECTOS DE LA DEBILIDAD INSTITUCIONAL

La debilidad del marco regulatorio e institucional, representado por entidades como la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, la Superintendencia de la Economía Solidaria (Supersolidaria) y el Fondo de Garantías del Sector Solidario (Fogacoop), puede tener un impacto negativo significativo en la operación de las cooperativas de ahorro y crédito en Colombia. Estos efectos adversos pueden manifestarse de diversas maneras y afectar la estabilidad y el crecimiento de las cooperativas. Algunos de estos efectos incluyen:

Falta de claridad regulatoria: La debilidad en el marco regulatorio puede llevar a una falta de claridad en cuanto a los requisitos y obligaciones que deben cumplir las cooperativas de ahorro y crédito. Esto puede generar confusión y dificultades para operar dentro de los límites legales establecidos, lo que a su vez puede provocar sanciones o multas por incumplimiento.





Incertidumbre y riesgo regulatorio: la falta de consistencia en la aplicación de regulaciones y supervisión puede generar incertidumbre y riesgo regulatorio para las cooperativas. La falta de claridad sobre cómo se aplicarán las regulaciones o cómo se interpretarán puede hacer que las cooperativas sean cautelosas en sus operaciones, limitando su capacidad para innovar y expandirse.



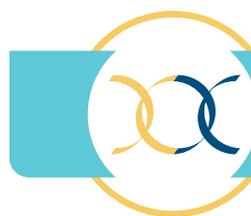
Dificultades en el acceso a recursos: las debilidades en el marco institucional pueden afectar el acceso de las cooperativas a recursos financieros y garantías. Esto puede limitar su capacidad para obtener financiamiento externo o para acceder a servicios de garantía que les permitan expandir sus operaciones y ofrecer más productos y servicios a sus miembros.



Supervisión ineficaz: una supervisión deficiente por parte de la Supersolidaria puede permitir prácticas financieras riesgosas o inadecuadas dentro de las cooperativas de ahorro y crédito. Esto puede aumentar el riesgo de fraude, malversación de fondos o incumplimiento de normativas, lo que a su vez puede afectar la estabilidad financiera de las cooperativas y erosionar la confianza de sus miembros.



Falta de apoyo y desarrollo institucional: la debilidad en el marco institucional puede traducirse en una falta de apoyo y desarrollo institucional para las cooperativas. La falta de programas de capacitación, asistencia técnica y acceso a recursos puede dificultar su capacidad para operar de manera eficiente y cumplir con los estándares requeridos.



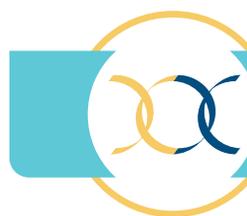


En resumen, la debilidad del marco regulatorio e institucional, incluyendo la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, Supersolidaria y Fogacoop, puede tener un impacto negativo en la operación de las cooperativas de ahorro y crédito al generar incertidumbre, limitar el acceso a recursos financieros, permitir prácticas financieras riesgosas y afectar el desarrollo institucional de estas entidades. Es crucial abordar estas debilidades mediante la mejora de la regulación, la supervisión efectiva y el apoyo institucional para fortalecer el sector solidario y promover su contribución al desarrollo económico y social en Colombia.

8.3. NECESIDAD DE REFORMA DEL MARCO INSTITUCIONAL Y REGULATORIO

Para abordar estas limitaciones y promover un mayor crecimiento en el sector cooperativo, se considera importante llevar a cabo una reforma integral del marco institucional y regulatorio, con un enfoque específico en la Supervisión y en la función de protección de depósitos especializada y flexible. Las siguientes áreas son críticas para esta reforma:

Simplificación y modernización regulatoria: Es necesario simplificar y modernizar el marco regulatorio para reducir la burocracia y eliminar barreras innecesarias que obstaculizan la operación eficiente de las cooperativas de ahorro y crédito. Esto podría incluir la revisión de requisitos de capital según tamaño, expedición de una regulación más simple sobre la gestión de riesgos pero más exigible y controlable, procedimientos de supervisión abreviados y comprensivos que reduzcan los ciclos de supervisión.





-  **Facilitación del acceso a recursos:** se deben implementar medidas para facilitar el acceso de las cooperativas de ahorro y crédito a recursos financieros, como la promoción de esquemas de financiamiento innovadores y colaborativos.
-  **Fortalecimiento de la supervisión:** el Estado debe fortalecer su capacidad de supervisión para garantizar el cumplimiento normativo y la solidez financiera de las cooperativas de ahorro y crédito, al tiempo que se fomenta la transparencia y la rendición de cuentas en el sector.
-  **Un sistema de protección ágil:** debe contarse con un sistema de protección y un esquema de manejo de entidades con debilidad financiera ágil y que responda a las características del sector solidario.
-  **Apoyo institucional y desarrollo de capacidades:** se requiere un mayor apoyo institucional y programas de desarrollo de capacidades dirigidos a las cooperativas de ahorro y crédito, para fortalecer su gobernanza, gestión de riesgos y capacidad para ofrecer servicios financieros innovadores y de calidad. No a cargo del supervisor, pero si del Dansocial.

Una reforma del marco institucional y regulatorio del sector cooperativo, centrada en el mejoramiento de la regulación, supervisión y control y protección de depósitos no necesariamente más sofisticada pero sí más exigible, tiene el potencial de generar una serie de beneficios significativos:





Mayor crecimiento económico: al eliminar las barreras regulatorias y facilitar el acceso a recursos financieros, se fomentará un mayor crecimiento en el sector cooperativo, lo que contribuirá al desarrollo económico y la inclusión financiera.



