

Documento Técnico

Herramientas de gestión y administración de riesgo de liquidez en el sector de economía solidaria

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

^a *Subdirector de Regulación Prudencial*

^b *Profesional especializado*

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

Resumen

El presente documento técnico contiene los soportes teóricos que justifican algunas modificaciones a las normas de gestión y administración del riesgo de liquidez del subsector de organizaciones de la economía solidaria que prestan servicios de ahorro y crédito vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria. Las modificaciones propuestas buscan acoger los últimos avances de los estándares internacionales que involucran etapas de identificación, medición, control y monitoreo del riesgo de liquidez, así como eliminar arbitrajes regulatorios, y optimizar el funcionamiento y la supervisión del cumplimiento de tales disposiciones.

1. Introducción.

El subsector de organizaciones de la economía solidaria que prestan servicios de ahorro y crédito vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria (cooperativas de ahorro y crédito, cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, fondos de empleados y asociaciones mutuales), requieren para el adecuado manejo de sus recursos de captación de herramientas efectivas que les permitan atender adecuadamente las obligaciones derivadas de los depósitos de la entidad y de esta forma mitigar el riesgo de liquidez al que están expuestas.

Conforme lo previsto en el Título 7 de la Parte 11 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario (DUR) del Sector Hacienda y Crédito Público, el cálculo del riesgo de liquidez y la constitución de un fondo de liquidez constituido con el 10% de los depósitos de las entidades que componen el mencionado subsector, constituyen la principal herramienta de administración de dicho riesgo.

El fortalecimiento de estas herramientas se suma a las recientes políticas regulatorias adoptadas por el Gobierno Nacional en materia de reglas prudenciales, buen gobierno y coordinación de la red de seguridad financiera para generar al subsector un ambiente regulatorio que contribuya a que las entidades se encuentren en condiciones adecuadas para superar: eventuales situaciones de estrés o de crisis, proteger los recursos captados de los asociados y mantener la confianza en el sector.

Las mejores prácticas internacionales para organizaciones de similares características a las del subsector contemplado en la propuesta normativa, dan cuenta de la importancia de que las entidades captadoras de recursos cuenten con mecanismos suficientes e idóneos de gestión y administración del riesgo de liquidez que les permitan cubrir requerimientos de liquidez relacionados con retiros de los asociados. Así mismo, la experiencia internacional recomienda que la constitución de los fondos de liquidez no se desarrolle como un mínimo estricto, sino que se nutra permanentemente de recursos y de inversiones eficientes para garantizar suficiencia ante eventuales situaciones de estrés de liquidez.

En esta línea, se ha identificado la relevancia de realizar un diagnóstico de las necesidades del subsector en materia de riesgo de liquidez. Con este objetivo, el presente documento técnico contiene, además de esta introducción, las siguientes secciones: a) Experiencia internacional. Esta sección resume las buenas prácticas de otras jurisdicciones en gestión y administración del riesgo de liquidez. b) Caso colombiano. En este capítulo se presenta el funcionamiento de las herramientas de gestión y administración de riesgo de liquidez en Colombia c) Propuesta. En este aparte se identifican las necesidades y se resume la propuesta normativa y, d) Impacto de las modificaciones.

2. Experiencia internacional

Para el ejercicio de análisis de recomendaciones y experiencia internacional se consideró al Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU, por su sigla en inglés), y los casos de Estados Unidos, Canadá y México. Como resultado, se identificaron múltiples aspectos de alta importancia en materia de gestión y administración de riesgo de liquidez para organizaciones con características del subsector.

2.1. Constitución de fondos para cubrir requerimientos de liquidez.

WOCCU. La Ley Modelo de Cooperativas de Ahorro y Crédito (sección 8.20 de la versión publicada en 2015), una de las principales iniciativas con la cual WOCCU busca apoyar la creación de un marco legislativo y regulatorio propicio para el desarrollo de la actividad de las cooperativas en las distintas jurisdicciones, contempla la necesidad de requerir a las cooperativas de ahorro y crédito que mantengan un porcentaje determinado de sus depósitos en activos líquidos (la jurisdicción respectiva puede fijar el porcentaje), tales como efectivo, depósitos de corto plazo en instituciones bancarias o en entidades centralizadas del sector cooperativo, e inversiones en valores gubernamentales fácilmente negociables.

Según WOCCU, estos activos permiten cubrir requerimientos extraordinarios de liquidez relacionados con retiros de los asociados, gastos operativos y compensaciones de pagos; por lo que igualmente recomienda que este no sea un mínimo estricto, dado que los fondos perderían su liquidez si no se contempla su disponibilidad para imprevistos.

Estados Unidos. Por su parte, en Estados Unidos la *National Credit Union Administration* (NCUA), autoridad encargada de coordinar la regulación y supervisión del sector de las cooperativas de ahorro y crédito, emitió en 2013 la Sección 741.12 (Título 12, *Code of Federal Regulations*, CFR) relacionada con planes de liquidez y de fondeo contingente, con la cual establece que las cooperativas con activos mayores a USD 250 millones están obligadas a pertenecer a la central de liquidez de la NCUA (*Central Liquidity Facility*, CLF), mientras que las cooperativas con activos menores a USD 250 millones deben incluir en sus políticas y planes las fuentes de liquidez contingente a las cuales tienen acceso tales como la CLF o las centrales de liquidez de asociaciones o federaciones regionales.

