

DOCUMENTO TÉCNICO

Comisión Intersectorial de Coordinación para el Subsector Solidario de Ahorro y Crédito

Camilo Hernández^a, Martha Duran^b, David Gutiérrez^b y Derenis López^c

^a Subdirector de Regulación Prudencial

^b Asesor

^c Profesional especializado

Resumen

Documento de trabajo

Los estándares internacionales y la experiencia nacional demuestran la importancia del funcionamiento de Redes de Seguridad Financiera, entendidas como el conjunto de instituciones, procedimientos y mecanismos concebidos para mantener la estabilidad del sistema financiero. Una de las condiciones necesarias para que estas redes cumplan este objeto, consiste en que las autoridades que la componen trabajen en forma coordinada, facilitando el intercambio oportuno de información de calidad y la concertación de acciones.

En el caso de las organizaciones de la economía solidaria que prestan servicios de ahorro y crédito vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, se ha identificado la necesidad de crear una instancia de coordinación de las entidades de gobierno relacionadas con la estabilidad de dichas organizaciones, tanto para el cumplimiento de los anteriores fines, como para el fortalecimiento general del sector.

El presente documento plantea una propuesta normativa para fortalecer los mecanismos de coordinación entre las entidades que conforman la red de seguridad de las organizaciones de la economía solidaria que prestan servicios de ahorro y crédito vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria. La propuesta se enmarca dentro de las mejores prácticas internacionales, las cuales buscan que la toma de decisiones entre las entidades que conforman la red se lleve a cabo de forma ordenada, informada y consistente con la situación que se está enfrentando.

1. INTRODUCCIÓN, ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

De acuerdo con la Ley 454 de 1998, las organizaciones de la economía solidaria se definen como personas jurídicas sin ánimo de lucro organizadas como empresa que contemplan en su objeto social el ejercicio de una actividad socioeconómica tendiente a satisfacer necesidades de sus asociados y el desarrollo de obras de servicio comunitario, en las cuales los trabajadores o los usuarios según el caso, son simultáneamente sus aportantes y gestores.

Dentro de este segmento de organizaciones, se encuentra un subsector autorizado por la Ley¹ para desarrollar actividades que implican el manejo, aprovechamiento o inversión de los recursos de captación. Estas, a diferencia de otras actividades que pueden ejercer los particulares, se encuentran sujetas a un marco legal de especiales características y alcance, en la medida que constitucionalmente han sido catalogadas como de interés público, sólo pueden adelantarse previa autorización del Estado y son objeto de intervención directa por parte del Gobierno Nacional, el cual debe actuar ciñéndose a las facultades que determine el Congreso de la República mediante una ley marco.²

Este marco legal se justifica en la importancia de la intermediación de recursos en la economía así como en los riesgos inherentes a este tipo de actividad³, que de materializarse, pueden derivar en un detrimento económico para los asociados e inclusive en la pérdida de la confianza del público, con los consecuentes efectos negativos para la estabilidad del subsector y en la economía en general.

Por lo anterior, es importante contar con una estructura institucional que cumpla con los objetivos de promover un subsector eficiente y estable, mediante la supervisión y regulación en tiempos normales, y en tiempos de crisis, manejar de forma ordenada las intervenciones de las entidades en problemas.

Para el cumplimiento de estos objetivos, la Ley 454 de 1998 estableció elementos para implementar una red de seguridad financiera para el subsector⁴, entendida como el conjunto de instituciones, procedimientos y mecanismos concebidos para mantener la estabilidad del sistema. Además de los elementos de esta red de seguridad, los estudios y documentos elaborados por autoridades internacionales encargadas de emitir recomendaciones en materia de supervisión y resolución de entidades que captan recursos, señalan la conveniencia de institucionalizar organismos de coordinación e intercambio de información y conocimiento entre los miembros de la red.

En Colombia, la Ley 795 de 2003 creó el Comité de Coordinación para el Seguimiento del Sector Financiero como un espacio de coordinación entre las autoridades que cuentan con funciones relacionadas con la estabilidad de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de

¹ Ley 454 de 1998 (artículo 39), y Decretos Ley 1480 (artículo 46) y 1481 de 1988 (artículo 22).

² Constitución Política de Colombia. Artículos 335, 150 y 189 numeral 25

³ Riesgos de crédito, mercado, liquidez, tasas de interés, tipo de cambio, solvencia, operativos, sistémico, entre otros.

⁴ Similar a la prevista para las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Colombia, el cual ha operado con resultados positivos en términos de optimización de las herramientas de detección de riesgos y coordinación entre las entidades que la conforman.

Para el subsector de ahorro y crédito de la economía solidaria no se cuenta con una instancia de coordinación similar a dicho Comité. El presente documento propone institucionalizar el proceso de coordinación entre las autoridades que cumplen funciones relacionadas directa o indirectamente con la estabilidad y resolución de estas organizaciones, a través de una comisión conformada por el Fondo de Garantía de Entidades Cooperativas (Fogacoop), la Superintendencia de la Economía Solidaria, la Superintendencia de Industria y Comercio, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF).

El presente documento técnico se estructura de la siguiente manera; además de la presente introducción se abordan las siguientes temáticas: una descripción de la actividad de ahorro y crédito desarrollado por organizaciones de la economía solidaria, la identificación de mejores prácticas en materia de funcionamiento de redes de seguridad financiera, los mecanismos de coordinación de las instituciones que hacen parte de las mismas, y finalmente se presenta la propuesta normativa y su impacto.