Mejora de la competitividad: las cooperativas de ahorro y crédito podrán competir en igualdad de condiciones con otras instituciones financieras, ofreciendo una amplia gama de productos y servicios innovadores que satisfagan las necesidades de sus miembros y comunidades.



Fortalecimiento del sector solidario: una reforma efectiva fortalecerá el sector solidario en su conjunto, promoviendo los valores de solidaridad, cooperación y autogestión en la economía colombiana.

Una reforma como la mencionada es fundamental para promover un mayor crecimiento y superar las limitaciones que enfrentan las cooperativas de ahorro y crédito en Colombia. Mediante la simplificación y modernización regulatoria, la facilitación del acceso a recursos, el fortalecimiento de la supervisión y el apoyo institucional, se pueden crear las condiciones necesarias para que las cooperativas prosperen y continúen desempeñando un papel vital en el desarrollo económico y social del país.





Esta reforma también debe abordar el asunto de aquellas entidades que realizan intermediación solo con asociados y cuyos tipos de ahorro no son considerados como depósitos del público, que por su número, tamaño y actividad podrían generar riesgo de contagio al producirse una quiebra, como serían las cooperativas de aporte y crédito, los fondos de empleados y las mutuales. En este momento al estar vigilados por una área no especializada en intermediación financiera, tienen un vacío importante en la garantía de los recursos confiados por sus asociados, ya que su actividad no tiene la supervisión especializada que requiere su tipo de negocio.

En este contexto, la actualización de la Ley 454 es fundamental para fortalecer el marco regulatorio y dotar al sector solidario de herramientas efectivas para enfrentar los desafíos actuales. Esto implica la revisión de las disposiciones existentes para hacerlas más flexibles y adaptables, así como la incorporación de nuevos mecanismos de supervisión y regulación que garanticen la estabilidad y el crecimiento sostenible del sector.

8.4. ACCIONES DESDE EL SECTOR COOPERATIVO

8.4.1. INTRODUCCIÓN

Antes de entrar en la parte de derecho público y ajuste de la acción del Estado, es necesario reiterar y puntualizar que el primer responsable por una actividad sana de intermediación financiera por parte de las cooperativas es el mismo sector.





En Colombia la autodisciplina promovida desde asociaciones, federaciones o confederaciones es inexistente.

La acción del Estado ha demostrado a lo largo de todo el mundo ser insuficiente para garantizar un adecuado manejo de entidades financieras cooperativas, los modelos de cooperativismo financiero que funcionan bien alrededor del mundo y que son relevantes, han logrado mantener la disciplina y bajo nivel de quiebras gracias a la colaboración armónica de supervisores e instancias superiores del sector.

Debilidades siempre existirán, porque la debilidad de los derechos de propiedad y los malos incentivos no desaparecerán del sector, y, por tanto, la regulación, supervisión y control del sector será siempre compleja, y al no existir el respaldo de capital de última instancia de grandes inversionistas el riesgo es alto.

El sector cooperativo financiero en Colombia con independencia de lo que haga o no haga el Estado debe organizar una instancia autónoma y con el respaldo de todo el sector, de autodisciplina, que realice un monitoreo de las cooperativas financieras, las cooperativas de ahorro y crédito, las cooperativas con sección de ahorro y crédito, los fondos de empleados y los fondos mutuales.

Tal instancia debe tener un comité superior de disciplina, que en forma clara y contundente exprese las preocupaciones respecto al manejo de las entidades y los riesgos detectados por medio de un modelo sofisticado de monitoreo y control.



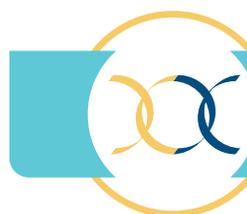


Este comité podrá exigir que las entidades contraten auditorías externas cuando lo crean conveniente para diagnosticar el estado de las entidades. Es entendido que bajo las normas actuales del sector las cooperativas llamadas a mejorar podrán rehusarse a seguir las instrucciones de comité, pero si en este compromiso están todos, como los bancos y aseguradoras cooperativas, acciones de restricción de negocios y relaciones comerciales pueden operar como mecanismos de sanción social a los díscolos.

8.4.2. LA AUTORREGULACIÓN EN EL SECTOR SOLIDARIO FINANCIERO DE COLOMBIA: PROMOVRIENDO LA TRANSPARENCIA Y LA RESPONSABILIDAD

ALCANCE DEL CONCEPTO DE REGULACIÓN

El concepto de autorregulación en la actividad de intermediación financiera se refiere a la capacidad y responsabilidad que tienen las instituciones financieras de regularse a sí mismas dentro de un marco establecido por las autoridades regulatorias. En este sentido, la autorregulación implica que las propias instituciones financieras establezcan normas, prácticas y procedimientos internos que promuevan la transparencia, la ética, la solidez financiera y el cumplimiento de las regulaciones, con el objetivo de proteger los intereses de los clientes, mantener la estabilidad del sistema financiero y promover la confianza del público.





El alcance de la autorregulación en la actividad de intermediación financiera incluye diversos aspectos, a ser monitoreados por la autorregulación:



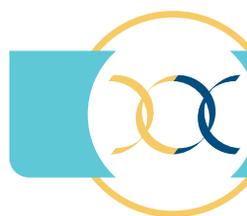
Gobierno corporativo: las instituciones financieras deben establecer estructuras de gobierno corporativo sólidas que promuevan la rendición de cuentas, la transparencia y la eficacia en la toma de decisiones. Esto implica la creación de consejos de administración independientes, comités de auditoría y mecanismos de supervisión interna para garantizar el cumplimiento de las normativas y la gestión adecuada de riesgos.