Según la Sección 725 del Título 12 del CFR, las cooperativas obligadas a pertenecer a la CLF, y las que deseen unirse voluntariamente, deben realizar aportes de capital equivalentes al 1% de su capital social y solo tienen acceso a los apoyos de liquidez después de ser miembros por seis meses. También pueden ser parte de la CLF las asociaciones o federaciones regionales y pedir apoyos de liquidez a nombre de sus miembros. La NCUA administra la CLF pero sus dueños son las cooperativas, federaciones y asociaciones.

Canadá. En esta jurisdicción, las leyes aplicables a las cooperativas de ahorro y crédito son establecidas a nivel provincial, por ejemplo, la *Credit Unions and Caisses Populaires Act* para Ontario y la *Act respecting Financial Services Cooperatives* para Quebec. Las leyes provinciales contemplan la obligación a cargo de las cooperativas de mantener niveles adecuados de capital y liquidez, sujetas a las regulaciones que se emitan para el efecto, y también la posibilidad de que una federación o “liga” provea servicios de administración de fondos de liquidez (*liquidity pools*) a sus miembros y a otras cooperativas. Es así como algunas de las federaciones más grandes del país han dispuesto la participación en los *liquidity pools* como condición para sus miembros. De esta forma, la *Fédération des Caisses Desjardins* administra el *liquidity pool* más grande de Quebec y *Central 1 Credit Union* administra el *liquidity pool* de mayor tamaño para las provincias de Ontario y Columbia Británica.

Por su parte, las federaciones están obligadas a administrar los *liquidity pools* de forma segregada a sus propias operaciones y son las responsables del reporte de información financiera y de las obligaciones de cumplimiento regulatorio y normativo, en los términos fijados por los supervisores correspondientes.

México. Lo que en Colombia corresponde al sector de la economía solidaria, en México es desarrollado a través de un esquema de tres pisos en el que participan: a) cooperativas base, de las que hacen parte las cooperativas de producción, las cooperativas de consumo y las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAP), b) Uniones y Federaciones¹ y, c) Confederaciones².

Las SOCAP son distribuidas para el desarrollo de operaciones, supervisión y regulación en cuatro niveles de acuerdo al monto de activos totales (netos de depreciaciones y estimaciones) así:

Tabla 1. Clasificación de SOCAP en México

Nivel de operaciones	Activos totales en millones de UDIS	Valor en millones de MXN\$	Valor en millones de COP\$
I	≤ 10	≤ 61	≤ 9.694
II	10 a 50	61 a 305	9.694 a 48.468
III	50 a 250	305 a 1.527	48.468 a 242.341
IV	≥ 250	≥ 1.527	≥ 242.341

Fuente: Elaboración URF. Cifras a 30 de septiembre de 2018.

Esta clasificación implica que para el nivel I el rango de operaciones autorizadas es básico, mientras para las organizaciones del nivel IV las operaciones de ahorro y crédito son de mayor complejidad. En esta misma línea, las reglas prudenciales y la forma de supervisión son menos o más estricta.

En materia de liquidez las SOCAP mexicanas cuentan entre sus instrumentos con un coeficiente de cobertura de liquidez (CCL) y reglas de administración de riesgo de liquidez.

El CCL permite prever que las instituciones conserven activos líquidos de libre disposición y de alta calidad crediticia para hacer frente a sus obligaciones y necesidades de liquidez durante 30 días para un periodo de estrés. Todas las SOCAP, sin importar el nivel de operaciones que tengan asignado, deben mantener niveles mínimos de liquidez en relación con sus operaciones pasivas de corto plazo, entendiéndose por estos los pasivos cuyo plazo por vencer sea menor o igual a 30 días y los depósitos a la vista. De acuerdo con esta obligación, las SOCAP deben mantener una posición de por lo menos el equivalente al 10% de sus pasivos a corto plazo, invertidos en depósitos a la vista, títulos bancarios, valores gubernamentales o en disponibilidades, con plazo de vencimiento igual o menor a 30 días³.

¹ Las federaciones agrupan a cooperativas de la misma rama de la actividad económica, y las Uniones a cooperativas de distintas ramas de la actividad económica (artículo 74 de la Ley General de Sociedades Cooperativas –LGSC).

² Las confederaciones nacionales se constituyen con varias uniones o federaciones; por lo menos diez entidades federativas (artículo 75 de la LGSC).

³ La Comisión puede incrementar el CCL cuando considere que se justifica, y tomando en cuenta los riesgos asumidos por la SOCAP.

