

PROPUESTA PARA OPTIMIZAR LOS ESQUEMAS DE SUPERVISIÓN Y REGULACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DEL SECTOR DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA QUE PRESTAN SERVICIOS FINANCIEROS

Tabla de Contenido

- 1 Introducción**
- 2 Reorganización de la arquitectura del sector cooperativo que presta servicios financieros, en línea con estándares internacionales**
- 3 Limitaciones que afectan al sector cooperativo según el documento CONPES**
- 4 Propuesta de esquema regulatorio y de supervisión basados en las mejores prácticas nacionales e internacionales y el diagnóstico realizado en la consultoría**
- 5 Impacto en tiempo y recursos de la implementación de las recomendaciones del presente documento**

1. Introducción

El documento CONPES 3639 de 2010 plantea siete líneas estratégicas¹ que constituyen la base para el desarrollo de las propuestas que se plantean en la presente consultoría, las cuales están encaminadas a la reorganización del sector cooperativo dedicado a la actividad financiera. Con ello se busca resolver los problemas derivados tanto de las inquietudes expuestas por el sector cooperativo, como de las limitaciones estructurales y operativas que afectan a las entidades cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales y su respectiva regulación y supervisión por parte de la SES.

El presente documento constituye el entregable 4 del contrato 2012075 “Propuesta para optimizar los esquemas de supervisión y regulación de las organizaciones del sector de la economía solidaria que prestan servicios financieros”. A continuación se proponen una serie de medidas de regulación y supervisión para el sector de economía solidaria que presta servicios financieros, e igualmente se recomienda un cambio en la arquitectura del sistema para limitar el tipo de licencias con posibilidad de ofrecer servicios financieros en un contexto solidario.

2. Reorganización de la arquitectura del sector cooperativo que presta servicios financieros, en línea con estándares internacionales

A través del desarrollo de la presente consultoría y en particular, en el documento correspondiente al *DIAGNÓSTICO DE LAS ENTIDADES DEL SECTOR DE ECONOMÍA SOLIDARIA QUE REALIZAN ACTIVIDADES DE INTERMEDIACIÓN FINANCIERA*, se ha expuesto que las organizaciones de la economía solidaria que prestan servicios financieros pueden ser clasificadas en cuatro

¹ Las líneas estratégicas contempladas en el documento CONPES son: 1) regulación para el desarrollo empresarial, 2) ajuste institucional del sector para el desarrollo empresarial, 3) simplificación y racionalización de los trámites para el registro y la supervisión de la forma solidaria, 4) prevención del uso inadecuado de las cooperativas y precooperativas de Trabajo Asociado – CTA’s y PCTA’s, 5) optimización de los esquemas de regulación y supervisión para la prestación de servicios financieros, 6) facilitación para el acceso a instrumentos de fomento, y 7) fortalecimiento del suministro de información y estadísticas del sector.

grupos, cada uno de los cuales cuenta con su propia normatividad, no obstante ofrecen servicios financieros similares:

- **Cooperativas de Ahorro y Crédito, CAyC**, las cuales pueden captar recursos de ahorros y aportes de sus asociados, endeudarse con establecimientos de crédito y colocar esos dineros entre sus asociados, además de la prestación de una serie de servicios como venta de seguros, recreación, educación, entre otros. Los asociados a las CAyC pueden tener un vínculo común de asociación por industria, patrón, actividad o pueden ser cooperativas sin vínculo común, es decir, ofrecer sus servicios a asociados que deseen vincularse y cumplan los requisitos establecidos en sus estatutos. Dado que captan ahorros, éstas están cobijadas por el seguro de depósitos administrado por Fogacoop.
- **Fondos de Empleados, FE**, los cuales tienen vínculo cerrado, aunque el mismo se ha venido ampliando para vincular asociados por actividad, lo cual ha venido eliminando la diferencia que debería existir con las CAyC. A pesar de tener una regulación específica, por la proximidad referida anteriormente, algunos han llegado incluso a convertirse en CAyC. No obstante captan ahorros, los FE no tienen acceso al seguro de depósitos y su obligación de reporte y operación, por no estar obligados a tener margen de solvencia, difiere de las CAyC.
- **Asociaciones Mutuales, AM**, las cuales tienen su origen en los principios más claros de solidaridad y apoyo. Por lo tanto, están orientadas a atender las necesidades de sus asociados en el orden de la seguridad social. También tienen una regulación específica y pueden captar ahorros de sus asociados y prestar dinero en condiciones similares a las de los dos grupos anteriores.
- **Cooperativas Financieras, CF**, las cuales pueden ofrecer servicios a sus asociados y a terceros en general. Su estructura es cooperativa y para los efectos regulatorios se asimilan a establecimientos de crédito. Esto implica que tengan, de forma similar a los otros tipos de entidades analizadas, su propia regulación, a partir de las normas para cooperativas y normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Desde el punto de vista de supervisión, las tres primeras categorías de entidades pertenecen a la órbita de vigilancia de la Superintendencia de Economía Solidaria (SES) y última a la Superintendencia Financiera (SFC).

No obstante cada uno de los grupos tiene su propia regulación en materia de operaciones, los requisitos de creación, revelación de información, seguimiento e indicadores, entre otros, son diferentes y algunas entidades perciben que hay diferencia de calidad y exigencia en la supervisión que ejercen la SES y la SFC. Lo anterior también fue documentado en su momento en el entregable de Diagnóstico de la presente consultoría.

Ahora bien, como es apenas obvio, la diferencia entre las reglas aplicable a cada uno de los grupos impide que la supervisión sea eficiente y cumpla con sus objetivos. Dicho aspecto se ve agravado si se considera que la actividad financiera es especializada y que gracias a una regulación poco minuciosa ésta puede ser desarrollada por organizaciones solidarias que pueden no contar con la solidez necesaria, ni estar preparadas técnicamente tanto a nivel general, como a nivel particular.

Un ejemplo de ello es el caso del microcrédito, que implica tener una infraestructura mínima de otorgamiento, así como metodologías especialmente diseñadas para el control de riesgo de crédito y cuyo tratamiento se observa de forma muy diferente en cada grupo.

También se ha observado que la dispersión normativa y las diferencias en la supervisión han permitido que creen intermediarios alejados de los principios cooperativos. De esta manera, en el mercado se ofrecen al servicio empresas que amparadas en la multiactividad, se organizan como cooperativas de aporte y crédito, cuyo principal y único fin es la originación de cartera con mecanismo de libranza para ser vendida a empresas comerciales orientadas al aprovechamiento de las ventajas que otorga la ley, principalmente las tributarias y de prelación en la resolución de conflictos por no pago. Estas “cooperativas” son un claro ejemplo de las organizaciones que, además de no observar los principios solidarios, no contribuyen a la inclusión financiera ni a la defensa del asociado frente a formas abusivas de intermediación financiera no supervisada.

De otro lado, el sector solidario tiene ejemplos en los cuales la actividad cooperativa ha sido distorsionada por empresas que, aprovechando los vacíos regulatorios y de supervisión, no cumplen los postulados y compiten con las organizaciones solidarias formales. Esto conlleva, en muchos casos, a que las organizaciones solidarias se vean obligadas a competir más como un establecimiento comercial, que como una organización que no tiene el lucro como uno de sus objetivos.

Por tal razón, con el ánimo de promover una sana homogenización normativa dentro de un contexto que garantice una competencia leal entre todos los actores del mercado, una de las propuestas de la consultoría es **reducir a dos** el número de grupos que pueden prestar servicios financieros, en observancia de los fundamentos cooperativos y el principio rector de la regulación a nivel internacional, del cual se predica **“mismo negocio, mismos riesgos, mismas reglas”**.

Relación entre las inquietudes de la Industria planteadas en el CONPES y la Arquitectura del Sector Solidario que Presta Servicios Financieros

En el documento CONPES del sector solidario, la industria consultada manifestó una serie de reparos a las normas vigentes, atendiendo la forma cooperativa en que pueden operar dichas entidades hoy en día.

El primero de los aspectos planteados por el sector cooperativo es la imposibilidad que tienen las entidades cooperativas sometidas a la supervisión de la Superintendencia de Economía Solidaria - SES de adelantar operaciones de intermediación financiera con terceros diferentes a los asociados. Al respecto, esta prohibición busca proteger el carácter solidario de este tipo de entidades, el cual se sustenta en la cooperación voluntaria de sus integrantes en el rango económico y social, como medio para lograr que los productores y consumidores obtengan un beneficio mayor para la satisfacción de sus necesidades. Al permitir la realización de operaciones de intermediación financiera con terceros no asociados que no comparten el ideario mutuo de los mismos, el concepto se desdibujaría y derivaría en una pérdida del rumbo cooperativo de estas instituciones.

No obstante, se debe reconocer que algunas entidades cooperativas han demostrado ser unas eficientes herramientas de profundización de las actividades financieras en la población, razón por

la cual se considera que el acceso de terceros no asociados a los beneficios de la entidad cooperativa puede realizarse a través de la definición de un esquema de orden estructural que permita tanto el manejo apropiado de los riesgos derivados de la actividad financiera, así como su adecuada supervisión.

En tal sentido, en atención a la segunda de las líneas estratégicas mencionadas en el documento CONPES, el ajuste institucional del sector cooperativo con facultades para el ejercicio de actividad de intermediación financiera debe partir por la ordenación de las instituciones que legalmente pueden desarrollarla. En tal caso, como la evidencia expuesta a través de la consultoría lo indica, el camino que se propone es **la reducción a dos únicos tipos de entidades cooperativas que pueden realizar actividades de intermediación financiera: 1) abiertas para asociados y terceros no vinculados, y 2) cerradas, dedicadas únicamente a la atención de asociados.**

Las **cooperativas de vínculo abierto** son aquellas que pueden captar recursos y prestar servicios a asociados y terceros no vinculados. Esto a su vez, implica que no hay vínculo común de asociación. Por su parte, las cooperativas cerradas son aquellas que únicamente prestan servicios a sus asociados, quienes a su vez pueden tener un vínculo común, como sería el caso de empleados de una empresa, o no tener esa afinidad como en el caso de las cooperativas que ofrecen sus servicios a asociados que no tienen correlación entre sí.