Gestión de riesgos: las instituciones financieras deben implementar políticas y procedimientos robustos para la gestión de riesgos, incluyendo riesgos crediticios, de mercado, operativos y de cumplimiento. Esto implica la evaluación y monitoreo continuo de los riesgos, el establecimiento de límites de exposición y la adopción de medidas correctivas cuando sea necesario.



Protección al consumidor: las instituciones financieras deben establecer prácticas y políticas que protejan los derechos e intereses de los clientes. Esto incluye la divulgación clara y transparente de información sobre productos y servicios financieros, la prevención del fraude y el abuso, y el tratamiento justo y equitativo de los clientes en todas las interacciones.





Lucha contra el lavado de dinero y financiamiento del terrorismo (LA/FT):

las instituciones financieras deben implementar controles y procedimientos para prevenir y detectar actividades ilícitas relacionadas con el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Esto implica la debida diligencia en la identificación y monitoreo de clientes, así como la reportación de transacciones sospechosas a las autoridades competentes.

D

Ética y conducta profesional: las instituciones financieras deben promover una cultura organizacional basada en valores éticos y conductas profesionales responsables. Esto implica la capacitación y sensibilización del personal en temas éticos y de cumplimiento, así como la implementación de mecanismos de denuncia para reportar conductas indebidas.

E

Según lo enunciado, el alcance del concepto de autorregulación en la actividad de intermediación financiera abarca diversos aspectos relacionados con el gobierno corporativo, la gestión de riesgos, la protección al consumidor, la prevención del lavado de dinero y la ética profesional. La autorregulación es fundamental para promover la integridad y estabilidad del sistema financiero, así como para fortalecer la confianza del público en las instituciones financieras.

LA AUTORREGULACIÓN EN EL SECTOR SOLIDARIO





En Colombia, el sector solidario desempeña un papel crucial en la promoción del desarrollo económico y social del país. Dentro de este sector, las entidades financieras solidarias, como las cooperativas de ahorro y crédito, fondos de empleados y las asociaciones mutualistas, tienen la responsabilidad de brindar servicios financieros a sus miembros de manera ética, transparente y responsable.

En este contexto, la autorregulación emerge como una herramienta importante para promover la integridad y la solidez del sector solidario financiero. En este punto se explora el concepto de autorregulación aplicado al sector solidario con actividad de intermediación financiera, sus beneficios, desafíos y el papel que desempeña en el fortalecimiento del sector.

La autorregulación en el sector solidario financiero se refiere a la capacidad de las propias entidades solidarias de establecer normas, principios y prácticas internas que regulen su conducta y la de sus miembros, además, de garantizar su cumplimiento. Como se mencionó arriba, estas normas pueden abarcar aspectos como el gobierno corporativo, la gestión de riesgos, el cumplimiento normativo, la ética y la conducta empresarial.

BENEFICIOS DE LA AUTORREGULACIÓN





A Fomento de la transparencia: la autorregulación promueve la transparencia al exigir a las entidades solidarias que divulguen información clara y precisa sobre sus operaciones financieras, gobernanza y desempeño.

B Mejora de la gestión de riesgos: las entidades solidarias pueden establecer políticas y procedimientos internos para identificar, medir, monitorear y mitigar los riesgos a los que están expuestas, lo que contribuye a fortalecer su solidez financiera.

C Promoción de la ética y la responsabilidad: la autorregulación fomenta una cultura organizacional basada en valores éticos y en el respeto hacia los clientes, los empleados y otros stakeholders, lo que ayuda a prevenir prácticas comerciales abusivas o irresponsables.

DESAFÍOS DE LA AUTORREGULACIÓN

A Limitaciones en el tamaño y disponibilidad de recursos: algunas entidades solidarias pueden enfrentar limitaciones en términos de su tamaño y disponibilidad de recursos para implementar eficazmente medidas de autorregulación, lo que puede dificultar su cumplimiento y efectividad.

B Necesidad de supervisión externa: aunque la autorregulación es importante, también es necesario contar con supervisión externa por parte de las autoridades regulatorias para garantizar el cumplimiento de las normas y proteger el interés público.





Las autoridades regulatorias y de supervisión, como la Superintendencia Financiera de Colombia, desempeñan un papel fundamental en apoyar y supervisar los esfuerzos de autorregulación en el sector solidario financiero. Estas entidades pueden proporcionar orientación, capacitación y supervisión para fortalecer las prácticas de autorregulación y asegurar el cumplimiento de las normativas.

En conclusión, la autorregulación en el sector solidario con actividad financiera puede llegar a ser una herramienta importante para promover la transparencia, la responsabilidad y la solidez del sector. Si se implementa de manera efectiva, la autorregulación puede contribuir significativamente al fortalecimiento y desarrollo sostenible del sector solidario, beneficiando tanto a las entidades solidarias como a sus miembros y a la sociedad en general. Sin embargo, es importante reconocer los desafíos y limitaciones asociados con la autorregulación y trabajar en colaboración con las autoridades regulatorias para superarlos y garantizar un entorno financiero sólido y ético.

8.4.3. ALCANCE Y FORMA DE ORGANISMO DE AUTORREGULACIÓN





La creación de una entidad de autorregulación en el sector solidario con prestigio y capacidad para hacer cumplir la disciplina entre sus afiliados es una necesidad fundamental para garantizar la integridad y la transparencia en el funcionamiento de estas organizaciones. Esta entidad tendría la responsabilidad de promover el cumplimiento normativo y ético dentro del sector, así como de resolver conflictos y hacer cumplir las sanciones correspondientes en caso de violaciones a las normativas establecidas.