2.2. Sistema de gestión y administración.

WOCCU. Otra iniciativa impulsada por WOCCU es la implementación de un sistema de monitoreo para la toma de decisiones estratégicas, el cual recibe el nombre de PEARLS, sigla que hace referencia a seis dimensiones bajo las cuales se evalúa el desempeño financiero de la cooperativa: Protección, Eficiencia estructural, Activos, Retornos y costos, Liquidez, y Señales de crecimiento. En la dimensión de Liquidez, el sistema PEARLS propone la medición de tres indicadores y un “estándar de excelencia” para cada uno, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla No. 2. Medición de indicadores WOCCU

<i>Indicador</i>	<i>Fórmula</i>	<i>Estándar de excelencia</i>
<i>L1</i>	$\frac{\text{Inversiones de corto plazo} + \text{Activos líquidos} - \text{Obligaciones de corto plazo}}{\text{Depósitos}}$	<i>Mínimo 15%</i>
<i>L2</i>	$\frac{\text{Fondo de liquidez}}{\text{Depósitos}}$	<i>10%</i>
<i>L3</i>	$\frac{\text{Activos líquidos improductivos}}{\text{Activos totales}}$	<i>Menos de 1%</i>

Fuente: WOCCU, *A Technical Guide to PEARLS: A Performance Monitoring System*, 2002.

Estados Unidos. La NCUA publica la *Examiner’s Guide*, una guía que contiene recomendaciones para el manejo de los temas fundamentales en la gestión de las cooperativas de ahorro y crédito estadounidenses, con el fin de orientar las actividades de sus supervisores. En lo relacionado con liquidez, la guía hace referencia a la necesidad de identificar las fuentes y usos de liquidez, a través de la proyección de los flujos de caja tanto en condiciones normales como en escenarios inesperados. También incluye recomendaciones para la fijación de las responsabilidades a cargo de la Junta Directiva y de la Gerencia, así como la implementación de las políticas, procedimientos y sistemas requeridos para la administración del riesgo de liquidez. Para la evaluación de la liquidez de la cooperativa, la guía propone una batería de 16 indicadores que ayudan a generar señales de alerta ante posibles materializaciones del riesgo de liquidez.

Canadá. En 2016, la *Credit Union Prudential Supervisors Association (CUPSA)*, entidad que tiene el objetivo de coordinar la supervisión interprovincial de las cooperativas de ahorro y crédito canadienses, emitió un documento que contiene 12 principios fundamentales para la administración del riesgo de liquidez (*Liquidity Risk Management Guiding Principles*) con base en estándares existentes en algunas provincias y en las publicaciones del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea al respecto.

Cabe resaltar el Principio 1 en el que se indica que cada cooperativa debe desarrollar sus propios sistemas de identificación, medición, monitoreo y administración del riesgo de liquidez, sin perjuicio de su participación en los mecanismos de centralización de liquidez de las federaciones correspondientes. Así mismo, la cooperativa debe evaluar la necesidad de mantener activos líquidos

en exceso de los mínimos regulatorios, de acuerdo con la naturaleza, alcance y complejidad de sus actividades.

Por su parte, los Principios 4 y 11 establecen que la cooperativa debe conocer el alcance y capacidad de los *liquidity pools* en los que participe, las posibles limitaciones y barreras para su utilización, y las políticas y estrategias de inversión de sus administradores.

México. En este país se han establecido reglas de administración de riesgo de liquidez tendientes a: a) medir y vigilar el riesgo ocasionado por el descalce derivado de diferencias entre los flujos de efectivo proyectados en distintas fechas, considerando para tal efecto todos los activos y pasivos de la Sociedad, b) evaluar la diversificación de las fuentes de fondeo a que tenga acceso la Sociedad y c) contar con un plan que incorpore las acciones a seguir en caso de requerimientos de liquidez.

3. Estado actual de la gestión y administración del riesgo de liquidez en el subsector.

3.1. Estructura y normativa aplicable

En Colombia, el subsector de las organizaciones de economía solidaria que prestan servicios de ahorro y crédito, vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, cuentan con dos herramientas estructurales de gestión y administración del riesgo de liquidez:

- a) Principios y procedimientos para la administración del riesgo y,
- b) Fondo de liquidez

El fondo de liquidez fue creado con el artículo 101 de la Ley 795 de 2003, disposición que fue incorporada como parágrafo 2º del artículo 39 de la Ley 454 de 1998 y facultó al Gobierno Nacional para fijar el monto, características y demás elementos para su funcionamiento.

De esta manera, se expidieron los Decretos 790 de 2003 y 2280 del mismo año, que actualmente se encuentran incorporados en el Título 7 de la Parte 11 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, como marco regulatorio del fondo de liquidez, pero también de los principios y procedimientos para la administración de este riesgo.

Por su parte, la Superintendencia de la Economía Solidaria ha emitido instrucciones en la materia que se encuentran contenidas en los numerales 1 y 2 del Capítulo XIV de la Circular Básica Contable y Financiera (CBCF), y posteriormente, emitió la Circular Externa No. 14 de 2015 en la cual establece las instrucciones para la implementación del Sistema de Administración del Riesgo de Liquidez (SARL), con base en los estándares internacionales publicados por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea.

