

Publicaciones URF

Documento técnico

Buen gobierno en organizaciones de economía solidaria

Camilo Hernández^a, Nicolás Torres^b y Derenis López^b,

^a *Subdirector de Regulación Prudencial*
^b *Profesional Especializado*

*Unidad de Regulación Financiera, Carrera 8 No. 6c - 38,
Bogotá D.C., Colombia, 7 de noviembre de 2017*

Resumen

El Gobierno Nacional ha impulsado, desde el año 2016, la construcción de un marco regulatorio de buen gobierno para las organizaciones de economía solidaria, vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, que prestan servicios de ahorro y crédito. Este trabajo ha sido desarrollado a través de un equipo interinstitucional de gobierno, con el apoyo de un experto internacional en la materia, e inició con una etapa de investigación y diagnóstico en la que participaron activamente las asociaciones gremiales y representantes del sector.

El diagnóstico incluyó la realización de una encuesta abierta a todas las organizaciones de economía solidaria que prestan servicios de ahorro y crédito, así como una serie de mesas de trabajo en las cuales se dialogó con un grupo pequeño de organizaciones para conocer de primera mano las preocupaciones del sector sobre las prácticas de gobernabilidad. A partir de este ejercicio se han identificado las mejores prácticas internacionales, para generar propuestas a implementar en las organizaciones teniendo en cuenta sus características de funcionamiento y desarrollo de órganos sociales, procesos, controles, transparencia y revelación de información, y compromiso con el buen gobierno, entre otros.

El proyecto de decreto tiene como principales objetivos propender por la sostenibilidad de las organizaciones de economía solidaria que prestan servicios de ahorro y crédito, y velar por la protección y adecuada administración de los recursos de sus asociados.

Presentado al Consejo de Directivo URF con fechas 14 de noviembre de 2017.

1. Introducción.

El gobierno corporativo es considerado una herramienta importante de fortalecimiento de las empresas. Las recomendaciones internacionales¹ para el sector de la economía solidaria, destacan que las organizaciones del sector que le apuestan a buenas prácticas de gobernabilidad alcanzan mayor consolidación y desempeño, confianza y seguridad para los asociados, acceso a mercados vedados, y eficiencia de estructuras de propiedad.

El buen gobierno solidario ha sido incluido dentro de las perspectivas regulatorias del Gobierno Nacional, a través de un proyecto de investigación de las organizaciones colombianas, y de análisis de buenas prácticas internacionales. Múltiples aspectos han motivado esta iniciativa normativa, entre ellos, que la ausencia o deficiencia de modelos de gobernabilidad ha sido considerada por el supervisor la causa más común de medidas de intervención en los últimos años; dando lugar a tomas de posesión y liquidaciones de las organizaciones, con el consecuente detrimento social y patrimonial de sus asociados (ahorradores y depositantes).

Actualmente, existen varios cuerpos normativos que contienen instrucciones que se pueden identificar parcialmente como estándares de buen gobierno para el sector, tales como la Ley 79 de 1988, la Ley 454 de 1998, el Decreto Ley 1480 de 1989, el Decreto 1481 de 1989, la Ley 222 de 1995, la Circular Básica Jurídica de la Superintendencia de la Economía Solidaria, entre otros. Además, existen recomendaciones sobre buenas prácticas de buen gobierno en la Guía de buen gobierno, publicada por la Superintendencia de la Economía Solidaria en 2013, cuya aplicación es facultativa para sus vigiladas.

De esta manera, apoyados en los deberes constitucionales y legales de protección de los recursos de captación, y de protección, promoción y fortalecimiento de las formas asociativas y solidarias de propiedad, se presenta este proyecto con el objetivo de establecer un marco adecuado de buen gobierno para el sector de la economía solidaria, vigilado por la Superintendencia de la Economía Solidaria, que presta servicios de ahorro y crédito², como herramienta de solidez para estas organizaciones que se caracterizan porque sus asociados cumplen el doble rol de dueños y clientes. Además, se pretende establecer un marco unificado de buen gobierno que sea de obligatorio cumplimiento y que reúna los temas más relevantes de para una adecuada implementación del buen gobierno en el sector.

Además, de esta introducción, el presente documento técnico se compone de: una sección de descripción, en la cual se relacionan las dimensiones y elementos que componen el

¹ En particular, las de la Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV, por su sigla en alemán).

² Marco normativo que puede ser replicado en las prácticas, estatutos y reglamentos internos de todas las organizaciones de economía solidaria vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria; no obstante que, de acuerdo con el alcance del estudio y la órbita funcional de la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF), en el presente caso el proyecto normativo sólo se encuentre dirigido a las que prestan servicios de ahorro y crédito.

proyecto, así como las etapas en las cuales se desarrolló; una sección en la cual se presentan algunas características relevantes del sector de economía solidaria de ahorro y crédito; una sección de análisis y recomendaciones en la que se describen y contrastan los estándares y mejores prácticas internacionales, los resultados del diagnóstico y el marco normativo local vigente, a partir de lo cual se establecen las propuestas que componen el proyecto de decreto; una sección en la cual se describen otras modificaciones propuestas a la normativa aplicable al sector; y, finalmente, una sección de bibliografía.

2. Descripción del proyecto.

2.1. Buen gobierno.

Con base en los preceptos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se puede definir el buen gobierno en las organizaciones de economía solidaria como el conjunto de relaciones entre la gerencia, los asociados, el consejo de administración o quien haga sus veces y otras partes interesadas, y proporciona la estructura a través de la que se fijan los objetivos de la compañía y se determinan los medios para alcanzar esos objetivos y supervisar el desempeño.³

Para las organizaciones de economía solidaria los lineamientos de gobernabilidad o buen gobierno se componen de varios elementos, en dos dimensiones principales. La primera dimensión es la estructura de propiedad, la cual se refiere a la asignación de roles y responsabilidades en los órganos decisorios y ejecutivos de la organización, como son la asamblea general, el consejo de administración o junta directiva, o quien haga sus veces, y la gerencia. En esta dimensión, se desarrollan las condiciones para pertenecer a dichos órganos, los mecanismos de toma de decisiones a su interior, entre otros aspectos. La segunda dimensión corresponde a los procesos y controles de la organización, en los que adquieren relevancia los lineamientos sobre las funciones de auditoría interna y externa, administración de riesgos, y transparencia y divulgación de información; el objetivo en este caso, se circunscribe a establecer condiciones que promuevan el correcto funcionamiento de la organización y de sus actividades. Estas dimensiones y elementos se resumen en el siguiente gráfico.