A continuación, se detallan los aspectos clave que respaldan la necesidad de esta entidad de autorregulación:

Promoción de la ética y el cumplimiento normativo: una entidad de autorregulación tendría la tarea de promover una cultura de ética empresarial y cumplimiento normativo entre sus afiliados. Esto implica la difusión de estándares éticos y normativas internas que regulen el comportamiento de las organizaciones solidarias, así como la sensibilización sobre la importancia de respetar las leyes y regulaciones aplicables.

Monitoreo financiero y de riesgos: Tendría un área que mediante el uso de herramientas automatizadas basadas en estadística realizaría un seguimiento a la situación financiera global de la entidad, a la totalidad de la cartera y de las captaciones, bajo criterios de solvencia dinámica. Emitiendo alarmas y determinando la necesidad de que la entidad se someta a auditorías externas más profundas.





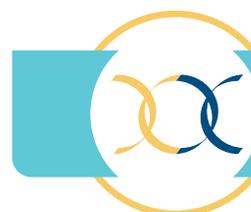
Función de cumplimiento y disciplina: se conformaría un comité de disciplina para el sector con miembros independiente con reconocida trayectoria en supervisión y auditoría, quienes serían los encargados de hacer realidad las acciones de control efectivo mediante recomendaciones, y los que solicitarían la ejecución de auditorías externas.

Otros aspectos que el mecanismo de autorregulación fortalecería y promovería serían:

Prevención de conflictos y litigios: la existencia de un mecanismo de autorregulación podría ayudar a prevenir conflictos y litigios entre las organizaciones solidarias y sus asociados, así como entre estas organizaciones y otros actores del sector. Al establecer mecanismos efectivos de resolución de conflictos, se pueden evitar disputas prolongadas y costosas que afecten la reputación y la estabilidad del sector.

Fomento de la confianza y credibilidad: una entidad de autorregulación con prestigio y capacidad para hacer cumplir la disciplina contribuiría a fortalecer la confianza y la credibilidad en el sector solidario. Al demostrar un compromiso serio con el cumplimiento normativo y la transparencia, se pueden generar mayores niveles de confianza entre los asociados, inversionistas, reguladores y el público en general.

Establecimiento de precedentes en materia de disciplina: la entidad de autorregulación tendría la capacidad de emitir fallos y sanciones que establezcan precedentes en materia de disciplina y cumplimiento normativo. Estos fallos servirían como ejemplos claros de las consecuencias de violar las normas y podrían disuadir a otras organizaciones de cometer infracciones similares en el futuro.



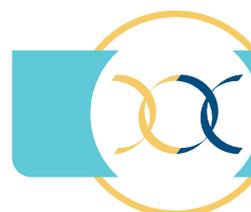


Fortalecimiento del estado de derecho y la gobernanza: Una entidad de autorregulación contribuiría al fortalecimiento del estado de derecho y la gobernanza corporativa en el sector solidario. Al asegurar que las organizaciones cumplan con las leyes y regulaciones vigentes, se promueve un ambiente empresarial justo, transparente y respetuoso de los derechos de los asociados y otros interesados.

Es importante destacar que la autorregulación tiene un alcance limitado y un carácter de autodisciplina. Esto significa que la entidad de autorregulación actuaría en beneficio del sector y sus asociados, pero no reemplazaría la supervisión y regulación estatal por parte de entidades como la Superfinanciera u otras autoridades competentes.

En resumen, la creación de una entidad de autorregulación en el sector solidario con prestigio y capacidad para hacer cumplir la disciplina sería esencial para promover una cultura de ética empresarial, prevenir conflictos y litigios, fomentar la confianza y credibilidad, establecer precedentes en materia de disciplina y cumplimiento normativo, fortalecer el estado de derecho y la gobernanza corporativa, y mejorar la transparencia y la integridad en el funcionamiento del sector.

LA IMPORTANCIA DE PROTEGER A LOS FUNCIONARIOS DE LOS ORGANISMOS DE SUPERVISIÓN Y AUTORREGULACIÓN





Teniendo en cuenta los aspectos mencionados, vale la pena señalar que las decisiones adoptadas por los funcionarios de estos organismos pueden enfrentar desafíos y riesgos, lo que subraya la importancia de garantizar su protección. Este punto subraya la importancia de proteger a los funcionarios de los organismos de autorregulación y las razones por las cuales esta protección es fundamental para el buen funcionamiento de estos organismos y para el sistema económico en su conjunto.

Seguridad jurídica y estabilidad institucional: la protección de los funcionarios de los organismos de autorregulación es esencial para garantizar la seguridad jurídica y la estabilidad institucional. Los funcionarios deben poder tomar decisiones imparciales y basadas en la ley sin temor a represalias o intimidación, lo que garantiza la credibilidad y la efectividad de las decisiones adoptadas por estos organismos.

Promoción de la independencia y la autonomía: la protección de los funcionarios de los organismos de autorregulación promueve su independencia y autonomía en el ejercicio de sus funciones. Esta independencia es crucial para garantizar que los funcionarios puedan actuar de manera objetiva y sin interferencia externa, lo que fortalece la integridad y la efectividad de los procesos de autorregulación.

Fomento de la confianza y credibilidad: la protección de los funcionarios de los organismos de autorregulación es fundamental para fomentar la confianza y la credibilidad en estos organismos. Cuando los funcionarios se sienten seguros y protegidos en el ejercicio de sus funciones, es más probable que actúen de manera ética y responsable, lo que fortalece la confianza del público y de los participantes del mercado en el proceso de autorregulación.