2. ACTIVIDADES DE AHORRO Y CRÉDITO DESARROLLAS POR ORGANIZACIONES DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA.

De acuerdo con cifras de la Superintendencia de la Economía Solidaria, a diciembre de 2017, un total de 3.762 organizaciones le reportan información regularmente. De ellas, 1791 entidades desarrollan actividades de ahorro y crédito, divididas entre fondos de empleados, asociaciones mutuales, cooperativas de ahorro y crédito y multiactivas con sección de ahorro y crédito, las cuales agrupan a más de 4 millones de asociados, 3,5 millones de ahorradores y 1,6 millones de deudores, conformando un subsector que para efectos del presente documento se denomina como subsector de ahorro y crédito.

El total de activos de este conjunto de organizaciones alcanza la suma de \$21,2 billones, de los cuales \$17,5 billones corresponden a cartera, y tienen un total de pasivos por \$13,7 billones, de los cuales \$10,1 billones corresponden a depósitos. El patrimonio suma aproximadamente \$7,5 billones, de los cuales \$4,5 billones correspondientes a aportes de los asociados.

La tabla 1 compara las cifras de las entidades del subsector de ahorro y crédito frente a las de organizaciones del sector de la economía solidaria que adelantan otras actividades:

Tabla 1. Principales características de las entidades del subsector de ahorro y crédito.

Dic-17	Subsector de ahorro y crédito	Otras entidades solidarias	Total sector de economía solidaria
# Entidades	1.791	1.971	3.762
Empleados	26.461	45.492	71.953
Oficinas	2.501	2.030	4.531
Corresponsales	187	0	187
Asociados	4.081.064	2.143.121	6.224.185



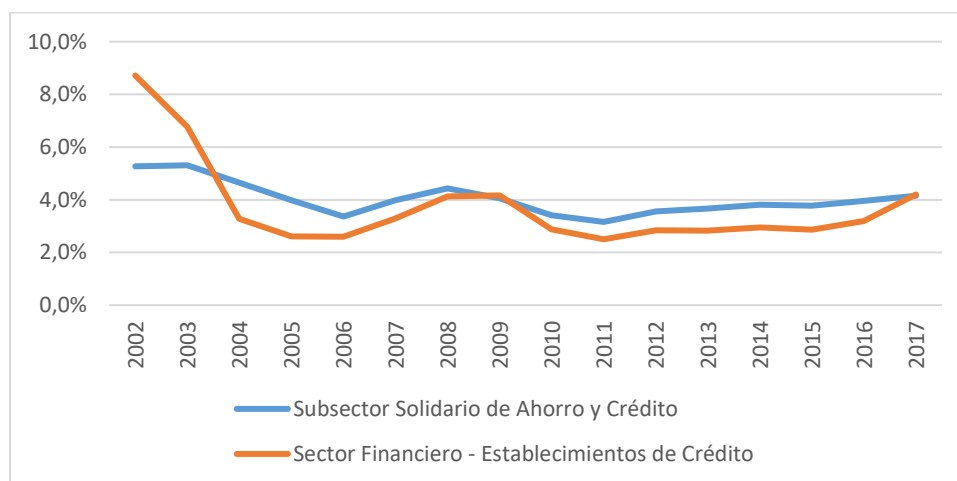
Deudores	1.681.655	452.097	2.133.752
Ahorradores	3.565.618	310	3.565.928
Activos	\$ 21.237	\$ 15.099	\$ 36.336
Cartera Bruta	\$ 17.535	\$ 3.233	\$ 20.769
Cartera Consumo	\$ 14.144	\$ 2.936	\$ 17.081
Cartera Vivienda	\$ 1.201	\$ 105	\$ 1.307
Cartera Microcrédito	\$ 910	\$ 20	\$ 931
Cartera Comercial	\$ 1.316	\$ 177	\$ 1.494
Cartera Vencida	\$ 729	\$ 259	\$ 988
Pasivos	\$ 13.701	\$ 7.342	\$ 21.044
Depósitos	\$ 10.129	\$ 0,094	\$ 10.129
Patrimonio	\$ 7.535	\$ 7.735	\$ 15.270
Aportes	\$ 4.578	\$ 3.953	\$ 8.531
Ingresos	\$ 3.014	\$ 16.989	\$ 20.004
Gastos	\$ 2.271	\$ 3.428	\$ 5.699
Excedentes	\$ 454	\$ 245	\$ 699

Fuente: Superintendencia de la Economía Solidaria. Cifras a diciembre de 2017. Elaboración URF con datos consultados el 24 de septiembre de 2018.

Se observa que el subsector representa el 58,4% del total de los activos de las organizaciones de la economía solidaria y el 84,4% de su cartera, resaltando que la mayoría de los créditos que componen esta última, esto es el 80,7%, se destinan a consumo, mientras que solo el 7,5% son comerciales y el 6,9% se destinan a financiación de vivienda. Esta composición permite evidenciar los niveles de exposición del subsector a los riesgos ligados al comportamiento de los hogares y específicamente de sus afiliados.

Por su parte, como lo muestra el siguiente gráfico, el indicador de cartera vencida oscila alrededor del promedio del 4%. Si bien en el año 2011, estuvo en su mínimo, ha aumentado paulatinamente hasta situarse en los niveles actuales. Es de resaltar que una vez los establecimientos de crédito se recuperaron de la crisis de fin de siglo, las entidades del subsector han mostrado consistentemente niveles de cartera vencida superiores a los que se observan en los establecimientos de crédito.