³ Principios de Gobierno Corporativo de la OECD (2004, 2015).

Gráfica 1. Dimensiones y elementos de buen gobierno solidario



Fuente: Elaboración URF.

La Confederación Alemana de Cooperativas –DGRV (por sus siglas en alemán) resalta las ventajas que un esquema robusto de gobernabilidad reporta a las organizaciones de economía solidaria⁴:

- Es más factible lograr consolidarse como empresa sana, solvente y tener relevancia en el mercado financiero.
- Se logra mayor transparencia en las operaciones por medio de revelación de la información cierta y relevante a la vez. La transparencia de la información, la oportunidad y las buenas prácticas hacen más fácil medir el desempeño de la organización por medio de indicadores claves tanto cuantitativos como cualitativos.
- El asociado tiene mayor seguridad en su empresa y por lo tanto genera mayor cantidad de negocios con la organización.
- Las funciones de los órganos de administración y control son más claras, se les da mayor visibilidad y son los responsables por el logro de los objetivos estratégicos de la organización.

Para el Gobierno Nacional, adicionalmente, las estructuras adecuadas de gobernabilidad son garantía de desarrollo sostenible de las organizaciones solidarias, facilitan la labor de supervisión de los órganos de vigilancia y control, ayudan a cumplir el objetivo de velar por el manejo adecuado de los recursos de los asociados, y facilitan el ejercicio de los derechos y deberes de la base social.

⁴ Durán (2014).

2.2. Proyecto de investigación y análisis.

Recogiendo los anteriores conceptos, el Gobierno Nacional se ha propuesto la construcción de un marco normativo, basado en un proyecto de investigación y análisis dirigido a más de 1.600 organizaciones de economía solidaria que prestan servicios de ahorro y crédito (vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria), entre las que se encuentran aproximadamente 143 cooperativas de ahorro y crédito, 42 cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, 1.344 fondos de empleados y 110 asociaciones mutuales⁵, destacándose como principal característica entre ellas su heterogeneidad. Algunas entidades alcanzan activos de un billón de pesos aproximadamente y tienen presencia en buena parte del territorio nacional, mientras que otras cuentan con menos de cien asociados y se valen para el desarrollo de sus operaciones con uno o dos empleados.

Este proyecto inició en el primer semestre de 2016, y para el efecto se conformó un equipo interinstitucional conformado por la Superintendencia de la Economía Solidaria, el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas (Fogacoop) y la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF), con el apoyo técnico del Banco Mundial y su consultor Pasquale Di Benedetta, y la participación activa de algunas asociaciones gremiales: la Confederación de Cooperativas de Colombia (Confecoop), la Asociación Nacional de Fondos de Empleados (Analfe) y la Asociación Nacional Mutualista de Colombia (Conamutual). El proyecto se desarrolló con las siguientes etapas y actividades:

2.2.1. Etapas y actividades del proyecto.

a) Etapa de diagnóstico: que tuvo por finalidad conocer, de manera cercana, las condiciones y prácticas actuales de buen gobierno de las entidades destinatarias del proyecto.

b) Etapa de recomendaciones: en la que se identificaron y analizaron las mejores prácticas internacionales aplicables a las organizaciones de economía solidaria, con base en la experiencia de un grupo representativo de países.

c) Proyecto normativo: en esta etapa se han establecido las prioridades temáticas y concluido las recomendaciones normativas a implementar.

En la etapa de diagnóstico, se utilizaron dos herramientas principales de levantamiento de información y acercamiento a las organizaciones del sector: una *encuesta abierta* y unas *mesas de trabajo* en varias ciudades del país.

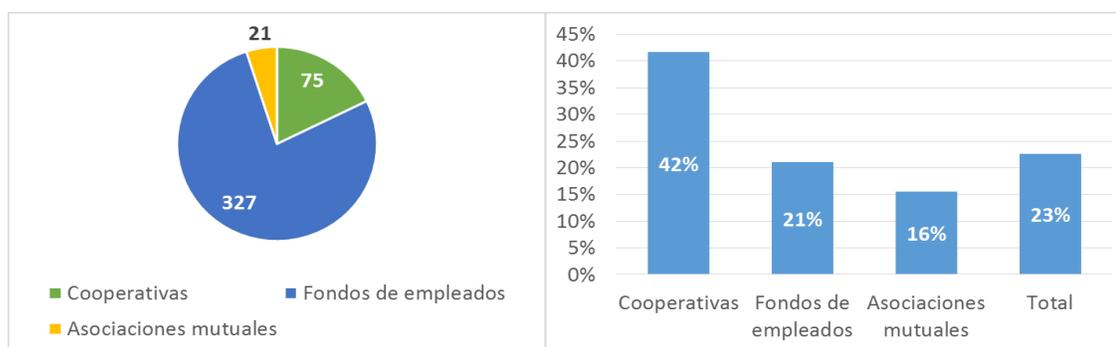
Antes de la encuesta abierta, se llevó a cabo una prueba piloto en diciembre de 2016 en la que participó un grupo de 19 organizaciones, entre cooperativas, fondos de empleados y

⁵ Según información reportada en la página web de la Superintendencia de la Economía Solidaria, a corte 31 de diciembre de 2015.

asociaciones mutuales. Con esta prueba piloto se identificaron importantes aspectos para optimizar el diligenciamiento y efectividad de la encuesta abierta.

En abril de 2017, se realizó la **encuesta abierta** a través de una herramienta web, en donde se invitaron a participar a todas las organizaciones destinatarias, a través de medios individuales y de amplia divulgación. Como se muestra en la siguiente gráfica, la encuesta permitió recopilar información de 423 organizaciones para una representatividad del 23% del sector, cifra superior a la requerida para realizar inferencias válidas por la metodología de muestreo.⁶

Gráfica 2. Participación del sector en la encuesta abierta.



Fuente: Elaboración URF.

En mayo de 2017, con el propósito de tener una aproximación directa con las organizaciones, se llevaron a cabo diferentes **mesas de trabajo** en las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali, en las que se contó con la participación de más de 70 entidades, a través de representantes de nivel directivo y de sus órganos de administración. La coordinación de las mesas estuvo a cargo del consultor del Banco Mundial (Pasquale di Benedetta) y se desarrolló a través de charlas en las que se expusieron las principales prácticas y necesidades del sector, entre ellas:

- Órganos de representación social: procesos de elección, requisitos de idoneidad, rotación, remuneración, proceso de toma de decisiones y desarrollo de las reuniones.
- Gerencia y alta dirección: nombramientos, remuneraciones y conflictos de interés.
- Auditoría interna: estamentos, reportes, controles, manuales y procedimientos.