La supervisión de las abiertas corresponderá a la Superintendencia Financiera de Colombia - SFC, en razón a que se involucran recursos del ahorro de personas no vinculadas al sector cooperativo. Por su parte, la supervisión de las cerradas se realizará por parte de la Superintendencia de Economía Solidaria – SES, dada la afinidad que vincula a los asociados de estas entidades. En todo caso, en desarrollo del principio de “mismo negocio, mismos riesgos, mismas reglas”, las normas operativas y prudenciales para el ejercicio de la actividad de intermediación financiera deben ser homogéneas para ambas categorías (sin dejar de atender principios y tipicidades del sector solidario), con el objeto de evitar arbitrajes regulatorios, zonas grises de regulación e indisciplina en los mercados.

En lo que se refiere al seguro de depósito, considerando que ambos grupos tienen captación de ahorro se plantea un manejo similar al actual, es decir, en el caso de las cooperativas abiertas y por tanto, vigiladas por la SFC, el seguro debe ser administrado por FOGAFIN y en el caso de las cooperativas cerradas, por FOGACOOP.

Fuera de estas dos categorías ninguna otra entidad del sector cooperativo debería poder realizar actividad de intermediación financiera. Esto por cuanto dicha actividad en el orden constitucional es de interés público, lo cual implica que es el Estado el que debe establecer reglas para el acceso a su ejercicio, para su intervención y para su supervisión. **Esta reorganización implicaría la migración a cualquiera de las dos categorías planteadas de los fondos de empleados que en la actualidad realizan actividades de intermediación financiera.** Las asociaciones mutuales que tienen actividad de intermediación financiera, deberán convertirse en cooperativas cerradas o escindirse en una entidad mutualista en el ámbito de la seguridad social y otra, en la forma de cooperativa con actividad de intermediación abierta o cerrada.

En materia de otorgamiento de crédito, se considera que tanto cooperativas abiertas como cerradas puedan ofrecer las diversas modalidades con un margen de acción restringido las cooperativas cerradas, como se menciona más adelante. Lo anterior se fundamenta en la premisa de la naturaleza solidaria en la cual el crédito se otorga a una persona (el afiliado), en tanto que el crédito comercial es más afín al tipo de crédito que se otorga por parte de entidades vigiladas de naturaleza no solidaria.

El desarrollo de actividad de intermediación financiera por parte de entidades solidarias estuvo encaminado al otorgamiento de crédito fundamentalmente a las personas naturales asociadas. Con la profundización de la actividad solidaria, la forma de asociación y por ende la posibilidad de acceder a crédito se amplió a las personas jurídicas de derecho público, a las empresas sin ánimo de lucro y a las empresas y unidades económicas cuando los propietarios trabajen en ellas y prevalezca el trabajo familiar o asociado².

Esta delimitación de origen legal, la cual busca preservar el carácter solidario de estas organizaciones, no es consistente actualmente con la oferta incontrolada de crédito comercial por parte de de CAyC, FE y AM que ha conllevado el surgimiento de problemas tales como la excesiva concentración de crédito en empresas en perjuicio de las personas naturales asociadas, la exacerbación de los riesgos financieros, en especial el de liquidez, así como la captura de las organizaciones solidarias por parte de sus mismos clientes empresariales.

En tal sentido, se considera que la organización de la oferta de crédito de las cooperativas cerradas debe obedecer a un criterio que permita la atención prioritaria de las personas naturales asociadas en modalidades como microcrédito, consumo y vivienda. En consecuencia, la cooperativa que tenga como foco estratégico la atención de empresas públicas y privadas de cualquier naturaleza, no podrá hacerlo siendo una cooperativa cerrada. Sólo las cooperativas abiertas podrán atender asociados o clientes empresariales públicos y privados, así como sociedades por acciones o limitadas en donde no prime el trabajo familiar.

El segundo de los aspectos planteados en el documento CONPES es la percepción de riesgo que poseen las entidades del sector cooperativo. Como pudo observarse a través de la consultoría, la proliferación de entidades solidarias que están en la posibilidad de realizar intermediación financiera ha derivado en pérdidas económicas, desatención a los consumidores financieros, desconocimiento de la forma como se manejan tanto los aportes como los recursos captados, en la imposibilidad de realizar una supervisión adecuada, además de incurrir en formas de abuso del derecho que permiten el traslado de las ventajas tributarias, de resolución de cartera y otras, a empresas mercantiles orientadas a convertirlas en beneficios económico en desmedro de las verdaderas organizaciones solidarias.

Esto ha implicado que el sector cooperativo que realiza intermediación financiera sea observado con una alta propensión al inadecuado manejo de los riesgos. Este padecimiento sectorial puede atenderse mediante el ajuste institucional planteado arriba, combinado con una estrategia encaminada a la optimización de los esquemas de regulación y supervisión de los riesgos derivados de la actividad de intermediación financiera, los cuales deben alinearse y

² Artículo 21 de la Ley 79 de 1988.

homogeneizarse tanto a nivel de las entidades intermediarias como de aquellas encargadas de la supervisión, como se muestra más adelante en este documento de consultoría. **De igual manera, es necesaria una estrategia encaminada al fortalecimiento de mecanismos que faciliten un fluido suministro de información, el cual permita la elaboración de estadísticas robustas del sector que permitan el diseño de políticas claras de intervención.**

La tercera inconformidad del sector cooperativo hace referencia a las barreras que se imponen y que impiden la libre concurrencia de las entidades cooperativas en el sistema financiero. Al respecto, la consultoría es reiterativa en afirmar que desde el punto de vista constitucional, la actividad de intermediación financiera es de interés público, lo cual implica una categoría superior a otro tipo de actividades que pueden desarrollar los particulares. Esto conlleva a que por su naturaleza, la intermediación financiera deba ser desarrollada en condiciones técnicas preestablecidas y únicamente por quienes pueden demostrar que están en la capacidad de hacerlo de forma segura.

En este orden de ideas, la propuesta de reorganización que se plantea posibilita la alineación de entidades solidarias conforme a los diversos intereses de sus asociados. Si el grupo desea emprender operaciones de intermediación financiera entre sus propios asociados, deberá cumplir con la normativa que regula dicha actividad, así como las reglas que establezca la SES en materia de supervisión y vigilancia. Pero si la pretensión es la de realizar intermediación financiera con terceros no asociados, deberán observar los requisitos que para el efecto establezca la ley, con la observancia de las reglas que establezca la SFC y bajo la supervisión de aquélla.

Este esquema garantizaría un acceso ordenado al ejercicio de la actividad de intermediación financiera por parte de las organizaciones cooperativas mediante el establecimiento de reglas homogéneas aplicables a las entidades cerradas y abiertas para el acceso al sector financiero, así como para el desarrollo de las operaciones financieras activas, pasivas y neutras.

3. Limitaciones que afectan al sector cooperativo según el documento CONPES

Multiactividad e intermediación financiera

La primera limitación tiene que ver con la falta de claridad frente a los criterios que autorizan el desarrollo de la actividad financiera a las cooperativas multiactivas e integrales con sección de crédito, lo cual ha permitido que la multiactividad pierda el carácter de excepcionalidad que predice la norma, dados los riesgos que de ella se derivan.

Aprovechando la flexibilidad legal que permite la creación de organizaciones de manera fácil y con bajo costo, como se ha mencionado a lo largo de la consultoría, se han creado cooperativas multiactivas que desvirtúan por completo el carácter solidario de la actividad³.

³ Es de anotar que esta situación es advertida en el numeral segundo del artículo sexto de la ley 79 de 1988, el cual señala que, "A ninguna cooperativa le será permitido [...] Establecer con sociedades o personas mercantiles, combinaciones o acuerdos que hagan participar a éstas, directa o indirectamente, de los beneficios o prerrogativas que las leyes otorgan a las cooperativas."

A continuación se describe un esquema posible que sustenta la anterior observación:

Un empresario cualquiera crea una cooperativa multiactiva que tiene como principal característica la de no captar ahorros de sus asociados, lo que claramente “le resta visibilidad” y que por otra parte tiene como principal actividad la generación de cartera de consumo con mecanismo de libranza, en especial con pagadurías de entidades públicas, siendo las preferidas las fuerzas armadas y de policía, pensionados, maestros y otras que son muy importantes fuentes de empleados.

La cooperativa genera los créditos y los vende en firme a una holding o grupo, generalmente una SAS (sociedad por acciones simplificada) o una SA (sociedad anónima), vigiladas por la Superintendencia de Sociedades, la cual genera para sí la utilidad por la compra y venta de esa cartera a terceros, utilizando como vehículo de administración de los documentos, pagos y recaudos, a una sociedad fiduciaria. Adicionalmente, si la sociedad fue creada como SAS y en el marco de la ley de primer empleo, la exención tributaria allí establecida mejora aún más la rentabilidad de los propietarios de la sociedad que se denomina como holding.

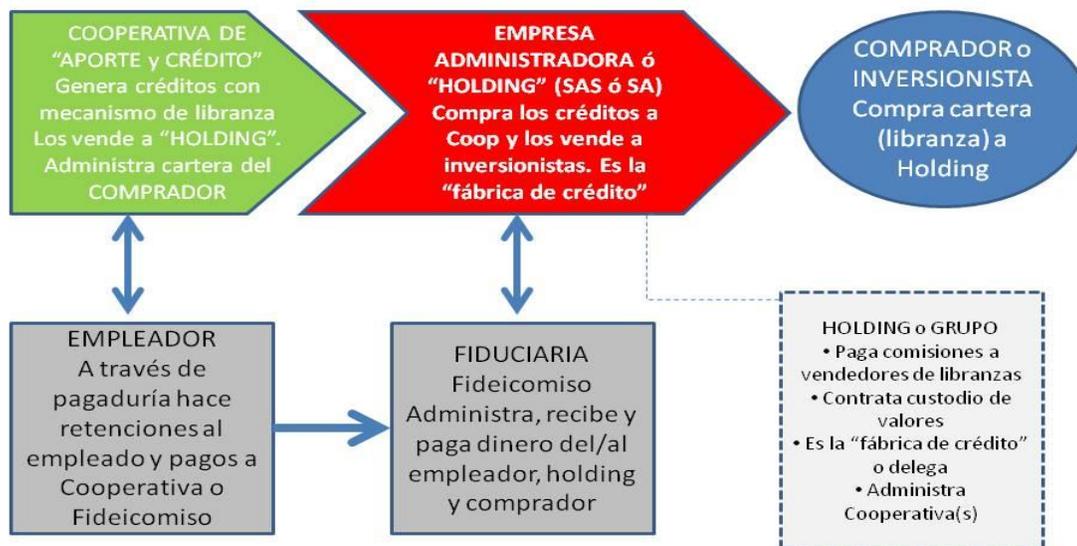
Esos terceros pueden ser establecimientos de crédito que consideran mejor negocio comprar cartera que generarla, o inversionistas interesados en conseguir una rentabilidad superior a la que se puede obtener con un CDT o en una Cartera Colectiva.