Prevención de conflictos de interés y corrupción: la protección de los funcionarios de los organismos de autorregulación ayuda a prevenir conflictos de interés y actos de corrupción. Cuando los funcionarios no están sujetos a presiones indebidas o a amenazas, están en una mejor posición para resistir la influencia indebida y tomar decisiones que beneficien al interés público y al bienestar general.

La protección de los funcionarios de los organismos de autorregulación es fundamental para garantizar la efectividad, la integridad y la credibilidad de estos organismos. Al proporcionar seguridad jurídica, promover la independencia y la autonomía, fomentar la confianza y la credibilidad, y prevenir conflictos de interés y corrupción, la protección de los funcionarios contribuye al buen funcionamiento del proceso de autorregulación y al fortalecimiento del sistema económico en su conjunto. Por lo tanto, es crucial que se adopten medidas adecuadas para proteger a los funcionarios de los organismos de autorregulación y asegurar que puedan desempeñar sus funciones de manera efectiva y sin temor a represalias.

Una vez, claramente expresado el compromiso del sector cooperativo con la autodisciplina y la promoción de las buenas prácticas, podemos entrar a proponer como sector el ajuste del marco institucional público para la regulación, supervisión y control de las cooperativas.

8.5. ALTERNATIVAS DE REFORMA PROFUNDA





Ya se ha argumentado lo suficiente sobre las fallas de la supervisión y la protección de depósitos, además, de la urgencia de ajustes regulatorios, en este aparte tenemos dos propuestas a evaluar para ajustar las áreas en comento, que creemos de la mayor urgencia.

Es una propuesta preliminar de reforma que requerirá de desarrollos ulteriores y una profundización de los análisis.

La primera propuesta, que más se ajusta los estándares internacionales en la materia, es la incorporación de la Superintendencia de Economía Solidaria en lo relativo a la supervisión de la intermediación financiera en la Superintendencia Financiera y la incorporación de FOGACOOOP en FOGAFIN.

Una segunda, menos optima, es la creación de un instituto de disciplina y estabilización del sector, fusionando a FOGACOOOP con la Superintendencia de Economía Solidaria, encargado exclusivamente de la vigilancia directa de cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas financiera, y mediante supervisión auxiliar de las cooperativas de aporte y crédito, los fondos de empleados y los fondos mutuales.

8.5.1. FUSIÓN ENTRE SUPERVISORES Y FONDOS DE SEGURO DE DEPÓSITOS

8.5.1.1. UN SOLO FONDO DE GARANTÍAS PARA TODO EL SISTEMA





La incorporación del Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas (Fogacoop) al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin) es un tema que ha generado un intenso debate en los círculos financieros y cooperativos del país desde hace años. Esta propuesta busca integrar dos entidades que tienen como objetivo principal la protección de los depósitos y la estabilidad del sistema financiero, pero que actualmente operan de manera independiente. En este concepto, se analizarán los posibles beneficios y desafíos de esta fusión, así como las implicaciones que podría tener para el sistema financiero y cooperativo de Colombia.

Beneficios Potenciales de la Fusión:

A

Mayor eficiencia operativa: la fusión del Fogacoop y el Fogafin podría conducir a una mayor eficiencia operativa al eliminar la duplicación de funciones administrativas y de monitoreo. Esto podría traducirse en una reducción de costos y una asignación más efectiva de los recursos.

B

Sinergias en la gestión de riesgos: al integrar los conocimientos y experiencias de ambas entidades en la gestión de riesgos financieros, la nueva entidad fusionada podría desarrollar estrategias más sólidas para identificar y mitigar los riesgos que enfrenta el sistema financiero y cooperativo.

C

Profesionalidad: el manejo de la protección de depósitos y la gestión de entidades con debilidad financiera son actividades altamente especializadas y es complicado proveer el número de profesionales requerido para operar dos fondos, además, el más débil será siempre presa fácil de la politiquería y clientelismo. Al incorporar Fogacoop a Fogafin, este último con una Junta Directiva de mayor peso, protegerá al sector solidario de la injerencia de la política en la protección de sus depositantes.





Desafíos y Consideraciones:



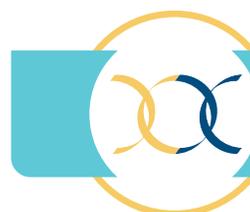
Diferencias en la naturaleza de las entidades: el Fogacoop y el Fogafin tienen ámbitos de operación diferentes, lo que podría dificultar su integración. Mientras que el Fogacoop se enfoca en las cooperativas, el Fogafin abarca una gama más amplia de instituciones financieras. La fusión requeriría un cuidadoso diseño institucional para garantizar que se mantenga un enfoque adecuado en la protección de los distintos tipos de depositantes.



Conflictos de intereses: la fusión podría plantear conflictos de intereses entre los distintos actores del sistema financiero y cooperativo. Por ejemplo, las cooperativas podrían temer que sus intereses sean subordinados a los de las instituciones financieras más grandes, o viceversa. Es crucial abordar estos conflictos de manera transparente y equitativa para garantizar la confianza de todos los participantes.



Necesidad de un marco regulatorio robusto: la fusión del Fogacoop y el Fogafin requeriría un marco regulatorio sólido que garantice la independencia y la transparencia de la nueva entidad fusionada. Esto incluiría mecanismos de supervisión efectivos, así como disposiciones claras para la asignación de recursos y la toma de decisiones.