3.1.1. Principios y procedimientos. En este punto, las entidades del subsector tienen la obligación de:

- Gestión. Gestionar integralmente la estructura de activos, pasivos y posiciones fuera de balance, estimando y controlando el grado de exposición al riesgo de liquidez, de acuerdo con las instrucciones que la Superintendencia de la Economía Solidaria imparta para la evaluación,

medición y control de dicho riesgo. Para ello, las organizaciones deben contar con políticas de manejo de liquidez que incluyan la estrategia general de manejo de liquidez de la organización, las medidas de control y monitoreo, los mecanismos de revelación de información, así como la realización de evaluaciones permanentes como parte del sistema de control interno.

En desarrollo de lo anterior, el numeral 2 del Capítulo XIV de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria establece criterios tales como: las definiciones de valor en riesgo por liquidez y de exposición significativa al riesgo de liquidez; los pasos del proceso de evaluación del riesgo de liquidez; el instructivo metodológico para la maduración de cada uno de los rubros dentro y fuera de balance; y la medición de las brechas de liquidez, cuya fórmula se resume a continuación:

$$\text{Brechas} = \text{Entradas esperadas} - \text{Salidas esperadas contractuales y no contractuales}$$

Por su parte, con la Circular Externa 14 de 2015 se ha avanzado en la implementación de un Sistema de Administración del Riesgo de Liquidez (SARL), que recoge los estándares internacionales publicados por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. Con el SARL se contemplan cuatro etapas de gestión y administración: identificación, medición, control y monitoreo. En particular, para la etapa de medición⁴, se establece en su Anexo el Modelo Estándar de Medición de Riesgo de Liquidez, el cual permite calcular el nivel de liquidez actual y esperada de las organizaciones con base en flujos de caja proyectados de sus activos, pasivos, posiciones fuera de balance e instrumentos financieros derivados. Con este modelo se define un nuevo indicador de liquidez, adicional a las brechas, cuya fórmula se resume a continuación:

$$IRL = \frac{\text{Activos líquidos netos} + \text{Ingresos esperados}}{\text{Salidas esperadas contractuales y no contractuales}}$$

Esta última Circular se encuentra en proceso de implementación por las entidades del subsector, pendiente de fijación de una fecha de inicio para su exigibilidad. Esta situación implica una duplicidad de instrucciones, inconveniente para la aplicación de un SARL eficiente pues pueden resultar contradictorias y representar una carga excesiva para las entidades y el supervisor.

- Esquema organizacional. Contar con un Comité Interno de Administración del Riesgo de Liquidez el cual está encargado de establecer los procedimientos y mecanismos de gestión y administración, velar por la capacitación del personal, propender por el establecimiento de los sistemas de información necesarios, asesorar al Consejo de Administración en la definición de los límites de exposición, y realizar estudios, pronósticos y estrategias sobre la estructura de balance.

3.1.2. Fondo de liquidez. Este fondo corresponde a una medida complementaria de gestión y administración de liquidez y se constituye con el 10% de los depósitos y exigibilidades de las entidades del subsector. Para los Fondos de Empleados, teniendo en cuenta la obligación de constitución de cuentas de ahorro permanentes y las características de estos, se permite que el fondo de liquidez para dichas cuentas corresponda al 2%, siempre y cuando estatutariamente no se admita

⁴ Ver Anexo de la Circular externa 14 de 2015.

la posibilidad de retiros parciales.

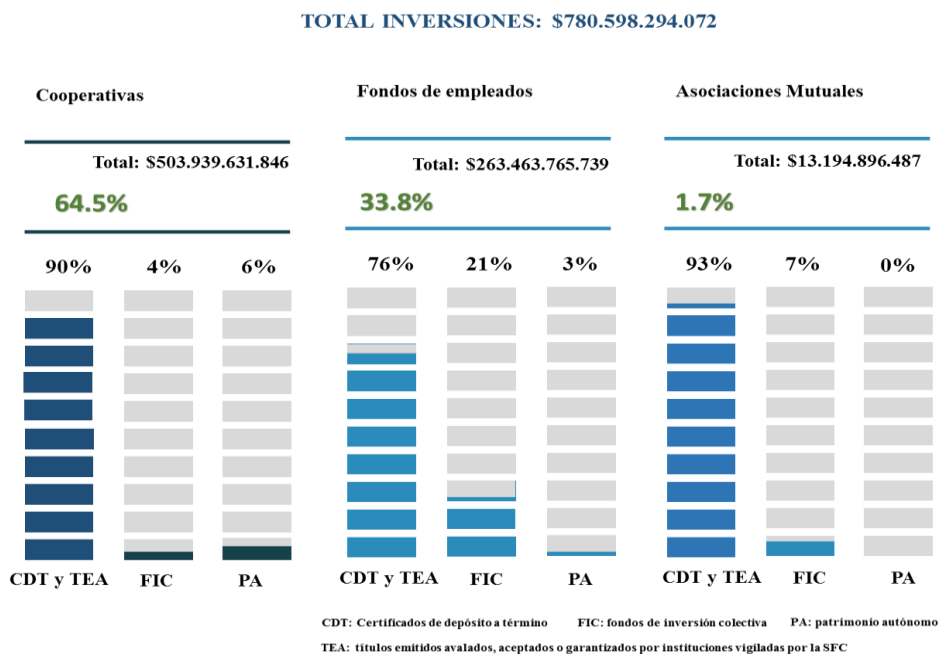
Los recursos de los fondos de liquidez pueden ser invertidos en: a) cuentas de ahorro, certificados de depósito a término (CDT) o bonos de establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), o b) fondos de inversión colectiva (FIC) o patrimonios autónomos administrados por sociedades fiduciarias o sociedades comisionistas de bolsa, según corresponda. Y deben utilizarse únicamente para atender necesidades de liquidez originadas en la atención de obligaciones derivadas de los depósitos y exigibilidades de la entidad, o por efecto de una disminución de los depósitos y exigibilidades de la entidad. Para su uso, debe darse aviso previo a la SES.