Gráfico 1. Evolución del porcentaje de la cartera vencida sobre el total de la cartera



Fuente: Superintendencia de la Economía Solidaria. Superintendencia Financiera de Colombia. Cifras a diciembre de 2017. Elaboración URF con datos consultados el 24 de septiembre de 2018.

Por otra parte, las organizaciones del subsector tienen una amplia presencia nacional puesto que operan en más de 180 municipios de Colombia, ubicándose principalmente en Bogotá y los 5 departamentos que se muestran en la siguiente tabla.

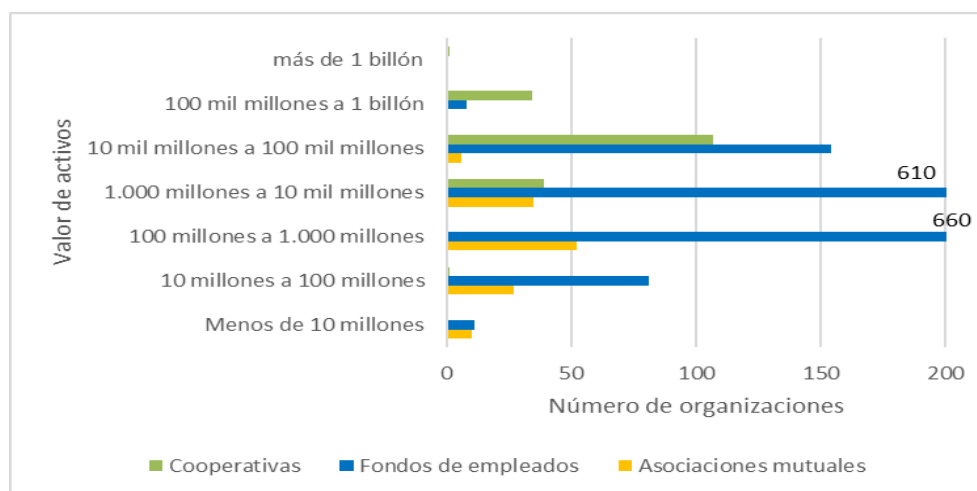
Tabla 2. Ubicación geográfica entidades subsector de ahorro y crédito

Departamentos y Bogotá	Cooperativas	Fondos de empleados	Asociaciones mutuales	Total Subsector
Bogotá	18,7%	37,5%	36,2%	35,5%
Antioquia	27,5%	13,8%	43,8%	17,3%
Valle	9,3%	12,7%	6,2%	11,9%
Cundinamarca	2,7%	6,3%	1,5%	5,6%
Santander	12,6%	3,3%	2,3%	4,1%
Caldas	3,8%	4,2%	0,0%	3,9%
Otros	25,3%	22,3%	10,0%	21,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Superintendencia de la Economía Solidaria. Cifras a diciembre de 2017. Elaboración URF con datos consultados el 24 de septiembre de 2018.

En materia de distribución de los activos por tipo de organización, se observa que estos se concentran principalmente en cooperativas, las cuales en la mayoría de los casos superan los \$10 mil millones, mientras para los fondos de empleados, salvo algunos casos, los activos no superan dicho monto. En cuanto a las asociaciones mutuales, se observa que en su mayoría, el tamaño de los activos se encuentra por debajo de los \$1.000 millones.

Gráfico 2. Concentración de activos por tipo de organización.

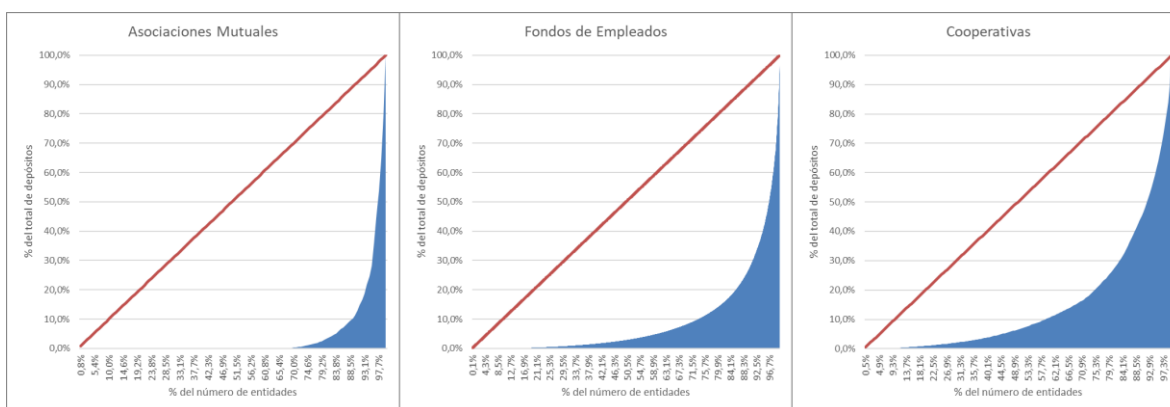


Fuente: Superintendencia de la Economía Solidaria. Cifras a diciembre de 2017. Elaboración URF con datos consultados el 24 de septiembre de 2018.