Una posible fusión de este par de entidades es una propuesta que ofrece tanto oportunidades como desafíos significativos. Si se lleva a cabo de manera cuidadosa y estratégica, podría resultar en una mayor eficiencia operativa, una mejor protección de los depósitos y una mayor estabilidad en el sistema financiero y cooperativo del país. Sin embargo, es crucial abordar los desafíos identificados y diseñar un marco regulatorio sólido que garantice la equidad, la transparencia y la independencia de la nueva entidad fusionada. En última instancia, la fusión de estas entidades debería centrarse en promover el interés público y fortalecer la confianza en el sistema financiero y cooperativo de Colombia.

8.5.1.2. FUSIÓN DE LLA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA Y LA SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

En la búsqueda de fortalecer el sector cooperativo en Colombia, se plantea la posibilidad de fusionar la Superintendencia de Economía Solidaria y la Superintendencia Financiera de Colombia. Esta propuesta, aunque ambiciosa, podría representar una oportunidad para promover la solidez, transparencia y eficiencia en las organizaciones cooperativas financieras del país. En este punto, se exploran los posibles beneficios y desafíos de esta fusión, así como sus implicaciones para el fortalecimiento del sector cooperativo.





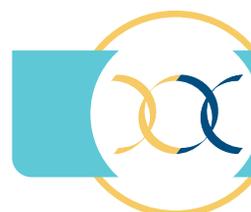
Beneficios Potenciales de la Fusión:

A **Coordinación y sinergias:** la fusión de ambas superintendencias podría promover una mayor coordinación y sinergia en la supervisión y regulación del sector cooperativo financiero, al concentrar los dos tipos de entidades relevantes en la intermediación solidaria, cooperativas financieras y cooperativas de ahorro y crédito, bajo una sola autoridad. Al consolidar funciones y recursos, se podría optimizar la supervisión y garantizar una aplicación más efectiva de las políticas regulatorias.

B **Mayor especialización:** la fusión podría permitir una mayor especialización de los equipos de supervisión, con expertos dedicados específicamente al sector cooperativo. Esto podría conducir a una supervisión más eficaz y adaptada a las necesidades particulares de las cooperativas, promoviendo su desarrollo y fortalecimiento.

C **Consistencia regulatoria:** una entidad regulatoria unificada podría establecer normativas y estándares consistentes para todas las organizaciones cooperativas, lo que facilitaría el cumplimiento de las obligaciones regulatorias y promovería la igualdad de condiciones entre las diferentes entidades. Un aspecto esencial de la regulación y supervisión es proveer una cancha nivelada para la competencia en el sistema financiero.

D **Fomento de las buenas prácticas:** la fusión podría promover el desarrollo de buenas prácticas de gobierno corporativo, gestión de riesgos, transparencia y responsabilidad social en las cooperativas de ahorro y crédito, un poco descuidadas en la supervisión. Una supervisión más sólida y especializada podría incentivar a las cooperativas a adoptar estándares más elevados de desempeño.





Desafíos y consideraciones:

A **Diferencias en la naturaleza de las entidades:** las cooperativas y las instituciones financieras tienen características y necesidades diferentes, lo que podría dificultar su supervisión y regulación conjunta, aunque ya la Superfinanciera supervisa entidades cooperativas. Es importante diseñar un enfoque regulatorio que reconozca y aborde estas diferencias de manera adecuada.

B **Independencia y autonomía:** es crucial garantizar la independencia y autonomía de la entidad resultante de la fusión, para evitar influencias políticas o económicas que puedan comprometer su capacidad de supervisión y regulación imparcial. La Superintendencia Financiera de Colombia tiene ya una larga tradición de independencia de la influencia política.

C **Participación de las cooperativas:** es fundamental involucrar a las cooperativas en el proceso de fusión y en la definición de las políticas regulatorias. La participación activa de las instituciones interesadas garantizará que las decisiones tomadas sean inclusivas y representativas de los intereses del sector cooperativo.





De acuerdo con lo anterior, una posible fusión entre la Superintendencia de Economía Solidaria y la Superintendencia Financiera de Colombia representa una oportunidad para fortalecer las organizaciones cooperativas en el país. Si se lleva a cabo de manera cuidadosa y estratégica, podría promover una supervisión más eficiente, consistente y especializada, así como el desarrollo de buenas prácticas y la promoción del crecimiento sostenible del sector cooperativo. Sin embargo, es crucial abordar los desafíos identificados y diseñar un marco regulatorio que garantice la independencia, transparencia y participación de las partes interesadas en el proceso de fusión. En última instancia, la fusión de las superintendencias podría contribuir a consolidar un entorno regulatorio propicio para el fortalecimiento y desarrollo del sector cooperativo en Colombia.

8.5.2. FUSIÓN ENTRE LA SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA SOLIDARIA Y FOGACOOOP

Otra posibilidad es preservar una institucionalidad particular y exclusiva para el sector solidario, creando un solo instituto con mayor fortaleza, independencia y jerarquía institucional real de la que hoy tienen Fogacoop y la Superintendencia de Economía Solidaria, esto implicaría trasladar la vigilancia de las cooperativas financieras de la Superintendencia Financiera de Colombia a este instituto.

Este organismo nacería de la fusión entre la Superintendencia de la Economía Solidaria (Supersolidaria) y el Fondo de Garantías del Sector Solidario (Fogacoop) y podría ofrecer varias ventajas y beneficios potenciales, pero también conlleva desafíos significativos que deben abordarse adecuadamente.