Las fuentes de recursos de la cooperativa son los aportes de los asociados, préstamos de la empresa holding o de bancos y el resultado de la venta de los créditos. El balance de estas cooperativas es atípico, toda vez que la operación se ve reflejada o registrada en cuentas de orden, es decir, fuera del cuerpo del balance, mientras que muestra en su balance una participación baja de cartera en el activo total. Como la cartera se vende, el patrimonio requerido es menor que el necesario para una entidad que actúa como una verdadera cooperativa.

Los créditos se colocan a tasas máximas y se les adicionan otros cargos como afiliación, aportes, estudio de crédito, servicio médico u odontológico, fondo de solidaridad, seguros y otros, que aumentan la rentabilidad con tasas efectivas que superan la máxima legal permitida.

El siguiente gráfico resume la forma como opera el sistema:

ESTRUCTURA DE NEGOCIO- Compra y venta de cartera Usando cooperativas multiactivas



Fuente: Cuadro elaborado con base en información publicada por los diarios Vanguardia (edición de febrero 11 de 2013) y La República (edición de febrero 16 de 2013).

Como puede observarse, el escenario que se presenta alrededor de la multiactividad del sector cooperativo ha sido el más propicio para exacerbar los riesgos financieros. La mezcla entre actividades diversas y la intermediación financiera ha propiciado la confusión entre los recursos captados vía aportes y los de las actividades paralelas, lo cual ha generado un apalancamiento de la actividad principal de la cooperativa multiactiva y viceversa, dependiendo de la evolución de uno u otro negocio, con lo cual se pierden los límites en la administración de los flujos y se dificulta la evaluación de los riesgos, así como su supervisión.

La multiactividad no es una modalidad que propicie un adecuado esquema de profundización de la intermediación financiera sobre bases seguras, razón por la cual es necesario entrar a optimizar los esquemas de regulación y supervisión para la prestación del servicio de intermediación financiera con la eliminación legal de la posibilidad de desarrollar actividades multiactivas de forma paralela a la actividad de intermediación financiera.

Para las entidades que se encuentran en esta categoría se deberían establecer plazos legales para el desmonte de las secciones de crédito y para facilitar su liquidación, enajenación o especialización mediante la constitución de entidades cooperativas dedicadas a la actividad financiera, cerradas o abiertas, con el cumplimiento de los requisitos de acceso correspondientes.

Dicho de otra manera, las denominadas cooperativas de aportes y crédito deberán no sólo convertirse a cooperativas abiertas o cerradas según sea el caso, sino además, aquellas que mantengan su carácter multiactivo no podrán desarrollar intermediación financiera de ningún tipo.

Adicionalmente, con el objeto de prevenir situaciones similares a la descrita, se considera necesario establecer una limitación de acuerdo con la cual las cooperativas de ahorro y crédito cerradas sólo puedan vender su cartera a otras cooperativas o darla en garantía de crédito otorgados por establecimientos de crédito. Las cooperativas abiertas, dado que son asimiladas a un establecimiento de crédito, podrán venderlas a otras cooperativas y establecimientos de crédito, y también, darla en garantía por créditos.

De forma paralela, se debe fortalecer el suministro de información y estadísticas de este tipo de entidades y de las nuevas que se pudieran crear.

Naturaleza y riesgos de los aportes cooperativos

La segunda limitación se refiere al desconocimiento de los asociados sobre el riesgo inherente a la naturaleza del aporte, que de acuerdo con las sentencias T-274 de 2000 y T-478 de 2002 de la Corte Constitucional es considerado como capital de riesgo.

Al respecto, es necesario considerar que los asociados a una cooperativa dedicada a la intermediación financiera caen en la definición de “consumidor financiero” que establecen las normas legales vigentes. En este orden, existen herramientas que protegen al consumidor de servicios financieros que pueden optimizarse dentro de los esquemas de regulación y supervisión de las entidades cooperativas.

Esto, por cuanto el desconocimiento de los riesgos de los asociados en el momento en que realizan un aporte cooperativo se suple de forma adecuada con una estrategia que permita el cumplimiento de los deberes de información y atención que tienen las entidades dedicadas a la intermediación financiera, los cuales se aparejan con las obligaciones en materia de educación financiera que se debe impartir a los consumidores y que se enmarcan en el Sistema de Atención al Consumidor Financiero – SAC establecido por la Ley 1328.

En este orden de ideas, dado que los aportes de los asociados están definidos como un capital de riesgo, las organizaciones solidarias y muy especialmente aquellas que tienen sección de ahorro, deben revelar la mayor cantidad posible de información en sus páginas web y en las de los organismos de supervisión, de tal forma que los asociados puedan conocer si la organización solidaria está autorizada para ejercer su actividad, quiénes son los administradores y miembros de los órganos de control social, así como la información relevante acerca del manejo del ahorro y de los aportes. Dicho de otra manera, la debilidad del esquema de supervisión del sector solidario es propicia para intentar encubrir empresas comerciales o captadores ilegales, lo que obliga a poner a disposición del público información acerca de cuáles son las entidades reales y que ayude a identificar aquellas que no están autorizadas. Será también labor de la SES hacer campañas de promoción, como lo ha hecho de tiempo atrás la SFC, para que las personas se acostumbren a confirmar la autenticidad y seriedad de las cooperativas a las cuales acuden.

De forma paralela es necesario aumentar el acervo de información disponible para el público en general tanto en las entidades como en la SES, lo que implica insistir en la necesidad de tener bases de datos confiables con series extensas en el tiempo y sistemas para su administración. Esto implica, además, una periodicidad en el reporte mucho menor (hoy en día es trimestral), toda vez que la supervisión exige que el seguimiento sea permanente.

En síntesis, la mejor estrategia para que los consumidores financieros del sector cooperativo puedan tener un mejor conocimiento de los riesgos a los cuales exponen sus aportes, es proporcionarles una información oportuna y transparente, así como todas las herramientas de conocimiento que les permita adoptar una decisión informada. Estas son premisas que se encuentran documentadas en el Pilar III del Acuerdo de Basilea.

Gestión de Liquidez

La tercera limitación radica en la insuficiencia de un marco regulatorio que defina parámetros para la administración, a través de la Caja Central de Liquidez, de los recursos que corresponden a fondos de liquidez que son constituidos por algunas organizaciones de la economía solidaria en virtud de mandatos normativos que han sido expedidos con el fin de cumplir una función de proteger el patrimonio de estas organizaciones y garantizar la existencia de recursos que permitan atender adecuadamente las obligaciones derivadas de depósitos y exigibilidades.

De forma paralela al ajuste estructural que se propone al establecer sólo dos categorías de entidades dedicadas a la intermediación financiera en el sector cooperativo, resulta de significativa importancia que se definan tres aspectos en materia de liquidez para estas entidades: en primer lugar, las reglas que deben observar en materia de medición y atención del riesgo de liquidez al interior de la organización; en segundo lugar, la eficacia de los mecanismos de protección frente al riesgo de liquidez, tales como los fondos de reserva obligatorios y en tercer lugar, la forma como tal en que podría funcionar una Caja Central de Liquidez y el acceso a la misma.

Se insiste en la necesidad de hacer un seguimiento permanente y exhaustivo a la posición de liquidez de las cooperativas, porque además del impacto que puede conllevar una cesación de pagos en una entidad, el riesgo de liquidez en las cooperativas puede tener un importante efecto dominó en el sistema financiero. Esto por cuanto las cooperativas constituyen su fondo de liquidez en cooperativas financieras, el único organismo cooperativo de grado superior, o en bancos. Estos tres tipos de entidades a su vez, recolocan estos recursos en créditos para otras organizaciones solidarias lo cual implica un ciclo frágil estructuralmente si la liquidez no se controla adecuadamente. Más aún, entre más interconectadas sean esas redes de liquidez, mayor será la contingencia fiscal para el Estado en atención al fenómeno *“too-connected to fail”*⁴.

Adicionalmente, hoy en día el riesgo de iliquidez en cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales es mayor que en los establecimientos de crédito, por cuanto las primeras

⁴ Este concepto se relaciona con la imposibilidad para el Estado de permitir un proceso de insolvencia de una entidad que esté muy “conectada” con el resto de la industria, para evitar el contagio a otras entidades.

no cuentan una caja central o prestamista de última instancia. En condiciones adversas de mercado y al subir los márgenes de descuento, la venta de los títulos del fondo de liquidez de las cooperativas podría tornarse difícil y costosa. Esta es una eventualidad que implica la necesidad de asegurar mecanismos que permitan a las cooperativas afrontar adecuadamente retiros de depósitos y pérdidas de cupos de crédito que les otorguen otras cooperativas o establecimientos de crédito.

Sin embargo, para llegar a esquemas de esta profundidad, es necesario además del ajuste institucional propuesto un fortalecimiento del suministro de información y estadísticas del sector que permitan el establecimiento de reglas de intervención precisas para el acceso de las cooperativas “financieras” abiertas y cerradas a un esquema de liquidez similar al del SARL con que cuentan actualmente las entidades vigiladas por la SFC.

Asociaciones Mutuales y Fondos de Empleados

La cuarta limitación tiene que ver con los servicios prestados por los fondos de empleados y las asociaciones mutuales y está relacionada con la necesidad de ampliar la regulación prudencial para este tipo de organizaciones en consideración a su figura jurídica y objeto social, así como a los riesgos inherentes a la prestación de servicios financieros entre sus asociados, los cuales son prácticamente iguales a los que enfrentan las entidades cooperativas.