Los depósitos por tipo de organización se distribuyen de la siguiente manera: las asociaciones mutuales representan el 1,11%, los fondos de empleados el 38,68% y las cooperativas el 60,21%. Sin embargo, cuando se analizan los niveles de concentración, se observa que las asociaciones mutuales son el tipo de organización que tiene más concentrados los depósitos en unas cuantas entidades,

pues el 5% de estas reúnen el 71,9% del total de depósitos. Algo similar ocurre en los fondos de empleados, ya que el 5% de las organizaciones concentran el 57,7% de estos recursos. Las cooperativas por su parte, muestran un coeficiente de concentración menor: el 5% de las organizaciones mantienen el 38,5% de los depósitos, aun cuando una sola entidad representa el 10,4%. El gráfico 3 ilustra esta situación utilizando curvas de Lorenz.

Gráfico 3. Concentración de depósitos por tipo de organización (Curvas de Lorenz)



Fuente: Superintendencia de la Economía Solidaria. Cifras a diciembre de 2017. Elaboración URF con datos consultados el 24 de septiembre de 2018.

El grado de supervisión constituye también un elemento diferenciador, dado que la Ley 454 de 1998 previó que las cooperativas de ahorro, y cooperativas multiactivas con sección de ahorro y crédito, deben pertenecer al primer nivel de supervisión, el cual supone un seguimiento más estricto de sus actividades. En lo que respecta a fondos de empleados y asociaciones mutuales, algunas de estas organizaciones han sido asignadas al primer nivel de supervisión, en ejercicio de la facultad que dicha Ley otorgó al Superintendente de la Economía Solidaria para establecer el nivel de supervisión cuando a su juicio, "(...) la situación jurídica, financiera o administrativa de alguna de las entidades vigiladas así lo requiera"⁵. Actualmente el subsector presenta la siguiente composición por nivel de supervisión:

Tabla 3. Organizaciones por nivel de supervisión

Nivel de supervisión	Cooperativas	Fondos de empleados	Asociaciones mutuales	Total Subsector
Primer nivel	99,5%	5,5%	0,8%	14,5%
Segundo nivel	0,0%	16,2%	9,2%	14,1%
Tercer nivel	0,5%	78,1%	89,2%	71,2%
Sin clasificar	0,0%	0,2%	0,8%	0,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Superintendencia de la Economía Solidaria. Datos con corte a diciembre de 2017.

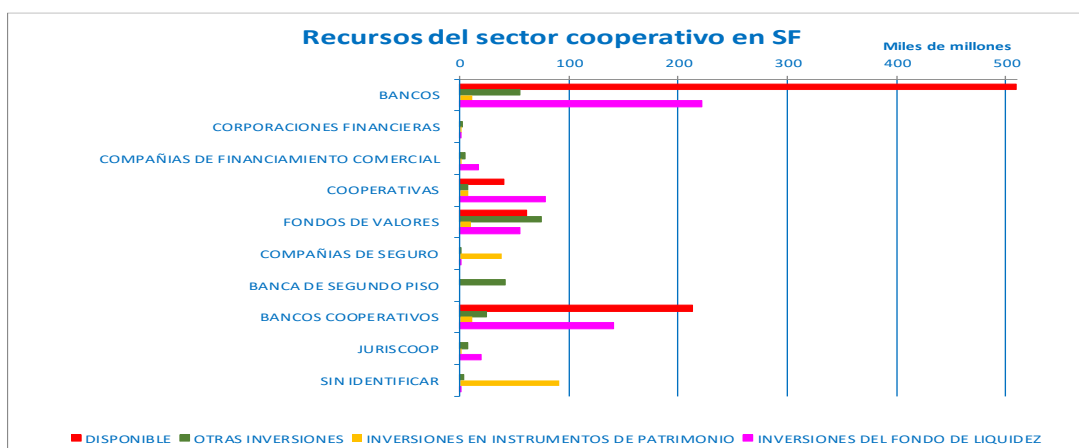
Las anteriores cifras permiten describir al subsector de ahorro y crédito como particularmente diverso, en la medida en que está compuesto tanto por entidades muy pequeñas que captan pocos recursos,

⁵ Artículos 2.11.1.8 y 2.11.1.2 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario de Sector Hacienda y Crédito Público.

caso de la mayoría de las asociaciones mutuales, como por más de 715 entidades que administran más de mil millones de pesos en depósitos. Entre estas últimas, existen 20 organizaciones de mayor tamaño que superan los \$100 mil millones en depósitos, cifra que en términos de recursos captados es comparable con los dos primeros quintiles de los establecimientos de crédito en Colombia⁶. Estas variables agregadas no sólo evidencian la importancia de vigilar los riesgos que afecten al subsector como un todo, sino la necesidad de que estas sean debidamente analizadas y estudiadas con miras a prevenir situaciones particulares y generales que pueden afectar la confianza e intereses de los ahorradores.

Otro elemento importante a considerar es la relación entre las entidades que hacen parte del subsector con el sector financiero vigilado por la Superintendencia Financiera de Colombia. Vale la pena señalar que del total de recursos en disponible que administra el subsector, cerca del 90% se encuentran depositados o administrados por entidades vigiladas por dicha Superintendencia. El gráfico 3 presenta estas relaciones, y muestra que los establecimientos de crédito administran el 88% del disponible y el 53% de las inversiones del subsector, estas últimas se concentran en dos establecimientos bancarios⁷ en un 29%. Además de estos recursos, el sector financiero administra el 65% de los fondos de liquidez que deben mantener estas organizaciones según lo previsto en la Ley 454 de 1998.

Gráfico 3. Inversiones y colocaciones de corto plazo de las cooperativas de ahorro y crédito en establecimientos de crédito.