Esta etapa resultó de gran importancia para conocer la percepción de los actores del sector en relación con los temas de mayor prioridad dentro de los elementos que componen el buen gobierno, teniendo en cuenta las problemáticas que ellos mismos han experimentado.

⁶ Ver, por ejemplo, la metodología de Raosoft en <http://www.raosoft.com/samplesize.html> o la de Creative Research Systems en <https://www.surveysystem.com/sscalc.htm>.

Posteriormente, en la segunda etapa del proyecto: *etapa de recomendaciones*, se contó con un estudio técnico realizado por el Banco Mundial que presentó las principales prácticas y características identificadas en la etapa de diagnóstico, contrastándolas con los estándares y mejores prácticas observadas en la experiencia internacional. Con su análisis, se aportaron recomendaciones para la implementación de un marco normativo de buen gobierno para las entidades destinatarias del proyecto.

Con estos insumos, en una tercera etapa del proyecto se presenta un *proyecto normativo*, con los siguientes componentes:

3. Características generales del sector de economía solidaria de ahorro y crédito.

3.1. Descripción del sector.

Las cooperativas de ahorro y crédito, cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, los fondos de empleados y asociaciones mutuales, cuentan entre el sector y entre cada una de ellas con características particulares, que han sido tenidas en cuenta para ejercer la labor de supervisión. En la Tabla 1 se presenta la distribución de las organizaciones según los niveles de supervisión⁷, siendo el primer nivel el más riguroso. Según la normatividad vigente⁸, las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito deben estar siempre clasificadas en el primer nivel de supervisión. Las demás organizaciones están sometidas al primer nivel de supervisión “cuando a juicio del Superintendente de la Economía Solidaria la situación jurídica, financiera o administrativa de alguna de las entidades vigiladas así lo requiera”⁹. Esta facultad se ha utilizado para 81 fondos de empleados y para una asociación mutua.

Tabla 1. Organizaciones por nivel de supervisión.

Nivel de supervisión	Cooperativas	Fondos de empleados	Asociaciones mutuales	Total
Primer nivel	180	81	1	262
Segundo nivel	0	218	12	230
Tercer nivel	0	824	81	905
Total	180	1123	94	1397

Fuente: Superintendencia de la Economía Solidaria. Datos con corte a diciembre de 2016

Estas organizaciones cuentan con más de 3,7 millones de asociados y algo más de \$19 billones en activos. La Tabla 2 muestra que la mayor proporción de activos y asociados se

⁷ Establecidos en el Título 1 de la Parte 11 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público (DUR).

⁸ Artículo 2.11.1.2 del DUR.

⁹ Artículo 2.11.1.8 del DUR.

encuentra en las cooperativas, seguidas de los fondos de empleados, mientras que la participación de las asociaciones mutuales es inferior a 1% en ambos casos.

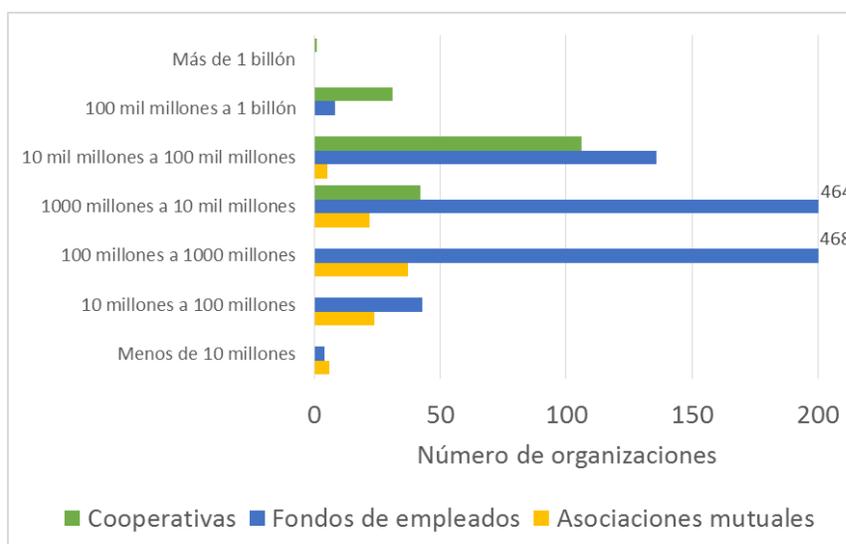
Tabla 2. Segmentación del sector.

Tipo de entidad	Asociados (personas)	Participación en asociados	Activos (miles de millones)	Participación en activos
Cooperativas	2.883.805	77%	\$12.062	63%
Fondos de empleados	868.183	23%	\$6.829	36%
Asociaciones mutuales	11.932	0,32%	\$177	0,93%
Totales	3.763.920		\$19.069	

Fuente: Superintendencia de la Economía Solidaria. Cálculos URF. Datos con corte a diciembre de 2016.

Con estas cifras, en términos de concentración por sector, las cooperativas tienden a ser las organizaciones de mayor tamaño en el sector, considerando que las más pequeñas tienen más de \$1.000 millones en activos y existe una cooperativa cuyos activos superan \$1 billón. Los fondos de empleados, por su parte, presentan una alta heterogeneidad en tamaños, desde fondos que cuentan con menos de \$10 millones de activos hasta otros que cuentan con más de \$100 mil millones. En el caso de las asociaciones mutuales se observa que, entre las organizaciones del sector, estas tienden a ser las más pequeñas. Solo existen cinco asociaciones mutuales que tienen más de \$10 mil millones en activos y la mayor proporción se encuentra en el rango entre \$100 y \$1000 millones en activos.

Gráfica 3. Concentración de activos por tipo de organización



Fuente: Superintendencia de la Economía Solidaria. Cálculos URF. Datos con corte a diciembre de 2016.