Con la propuesta de ajuste institucional del sector cooperativo que se expone en esta consultoría, se busca simplificar los tipos de entidades solidarias dedicadas a la actividad de intermediación financiera por dos razones: de un lado, porque la proliferación de organizaciones dedicadas a un mismo propósito con regulaciones y niveles de supervisión diferentes ha contribuido a la poca transparencia en el desarrollo de la actividad cooperativa con la correlativa pérdida de confianza de los consumidores financieros. De otro lado, porque el sinnúmero de formas asociativas de naturaleza mutual que se crean cada día para la realización de intermediación financiera han incrementado de forma exponencial los riesgos de pérdida o inadecuada utilización de los recursos captados del público en la forma de aportes o ahorro, sin que los organismos estatales competentes estén en condiciones de intervenir y controlar dicha situación de forma eficiente.

Esto permite afirmar que con la especialización de los fondos de empleados como cooperativas financieras cerradas y el establecimiento de la prohibición para las asociaciones mutuales de realizar actividades financieras, para darle paso a las categorías de cooperativas abiertas y cerradas dedicadas a la intermediación financiera, se posibilitaría la aplicación tanto de estándares homogéneos para el control de riesgos, así como de una regulación prudencial que efectivamente proteja a los consumidores de este sector y que de forma concomitante permita el crecimiento ordenado del mismo.

Supervisión

Finalmente, como quinto punto, resulta de especial importancia robustecer los mecanismos de supervisión que posee Superintendencia de la Economía Solidaria, así como el fortalecimiento de los recursos destinados para el cumplimiento de sus funciones en materia de inspección, vigilancia

y control de la actividad de intermediación financiera desarrollada por el sector cooperativo. Este aspecto se trata en mayor detalle en el siguiente capítulo del presente documento.

Igualmente, es necesario adelantar una revisión y ajuste de los mecanismos de intervención en el sector financiero de los cuales dispone el Gobierno Nacional con el objeto de adecuar algunos de forma especial a las actividades del sector solidario y el establecimiento de facultades específicas de intervención para las entidades cooperativas abiertas y cerradas dedicadas a la intermediación financiera.

En lo que sigue, se propone en líneas generales cómo debe desarrollarse y fortalecerse la supervisión y la regulación del sector solidario que presta servicios financieros.

4. Propuesta de esquema regulatorio y de supervisión basados en las mejores prácticas nacionales e internacionales y el diagnóstico realizado en la consultoría

Introducción

El CONPES 3639 de 2010 señala que la actividad financiera se debe desarrollar de manera ordenada, en condiciones de seguridad y en concordancia con la estructura general del sistema financiero, y que la regulación debe ser neutral y no debe ser forzada a ajustarse a las particularidades de cada forma jurídica. En este sentido, apunta una idea fundamental que tiene en cuenta la Autoridad de Supervisión Financiera Federal – BaFin- que es el supervisor de todo el sistema bancario Alemán junto al Banco Central, en su esquema de supervisión y regulación de todo el sistema financiero: “mismo negocio, mismos riesgos, mismas reglas”.

La Superintendencia de la Economía Solidaria (SES) y la Superintendencia Financiera (SFC) tienen carácter de organismo técnico del Estado y están encargadas de la inspección, vigilancia y control de las entidades que prestan servicios financieros, sin embargo tienen modelos disímiles para llevar a cabo la regulación y supervisión de las entidades a su cargo, mientras la SFC realiza una supervisión basada en riesgos de acuerdo a estándares internacionales dictados por organismos internacionales como Basilea, IOSCO, IAIS e IOPS, y ha contado con el apoyo de organismos internacionales de cooperación en materia de supervisión financiera, la SES basa su modelo en el análisis de un conjunto de indicadores financieros y la exigencia de mejores estándares a sus vigilados en cuanto a patrimonio técnico, liquidez y gobierno corporativo.

En el mismo sentido, la supervisión se cimenta en una regulación que desarrolle las mejores prácticas en gestión de riesgos, la utilización de diferentes modelos que desarrollen el cálculo regulatorio de los distintos riesgos teniendo en cuenta una serie de requisitos cuantitativos y unos requisitos cualitativos como pieza clave de cualquier sistema de administración de riesgos. De esta manera, la optimización del esquema de regulación debe pasar en que la SES adopte las mejores prácticas de la industria financiera global en materia de gestión de riesgos, y, en particular, lo referido a la adecuación a los estándares establecidos en el Nuevo Acuerdo de Capital o Basilea II.

Adicionalmente, hay que tener en cuenta que los servicios financieros han sido, y siguen siendo, un sector de intensa utilización de productos con un alto componente de innovación en tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y procesamiento de datos, estimulando a su

vez, productos financieros con procesos de sofisticación, complejidad y opacidad en algunos casos, desapareciendo a su vez las fronteras entre sectores financieros. Estos constantes cambios empujan a la realización de cambios en las autoridades supervisoras en un doble frente: en los contenidos y orientación de la supervisión y, en la reorganización institucional de dichas actividades.

El presente documento ofrecerá una revisión de los elementos que por nuestra experiencia en supervisión, y las mejores experiencias internacionales reseñadas en el documento de diagnóstico, se deben tener en cuenta al momento de acometer un esfuerzo técnico, humano y financiero para llevar a cabo un proceso de optimización para los esquemas de supervisión y regulación.

Elementos estratégicos para la optimización para los esquemas de supervisión y regulación

La supervisión por riesgos ha sido entendida como un esfuerzo del supervisor por vigilar de manera inteligente y prospectiva un sector en permanente crecimiento y acelerada sofisticación. En tal sentido, la esencia de la supervisión por riesgos parte de la priorización de los objetivos de supervisión, para cubrir aquellas actividades o riesgos de mayor probabilidad de materialización y a su vez, mayor impacto dada esa materialización, teniendo en cuenta aquellos controles que mitigan el riesgo y permite al supervisor construir un perfil de riesgo del vigilado.

En cuanto a los contenidos y orientación de la regulación, posiblemente, el elemento que más ha influido recientemente sobre la forma de hacer normatividad ha sido la consideración del riesgo y el peso preponderante que se ha dado en la estrategia de negocio, el gobierno corporativo en las entidades y el fortalecimiento de los controles internos, temas directamente vinculados con el desarrollo regulatorio del Acuerdo de Capitales (Basilea II y III).

Por ese motivo, recomendamos desde nuestra experiencia profesional en la construcción de modelos de supervisión por riesgos estructurar un “Modelo de gestión para la optimización de la supervisión y regulación” enfocado en generar en los vigilados comportamientos responsables de cara a la gestión de los riesgos financieros, el buen gobierno corporativo y el fortalecimiento de los controles internos.

Nuestro modelo de gestión considera los siguientes elementos:



Es de señalar que estamos ante una ventana de oportunidad para madurar el sector cooperativo, empezando por la adopción de un verdadero esquema de supervisión por riesgos y que las entidades del sector solidario sigan la evolución que en los últimos años las entidades del sistema bancario colombiano han tenido mejorado sus sistemas de medición y gestión de los riesgos inherentes a dicho negocio. Avanzar en esta dirección sigue siendo un reto abierto para el conjunto de organizaciones de economía solidaria que prestan servicios financieros, dado que su fuerte crecimiento de casi una década presenta nuevamente una amenaza de estabilidad y lo más preocupante es que no es descartable un potencial evento de repetición de crisis cuando se presente un nuevo ciclo de desaceleración fuerte, si no se llevan a cabo ajustes estructurales en regulación y supervisión en el sector, con el agravante de que cualquier cambio de ese tipo suele tomar varios años en “asentarse”.

4.1 Políticas de supervisión

La óptica desde la cual se ha abordado la supervisión por parte de la SES ha sido basada en el modelo de “cumplimiento”, el cual se fundamenta en una estrategia reactiva frente a casos de denuncia de personas a las que se les ha vulnerado sus derechos como consumidores financieros, revisión de operaciones individuales, incumplimiento de normas contables y hechos cumplidos. En esencia, dicha estrategia de supervisión tradicional de “cumplimiento” tiene como principal herramienta, valga la redundancia, la verificación del “cumplimiento” de los preceptos de las normas e instrucciones respectivas.

Ahora bien, para que la SES y en particular, la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera puedan migrar a un esquema de supervisión basado en riesgos, se debe reconfigurar todo el modelo de gestión de la supervisión de forma que se induzca a los vigilados a que involucren en sus procesos de negocio la administración de riesgos financieros. Por supuesto, ello comprende igualmente la necesidad de crear y adaptar tanto las normas como la supervisión

misma, a las características de una industria cooperativa de servicios financieros heterogénea y, sin embargo, en expansión permanente.

Por ejemplo, no debe supervisarse con idénticos esfuerzos una cooperativa de servicios financieros con presencia limitada geográficamente, con operaciones entre sus socios y montos no significativos, que una cooperativa abierta y de tamaño semejante al de un establecimiento de crédito. En cada caso se debe evaluar los riesgos inherentes de la operativa financiera, en términos de su probabilidad de materialización e impacto dada la materialización, al igual que los controles definidos e implementados por la respectiva entidad, el capital de la entidad y la generación recurrente de recursos, información toda a partir de la cual se prioriza la labor de supervisión.

En síntesis, el concepto de supervisión por riesgos debe partir de un cambio en la mentalidad del supervisor. En adelante, por ejemplo, no tendrá lógica la visita a una entidad a verificación de operaciones crediticias puntuales. Ese caso, per se, no permite enfocar el esfuerzo de supervisión (y los recursos escasos de la Delegatura) en la gestión de aquellos riesgos inherentes de “mayor materialidad”. Sin embargo, lo anterior no quiere decir que dicha tarea deba ser descartada por completo; deberá, eso sí, ser parte de una estrategia donde se prioriza el esfuerzo de supervisión, con una visión de gestión de riesgo implícita.

Por consiguiente, se presentarán una serie de políticas que deberán regir el “Modelo de gestión para la optimización de la supervisión y regulación”.