Fuente: Fogacoop. Cifras a diciembre de 2017.

De estos hechos estilizados resulta clara la importancia de hacer seguimiento a la dinámica de estas conexiones, observar los riesgos derivados de las entidades a nivel individual y agregado, y establecer mecanismos de coordinación entre las autoridades que ejercen funciones relacionadas con la estabilidad tanto del subsector de ahorro y crédito como del financiero vigilado por la Superintendencia Financiera de Colombia.

⁶ De hecho, existe una organización de economía solidaria que cuenta con depósitos por \$706 mil millones, monto que es superior a lo que individualmente administran el 40% de los establecimientos de crédito con menos depósitos. Cifras de la Superintendencia Financiera de Colombia para diciembre de 2017.

⁷ Uno de ellos cooperativo.

3. ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE COORDINACIÓN POR REDES DE SEGURIDAD FINANCIERA

Las actividades de ahorro y crédito están sujetas a diversos riesgos: de crédito, mercado, liquidez, tasas de interés, tipo de cambio, solvencia, operativos, entre otros (Bessis 2015). La materialización de estos riesgos expone a los ahorradores y asociados de las organizaciones del subsector a posibles pérdidas económicas.

Para evitar la materialización de los riesgos y mitigar sus efectos adversos, la experiencia internacional muestra la importancia de desarrollar arreglos institucionales conocidos como redes de seguridad financiera (BID 2010); con los siguientes componentes:

- Supervisión: su objetivo es conocer las actividades de las entidades con actividad de ahorro y crédito y revisar el cumplimiento de las normas y regulaciones por parte de las mismas, minimizando la probabilidad de que se materialicen los riesgos, en búsqueda de la protección de los ahorradores y la adecuada prestación de los servicios financieros, y de promover la transparencia en la información.
- Regulación: su objetivo es el fomento del buen manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación, incrementar la seguridad y solvencia de los sistemas financieros, establecer requisitos de capital proporcional a los riesgos asumidos, identificar y mitigar los riesgos emergentes, y mejorar la eficiencia de las entidades financieras.
- Prestamista de última instancia: su objetivo es brindar recursos que permitan solucionar situaciones de estrés de liquidez temporales de las entidades que realizan actividades de intermediación; al recibir activos menos líquidos como garantía, esto reduce la posibilidad de que los ahorradores no puedan acceder a sus recursos y en consecuencia reduce la probabilidad de que exista una corrida de depósitos.
- Fondo de capitalización: su objetivo es realizar apoyos financieros a aquellas entidades que requieren fortalecimiento patrimonial. Este fondo puede ayudar en caso de insuficiencia de capital de una o varias instituciones financieras, fusión o absorción entre dos instituciones si alguna tiene insuficiencia de capital, en un proceso de resolución o en implementación de planes de saneamiento cuando se requiera (Bolzico 2005).
- Esquema de resolución: su objetivo es permitir que al momento en que uno o más establecimientos sean inviables, el sistema continúe prestando sus funciones económicas principales, minimizando el uso de recursos fiscales y resolviendo de manera ordenada estas instituciones (FSB 2011)
- Seguro de depósitos: su objetivo es proteger al ahorrador contra la pérdida de sus depósitos en el evento que un establecimiento sea incapaz de cumplir sus obligaciones con los depositantes (IADI 2014).



Ulate (2003) expone que una deficiente coordinación entre los organismos de la red de seguridad financiera genera los siguientes riesgos:

- Riesgo de una trampa de parálisis, el cual implica: i) la demora en la entrega de recursos a los depositantes, ii) la pérdida de recursos por parte de los depositantes no asegurados por el seguro de depósitos, iii) la imposibilidad de aplicar la Compra de Activos y Asunción de Pasivos como mecanismo de resolución de menor costo, y iv) pérdida del valor de los activos que respaldan a los acreedores y accionistas por una liquidación tardía.
- Riesgos para la economía en general, tales como: i) inestabilidad financiera, crisis y corridas bancarias producto de la pérdida de confianza pública, ii) problemas fiscales y iii) desaceleración económica.

Por estas razones, y como lo señala el BID (2010), un elemento crucial en el funcionamiento de la red de seguridad es la capacidad de trabajo conjunto y coordinado de las distintas instituciones gubernamentales. La experiencia internacional resalta la importancia de realizar de manera continua las siguientes actividades:

- Revisar y actualizar las normas de regulación y supervisión y mejorar los mecanismos que permiten asegurar su aplicación y cumplimiento.
- Facilitar el acceso a la información en forma precisa y oportuna.
- Desarrollar la normatividad y los elementos de coordinación de los actores involucrados en la resolución de entidades (manuales, procesos, documentos proforma, personal adecuadamente entrenado, entre otros).
- Desarrollar la capacidad de los seguros de depósitos para participar en los procesos de resolución de entidades, evitando que la liquidación y pagos de depósitos se constituya en el único mecanismo de resolución.
- Adoptar políticas financieras que desarrollen la intermediación financiera, fomenten la disciplina de mercado o fortalezcan la solvencia de las entidades con actividad de ahorro y crédito.