3.2 Heterogeneidad.

La información anterior y los resultados del diagnóstico, evidenciaron las diferencias entre los modelos de negocio y las prácticas entre el sector de las cooperativas, los fondos de empleados y las asociaciones mutuales:

- Las cooperativas se caracterizan por ser de las organizaciones, que de manera agregada, presentan mayores avances en sus modelos de negocios y en esquemas de administración de riesgos. Entre múltiples aspectos, se identifica que son organizaciones que han implementado su marco normativo generalmente sin distinción de tamaños o número de asociados. Sin embargo, entre las cooperativas más pequeñas se pudo observar dificultades para implementarlo o desarrollarlo.
- Entre los fondos de empleados se encontraron abiertas distinciones en tamaño, sistemas de administración de riesgos, especialización e idoneidad de los directivos y miembros de Consejo o Junta, etc. Estas distinciones se derivan de diferentes factores o circunstancias: abierta heterogeneidad de las organizaciones, por tamaño, por número de asociados, por número de empleados, etc.; ausencia de marco normativo o estatutario que les atribuya el cumplimiento de esquemas de administración de riesgos, etc.
- Para las asociaciones mutuales, se evidenció que la actividad de ahorro y crédito que realizan es secundaria a otros servicios que ofrecen, tales como programas de salud y educación, auxilios para imprevistos, actividades de recreación y turismo, etc. En este sentido, estas organizaciones presentan un avance menor en el establecimiento de procesos de control y auditoría interna, así como de herramientas de administración de riesgos. Este hecho se ve reflejado en que, según la información reportada a la Superintendencia de la Economía Solidaria en diciembre de 2016, solo 41 de las 135 asociaciones mutuales que están en funcionamiento prestan servicios de ahorro y crédito, por lo que sus necesidades de buen gobierno están enfocadas en otro tipo de actividades.

Con estas características, la etapa de diagnóstico del proyecto permitió concluir que:

- La necesidad de un marco normativo de buen gobierno es una generalidad del sector, particularmente para aquellas organizaciones que por su tamaño o modelo de gestión enfrentan mayores dificultades para adoptar adecuadas políticas de gobernabilidad.
- Para los fondos de empleados, se justifica que la propuesta normativa se apoye en las clasificaciones establecidas en el artículo 2.11.5.1.3 del Decreto 1068 de 2015.
- La propuesta normativa puede constituir una herramienta de fortalecimiento de los pequeños fondos de empleados y de las asociaciones mutuales, sin que se requiera el cumplimiento obligatorio de la norma. En consecuencia, sus disposiciones puede servir

como base para las que estén interesadas en aplicarla. En este sentido, el presente documento técnico continúa enfocado sólo en un análisis y propuesta para cooperativas y fondos de empleados, y se hará uso de la terminología institucional y referente normativo que corresponde a cada una de estas figuras.

4. Análisis y recomendaciones: Diagnóstico, experiencia internacional y propuesta normativa

Considerando las dimensiones y elementos de buen gobierno, el diagnóstico y las recomendaciones que recogen prácticas internacionales, la propuesta normativa para el sector contiene los siguientes aspectos.

4.1 ESTRUCTURA DE PROPIEDAD.

Como se mencionó anteriormente, el enfoque de la dimensión de estructura de propiedad es el establecimiento de mecanismos adecuados de toma de decisiones en los órganos colegiados de las organizaciones. Así mismo, se busca establecer ciertas condiciones para las personas que hagan parte de estos estamentos.

4.1.1. Asamblea general.

Referente internacional: la OECD invoca el principio de tratamiento equitativo de los accionistas como derecho fundamental en la construcción de un régimen adecuado de gobierno corporativo. En particular, el Principio II.C establece que: a) con la antelación adecuada, se facilitará a los accionistas información suficiente sobre la fecha, el lugar y el orden del día de las Juntas Generales, así como información completa y oportuna acerca de los asuntos que van a someterse a decisión, y b) los procesos y normas de funcionamiento de las Juntas permitirán un trato equitativo a los accionistas.

La DGRV destaca para las organizaciones de economía solidaria la importancia de la Asamblea, por su característica de estar conformada por sus dueños y a la vez asociados, y la aplicación del principio “un hombre un voto”, que resultan del desarrollo de estas entidades como empresas de personas y no de capital. Respecto de la asamblea por delegados, la Confederación Alemana reconoce que es una práctica internacional utilizada generalmente en organizaciones que tienen una población de asociados para la que sería muy costoso realizar asamblea general con todos sus asociados.

Resultados del diagnóstico: al interior del sector existe consenso en que se presentan dificultades para promover la participación de los asociados en la organización. Un desafío clave es motivar a los asociados a participar más activamente en los procesos de toma de decisiones de las instituciones y motivarlos a asumir un papel activo como representantes potenciales de las instituciones de las que forman parte.

La divulgación efectiva de información a todos los asociados es un elemento importante para promover dicha participación. En este sentido, la encuesta reflejó que no existe un criterio único en el sector respecto de la antelación con la cual se realiza la convocatoria a la asamblea general ordinaria. Cerca de 10% de las cooperativas y 20% de los fondos de empleados convoca a la asamblea general con menos de 20 días de antelación.

Otra práctica muy generalizada es la utilización de la asamblea de delegados. Cerca del 70% de las cooperativas y el 60% de los fondos de empleados manifestaron hacer uso de esta alternativa. Los motivos más comunes lo constituyen la distribución geográfica de los asociados y las dificultades de logística por el número de asociados. La encuesta también reflejó una alta diversidad en los rangos de representación de los delegados en función de los asociados, siendo la práctica más común tener un delegado por cada 50 a 80 asociados.

El nombramiento de delegados es particularmente relevante. Las entidades destacaron que constituye una práctica ser delegado como requisito para postularse al consejo de administración o junta directiva y que no es común que se limite su período de designación, por lo que suelen ser nombrados de forma indefinida. Aunado a esto, cerca del 45% de las cooperativas y fondos de empleados manifestaron no contar con políticas o procedimientos sobre responsabilidades de transmisión de la información y de las decisiones tomadas por la asamblea de delegados, por parte de los delegados a los asociados a los que representan.

Marco normativo local: el artículo 30 de la Ley 79 de 1988, establece que los estatutos determinan los procedimientos para convocar a la asamblea general ordinaria, y faculta al consejo de administración para efectuarla, pero no se refiere a la antelación de la convocatoria. Para el caso de los fondos de empleados el artículo 30 del Decreto 1481 de 1989 establece que los estatutos consagrarán el procedimiento, antelación y medio de divulgación de la convocatoria.

La Ley 79 de 1988 en su artículo 29 establece la posibilidad de sustituir la asamblea de asociados por una asamblea de delegados, indicando que el procedimiento de elección de esos delegados debe establecerse en los estatutos y garantizar la adecuada información y participación de los asociados. Estas mismas condiciones son recogidas para los fondos de empleados en el artículo 32 del Decreto 1481 de 1989.