- i. La supervisión migrará a un enfoque basado en riesgos, en contraposición al enfoque tradicional de cumplimiento.
- ii. En consecuencia, la supervisión dejará de ser reactiva y pasará a ser prospectiva.
- iii. Para ser prospectiva, deberá enfocarse en la gestión de los riesgos de crédito, de mercado, operativo, liquidez y lavado de activos y financiación del terrorismo en las entidades vigiladas, y no en si dichas entidades cumplen uno a uno los preceptos legales existentes.
- iv. Este enfoque sobre la gestión debe buscar promover en las entidades el desarrollo de mejores prácticas que a la postre generen un manejo responsable y riguroso de los recursos de los asociados, el deber de demostrar y justificar por parte de la entidad el porqué de la implementación de determinado sistema de gestión, y que el supervisor llegue a través de unos procedimientos metodológicos a conocer las entidades a cargo.
- v. La supervisión debe desarrollarse de forma comprensiva. Es decir, en un sistema cooperativo en el que hay presencia de entidades de ahorro y crédito con actividades conexas y complementarias en aspectos de producción, distribución, consumo y prestación de servicios, las entidades pertenecientes a los mismos presentan importantes interrelaciones que contribuyen a su solidez y función social pero también las exponen a riesgos específicos. Por lo tanto, su supervisión no puede realizarse de forma aislada sino que debe analizarse dentro del contexto económico o financiero al que pertenecen.
- vi. Hay que crear un programa de convergencia hacia la supervisión basada en riesgos teniendo en cuenta criterios de costo-beneficio debido a que la regulación y supervisión por riesgos conlleva beneficios en términos de estabilidad sectorial, mayor seguridad para los asociados y poder llegar a obtener mecanismos de apoyo, pero,

también implica costos para los participantes del sistema, especialmente para las entidades supervisadas.

Estos costos incluyen no sólo los directamente relacionados con el cumplimiento de la regulación, como el envío de información, preparación de reportes, etc., sino también todos aquellos costos de oportunidad relacionados con mayores restricciones para el desarrollo de la actividad financiera al tener que desarrollar y mejorar los mecanismos de control de riesgos.

- vii. No debe haber enfoques de supervisión “paternalistas”, por lo cual, la responsabilidad principal por el funcionamiento de las entidades cooperativas de servicios financieros recae en ellas mismas, en particular, en su junta directiva. De esta manera, el supervisor podría promover la autodisciplina del sector en dos niveles: Industria y firma. A nivel de la industria, promover el adecuado funcionamiento de autorregulación que busque el eficaz funcionamiento de las actuaciones de los participantes en el sector y su promoción. A nivel de la firma, la SES debe fortalecer el gobierno corporativo de las vigiladas, buscando que las entidades tengan adecuadas prácticas y estructuras de dirección y control.
- viii. La SES debe contar con un esquema de gobierno por medio de una junta directiva, consejo directivo o de administración que mejore el desempeño y transparencia de la Superintendencia, y donde se controviertan temas de política trascendentales para el sector. Este consejo podría estar conformado por el Superintendente, que sería el Presidente del órgano; un miembro nombrado por el Banco Central; un miembro nombrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público; un miembro nombrado por la Superintendencia Financiera; y un miembro que haya desempeñado funciones directivas en la SES.
- ix. La Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera debe contar con una asignación eficiente de recursos financieros, humanos y técnicos que no predetermine el nivel de atención supervisora a ciertas áreas de competencia y puede restringir la atención de otras áreas. La evidencia que se observa en las agencias de supervisión sugiere que la atención que se presta a las entidades está altamente correlacionada con los recursos disponibles y no con los problemas de atención en ciertas áreas de las entidades.
- x. Se debe contar con una metodología de supervisión compuesta por procesos, procedimientos y actividades, que generará una serie de productos básicos como “fichas institucionales”, “reportes de riesgos” y “matriz de riesgos” que obliga a mantener actualizada determinado tipo de información del supervisado.
- xi. La supervisión se debe apoyar en una robusta herramienta tecnológica de procesamiento de la información, que facilite el análisis por parte del equipo de supervisores, así como contar con un “capturador” de información relevante para llevar a cabo las funciones de supervisión.
- xii. Las estructuras de gobierno de las cooperativas se encuentran capturadas por intereses políticos por lo que hay necesidad de ejercer autoridad para revocar administradores o limitar la participación de agentes políticos en los consejos de las cooperativas de servicios financieros.

Un aspecto adicional a tener presente consiste en que los funcionarios de la SES no cuentan con mecanismos de protección para sus funcionarios. Por ejemplo, el Comité de Basilea en sus principios de supervisión establece que los supervisores deben ser protegidos al enfrentar procesos legales por acciones realizadas de buena fe y en cumplimiento de sus funciones. Por ello, brindar asistencia legal a los funcionarios de supervisión constituye una práctica sana para el desarrollo del sector cooperativo, ya que no contar con estas salvaguardas podría fomentar riesgos importantes con respecto a la objetividad e imparcialidad de las decisiones que en el ámbito de su competencia se deba tomar, al tiempo que pueden debilitar la consecución de los objetivos misionales previstos en las leyes.

Por otro lado, si bien la SES cuenta con buenos mecanismos de rendición los cuales hay que seguir incentivando para generar un espacio de interlocución entre los funcionarios de la Superintendencia y los usuarios del sector cooperativo, teniendo como objetivos generar transparencia, condiciones de confianza entre la entidad y los consumidores y garantizar el ejercicio del control social a la administración, sirviendo además de insumo para ajustar proyectos y planes de acción y desarrollar mecanismos de comunicación directa, los cuales permiten conocer las expectativas y derechos de los ciudadanos frente a la entidad y de esta manera resolver las fallas que se pueden presentar al interior de la misma. Más adelante se toca este tema en mayor detalle.

4.2 Parámetros normativos

La experiencia adquirida en la última crisis financiera local ofreció la oportunidad de desarrollar una regulación financiera y un modelo de supervisión bancario que han contribuido a la sólida posición actual del sistema financiero colombiano. Gracias a los criterios de prudencia desarrollados en la normativa referente a los sistemas de administración de riesgo (SAR), los establecimientos de crédito han contado con una mayor fortaleza y margen de maniobra para afrontar la contracción económica derivadas de la crisis financiera internacional.

Las regulaciones prudenciales para el sector bancario, consensuadas en el Comité de Supervisores Bancarios de Basilea, han significado un importante esfuerzo por parte del supervisor financiero de adaptación a la normativa nacional para implantar los complejos cambios regulatorios y de gran trascendencia que se han venido desarrollando a lo largo de estos últimos años, con anterioridad a la crisis financiera de 2007. Estos cambios traducidos en la normativa SAR han tenido también un alto nivel de exigencia para las entidades en términos de recursos organizativos, personales y tecnológicos.

Los supervisores no necesitan esperar la adopción oficial de Basilea II o Basilea III para empezar a introducir o utilizar los principios de los tres pilares o de capital. Al contrario, es necesario incorporar en la regulación esos principios porque constituye una excelente preparación para adoptar plenamente Basilea II o Basilea III.

En Colombia, la normativa SAR ha determinado en buena medida el comportamiento de las entidades, constituyendo una mejora continua en la gestión de los riesgos que afrontan los establecimientos de crédito, y ha permitido que los administradores conozcan mejor el negocio y

funcionamiento de las entidades, y que puedan controlar en mayor medida los riesgos en los que incurrir.

En los primeros años de la década (2002 y 2003), los esfuerzos iniciales se centraron en el tratamiento del riesgo de crédito y, específicamente, en el desarrollo del SARC y de iniciativas tendientes al desarrollo de modelos internos (IRB, por las siglas en inglés de *Internal Rate-Based Models*), en la creencia de que el avance hacia dichos modelos podría ser el camino natural para todas las entidades. Estas iniciativas se centraron en:

- A. Utilizar los modelos de referencia de la SFC
- B. Desarrollar modelos internamente (que deben ser no objetados por la SFC)
- C. Utilizar una combinación de las dos metodologías anteriores

Frente a la creencia inicial de que la mayoría de los establecimientos de crédito optarían a los modelos IRB, el tiempo se ha encargado de demostrar que, varias entidades han construido modelos internos que no han pasado por la revisión del supervisor y que se aplican los modelos de referencia para los diferentes segmentos o tipos de riesgos y soporte a los requerimientos supervisores. Esta realidad pone de manifiesto que las entidades usan sus modelos para realizar mejores tomas de decisión en la concesión de operaciones, para optimizar sus procesos de inversiones, o para mejorar el seguimiento del crédito.

En este sentido, para el supervisor de entidades que prestan servicios financieros es un objetivo claro promover la presentación de los modelos internos por parte de las entidades vigiladas, sin sacrificar aspectos relevantes (cualitativos y/o cuantitativos) dentro del proceso de supervisión para lograrlo. De esta manera es relevante contar con un marco normativo común que incluya aspectos generales aplicables a todos los tipos de riesgos financieros y secciones particulares para cada tipo de riesgo dependiendo de su especialidad, evitando la disgregación que actualmente contienen los SAR de la SFC.