3.2 Comportamiento del fondo de liquidez.

Según datos reportados por la Superintendencia de la Economía Solidaria, a junio de 2018 el monto total del fondo de liquidez del subsector fue de \$1,17 billones, de los cuales \$775 mil millones corresponden a las cooperativas de ahorro y crédito, \$379 mil millones a los fondos de empleados y \$16 mil millones a las asociaciones mutuales.

El fondo de liquidez de los tres tipos de organizaciones se compone aproximadamente en un 30% de efectivo o disponible y en un 70% de inversiones en instrumentos líquidos. Dentro de las inversiones, alrededor del 80% se componen de CDT y otros títulos emitidos por entidades vigiladas por la SFC, mientras que el 20% restante corresponde a los FIC y patrimonios autónomos administrados por sociedades comisionistas de bolsa o sociedades fiduciarias, así:

Gráfica 1. Detalle de inversiones del fondo de liquidez.



Fuente: Datos Supersolidaria a corte junio de 2018. Elaboración URF

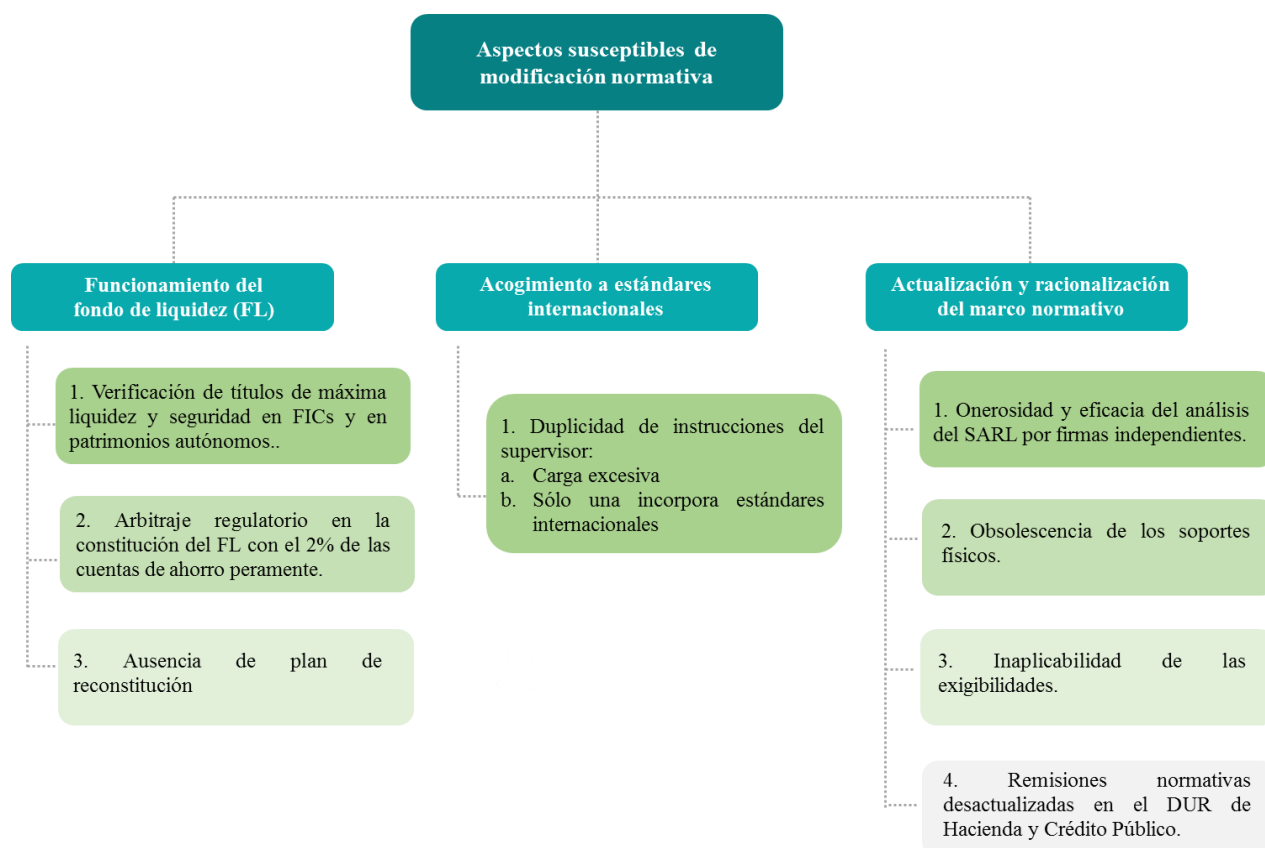
En el caso de los CDT se presenta una concentración relevante del fondo de liquidez en el Banco Coopcentral, el cual tiene una participación del 25,6%. Esto se explica por la relación histórica de Coopcentral con el sector y su papel como organismo cooperativo de grado superior, hasta el año 2011 cuando se llevó a cabo su conversión a banco de naturaleza cooperativa.