Propuesta normativa: la asamblea general debe seguir siendo el instrumento participativo clave para que los asociados puedan conocer el funcionamiento de su organización y para tomar las decisiones estratégicas fundamentales. Es necesario armonizar los aspectos clave de la convocatoria a la asamblea general y su antelación mínima para garantizar que los asociados estén plena y constantemente informados de cuándo y cómo se llevará a cabo su órgano rector más representativo.

En el caso de la asamblea de delegados, es necesario establecer condiciones para garantizar que su utilización no vaya en detrimento de los derechos de los asociados y de su

representatividad en la toma de decisiones en la organización solidaria. Esto incluye rangos de representación y condiciones de divulgación de información.

4.1.2. Consejo de administración o Junta directiva.

Referente internacional: los estándares internacionales resaltan que un Consejo o Junta eficaz, profesional e independiente es considerado esencial para el buen gobierno en cualquier institución. El Consejo o Junta debe actuar en el mejor interés de la institución y de sus asociados, y es crucial que sea el órgano que apruebe la estrategia, la misión, la visión y los valores institucionales, y que esté encargado de: a) proteger los derechos de los asociados, b) supervisar los órganos ejecutivos y las operaciones financieras, c) determinar el apetito al riesgo de la institución y el enfoque de administración del mismo, y d) delegar autoridades y monitorear la implementación de las políticas y planes. Entre las recomendaciones de la OCDE para el correcto funcionamiento del Consejo o Junta cabe resaltar las siguientes:

Principio VI.A: “Los miembros del Consejo deben actuar con pleno conocimiento, de buena fe, con la diligencia y la atención debidas, y según los intereses de la empresa y los accionistas”.

Principio VI.E: “El Consejo debe ser capaz de pronunciarse con objetividad sobre los asuntos de la empresa”.

Por su parte, la DGRV reconoce la importancia de que las entidades cuenten con criterios de idoneidad personal y profesional para los miembros del Consejo, entre ellas la disponibilidad de tiempo para participar en las sesiones, la participación activa y estar dispuestos a capacitarse en diferentes materias. También destaca esta Confederación que, generalmente, las normas de los países latinoamericanos establecen la aprobación de remuneración de los órganos de administración por parte de la Asamblea.¹⁰

Resultados del diagnóstico: varias organizaciones del sector manifestaron tener dificultades para seleccionar consejeros con la idoneidad adecuada y con la capacidad para tomar decisiones y administrar conflictos de interés. En algunos casos se indicó no tener establecidos procesos de selección y que los asociados se postulan al Consejo o Junta en la reunión de la asamblea general.

Los resultados de la encuesta mostraron que los factores de decisión más importantes para la elección de los miembros del Consejo o Junta son: la disponibilidad de tiempo para cumplir sus funciones y la reputación del candidato, seguidos de la experiencia en el sector de la economía solidaria y otros conocimientos específicos. Esto evidencia la necesidad de dar una mayor relevancia al establecimiento de un perfil y unas características mínimas de idoneidad que debe cumplir el candidato para poder postularse al Consejo o Junta.

¹⁰ Durán (2014).

Adicionalmente, la mayoría de las organizaciones indicaron que el período de designación de los consejeros es indefinido, y que carecen de políticas que promuevan la rotación en los consejos o juntas para evitar posibles situaciones de perpetuación de grupos controlantes o de conflictos de interés que pongan en riesgo el correcto funcionamiento de la organización.

Marco normativo local: el numeral 23 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998, establece que la Superintendencia de la Economía Solidaria tiene a su cargo la posesión de los consejeros.

Según lo establecido en la Circular Básica Jurídica, Título II, Capítulo VIII, en este procedimiento la Superintendencia verifica la idoneidad, responsabilidad y solvencia patrimonial del consejero, para lo cual solicita certificados de antecedentes policiales, de responsabilidad fiscal, de antecedentes disciplinarios, de centrales de riesgo, de la Junta Central de Contadores, de la Junta de Vigilancia, y adicionalmente certificaciones de educación cooperativa. Esta información podría ser complementada con otros requisitos que den garantía de una mayor profesionalización de los miembros de los Consejos de administración.

En relación con el período de los miembros, el artículo 36 del Decreto 1481 de 1989 establece que debe estar establecido en los estatutos del fondo de empleados. Para las cooperativas, el artículo 35 de la Ley 79 de 1988 establece que los estatutos pueden consagrar la renovación parcial de los miembros de Consejo en cada Asamblea.

La Guía de Buen Gobierno emitida por la Superintendencia de la Economía Solidaria en marzo de 2013 incluye algunas recomendaciones relevantes para los Consejos o Juntas. Sobre la idoneidad de los consejeros, indica que sus miembros deben ajustarse a un perfil cuyos requisitos deben ser acreditados al momento de su postulación o dos (2) meses después de su elección, y deben ser verificados por la Junta de vigilancia o quien haga sus veces. Dicho perfil debe incluir por lo menos las siguientes características: a) capacidad y aptitudes personales, conocimiento, integridad ética y destreza, b) experiencia en la actividad que desarrolla la organización y/o experiencia o conocimientos que sean apropiados y necesarios para el cumplimiento de sus responsabilidades.

En relación con el período y la rotación, esta misma Guía recomienda que el período estatutario no sea mayor a tres años y que solo se permita que los consejeros permanezcan dos períodos sucesivos, entre otras políticas de participación en la Junta de vigilancia o Comité de control social, o comités creados por la Asamblea o por el Consejo, durante los períodos estatutarios sucesivos.

Propuesta normativa: el consejo de administración o junta directiva como máximo órgano de administración, reviste gran importancia dentro de las organizaciones de economía solidaria, y fue uno de los temas frente a los que se expresaron mayores preocupaciones por parte del sector en las mesas de trabajo. Con el diagnóstico se evidenció la necesidad de idoneidad y calificación de los miembros, por lo que dentro de la propuesta normativa se

plantea la fijación de un perfil para los consejeros en cada organización, con requisitos verificados por el órgano de control social dentro del ámbito de sus funciones.

También se propone que la convocatoria a la asamblea general incluya los perfiles de las personas que deseen presentar su candidatura al Consejo o Junta, de forma que todos los asociados puedan analizar las aptitudes que buscan en sus representantes con anterioridad a la realización de la asamblea.