El sector cooperativo que presta servicios financieros necesita contar con un marco normativo común en administración de riesgos (Crédito, Mercado, Operativo, Liquidez, Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo), al igual que un marco de Control Interno que sistemáticamente controle y garantice la buena operación de todos los sistemas anteriores, todo lo cual debe incluir:

- A. Aspectos generales aplicables a todos los tipos de riesgos:
 - i. **Ámbito de aplicación:** Los sistemas de administración de riesgos (SAR) deben aplicar a todas las cooperativas de servicios financieros sometidas a inspección, vigilancia y control, en todos los procesos que desarrollen, y de acuerdo con la estructura, tamaño, perfil de riesgo y complejidad de las operaciones.
 - ii. **Desarrollar la definición de Etapas para la administración del riesgo:**
 - Identificación
 - Medición
 - Control

Monitoreo

- iii. Desarrollar la definición de Elementos a través de los cuales se instrumenta organizada y metódicamente la administración del riesgo al interior de una entidad:

- Políticas
- Procedimientos.
- Documentación.
- Estructura Organizacional
- Órganos de control
- Plataforma Tecnológica
- Divulgación de la información
- Capacitación

B. Secciones particulares para cada tipo de riesgo dependiendo de su especialidad:

- i. Modelos de referencia
- ii. Modelos internos de cuantificación de riesgo
- iii. Sistema de Control Interno (SCI)
- iv. Gobierno Corporativo
- v. Sistema de Atención al Consumidor (SAC)

C. Principales ventajas de la implementación del SAR único para el sector cooperativo de servicios financieros:

- i. Mayor compromiso por parte de la alta dirección: cambio cultural
- ii. Mayor disciplina en la gestión de la información (BBDD, procedimientos, documentación, reportes).
- iii. Mejora en la calidad de los datos.
- iv. Mejor conocimiento del negocio y de los riesgos
- v. Mejor uso de información y mayor capacidad para la toma de decisiones
- vi. Ventaja competitiva

D. Preocupaciones más frecuentes:

- i. Esquema de incentivos: En determinados casos comparando el IRB con los modelos de referencia, no habría incentivos en términos de ahorro de capital
- ii. Elevado coste de mantenimiento y mejora de los modelos y BBDD
- iii. Escasez de recursos humanos especializados en el mercado
- iv. Comparación internacional y valoración por parte de agencias de rating

Por otra parte, se requiere ir desarrollando unas reglas en cuanto a clasificación y provisiones por riesgo de crédito en consonancia con las establecidas para los establecimientos de crédito y en este mismo sentido, revisar la estructura de capital de acuerdo al marco prudencial más reciente

que incluye algunas especificaciones más estrictas, en línea con la normativa desarrollada sobre instrumentos admitidos a nivel nacional.

Adicionalmente, los establecimientos de crédito están llevando a cabo la adaptación y reforma de la información de sus estados financieros a las nuevas normas internacionales de información financiera (IFRS) y las nuevas normas de capital (Basilea III), y el supervisor está tratando de que la carga administrativa que los establecimientos de crédito han de soportar sea la menor posible. Esto implica que la SES deba acelerar los pasos para contar con personal capacitado en IFRS y formular un plan de acción con los organismos del sector para acercar a las cooperativas de servicios financieros a estos estándares e incluir en su plan de tecnología las nuevas necesidades de adaptación de transmisión de información en el nuevo esquema.

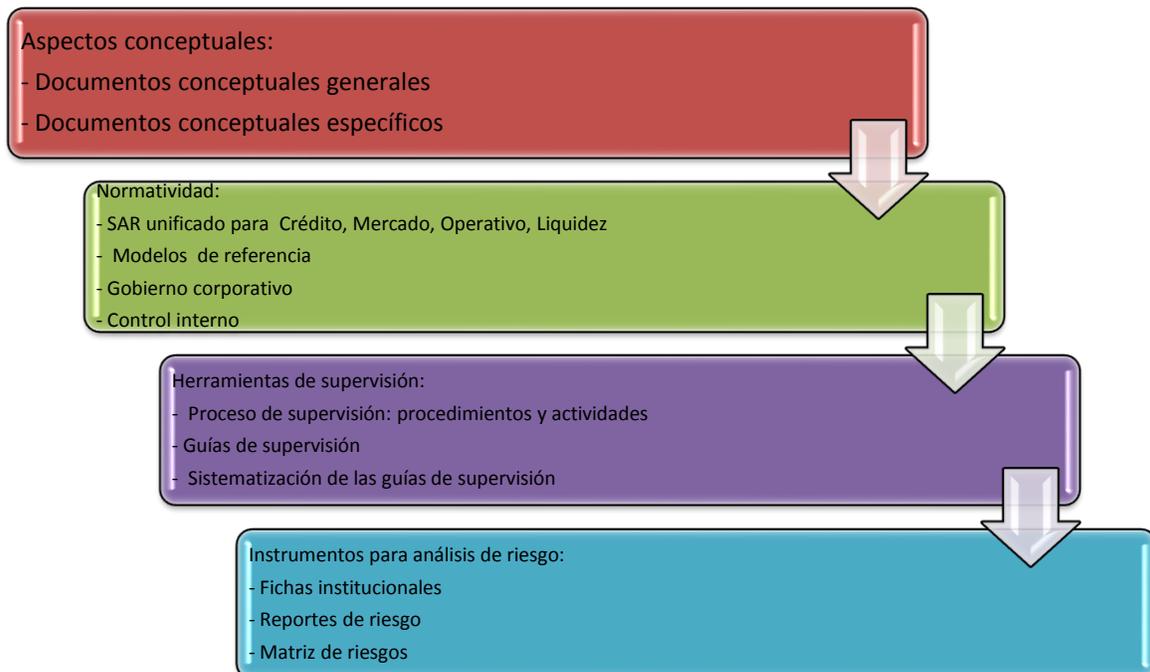
Es un hecho que los fallos de control interno aparecen como una de las principales causas de las mayores pérdidas de las entidades, por lo que será necesario fortalecer en las cooperativas vía regulación los aspectos cualitativos abarcando el diseño de políticas y procedimientos que garanticen la independencia de la función de control de riesgos, los sistemas de información a la dirección, la calidad de las bases de datos, la documentación y la revisión independiente, idónea y periódica de los sistemas de control.

Finalmente, el modelo de regulación y supervisión por riesgos es intenso en términos de seguimiento continuado de las políticas, prácticas y gestión de riesgos en las entidades que prestan servicios financieros, lo que, a su vez, se refuerza con visitas de inspección periódicas. Sin embargo esta característica debe quedar claramente definida en cabeza de la Superintendencia, y se debe eliminar el arbitraje regulatorio que facilita a Fogacoop llevar a cabo funciones de inspección ante los vigilados, porque no puede haber una supervisión concurrente que cree zonas grises en determinados temas de supervisión.

4.4 Modelo de supervisión

La optimización del modelo de supervisión hace referencia a aplicar con éxito los “Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz”, incluyendo las disposiciones sobre la autonomía operacional de la autoridad supervisora, recursos de supervisión suficientes, facultades de regulación y corrección, y un marco legal claro. Asimismo, establecer una base sólida en el sistema de supervisión, en dónde la normatividad legal y contable constituye una etapa esencial en el proceso de transición al nuevo marco de supervisión.

Desarrollar un sistema de supervisión por riesgos no consiste exclusivamente en tener un proceso de seguimiento apoyado en modelos matemáticos y un sistema computacional. Los elementos básicos de dicho sistema van mucho más allá del propio modelo y abarcan desde las fuentes de alimentación del modelo hasta la correcta interpretación y utilización de sus resultados. El sistema de medición solo es un componente relevante más no el más importante en la creación de un sistema de supervisión riesgos efectivo que esté acorde con las necesidades de la SES y las mejores prácticas internacionales sobre la materia; a continuación se presentan esquemáticamente los elementos metodológicos necesarios para adelantar la supervisión en forma adecuada, estos son:



i. Documentos Conceptuales:

Se dividen en dos categorías; la primera, la conforman los documentos conceptuales generales, los cuales desarrollan diversos aspectos plasmados en la regulación, documentos académicos, estándares internacionales y mejores prácticas de supervisión existentes. Estos documentos tienden a fijar políticas y principios orientadores contextualizados a la realidad y necesidades del supervisor.

En la segunda categoría se encuentran los documentos conceptuales específicos, también conocidos como “documentos marco” los cuales si bien también abordan aspectos tratados en la regulación, literatura especializada, estándares y mejores prácticas internacionales, se enfocan en las directrices y propósitos de la supervisión realizada sobre riesgos y temáticas específicas que son identificadas por el supervisor como objetos de supervisión.

ii. Normatividad:

Son las disposiciones de carácter legal expedidas o promovidas por la SES para regular un riesgo o temática determinada. En términos generales instruyen, regulan temas determinados o, adoptan sistemas de administración de riesgos, estas normas incluyen aspectos genéricos, que como su nombre indica se refiere a instrucciones y definiciones de carácter general sobre el tema tratado; los aspectos cualitativos, hacen referencia a directrices sobre la gestión y control del riesgo; y, los aspectos cuantitativos harán referencia a métodos de cálculo y medición del riesgo o temática

tratada, es en esta sección en la cual suele incluirse el modelo de referencia respectivo.

Los modelos de referencia son algoritmos matemáticos y patrones estandarizados mediante los cuales el supervisor instruye a sus supervisados acerca del método de cálculo y medición de un riesgo específico, el cual debe ser utilizado de manera uniforme por todas las entidades a las que aplica. Estos modelos contribuyen a establecer una dirección homogénea para el monitoreo y supervisión del respectivo riesgo y evitar arbitrajes regulatorios. También se pretenden incentivar a las entidades (que consideren poco favorable el modelo de referencia) a proponer, sustentar y solicitar la aprobación de sus propios modelos (modelos internos).

iii. Herramientas de Supervisión:

La construcción de un proceso de supervisión por riesgos comprende tanto la forma de llevar a cabo la supervisión, como la forma de evaluar la entidad. Para ello se hace necesario diseñar y construir un proceso que esté compuesto por procedimientos y actividades, no todas secuenciales, desde la recopilación de información y su análisis hasta el seguimiento a las medidas de supervisión impartidas, con el objetivo de evaluar de manera permanente la condición de una entidad.

Las guías básicas de supervisión son documentos que proporcionan los aspectos mínimos que deben ser considerados para abordar la supervisión de un riesgo o temática determinada.

La estructura de las posibles guías puede adoptar la siguiente estructura:

- Objetivos de la evaluación
- Tópicos relevantes de supervisión
- Esquema y procedimientos generales de supervisión
- Criterios generales para aceptación de modelos internos (cuando aplique)
- Parámetros de calificación

La sistematización de las guías de supervisión In Situ/ Extra Situ provee eficiencia en la elaboración de reportes de supervisión y minimiza la pérdida de información, es por esta razón que la sistematización se realiza adquiriendo o desarrollando herramientas tecnológicas que permitan administrar, estandarizar y optimizar las actividades de supervisión.