Por su parte, las participaciones más altas en FIC corresponden a Fiduciaria Bancolombia con 21%, seguida de Fiduciaria Davivienda con 18%. Bancolombia es la receptora más importante de patrimonios autónomos con cerca de 60% de participación, a través de Fiduciaria Bancolombia y Valores Bancolombia.

4. Identificación de aspectos susceptibles de modificación normativa y propuesta

La revisión del comportamiento del fondo de liquidez, del marco normativo y de la experiencia internacional, permite diagnosticar algunas oportunidades de mejora en las reglas de gestión y administración del riesgo de liquidez, que se resumen en el siguiente esquema:

Gráfica No. 2. Identificación de aspectos susceptibles de modificación normativa.



Fuente: Elaboración URF

4.1. Objetivo: propender por el correcto funcionamiento del fondo de liquidez como herramienta de mitigación del riesgo de liquidez.

4.1.1. Según la práctica internacional, los recursos de los fondos o centrales de liquidez corresponden usualmente a cuentas segregadas y administradas por terceros, en los que se optimiza la verificación de inversión en títulos de máxima liquidez y seguridad, y en consecuencia la disponibilidad de los recursos.

En este sentido, se plantea promover la administración especializada de las inversiones de los fondos de liquidez cuando se realiza en vehículos de inversión colectiva, y establecer que deben realizarse exclusivamente en fondos de inversión colectiva (FIC) del mercado monetario, con las características establecidas en el Libro 2 de la Parte 3 del Decreto 2555 de 2010⁵, o en otros FIC cuya política de inversión y/o composición se asimile a los FIC del mercado monetario.

El propósito de esta disposición es fortalecer la vocación de liquidez de los recursos de los fondos de liquidez invertidos en FIC, de forma tal que se tenga certeza de que se encuentran en productos que ofrezcan máxima liquidez y seguridad, como lo solicita actualmente la norma.

4.1.2. Además, se propone eliminar la administración del fondo de liquidez a través de patrimonios autónomos dado que estos vehículos no permiten aprovechar las economías de escala provenientes de la administración concurrente de los fondos de liquidez de múltiples organizaciones del sector solidario de ahorro y crédito, y tampoco permiten realizar una verdadera delegación de la administración de inversiones, teniendo en cuenta que los constituyentes del patrimonio autónomo siguen siendo los responsables de establecer la política de inversión.

4.1.3. También se plantea estandarizar en todas las organizaciones del subsector la constitución del 2% del fondo de liquidez respecto de cuentas de ahorros permanentes, siempre y cuando los estatutos de la organización establezcan su expresa devolución con el retiro del asociado, esto es, que no se admitan retiros parciales. De esta forma, se evita la existencia de arbitrajes regulatorios entre las distintas organizaciones del subsector, de la mano que se garantiza que dicha excepción sólo aplique para recursos que tienen vocación de permanencia y bajos índices de retiro.

4.1.4. Por último, se propone fortalecer el control de la utilización del fondo de liquidez, estableciendo que con el aviso de uso del fondo de liquidez a la Superintendencia de la Economía Solidaria, la organización deba indicar también el plan para la reconstitución del fondo en un plazo determinado. Después de este plazo, el fondo de liquidez debe volver al mínimo de 10%.

4.2. Objetivo: ajustar las disposiciones de administración de riesgo de liquidez a las buenas prácticas internacionales.

4.2.1. Actualmente, el subsector cuenta dentro de su marco normativo con varias instrucciones emitidas por la Superintendencia de la Economía Solidaria en relación con la gestión y administración del riesgo de liquidez. Se tiene una Circular con la cual se establecen las condiciones

⁵ Los fondos de inversión colectiva del mercado monetario son aquellos fondos de inversión colectiva abiertos sin pacto de permanencia, cuyo plazo máximo promedio ponderado no puede superar los 365 días.

para el cumplimiento normativo (CBCF, Capítulo XIV, numeral 2) y una Circular posterior con la cual se adoptan estándares internacionales en la materia (Circular 14 de 2015 – SARL). Cada Circular involucra distintas instrucciones para el control y reporte de los indicadores de riesgo de liquidez, generando una carga excesiva tanto para las organizaciones como para la supervisión.

En este punto, se propone armonizar las disposiciones sobre administración de riesgo de liquidez, contenidas en el Capítulo 1 del Título 7 de la Parte 11 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, a los estándares internacionales en la materia. Esto implica algunas modificaciones a la terminología utilizada en dicho Capítulo, así como la especificación de la metodología de administración de riesgo en términos de cuatro etapas principales: identificación, medición, control y monitoreo.