Es importante resaltar que para cumplir estas buenas prácticas varios países⁸ han instituido que los miembros de la red realicen reuniones formales periódicas para intercambiar información y acordar las acciones a adoptar (BID 2010). Estas reuniones se constituyen en una herramienta esencial para que los actores de la red analicen y evalúen las situaciones relevantes para la estabilidad de las entidades que ofrecen servicios de ahorro y crédito, identifiquen los principales riesgos, y tracen las políticas y lineamientos necesarios para procurar el ejercicio articulado de las funciones de las entidades que conforman la red. Usualmente, estas reuniones formales se realizan de manera

⁸ Países de Latinoamérica como Brasil, Chile y México; de Norteamérica como Estados Unidos; de Europa: Alemania, Dinamarca, Austria, Estonia, Francia, Holanda, Islandia, Italia, Malta, Polonia, Portugal y Rumania; de Asia: Corea, India y Malasia, y Medio Oriente como Turquía.

trimestral (FMI FSB BIS 2016). Dentro de los aspectos que son sugeridos a tratar en la agenda de la red se encuentran:

- Seleccionar un conjunto de indicadores que permitan realizar un diagnóstico oportuno de los riesgos, de manera que las entidades miembros de la red tengan un mismo conjunto de información homogéneo y se pueda coordinar efectiva y oportunamente la adopción de las acciones que correspondan a cada entidad.
- Garantizar que los integrantes de la red cuenten con los poderes suficientes para poder actuar ante las diversas situaciones que se puedan presentar, desde facultades amplias de supervisión hasta contar con un amplio abanico de medidas preventivas o mecanismos resolución.

Estos estándares han sido adoptados por otras jurisdicciones en las estructuras de redes de seguridad financiera diseñadas para organizaciones de economía solidaria, principalmente cooperativas. Países como Ecuador, México, Paraguay y Costa Rica, cuentan con redes de seguridad y mecanismos de coordinación especiales para entidades solidarias que captan recursos⁹. Por su parte, en Chile el Comité para la Estabilidad del Sector Financiero incluye en sus análisis y actividades a cooperativas de ahorro y crédito.

Organismos que agrupan organizaciones de economía solidaria han reconocido la importancia del funcionamiento de estas redes. La Alianza Cooperativa Internacional¹⁰ ilustra sobre esta tendencia en los distintos países y afirma que con el ánimo de evitar nuevos episodios de crisis financiera y reducir el costo social y económico, los gobiernos e instituciones financieras internacionales se encuentran inmersos en un sustancial proceso de reformas enfocado a reforzar las redes de seguridad financiera, donde un mecanismo esencial para alcanzarlo son los seguros de depósitos, por lo que los cambios están centrados en garantizar la efectividad de estos sistemas.

La Alianza Cooperativa destaca también lo siguiente:

- En todos los países, los sistemas de protección de los depósitos son un componente que surge como respuesta a las crisis, como iniciativas para integrar las redes de seguridad financiera y fundamentalmente para mantener la confianza pública; lo que incluye no solo al sistema financiero tradicional, sino también, aunque en forma incipiente, a las cooperativas en América Latina que ejercen la actividad financiera, la cual es considerada de interés público en cualquier país del mundo.
- Las cooperativas de ahorro y crédito en cualquiera de sus acepciones y actividades están abocadas a confrontar sus capacidades para enfrentar los riesgos que son similares en el ejercicio de la actividad financiera.

⁹ JÁCOME, Hugo, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria del Ecuador, página web <http://www.cosede.gob.ec/wp-content/uploads/2013/09/presentacionhugojacome.pdf>, consultada el 6 de abril de 2018.

¹⁰ ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL, Cooperativas de las Américas, Documento “LOS FONDOS DE GARANTIAS DE DEPÓSITOS COMO BASE DE PROTECCIÓN DE CAPITAL EN LAS COOPERATIVAS” página web www.aciamericas.coop/IMG/pdf/fondos_de_proteccion_de_capital.pdf, consultada el 6 de abril de 2018.

- Los sistemas de protección en las cooperativas están estructurados con base en los mismos sistemas bancarios y tal como lo establece la Organización de Supervisores de Valores (IOSCO) (2011), el riesgo sistémico puede ser idéntico por los siguientes factores: tamaño, la interconectividad, concentración, la falta de transparencia, el apalancamiento, el comportamiento de los participantes del mercado, el riesgo moral, y la asimetría en la información. Otros autores proponen aumentar la supervisión.
- En los seguros de depósitos no obstante ser necesaria la participación del gobierno para estructurarlos, y estos por si solos no sirven para hacer frente a crisis financieras, la actuación gubernamental complementaria es fundamental, para fortalecer las redes de seguridad financiera y eso incluye, regulación y supervisión financiera, que las cooperativas deben armonizar a sus intereses.

En este orden de ideas, es clara la importancia de establecer una instancia de coordinación de los miembros de la red de seguridad del subsector de las organizaciones de la economía solidaria con actividades de ahorro y crédito, como la Comisión Intersectorial propuesta en el presente documento.

4. PROPUESTA NORMATIVA Y VIABILIDAD JURÍDICA

Dadas las características del subsector, los estándares y recomendaciones internacionales, y los resultados favorables arrojados por otras redes de seguridad en el país, se plantea para la propuesta normativa, los siguientes elementos:

1. Creación de una instancia de coordinación del subsector denominada Comisión Intersectorial de Coordinación del Subsector de la Economía Solidaria que presta servicios de ahorro y crédito, con base en las facultades previstas en el artículo 45 de la Ley 489 de 1998, disposición que establece que mediante las comisiones intersectoriales es viable institucionalizar la coordinación y orientación de la ejecución de funciones cuando, por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más entidades, sin perjuicio de las competencias específicas de cada una de ellas.