Por ende, todas las guías institucionalmente adoptadas deben estar incorporadas en tales aplicativos para facilitar su utilización, seguimiento, generación y comparación de resultados. Para garantizar su adecuada aplicación debe efectuarse capacitación institucional a los funcionarios de las áreas usuarias que lo requieran.

iv. Instrumentos para análisis de riesgos:

La “ficha institucional” es el documento descriptivo de los aspectos más relevantes acerca de la entidad, los cuales involucran:

- Conformación del Grupo
- Perfil de negocios y productos
- Gestión de los órganos de gobierno
- Información Financiera
- Evolución y gestión de riesgos
- Percepción de la entidad y del grupo

Los reportes de riesgo son informes comprensivos sobre la situación de un riesgo específico; involucran información recopilada mediante supervisión extra situ/in situ de acuerdo a las guías elaboradas para cada riesgo, y son elaborados por los grupos de riesgo para consideración del Director de Supervisión, para que de forma conjunta con los grupos de supervisión generalista unifiquen conceptos y percepciones de riesgo para orientar de forma ejecutiva y prospectiva la supervisión efectuada sobre las entidades vigiladas por la Superintendencia.

La matriz de riesgos es el resumen gráfico del análisis de riesgos consolidado para una entidad. Implica un ejercicio de análisis de riesgos y controles para cada actividad significativa de la entidad. Este análisis debe ser desarrollado de acuerdo con criterios uniformes que permitan realizar comparaciones significativas entre entidades o sectores y construir un mapa estratégico que permita focalizar las actividades de supervisión.

En el mismo sentido, el modelo de supervisión debe constatar que el modelo de administración de riesgos esté integrado en la gestión diaria de la entidad, formando parte de la cultura y los procesos de gestión del riesgo de la cooperativa. En las entidades que se decidan a elaborar sus modelos internos de riesgos es clave realizar la comprobación de la implantación efectiva en la gestión diaria del riesgo y se requiere crear una guía para la no objeción del uso de dichos modelos con fines regulatorios. Esto es lo que se denomina el test de uso.

La implantación de modelos de medición de riesgos integrados en la gestión implica un cambio cultural importante en las entidades que solo es posible llevar a cabo con la decisión consciente y el respaldo directo de las más altas instancias, máxime teniendo en cuenta el coste de los recursos que es necesario dedicar.

Para el supervisor debe ser claro que la junta de directiva y la alta dirección de las entidades cooperativas es la que debe impulsar el cambio, y que no se trata de una mera labor de cumplimiento regulatorio llevado a cabo por alguna área especializada, sin ser asumido por la organización en su conjunto.

El modelo de supervisión requiere que en las entidades exista independencia entre las áreas de negocio y las que controlan los riesgos, y de ambas con la auditoría interna.

Las unidades de negocio son las encargadas de tomar y gestionar los riesgos dentro de los límites establecidos de manera descentralizada y se exige que exista una revisión independiente del proceso de medición de los riesgos, así como de los procesos de gestión establecidos sean adecuados con los objetivos y estrategia de negocio de la entidad.

La unidad independiente de control de riesgos debe estar encargada de centralizar el seguimiento de las políticas establecidas por la alta dirección para la toma de los riesgos. Los procedimientos de aprobación de riesgos deben estar bien definidos y ser homogéneos en todas las unidades que asumen riesgos.

Por su parte, el supervisor debe evaluar la adecuación del sistema de control interno implantado siendo clave examinar los flujos de información entre las distintas áreas implicadas para comprobar su uso efectivo y conocer el papel que está desempeñando cada responsable en la gestión y control del riesgo.

4.5 Sistema de información

La implantación del modelo de supervisión por riesgos puede exigir rediseñar el entorno tecnológico y los sistemas de información para posibilitar su efectiva utilización y garantizar el contenido de toda la información relevante. De la misma manera, se debe considerar que habrá que dar soporte no solo a las necesidades de almacenamiento de grandes volúmenes de información en bases de datos históricas, sino también generar herramientas de análisis que complementen o refuercen los sistemas de análisis implantados.

La existencia de un sistema de información eficiente es fundamental para la operación del supervisor en la medida en que cuente con los siguientes elementos:

- i. Un conjunto ordenado y estandarizado de información que permita atender las necesidades de todas las áreas de la SES;
- ii. Reglas claras para solicitar información a las entidades del sistema cooperativo y otras instituciones;
- iii. Sistemas tecnológicos y criterios adecuados para la recepción y validación de la información;
- iv. Instrumentos, lineamientos y procesos para la transformación de dicha información en generación de informes y sistemas de indicadores de generación regular y ágil consulta para la SES y los demás agentes interesados en el sector cooperativo;
- v. Herramientas para el seguimiento y análisis en línea de los procesos de inspección;
- vi. Flexibilidad y funcionalidad amigable, que permita su uso a todos los usuarios de información.

Por otra parte, hay que tener muy presente que a efectos de la implantación y revisión del sistema de medición de cualquier riesgo, las dificultades en la constitución de las bases de datos difieren dependiendo del riesgo que se trate. Así, en el caso del riesgo de crédito y operacional la modelización del comportamiento de los factores de riesgo resulta mucho más complicada que en el caso del riesgo de mercado y de liquidez.

Las dificultades se presentan en la información disponible en las bases de datos en términos de calidad, principalmente porque son incompletas o incoherentes, y de trazabilidad, entendida como la posibilidad de identificar las fuentes de las que procede la información.

Por lo tanto, el supervisor debe establecer unos requerimientos muy estrictos sobre la recogida, almacenamiento y clasificación de la información, así como sobre el período de observación que debe tenerse en cuenta para estimar los factores de riesgo, que en general, se suele exigir cinco años como período de observación histórico aunque la correcta modelización requiere estimaciones a largo plazo, es decir, que se pueda considerar un ciclo económico completo.

4.6 Mecanismos de comunicación

La Delegatura de para la Supervisión de la Actividad Financiera deberá estructurar un plan de acción de información hacia el interior de la SES, con el fin de difundir el nuevo esquema de supervisión y regulación por riesgos que se implementará frente al actual modelo de seguimiento.

Igualmente, deberá establecer los mecanismos de comunicación con las entidades vigiladas que permitan la difusión del nuevo esquema de supervisión por riesgos, al igual que la normatividad de gestión de riesgos de cara al sector cooperativo.

Además, la Superintendencia deberá establecer los mecanismos de comunicación con los usuarios del sector cooperativo de servicios financieros, en referencia a los nuevos elementos de regulación que se aplicarán a las entidades, y la forma en que la SES velará por generar mejores prácticas en la industria frente a la gestión del riesgo.

Será necesario que la Superintendencia estreche los mecanismos de comunicación con otras entidades del Estado, con el fin de difundir su nuevo sistema de supervisión por riesgos. Lo anterior, con el objeto de nutrir el proceso supervisor con información de otras entidades gubernamentales.

La Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera deberá establecer los mecanismos de comunicación hacia organismos de control del estado, con el fin de difundir su nuevo sistema de supervisión por riesgos. Este aspecto es crucial, dado que el enfoque tradicional de dichos organismos es de cumplimiento estricto de las normas, lo cual riñe con el esquema de supervisión basada en riesgos y la asunción de riesgos por parte del supervisor.

La Delegatura deberá establecer los mecanismos de comunicación hacia los medios de comunicación, incluidas las redes sociales, los cuales pasarán a tener gran relevancia de cara a la defensa de los derechos que les asiste a los usuarios del sector cooperativo de ahorro y crédito. Este aspecto es crucial, para mitigar el riesgo reputacional que podría tener la SES a partir de los requerimientos que implicará un nuevo sistema de administración de riesgo de crédito.

La Superintendencia debe asegurar la publicación y acceso de la información sobre los objetivos, procedimientos, programas y actividades de supervisión hacia los vigilados, así como el detalle de los gastos e ingresos de las labores de supervisión.

4.7 Estructura y carrera del supervisor

Un primer aspecto a definir por parte de las instancias competentes es el de renovar la estructura organizacional de la SES para atender los cambios propuestos en los esquemas de supervisión y regulación.

Desde el punto de vista administrativo mientras que la SFC cuenta en promedio con cincuenta (50) funcionarios en cualquiera de sus Delegaturas de Supervisión, la SES dispone de unos veinte y cuatro (24) funcionarios en total que cumplen con labores de análisis extra situ, inspecciones in situ, controles de cumplimiento y legalidad de constitución y reformas, autorizaciones previas, supervisión descentralizada, liquidaciones forzosas, liquidaciones voluntarias, interacción ciudadana, investigaciones administrativas, entre otras, lo que denota que en sus labores misionales una alta carga de tareas por funcionario.

De esta manera, la optimización del esquema de supervisión para la SES requiere de una estructura administrativa más robusta para adoptar las mejores prácticas de la industria financiera global en materia de gestión de riesgos, y por ello proponemos una modificación en línea con modelos comprobados a nivel internacional.

La Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera podría estar conformada internamente por:

- Oficina del Superintendente Delegado
- Tres Intendencias de Supervisión
- Grupo jurídico
- Grupo de asuntos especiales

Dos de las intendencias serían de “supervisión integral y coordinación”, es decir, son las encargadas de obtener la visión completa de las entidades cooperativas de servicios financieros desde su situación financiera, gobierno corporativo, control interno y gestión de riesgos, así como los respectivos controles de Ley. Los supervisores de éstas dos intendencias son generalistas, en las labores de supervisión extra situ/in situ son los interlocutores directos con la entidad, y en las inspecciones in situ cuentan con un jefe de visita y determinan los objetivos generales y específicos de la visita de inspección.

Entre las principales funciones de éstas intendencias estarían:

- Apoyar al Superintendente en la fijación y diseño de políticas de supervisión y velar porque éstas se cumplan al interior de la entidad, procurando transparencia, homogeneidad, eficiencia y razonabilidad técnica;

- Fijar los criterios para la aplicación de normas de corrección temprana, basados en indicadores financieros e informes de riesgo, y para la adopción de medidas cautelares, procurando su utilización uniforme;
- Elaborar el programa anual de visitas a las entidades vigiladas en coordinación con las demás intendencias de supervisión, procurando que se cumplan los objetivos de la supervisión consolidada y de riesgos, y se atiendan los aspectos sistémicos y particulares más vulnerables;
- Realizar la elaboración y presentación de los informes de visita, y realizar el seguimiento a los procesos sancionatorios adelantados por la entidad.