Finalmente, con el objeto de promover la participación de los asociados, evitar situaciones de captura de la administración y mitigar posibles situaciones de conflictos de interés, se propone que las entidades fijen políticas sobre la continuidad de los miembros del Consejo o Junta con base en criterios mínimos que les exijan evaluar la necesidad de su permanencia o participación en otros órganos. Así mismo, se propone condicionar la asistencia de los suplentes a la inasistencia de los miembros principales por medios físicos o virtuales.

4.1.3 Gerencia.

Referente internacional: los principios de la OCDE hacen referencia a las responsabilidades del Consejo o Junta respecto de la gerencia y también resaltan la importancia de garantizar la separación de roles y responsabilidades entre los dos estamentos. Esta separación se considera una buena práctica, dado que ayuda a conseguir un balance adecuado de responsabilidades, genera empoderamiento y mejora la capacidad de que cada uno tome sus decisiones de forma independiente. El principio VI.D de la OCDE establece ciertas funciones clave que siempre deben estar en cabeza del Consejo o Junta, incluyendo la siguiente:

Principio VI.D.3: “La selección, remuneración, monitoreo y, cuando sea necesario, el reemplazo de ejecutivos clave y la revisión de los procesos de relevo.”

La DGRV, por su parte, ha identificado que los países de América Latina y el Caribe dedican esfuerzos a exigir idoneidad personal y profesional para poder ejercer el cargo de gerente, pero en muy pocos se hace lo mismo para contar con mecanismos de evaluación de la gestión de la gerencia en forma periódica.

Resultados del diagnóstico: las entidades mencionaron la necesidad de establecer distinciones claras entre los roles y responsabilidades de los órganos de administración y la gerencia. Algunas organizaciones hicieron referencia a casos en los que algún miembro del consejo de administración o junta directiva llevaba también a cabo funciones ejecutivas en la organización, y otros en los que el gerente intenta exceder sus facultades y obviar al consejo de administración o junta directiva en la toma de decisiones.

De otra parte, tanto en las cooperativas como en los fondos de empleados la encuesta muestra que las principales cualidades que busca el consejo de administración o junta directiva para escoger a la alta dirección son experiencia en el sector de economía solidaria y

conocimientos específicos. Esto es evidencia del interés de las organizaciones por contar con una gerencia idónea y calificada.

Marco normativo local: el artículo 37 de la Ley 79 de 1988 establece que el gerente de la cooperativa es también su representante legal y debe ser nombrado por el consejo de administración. El artículo 39 del Decreto 1481 de 1989 da la misma instrucción para los fondos de empleados.

La Guía de buen gobierno de la Superintendencia de la Economía Solidaria establece varias recomendaciones para la gerencia, relacionadas con sus calidades, inhabilidades, incompatibilidades, deberes, obligaciones, prohibiciones y funciones. En relación con las calidades, la Guía recomienda que el perfil de los gerentes considere los siguientes requisitos, entre otros: a) ser profesional, tecnólogo, o demostrar conocimientos en administración, economía, contaduría o derecho, entre otras disciplinas; legislación solidaria, prevención del lavado de activos y financiación del terrorismo, y demás temas afines; b) acreditar experiencia mínima de cinco años en organizaciones de economía solidaria; c) no haber sido condenado penalmente y/o sancionado disciplinaria o administrativamente, ni haber sido declarado responsable fiscalmente; d) no haber sido despedido de otra organización por conductas que puedan afectar a la organización.

Así mismo, la Guía menciona las funciones de la gerencia, incluyendo las siguientes: a) informar periódicamente al Consejo de administración, o quien haga sus veces, sobre su gestión y resultados; b) enviar al consejo de administración los estados financieros dentro de los primeros diez días de cada mes y la información mensual al menos con cinco días de anticipación a la reunión correspondiente; c) proponer la normativa interna para la gestión del talento humano.

Propuesta normativa: con el objetivo de continuar el proceso de profesionalización de la gerencia, se propone que las organizaciones establezcan en sus estatutos el perfil que deben cumplir los gerentes. Adicionalmente, en aras de una correcta división de roles y responsabilidades entre la gerencia y los órganos de administración, que sean también los estatutos sociales donde se contengan disposiciones mínimas de funcionamiento de la gerencia, incluyendo límites a la participación simultánea en los dos estamentos y a las suplencias. Estas disposiciones buscan también atender el objetivo de contar con una divulgación adecuada de información y evitar situaciones de conflictos de interés que vayan en detrimento de la organización.

4.2. PROCESOS Y CONTROLES.

En la dimensión de controles y procesos, se hace énfasis en la fijación de los procesos y procedimientos que ayuden a garantizar el correcto funcionamiento de la organización. El fortalecimiento de los procesos y controles permite que las estrategias y políticas planteadas por los órganos decisorios se traduzcan en el quehacer cotidiano de las personas involucradas en la ejecución de las labores y actividades de la organización.

4.2.1. Junta de Vigilancia o Comité de Control Social.

Referente internacional: el órgano de control establecido en la normativa local con el nombre de Junta de vigilancia para las cooperativas y de Comité de control social para fondos de empleados, no corresponde a ningún referente internacional sobre buen gobierno. Algunas de sus funciones son ejercidas por los órganos de administración o por áreas funcionales de auditoría interna.

Resultados del diagnóstico: gran parte del sector resalta la importancia de este órgano de control para el buen desarrollo de los principios de autogobierno y autocontrol, así como su papel como un canal alternativo de comunicación entre los asociados, la administración y otras partes interesadas. Sin embargo, también se hizo énfasis en la preocupación sobre la falta de claridad en la demarcación de las funciones de la Junta de vigilancia o Comité de control social, respecto de las funciones del Consejo de administración o Junta directiva. Los resultados de la encuesta reflejaron esta situación: en alrededor del 50% de las cooperativas y de los fondos de empleados, los miembros de la Junta de vigilancia o del Comité de control social asisten a las reuniones del Consejo de administración o de la Junta directiva.

Marco normativo local: los artículos 38 a 40 de la Ley 79 de 1988 establecen la conformación y las funciones de la junta de vigilancia para las cooperativas; mientras que el artículo 42 del Decreto 1481 de 1989 establece que los fondos de empleados pueden establecer un comité de control social, con las mismas funciones de la junta de vigilancia de las cooperativas. Por su parte, el artículo 7 de la Ley 454 de 1998 establece la obligación de contar con órganos de control social en todas las organizaciones de economía solidaria, con lo cual la conformación del comité de control social es de carácter obligatorio para todas estas organizaciones.