Los siguientes constituyen los principales objetivos de la Comisión:

- La optimización de medios y procedimientos utilizados para el seguimiento del subsector, y
- La adopción de manera coordinada y en tiempo oportuno, de acciones que correspondan a cada entidad que participa en la Comisión, respetando el marco de competencia de cada una de las entidades y sus facultades decisorias.

Esta Comisión cumple un rol de órgano eminentemente técnico y sus objetivos implican el desarrollo de agendas en las que se traten los riesgos que puedan afectar la estabilidad del subsector y de planes de trabajo de mediano y largo plazo en temas que resulten relevantes.



2. En la Comisión participarán como miembros principales:

- El Ministro de Hacienda y Crédito Público en virtud de la facultades de intervención que desarrolla el Gobierno Nacional en la actividad financiera y aquellas relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación¹¹ y por ser la entidad cabeza de sector encargada de la orientación, coordinación y control de las otras entidades miembros de la red¹².
- El Superintendente de la Economía Solidaria, teniendo en cuenta las labores de inspección, control y vigilancia que le corresponden respecto de todas las entidades del subsector.
- El Superintendente de Industria y Comercio, en razón a las funciones de inspección, vigilancia y control en materia de las relaciones de consumo derivadas de las operaciones de crédito y la forma como se desarrolla la actividad de cara a los derechos del consumidor, de conformidad con lo previsto en el artículo 45 de la Ley 1480; y en atención a las funciones jurisdiccionales otorgadas conforme a lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 56 de la Ley 1480 de 2011.
- El Director de Fogacoop, como asegurador de depósitos, fondo de capitalización, prestamista de última instancia y en razón a su participación dentro de los mecanismos de resolución¹³.
- El Director de la URF, en virtud de sus funciones de elaboración de propuestas normativas formuladas a partir de los resultados de investigaciones y análisis de la regulación aplicable a las entidades que captan recursos, procurando que el Gobierno Nacional, en uso de sus facultades de intervención, mantenga un marco regulatorio que responda a la dinámica propia de la actividad de intermediación de este tipo de recursos.

A efectos de optimizar el manejo de la información y facilitar la coordinación de acciones, para la propuesta normativa también se considera importante permitir la invitación a otros funcionarios y entidades que pudieran tener injerencia o interés dentro los temas tratados en la Comisión, teniendo en cuenta que para el subsector, y en general para el sector de la economía solidaria, existen otras entidades de gobierno que cumplen con estas condiciones en temas específicos, tales como: el Ministerio de Trabajo y la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, entre otras.

¹¹ Artículo 8 de la Ley 35 de 1993

¹² Artículo 61 de la Ley 489 de 1998

¹³ Artículo 2 del Decreto Ley 2206 de 1998: “**ARTICULO 2o. OBJETO.** El objeto del Fondo consistirá en la protección de la confianza de los depositantes y ahorradores de las entidades cooperativas inscritas, preservando el equilibrio y la equidad económica e impidiendo injustificados beneficios económicos o de cualquier otra naturaleza a los asociados y administradores causantes de perjuicios a las entidades cooperativas.

En desarrollo de este objeto, el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas actuará como un administrador de las reservas correspondientes al seguro de depósitos, así como de los demás fondos y reservas que se constituyan con el fin de atender los distintos riesgos asociados a la actividad financiera cooperativa cuya administración se le asigne y no corresponda por ley a otra entidad.”

Con el fin de preservar la capacidad decisoria y de gestión de la Comisión se dispone que la delegación de participación de los miembros e invitados recaiga exclusivamente en funcionarios de nivel directivo.

De otra parte, la calidad de miembro e invitado diferencia la forma de participación en la Comisión. Mientras los miembros lo hacen con voz y voto, los invitados si bien no votan pueden aportar observaciones y opiniones sobre los temas a tratar.

La Comisión tendrá dentro de sus funciones las de: a) impartir lineamientos para la homogeneidad de la información del subsector, de los sistemas de indicadores y las señales de alerta, para identificar riesgos a los que está expuesto. b) Coordinar la implementación de mecanismos de resolución y de comunicación, que puedan operar en caso de situaciones de estrés financiero relevante o ante la eventual liquidación de las organizaciones del subsector. c) Coordinar el ejercicio de simulacros de situaciones de estrés con miras a evaluar la efectividad de los mecanismos de resolución y comunicación. d) Coordinar mecanismos de intercambio permanente de información relevante entre las entidades que participan en la Comisión, sobre riesgos que puedan afectar la estabilidad del subsector o de las organizaciones que lo conforman. e) Conformar grupos de trabajo institucional e interinstitucional para la elaboración de estudios o análisis de temas de interés para la Comisión o para sus integrantes. f) Compartir las propuestas normativas de regulación e instrucción para el subsector, si la entidad encargada lo considera pertinente.

Estas funciones serán ejercidas con sujeción a las potestades de cada entidad y las funciones que individualmente le corresponden. Además, para su desarrollo se disponen las siguientes medidas:

- La suscripción de un acuerdo de confidencialidad entre los miembros e invitados de la Comisión, a efectos de cumplir con las reservas de Ley, y procurar el buen manejo de la información y la adopción efectiva y oportuna de acciones.
- La emisión de un reglamento en el que se fijen las condiciones de funcionamiento de la Comisión.

3. Para el desarrollo de estas funciones, la presidencia será ejercida por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, como cabeza del sector, y la secretaría técnica por el Viceministerio Técnico de esta cartera, recogiendo la buena práctica del Comité de Seguimiento del Sector Financiero y la función prevista en el numeral 6 del artículo 12 del Decreto 4712 de 2008¹⁴.