Una aclaración importante en esta propuesta es que este organismo estaría especializado solo en las actividades de intermediación financiera de cooperativas de ahorro y crédito y cooperativas financieras, como objetivo principal. Habría que evaluar en este caso la posibilidad de que cooperativas de aporte y crédito y fondos de empleados estuviesen bajo la tutela de este organismo, sin seguro de depósitos por no ser sujetos de esta figura, y bajo un esquema de autorregulación.

La actividad no financiera sería sólo vigilada en el caso de grandes entidades en la Superintendencia de sociedades.

A continuación, se destacan algunas ventajas de esta fusión, así como los desafíos que implica:

Ventajas de la Fusión:

A **Simplificación administrativa:** al fusionar dos entidades regulatorias en una sola, se podría lograr una mayor eficiencia y simplificación administrativa. Esto podría reducir la duplicación de funciones, los costos operativos y mejorar la coordinación entre las áreas de supervisión y garantía del sector solidario.

B **Mayor coherencia y consistencia:** una entidad unificada podría establecer políticas y procedimientos más coherentes y consistentes en términos de supervisión y garantía dentro del sector solidario. Esto podría mejorar la claridad regulatoria y reducir la incertidumbre para las cooperativas y otras entidades solidarias.





Mejora en la supervisión integral: la fusión podría permitir una supervisión más integral del sector solidario al combinar las funciones de supervisión y garantía en una sola entidad. Esto podría facilitar la identificación y gestión de riesgos dentro del sector, promoviendo así una mayor estabilidad y solidez financiera. Además, hay que tener en cuenta aquí que Fogacoop cuenta con mayor capacidad técnica en la identificación de riesgos de entidades que la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Mayor capacidad técnica y recursos: una entidad fusionada podría tener una mayor capacidad técnica y recursos para llevar a cabo sus funciones regulatorias. Esto podría permitir una supervisión más efectiva y una prestación más eficiente de servicios de garantía para las cooperativas y otras entidades solidarias.

Fortalecimiento de la coordinación interinstitucional: la fusión podría promover una mayor coordinación y colaboración entre las diferentes entidades del gobierno y del sector solidario. Esto podría facilitar el intercambio de información, la armonización de políticas y la implementación de medidas más efectivas para fortalecer el sector.

Jerarquía institucional: la fusión sería una oportunidad de generar una gobernabilidad robusta para las actividades de supervisión y garantía de depósitos, ahora con poca atención de las altas instancias gubernamentales, al crearse una Junta Directiva para este organismo con la asistencia obligatoria de al menos viceministros. Esta mayor atención se facilitaría al sólo deberse gestionar una sola entidad.





Desafíos de la Fusión:

A

Integración organizativa y cultural: la fusión de dos entidades puede enfrentar desafíos significativos en términos de integración organizativa y cultural. Esto podría incluir la consolidación de equipos, la definición de roles y responsabilidades, y la gestión de posibles conflictos internos.

B

Armonización de regulaciones y procedimientos: la fusión requeriría la armonización de regulaciones y procedimientos entre las dos entidades, lo que puede ser un proceso complejo y prolongado. Esto podría requerir la revisión y actualización de marcos normativos y la capacitación del personal en nuevos procedimientos.

C

Gestión del cambio: la fusión implicaría cambios significativos en la estructura y operación de las entidades involucradas, lo que podría generar resistencia y preocupación entre el personal y las partes interesadas. La gestión efectiva del cambio sería crucial para garantizar una transición fluida y exitosa.

D

Garantizar la independencia y autonomía: es fundamental garantizar que la entidad fusionada mantenga su independencia y autonomía en el ejercicio de sus funciones regulatorias. Esto requeriría salvaguardas adecuadas para prevenir la interferencia política y garantizar la imparcialidad en la toma de decisiones.

E

Conflicto entre la supervisión y la protección de depósitos: el unir estas dos actividades tiene el riesgo referente a que las fallas de supervisión se intenten cubrir con salvamentos o apoyos con base en las reservas de seguro de depósitos, para lo cual habría que prever los mecanismos para morigerar tal riesgo en la gobernabilidad de la entidad.





La fusión entre la Supersolidaria y el Fogacoop podría ofrecer varias ventajas importantes para el sector solidario en términos de simplificación administrativa, mejora en la supervisión integral y fortalecimiento de la coordinación interinstitucional. Sin embargo, también conlleva desafíos significativos que deben abordarse cuidadosamente para garantizar una transición exitosa y la eficacia continua en la regulación y supervisión del sector solidario.

Por otro lado, el gobierno corporativo de la entidad resultante de la fusión entre la Superintendencia de la Economía Solidaria (Supersolidaria) y el Fondo de Garantías del Sector Solidario (Fogacoop) es fundamental para garantizar una supervisión efectiva y una gestión prudente de los recursos en el sector solidario. Este gobierno corporativo debería establecerse de manera que refleje los principios de transparencia, rendición de cuentas, independencia y eficacia en la toma de decisiones. Aquí se propone un esquema básico para el gobierno corporativo de la entidad fusionada:

Junta Directiva: La Junta Directiva sería el órgano máximo de gobierno de la entidad y estaría encargada de establecer las políticas generales y estratégicas. Esta junta estaría conformada por miembros del primer nivel del gobierno nacional, como ministros o viceministros, que aporten la fortaleza y el prestigio necesario para cumplir con los objetivos de la entidad. La junta directiva sería responsable de la toma de decisiones importantes, como la aprobación de presupuestos, planes estratégicos y políticas regulatorias.