4.3. Objetivo: actualizar y racionalizar el marco normativo de riesgo de liquidez.

Con el propósito de actualizar y racionalizar las disposiciones relacionadas con riesgo de liquidez de forma que se reduzcan cargas operativas para el cumplimiento normativo y se haga más eficiente la labor de supervisión, se propone:

4.3.1. Eliminar el requisito de análisis del esquema de administración de riesgo de liquidez “preferentemente por firmas independientes”. Esta disposición podría resultar onerosa y es muy limitada su aplicación en el sector. Resulta más favorable dar libertad a las organizaciones para hacer análisis interno o externo, de acuerdo con sus necesidades y características.

4.3.2. Eliminar los soportes físicos del fondo de liquidez. Este trámite puede resultar innecesario y se puede reemplazar por mecanismos más expeditos y efectivos como los formatos de reporte.

4.3.3. Eliminar la expresión “exigibilidades”. Desde la convergencia a las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), los conceptos sobre los cuales se debe constituir el fondo de liquidez están enmarcados en el rubro llamado “depósitos”. Las exigibilidades harían referencia a un conjunto más amplio de pasivos sobre los cuales no sería procedente constituir el fondo de liquidez.

4.3.4. Modificar las remisiones normativas del Decreto 1068 de 2015 al Decreto 790 de 2003, dado que este último fue compilado a través del Decreto 961 de 2018.

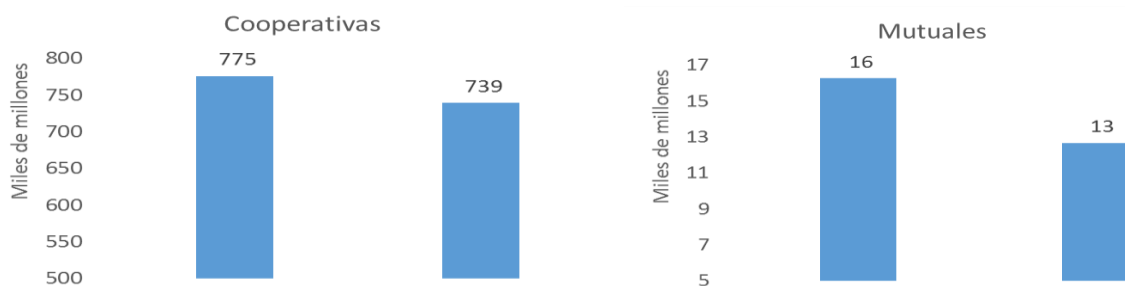
5. Impacto de la propuesta.

5.1. En cuanto a las propuestas normativas recogidas en las secciones 4.2 y 4.3 del presente documento, se espera un impacto positivo en la eficiencia de las organizaciones del sector y en la labor de supervisión y vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria, dado que aminoran cargas operativas en el cumplimiento normativo.

5.2. En cuanto a la reducción del porcentaje del fondo de liquidez de las cooperativas de ahorro y crédito, y de las asociaciones mutuales, respecto de la cuenta de ahorro permanente del 10% al 2%, se tendría como resultado una disminución en el monto total del fondo de liquidez que constituyen dichas organizaciones.

Con datos reportados por la Superintendencia de la Economía Solidaria, a junio de 2018, en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, esta disminución sería de aproximadamente \$36 mil millones, lo cual corresponde a cerca del 5% del total del fondo de liquidez que hoy tienen estas organizaciones. Por su parte, el fondo de liquidez de las asociaciones mutuales podría reducirse en aproximadamente \$3,6 mil millones, lo cual corresponde al 22% de su monto total. En la siguiente gráfica se muestra el saldo actual de los fondos de liquidez comparados con la estimación de los saldos resultantes de la aplicación de la propuesta normativa:

Gráfica 3. Fondo de liquidez actual y estimación propuesta.



Fuente: Datos Supersolidaria con corte a junio de 2018. Cálculos URF.

No obstante, estos cálculos corresponden al impacto máximo de la medida, teniendo en cuenta que la reducción estaría restringida exclusivamente a las organizaciones que establezcan en sus estatutos la restricción de retiros parciales.

5.3. Por cuenta del traslado de los recursos del fondo de liquidez a los FIC del mercado monetario podrían darse varios efectos. En términos de costos, los FIC del mercado monetario que actualmente se ofrecen en el mercado tienen comisiones de administración entre 1,4% y 1,5%, lo cual no se aleja sustancialmente del promedio de comisiones de los FIC que se encuentra alrededor de 1,35%. En términos de rentabilidad, los FIC del mercado monetario mostraron en junio de 2018 un rendimiento anual promedio de 4%, mientras que los FIC de otros tipos (generales, bursátiles e inmobiliarios) presentaron en promedio rendimientos anuales cercanos al 7%. Sin embargo, es importante anotar que la vocación de liquidez de los FIC del mercado monetario hace que su principal objetivo sea la disponibilidad de los recursos en el corto plazo y no la obtención de mayores rendimientos.⁶

5.4. Régimen de transición. Teniendo en cuenta los anteriores aspectos, como medida para que las entidades puedan ajustarse de manera efectiva al cumplimiento de las modificaciones, se plantea la expedición, por parte de la Superintendencia de la Economía Solidaria, de las instrucciones y modificaciones a las instrucciones vigentes, que resulten necesarias para el cumplimiento de la propuesta normativa, a más tardar dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de publicación del decreto.