El artículo 59 de la mencionada Ley 454 establece que las juntas de vigilancia deben actuar con fundamento en criterios técnicos, que sus miembros son personal y solidariamente responsables por el cumplimiento de sus funciones y que dichas funciones se refieren únicamente al control social por lo cual no deben desarrollar materias que sean de competencia del consejo de administración. Adicionalmente, el artículo 60 fija el régimen de incompatibilidades para los miembros del consejo de administración y de la junta de vigilancia. Todas estas disposiciones son igualmente aplicables a los comités de control social de los fondos de empleados.

El Capítulo VII del Título V de la Circular Básica Jurídica de la Superintendencia de la Economía Solidaria trata sobre los *Aspectos generales del “autocontrol” de las organizaciones de economía solidaria*. Allí se indica que el órgano de administración y el órgano de control tienen el mismo nivel jerárquico, son elegidos directamente por la asamblea y deben actuar de forma autónoma e independiente entre ellos. De hecho, la Superintendencia sugiere que los miembros de un órgano no asistan a las reuniones del otro para no comprometer dicha autonomía e independencia.

En dicha Circular, también se aclara que el control social que debe vigilar la junta de vigilancia o el comité de control social se refiere a tres aspectos fundamentales: a) la satisfacción de las necesidades económicas, sociales, culturales o ecológicas para las cuales fue creada la organización de economía solidaria, b) la verificación de que los procedimientos internos se ajusten al cumplimiento normativo y estatutario y, c) la vigilancia del cumplimiento de los derechos y obligaciones de los asociados.

Propuesta normativa: teniendo en cuenta la importancia de la junta de vigilancia o comité de control social como órgano de control con la misma jerarquía del órgano de administración, se propone implementar las siguientes disposiciones coherentes con las descritas en la sección correspondiente al Consejo de Administración o Junta Directiva: a) obligación de fijar un perfil de idoneidad y de que el consejo de administración o junta directiva lo verifique, b) incluir los perfiles de los candidatos a la junta de vigilancia o comité de control social en la convocatoria a la asamblea general, y c) fijar condiciones que promuevan la rotación y renovación.

Adicionalmente, con el objetivo de fortalecer la delimitación de responsabilidades entre el órgano de control y el órgano de administración, se propone utilizar la definición de control social contenida en la Circular Básica Jurídica de la Superintendencia de la Economía Solidaria y, a partir de ella, establecer que la junta de vigilancia o el comité de control social debe utilizar la información sobre la organización solidaria, incluyendo todos los procedimientos, actuaciones o decisiones que se adopten en su interior, bajo unas condiciones de confidencialidad. Junto con esto, dicha junta o comité solo debe pronunciarse en los casos en los cuales, sustentándose en criterios técnicos, encuentre que debe hacerlo en cumplimiento de las funciones de control social a su cargo.

Por último, se propone fijar una periodicidad trimestral para las reuniones de los órganos de control, con el fin de equiparlos con la periodicidad de las reuniones de los órganos de administración.

4.2.2. Revisoría fiscal:

Referente internacional: el Principio V.C de la OCDE indica que “un auditor independiente, competente y cualificado, deberá llevar a cabo una auditoría anual con arreglo a normas de alta calidad, con el fin de ofrecer a los consejeros y a los accionistas una garantía externa y objetiva de que los estados financieros reflejan adecuadamente la situación financiera y los resultados de la empresa en todos los aspectos sustanciales”.

Entre otras normas diseñadas para contribuir a la calidad e independencia de los auditores externos, algunos países han establecido la prohibición de realizar otro tipo de tareas para sus clientes de auditoría o una gran restricción sobre la naturaleza de éstas; la rotación obligatoria de estos profesionales; el establecimiento de una duración determinada para su nombramiento; la imposibilidad temporal para la empresa de contratar a un antiguo auditor;

y la prohibición de que los auditores y quienes dependen de ellos tengan intereses financieros u ostenten cargos directivos en las sociedades que supervisan.

Resultados del diagnóstico: la encuesta muestra que actualmente las organizaciones no tienen formalizadas políticas de límites a los servicios prestados por los revisores fiscales fuera del ámbito de la auditoría externa y no hay límites de tiempo en la renovación de los períodos de los revisores fiscales; situaciones que fueron confirmadas por las entidades dentro de las mesas de trabajo como una tendencia que debe ser abordada para asegurar una independencia real y sustancial de la función de revisoría fiscal.

Marco normativo local: el artículo 41 de la Ley 79 de 1988 y el artículo 46 del Decreto 1481 de 1989 establecen las obligaciones de contar con un revisor fiscal para las cooperativas y para los fondos de empleados, respectivamente.

Otro referente local se encuentra en el Código País emitido por la Superintendencia Financiera para los emisores de valores controlados por dicha entidad. En los numerales 29.9 a 29.12 del mencionado código se establece que el período máximo de vinculación debe oscilar entre 5 y 10 años para firmas y ser máximo de 5 años para personas naturales, que el revisor fiscal no debe prestar servicios diferentes a la auditoría financiera, y que se deben revelar los honorarios pagados por el servicio de revisoría fiscal como porcentaje de los ingresos totales de la firma revisora.

Propuesta normativa: con el propósito de mantener la calidad e independencia de los revisores fiscales, se propone que los estatutos establezcan políticas en las que se evalúe la continuidad del revisor fiscal; en este sentido, la propuesta normativa no exige la desvinculación del revisor sino que la entidad haga un análisis dentro de su asamblea sobre su permanencia por un término mayor. De otro lado, se establece la prohibición de los revisores fiscales para prestar cualquier otro servicio a la organización solidaria.

4.2.3. Operaciones con partes relacionadas y conflictos de interés:

Referente internacional: la OCDE establece los siguientes dos principios relacionados con operaciones con vinculados y con conflictos de interés:

Principio II.F.1: “Las operaciones con partes vinculadas se aprobarán y realizarán de forma que la gestión de los conflictos de intereses sea adecuada y se protejan los intereses de la empresa y sus accionistas”.

Principio II.F.2: “Se exigirá a los miembros del Consejo de Administración, y a los altos directivos, que pongan en conocimiento de aquél cualquier interés sustancial que tengan de forma directa, indirecta o en nombre de terceros en cualquiera de las operaciones de la sociedad o en asuntos que le afecten directamente”.