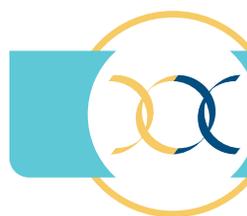




Comité de Supervisión: este comité estaría encargado de determinar las directrices de supervisión para el sector solidario. Estaría compuesto por expertos en supervisión financiera y económica, así como representantes del sector solidario, quienes proporcionarían conocimientos especializados sobre las necesidades y desafíos específicos del sector. El Comité de Supervisión establecería los criterios y estándares para la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito, asegurando su solidez y cumplimiento normativo.

Comité de Apoyo de Liquidez y Salvamento: este comité tendría la responsabilidad de establecer procedimientos y mecanismos de apoyo de liquidez y salvamento para las cooperativas en situaciones de crisis financiera. Estaría compuesto por expertos en gestión de riesgos, economía y finanzas, así como representantes del sector solidario. Este comité desarrollaría planes de contingencia y estrategias de intervención para garantizar la estabilidad y la continuidad operativa de las cooperativas en caso de dificultades financieras.

Es importante que todos los miembros de estos órganos de gobierno actúen de manera independiente y profesional, sin influencias indebidas externas o conflictos de interés. Además, se deben establecer mecanismos claros de rendición de cuentas y transparencia para garantizar la integridad y la eficacia del gobierno corporativo de la entidad fusionada.





El gobierno corporativo de la entidad resultante de la fusión entre Supersolidaria y Fogacoop debe ser robusto, transparente y eficaz, con una Junta Directiva compuesta por funcionarios de alto nivel del gobierno nacional (viceministros y directores de organismos), un Comité de Supervisión experto en supervisión financiera y un Comité de Apoyo de Liquidez y Salvamento con experiencia en gestión de riesgos. Esta estructura garantizará una supervisión efectiva y una gestión prudente de los recursos en el sector solidario, promoviendo su estabilidad y desarrollo sostenible.

8.6. ACLARACIÓN Y OTROS TEMAS RELEVANTES

Si bien es cierto que este documento nace de una amplia experiencia de la firma y los consultores diseñando e implementando regulaciones prudenciales y sistemas de supervisión para bancos, aseguradoras, microfinancieras, intermediarios del mercado de valores y cooperativas a lo largo de Latinoamérica, es necesario aclarar que es una propuesta preliminar, un documento para iniciar una discusión profunda sobre temas de la mayor relevancia para el sector cooperativo financiero y el sistema financiero del país.

Es necesario puntualizar que su origen está en una creciente preocupación por parte de las cooperativas financieras en el futuro del sector y se enfoca en el subsector de estas y las cooperativas de ahorro y crédito, pero, como claramente hemos mencionado, los subsectores de las cooperativas de aporte y crédito, los fondos de empleados y los fondos mutuales requieren un capítulo especial en las reformas que deben acometerse.





Estos son organismos que trabajan en negocios de alta incertidumbre y riesgo, en el caso de las mutuales de ciclo inverso, en muchos casos, sus asociados se perciben como clientes, resultando en la práctica en la administración de recursos de terceros, y en todos los casos con riesgos inherentes de la actividad financiera, riesgos de calce de tasas, de liquidez, de crédito y contraparte, riesgos de mercado, de insuficiencia de primas y reservas técnicas, de desviaciones de valores esperados de atención de prestaciones, entre otros.

Por tanto, la estabilidad de estas entidades requiere de una regulación prudencial acorde a su tipo de negocio, dado el alto riesgo moral de su actividad, de una supervisión basada en riesgos muy especializada, pero, sin embargo, su situación especial de administrar de manera clara los recursos de sus dueños, supone un diseño complicado, que no podría pasar por esquemas de seguros de depósitos o apoyos de liquidez de un banco central, previstos para entidades que de manera clara realizan intermediación financiera y con un definido interés asegurable implícito en el tipo de derechos de propiedad de estas entidades, que es lo que puede fundamentar un seguros de depósitos.



9. BIBLIOGRAFÍA



MILGROM, Robert y J. ROBERT. Economics, organization and management. Prentice Hall, Inc. New Jersey. 1992.

SHENG, Andrew. The Art of Bank Restructuring: Issues and Techniques. Financial systems and Development in Africa. The International Bank for Reconstruction and Development-THE WORLD BANK, Washington USA, 1991.

KAUFMAN, George. Designing an efficient and incentive compatible government provided Deposit Insurance program for developing and transitional economies. Review of Pacific Basin Financial Markets and Policies.

Rodrigo Coelho, José Ángelo Mazzillo, Jean-Philippe Svoronos y Taohua Yu, Regulation and supervision of financial cooperatives, Financial Stability Institute of Bank for International Settlements (BIS), FSI Insights on policy implementation No 15, January 2019. <https://www.bis.org/fsi/publ/insights15.pdf>

BRAENDLE, Udo. Theories of the firm, University of Manchester, School of Law.

ROMERO MATUTE, Blanca, EL REASEGURO, Asociación Internacional de Derecho de Seguros, Pontificia Universidad Javeriana, 2001.

GACETA DEL CONGRESO, Senado y Cámara de Representantes, Número 344, 26 de agosto de 1996.

GACETA DEL CONGRESO, Senado y Cámara de Representantes, Número 584, 10 de diciembre de 1996.

GACETA DEL CONGRESO, Senado y Cámara de Representantes, Número 382, 18 de septiembre de 1997.

GACETA DEL CONGRESO, Senado y Cámara de Representantes, Número 75, 21 de mayo de 1998.

GACETA DEL CONGRESO, Senado y Cámara de Representantes, Número 80, 22 de mayo de 1998.