⁶ A manera de referencia, en junio de 2018 los CDT de Coopcentral presentaron los siguientes rendimientos: 1,67% para plazo hasta 1 mes; 3,53% hasta 3 meses; 5,07% hasta 6 meses; 5,68% hasta un año.

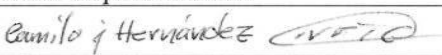
Dichas instrucciones deberán prever un cronograma de aplicación, teniendo en cuenta los distintos niveles de supervisión, características y tipos de organizaciones. El plazo máximo del cronograma será de un (1) año contado a partir de la fecha de publicación de las mencionadas instrucciones.

6. Comentarios.

El proyecto de decreto fue publicado en las páginas web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de la URF para comentarios entre el 17 de diciembre de 2018 y 17 de enero de 2019. En la siguiente tabla se relacionan los principales comentarios recibidos, junto con algunas observaciones del tema:

	Comentario	Se acoge?		Observaciones
		SI	NO	
1	Incluir que para la verificación de la gestión y administración del riesgo de liquidez por parte del supervisor, se tenga en cuenta las características, tamaño y complejidad de operaciones de las organizaciones de economía solidaria (inciso tercero del artículo 2.11.7.1.2).	X		Esta modificación está acorde con lo planteado en el artículo 15 del proyecto de decreto, conforme el cual las instrucciones del supervisor deben tener en cuenta los distintos niveles de supervisión, características y tipos de organizaciones.
2	Teniendo en cuenta los elementos de las diferentes etapas de gestión y administración del riesgo de liquidez, se solicita modificar del artículo 2.11.7.1.2., para incluir como aspectos de la estrategia de gestión del riesgo de liquidez: a) las políticas para su mitigación, b) los límites de exposición, c) los procedimientos para la adecuada implementación y funcionamiento del sistema de administración de dicho riesgo y, d) la definición de planes que permitan mitigar la exposición al riesgo de liquidez en situaciones normales de operación de la entidad.	X		Los aspectos planteados son concordantes con las etapas de gestión y administración del riesgo de liquidez planteadas en el proyecto de decreto.
3	Hacer mención a los criterios de concentración de aportes y ahorros permanentes, que conforme el artículo 2.11.5.2.2.5. del Decreto 1068 de 2015, aplican a los fondos de empleados de categoría plena (artículo 2.11.7.1.3.)	X		Hacer mención a estos criterios actualmente aplicables a los fondos de empleados de categoría plena, armoniza el contenido del proyecto de decreto con dicha disposición. Además, se advierte la necesidad de modificar el artículo 2.11.5.2.2.5. del Decreto 1068 de 2015 para homogenizarlo con las etapas de gestión y administración del riesgo de liquidez que se plantean en el proyecto de decreto.

4	Se sugiere ajustar las funciones mínimas del Comité Interno de Administración del Riesgo de liquidez, para que se guarden concordancia con las etapas de gestión y administración del riesgo de liquidez planteada en el proyecto de decreto.	X		Se modifica el artículo 2.11.7.1.5. del Decreto 1068 de 2015, para ajustar las funciones del Comité a los nuevos elementos de gestión y administración del riesgo de liquidez.
5	Incluir dentro de los instrumentos de inversión del fondo de liquidez, las cuentas corrientes que se mantengan en los establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia.	X		Las cuentas corrientes también son instrumentos con los cuales se puede administrar la liquidez de las organizaciones.
6	Incluir la inversión de los recursos del fondo de liquidez en TES, por su alta liquidez y seguridad.		X	Las organizaciones solidarias de ahorro y crédito vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria pueden realizar inversiones del fondo de liquidez en TES a través de los fondos de inversión colectiva del mercado monetario o similares. La negociación directa está reservada para entidades que participan en las ruedas de negociación de la Bolsa de Valores o del Banco de la República.
7	Excluir la inversión de los recursos del fondo de liquidez en CDATs. La experiencia ha demostrado que este tipo de inversiones no resulta favorable para la función que tienen.		X	Los CDATs son una opción de depósitos con características de seguridad y liquidez, que como los demás tipos de inversión requieren de una evaluación de conveniencia y de suscripción en condiciones que garanticen estas características.
8	Extender los límites previstos en el parágrafo 2 del artículo 2.11.7.2.1. a todos los instrumentos de inversión del fondo de liquidez.	X		La modificación es procedente, en aras de posibilitar al supervisor el eventual control sobre los instrumentos que hacen parte de los fondos de liquidez.

Elaborado por: Camilo José Hernández - Nicolás Torres Gongora y Derenis López Meza	Aprobado por: Pedro Felipe Lega Gutiérrez
Cargo: Subdirector de Regulación Prudencial - Profesional Especializado	Cargo: Director
Firma: 	Firma: 