La tercera intendencia sería de “análisis de riesgos”, es decir, la encargada de aplicar los procesos y metodologías de supervisión de riesgos, para brindar a las otras dos intendencias la calificación y perfil de riesgo de las entidades vigiladas, que deben ser por las otras dos áreas de supervisión de la Superintendencia.

Entre las principales funciones de ésta intendencia estarían:

- Identificar, medir, y monitorear los riesgos de crédito, mercado, liquidez y operativo de conformidad con las disposiciones legales;
- Identificar la estructura de los grupos económicos cooperativos y definir las operaciones entre las sociedades matrices y vinculadas que los conforman
- Elaborar estudios sobre los riesgos asociados a estos grupos, medición del incremento del riesgo sistémico por contagio al grupo y medir los conflictos de interés a nivel individual y consolidado;
- Análisis y evaluación de concentración de riesgos de sectores económicos, clientes, tanto para la cartera de créditos, como para el portafolio, a nivel individual y consolidado;
- Asesorar y realizar estudios, análisis e investigaciones sobre temas económicos de interés
- Las demás que se le asignen de acuerdo a la naturaleza del área.

Adicionalmente, se hace necesario separar las funciones de la Oficina Asesora de Planeación y Sistemas porque son dos áreas que manejan temas diferentes y requieren mayor especialización para llevar a cabo el modelo propuesto. De esta manera una “oficina de sistemas” debería estar conformada por un “área de tecnología” encargada de planear, diseñar, dirigir y controlar los proyectos y planes TIC de la entidad, así como asegurar la operación de los equipos de cómputo, comunicaciones y el plan de contingencias de acuerdo con la evolución tecnológica de la Entidad; la otra sería el “área de sistemas de información” encargada de realizar el análisis, diseño, programación, documentación, implantación y mantenimiento de los sistemas de información requeridos por la Entidad.

En cuanto a la “oficina de planeación” podría estar conformada por un “grupo de organización y métodos” encargado de dirigir y coordinar la planificación, asesoría y evaluación de los procesos, así como la elaboración de la documentación necesaria para la elaboración del plan estratégico de la Superintendencia; y un “grupo de procesos” encargado de coordinar y proponer los procedimientos de los procesos necesarios para llevar a cabo las funciones de la Superintendencia.

Un segundo aspecto que incide notoriamente en el desarrollo más dinámico de la Superintendencia es la dificultad de contar con personal capacitado para adaptarse, al ritmo y con la profundidad requerida, a las cambiantes condiciones del entorno. La infradotación de personal que presentan la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera, junto a la inamovilidad funcionaria, las remuneraciones insuficientes, la posible injerencia en las designaciones y la herencia de funcionarios más antiguos, en general carentes de formación a nivel especializado y preparados sólo para una supervisión de carácter de cumplimiento, son los principales escollos que todavía quedan por superar para elevar la profesionalización técnica de la supervisión cooperativa y ponerla a tono con las exigencias del momento y del futuro que se pretende llevar a cabo.

La especialización que requiere el modelo de supervisión por riesgos hace necesario contar con un grupo de supervisores que ejerzan sus funciones con un alto grado de experiencia en temas cuantitativos y conocimientos en gestión de riesgos, y que al mismo tiempo cuente con las condiciones necesarias para desarrollar actividades de supervisión. De la experiencia observada en diferentes agencias de supervisión financiera que realizan supervisión por riesgos se aprecia dos recomendaciones básicas para la conformación de un grupo de supervisores, la primera, es contar con un personal que permita confeccionar buenos análisis de riesgo y, la segunda, disponer de personal con buena experiencia y sentido común.

Si la Superintendencia tiene posibilidad de incorporar nuevo personal debe aprovecharlo para hacerse con profesionales multidisciplinarios que conformen un grupo de evaluación de riesgos que apoye al personal de supervisión generalista y que a medida que vayan saliendo de la entidad puedan ser reemplazados por éstos.

La Secretaría General de la SES, a través del área de recursos humanos, debe destinar recursos del presupuesto anual para capacitar a los funcionarios de la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera, en temas referentes a técnicas de supervisión, administración de riesgos y control interno. Este esfuerzo debe ser permanente, para generar un impacto sostenible en el tiempo.

Como parte de la capacitación, la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera debe estimular el establecimiento de pasantías en entidades locales o internacionales que tengan entre su regulación sistemas de gestión de riesgo y hagan la correspondiente supervisión por riesgos. Esta es una práctica común en supervisores financieros de primer nivel en otras jurisdicciones.

5. Impacto en tiempo y recursos de la implementación de las recomendaciones del presente documento

Nuevo Sistema de Supervisión y Regulación Basado en Riesgo

En opinión del consultor, un esquema de supervisión basado en riesgos debe implementarse en el siguiente orden cronológico y espacios de tiempo:

- 1 Desarrollo Normativo de todos los SARs, incluido el SAC y el SCI. Este trabajo puede tomar de 18 a 24 meses.
- 2 Diseño a detalle e implementación de la nueva estructura propuesta para la SES, adecuada a la nueva estructura de normas de administración de riesgos descritas en el numeral anterior. Este proceso puede hacerse traslapado con el anterior, a partir del primer año de diseño de normas y por un espacio total de 24 meses. Sin embargo, el proceso de adaptación de los funcionarios al nuevo esquema puede ser significativamente mayor, como ocurrió en la SFC donde el proceso tardó en consolidarse entre 3 y 4 años.
- 3 En paralelo a lo anterior, las entidades deberán implementar los SARs, el SAC y el SCI, para que regulación y nuevo modelo de supervisión entren en operación al tiempo. Dependiendo de la complejidad y tamaño de la entidad, el proceso de adopción y ajuste puede tomar hasta 1 año.

En términos de costos, el desarrollo del nuevo marco normativo y de estructura para la SES podría tener un valor aproximado a los 2 millones de USD. Por su parte, el costo de desarrollo de SARs, SCI y SAC para las entidades suele estar entre los 100 mil y 200 mil dólares para entidades pequeñas-medianas, y unos 300 mil a 500 mil dólares para entidades grandes, sin incluir en dicho costo el desarrollo de modelos internos.

Adopción del Esquema de Cooperativas Abiertas y Cerradas

A. Cooperativas de Ahorro y Crédito.

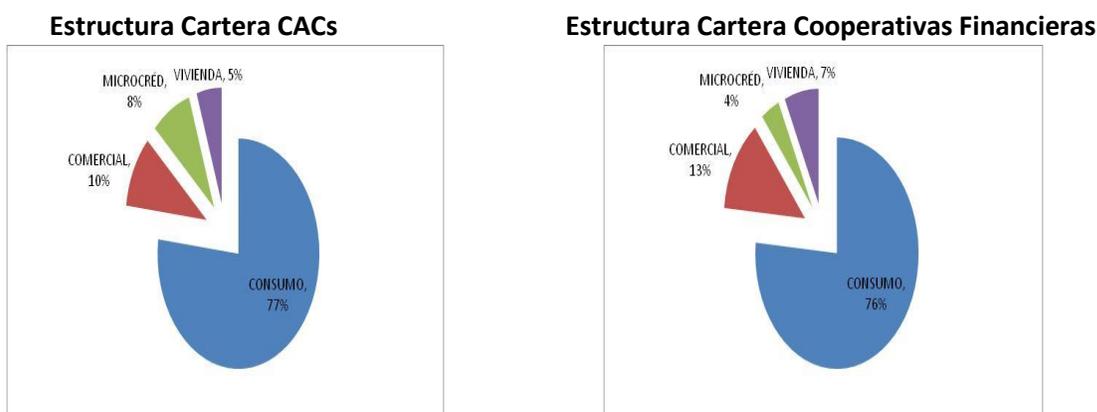
Los aportes sociales mínimos hasta julio de 2013 son de \$1,095 millones. Actualmente, hay 15 de 183 CAC por debajo de ese mínimo. Entre las CAC, la participación de la cartera comercial es la siguiente:

CAYC con participación inferior o igual a 5% = 133 de 183 (73%)
Entre 6% y 10% = 12 de 183 (7%)
Entre 11% y 20% = 12 de 183 (7%)
Entre 21% y 50% = 12 de 183 (7%)
Más de 50% = 14 de 183 (8%)

En ese orden de ideas, es previsible que aquellas con cartera comercial mayor al 21% contemplen la posibilidad de convertirse en cooperativas de vínculo abierto. De las CAC con participación de cartera comercial entre 21% y 50% (12 de 183, equivalentes al 7%), hay 8 que superan los aportes mínimos para ser consideradas Cooperativas Financieras, para las cuales los aportes sociales mínimos corresponden a \$3.267 millones. De las CAC actuales, hay 72 de 183 por debajo de ese mínimo.

Por su parte, de las CAC con más de 50% de su cartera total invertida en cartera comercial (14 de 183, equivalentes al 8%) hay cinco que superan los aportes mínimos para ser consideradas Cooperativas Financieras.

Vale anotar que la estructura de la cartera de las CACs y las Cooperativas Financieras es muy similar, como se observa en el siguiente gráfico:



Lo anterior no sólo refuerza la conclusión de que las CACs deben tener un tratamiento análogo en términos normativos, atendiendo el principio de “mismo negocio, mismos riesgos, mismas reglas”, sino además, permite prever una migración de algunas CACs al esquema de vínculo abierto, bajo supervisión de la SFC.

Ahora bien, de las 183 CAyC, hay 26 que tienen aportes sociales superiores al mínimo de las Compañías de Financiamiento, equivalentes a \$19.465 millones. Sin embargo, de esas 26 hay 18 que tienen una participación de cartera comercial menor al 5%. Finalmente, hay 4 CAC que superan en aportes sociales el capital mínimo requerido para ser Banco.

B. Asociaciones Mutuales

39 Mutuales deben desmontar las operaciones de ahorro y crédito para cumplir con la condición de continuar operando como CAC, con un capital mínimo actual de \$1,095 millones.

C. Fondos de Empleados

Existen 226 Fondos de Empleados con aportes menores al mínimo para ser Cooperativa de Ahorro y Crédito correspondiente a \$ 1.095 millones. De hecho, existen 1006 FE con aportes menores a \$550 millones. En general dado que no están obligados a tener cálculo de solvencia, los capitales de los FE son pequeños.