En la experiencia internacional, la prohibición de las operaciones con partes relacionadas no suele ser la solución porque no presentan ningún problema en sí mismas, siempre y cuando los conflictos de intereses inherentes a ellas se aborden adecuadamente a través de medidas apropiadas de supervisión y revelación de datos, entre otras. Para asegurar que una empresa se está gestionando debidamente con sujeción a los intereses de todos sus asociados, resulta esencial revelar al mercado por separado todos los detalles relativos a cada una de sus operaciones materiales con partes vinculadas y las condiciones de las mismas.

Resultados del diagnóstico: los resultados de la encuesta muestran que no es una práctica generalizada la existencia de regímenes para las transacciones con partes relacionadas y la administración de conflictos de interés en las organizaciones. Alrededor del 70% de las cooperativas dice tener una política sobre el tema pero sólo el 50% dice tener un sistema de identificación y monitoreo. Los porcentajes son inferiores entre los fondos de empleados donde el 45% tiene este tipo de políticas y de 33% tiene herramientas de identificación y monitoreo.

Marco normativo local: por remisión normativa, cuando no se dan instrucciones en la Ley 79 de 1988 y en el Decreto 1481 de 1989, son aplicables a las organizaciones de economía solidaria de forma supletoria las disposiciones del Código de Comercio para sociedades. En particular, la instrucción del numeral 7 del artículo 23 de la Ley 222 de 1995 indica que los administradores deben abstenerse de participar en actividades que impliquen competencia con la sociedad o en actos respecto de los cuales exista conflicto de intereses, salvo autorización expresa de la Asamblea.

La Superintendencia de la Economía Solidaria estableció en la Circular Externa No. 15 de 2015 la siguiente definición para conflicto de interés: *“Se entiende por conflicto de interés la situación en virtud de la cual una persona en razón de su actividad se enfrenta a distintas alternativas de conducta con relación a intereses incompatibles, ninguno de los cuales puede privilegiar en atención a sus obligaciones legales o contractuales.”*

Por otra parte, a las cooperativas y fondos de empleados objeto del presente documento aplican las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) según lo dispuesto en el Decreto 2420 de 2015, modificado por el Decreto 2496 de 2015, en el cual se clasifican las organizaciones en tres grupos. En lo que respecta a la información a revelar sobre partes relacionadas, las organizaciones que están clasificadas en el Grupo 1 deben aplicar las instrucciones de la Norma Internacional de Contabilidad (NIC) 24, mientras que las organizaciones del Grupo 2 aplican lo dispuesto en la sección 33 de la NIIF para Pymes.¹¹ En ambos casos, la norma define las personas o entidades que se consideran relacionadas con la entidad que prepara sus estados financieros y obliga a la revelación de todas las transacciones realizadas con dichas partes relacionadas como parte de los estados financieros.

¹¹ No se anticipa que las organizaciones objeto del presente documento puedan estar clasificadas en el Grupo 3.

Propuesta normativa: en concordancia con las prácticas internacionales, en este aspecto no se plantea establecer límites o prohibiciones, sino implementar deberes de administración y revelación de información.

En primer lugar, se propone utilizar en la norma la definición de conflicto de interés de la Guía de buen gobierno del sector solidario y establecer que las organizaciones cuenten con una política de administración de conflictos de interés, incluyendo aquellos que puedan surgir para el órgano de administración, para el órgano de control y también para el personal clave de la organización (gerencia, tesorería, etc.), entre otros. Además, se propone otorgar a la Superintendencia de la Economía Solidaria la facultad de emitir instrucciones de carácter general relacionadas con un esquema de administración de conflictos de interés, incluyendo las etapas de identificación, evaluación, control y monitoreo.

En segundo lugar, se propone determinar que los deberes de revelación de información sobre transacciones con partes relacionadas deben considerar igualmente las partes relacionadas de la organización en sí misma, de los miembros del órgano de administración, de los miembros del órgano de control, y del personal clave de la organización, entre otros.

5. Otras modificaciones.

El proyecto normativo también realiza modificaciones a algunas disposiciones relacionadas con el patrimonio técnico y los límites a los cupos individuales de crédito establecidos en el Decreto 37 de 2015 para las cooperativas y en el Decreto 344 de 2017 para los fondos de empleados, respecto de las que el sector ha planteado inquietudes. El principal objetivo de esta revisión es promover la homogeneidad entre organizaciones, evitando posibles arbitrajes regulatorios entre organizaciones del sector solidario que realizan actividades similares.

En este sentido, se proponen las siguientes modificaciones al patrimonio técnico: a) reconocer en el patrimonio básico de las cooperativas otras reservas y fondos permanentes de carácter patrimonial; b) reconocer en el patrimonio básico de los fondos de empleados los aportes amortizados. Además, se propone eliminar del patrimonio adicional de las cooperativas y de los fondos de empleados la reserva fiscal, con motivo de la derogatoria establecida en la Ley 1819 de 2016.

En el caso de los límites a los cupos individuales de crédito, se propone: a) implementar una excepción para la agregación dentro del grupo conectado de familiares y cónyuges, cuando un asociado persona natural presente una declaración juramentada expresando su independencia del respectivo grupo conectado; b) fijar el cupo de los créditos garantizados en 20%; c) suprimir el grupo conectado de contrapartes correspondiente a los empleados del

propio fondo;¹²; d) aclarar el rango funcional de la junta de vigilancia o comité de control social frente al reporte que recibe sobre créditos por montos superiores a 10%.

6. Bibliografía

Banco Mundial, consultoría de buen gobierno para organizaciones de economía solidaria que prestan servicios de ahorro y crédito. Pasquale Di Benedetto. 2017.

Congreso de la República, Ley 79 de 1988, Ley 454 de 1998 y Código de Comercio.

Durán, Álvaro (2014), *El Gobierno Corporativo en las Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina y el Caribe – estado actual de implementación*. DGRV, San José, Costa Rica.

Gobierno Nacional, Decreto Ley 1481 de 1989.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2015), *G20/OECD Principles of Corporate Governance*. OECD Publishing, París, Francia.

Superintendencia de la Economía Solidaria, Circular Básica Jurídica, Circular No. 15 de 2015 y Guía de Buen Gobierno

Superintendencia Financiera de Colombia, Código País: Código de Mejores Prácticas Corporativas. 2014.

¹² En armonía con lo dispuesto para establecimientos de crédito dentro de los cuales se encuentran las cooperativas financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.