El proyecto de decreto se expediría con base en las facultades legales vigentes en materia de institucionalización de organismos de coordinación y orientación administrativa.¹⁵

¹⁴ “**ARTÍCULO 12. DESPACHO DEL VICEMINISTRO TÉCNICO.** Son funciones del despacho del Viceministro Técnico, además de las establecidas en el artículo 62 de la Ley 489 de 1998, las siguientes: ... 6. Asesorar al Ministro de Hacienda y Crédito Público en la formulación de la política de intervención y regulación de las actividades financiera, aseguradora, bursátil y, en general, de cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público. ...”

¹⁵ Artículo 45 de la ley 489 de 1998.

4. Finalmente, en términos de vigencia de la norma, se propone su vigencia inmediata, esto es, a partir de la fecha de su publicación, considerando que el funcionamiento de la Comisión puede iniciarse sin que se requiera de un período de transición.

5. IMPACTO

Se estima que la propuesta normativa, la cual se aplica y dirige a la Superintendencia de la Economía Solidaria, La Superintendencia de Industria y Comercio, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera –Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera -URF, no tiene impacto económico, ya que de la labor de coordinación de las anteriores autoridades no se derivan gastos, y generará los siguientes impactos positivos:

- a) Fortalecimiento en la adopción de acciones oportunas y articuladas cuando se requiera mantener la estabilidad del subsector;
- b) Estandarización y mejora de la información disponible para la toma de decisiones y su aprovechamiento para generar indicadores;
- c) Implementación de canales de comunicación más efectivos.

En el subsector de organizaciones de economía solidaria que presta servicios de ahorro y crédito, la confianza del público constituye un elemento importante para garantizar su estabilidad. La conformación de una comisión de coordinación facilita que las actuaciones de las entidades que la conformen sean adoptadas de manera coordinada, de forma que se envíen las señales adecuadas a los asociados y ahorradores respecto de la seguridad y solidez del subsector. Además, la existencia de éste órgano formal, que se reuniría periódicamente, incentiva que cada miembro comprenda las consecuencias de sus actuaciones en el ámbito de las otras entidades que integran la Comisión, permitiendo prever en conjunto, la mejor manera de proceder ante las situaciones que afecten la estabilidad del subsector.

De otra parte, a medida que se van gestando los distintos riesgos a los que se encuentra expuesto el subsector, o durante tiempos de crisis, lo más relevante es poder tomar las decisiones de forma ágil y acertada y así mitigar la probabilidad de materialización de eventos de carácter sistémico. El funcionamiento de la comisión intersectorial reduce la probabilidad de que alguna de las entidades no esté preparada para actuar, o no esté al tanto de información relevante que le permita identificar con mayor claridad la manera adecuada de hacerlo.

El hecho de que la comisión intersectorial coordine la homogenización de sistemas de indicadores y señales de alerta, redundará en la mejora continua de la calidad de la información que administra la Superintendencia de la Economía Solidaria y la Superintendencia de Industria y Comercio, permitiendo que esta información recoja las necesidades de las diferentes autoridades, la identificación de

acciones individuales o conjuntas a adoptar ante señales de inestabilidad del subsector y la elaboración de diagnósticos adecuados sobre sus dinámicas.

Por su parte, la elaboración de estudios por parte de los equipos de trabajo que conforme la comisión y la realización de ejercicios de simulacro de situaciones de estrés en el subsector, fortalecerán las capacidades técnicas de las entidades participantes. Esto debido a que producto de esas actividades se incentivará la adopción de las mejores prácticas internacionales, y se identificarán posibles oportunidades de mejora en el actuar de cada entidad miembro y la coordinación entre las mismas.

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 25 de septiembre y el 9 de octubre de 2018. En esta fase se recibieron comentarios de la asociación gremial de fondos de empleados Analfe y de la cooperativa Febor. En la siguiente tabla se relacionan los principales comentarios recibidos, junto con algunas observaciones de cada tema:

	Comentario	¿Se acoge?		Observaciones
		SI	NO	
1	No es procedente que dentro de los temas de regulación de la Comisión se incluyan organizaciones de la economía solidaria que no prestan servicios de ahorro y crédito. En su defecto, se solicita especificar a qué organizaciones se hace referencia.		X	La Comisión no cuenta con funciones de regulación. La Comisión puede discutir proyectos de normas que elaboren las entidades competentes. Las cooperativas de ahorro y crédito, así como otras entidades de la economía solidaria, pueden apoyarse en entidades de servicios técnicos o administrativos, para realizar actividades complementarias a su objeto, como por ejemplo, en aquellas que prestan servicios de informática, o cobranzas, entre otros. Para los objetivos de la Comisión, cobijar un eventual seguimiento a otros agentes o actividades potenciales generadores de riesgos para el desarrollo de operaciones de

			ahorro y crédito del subsector, permite coordinar la adopción de medidas oportunas para procurar la estabilidad del mismo. La especificación de organizaciones no permitiría cobijar a aquellas que pudieran operar conforme lo previsto en el párrafo 2 del artículo 6 de la Ley 454 de 1998, esto es, “todas aquellas formas asociativas solidarias que cumplan con las características mencionadas en el presente capítulo”.
2	En la Comisión la URF no debería actuar con voz y voto pues ya está representado con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dicha situación estaría en concordancia con lo dispuesto en el Decreto 1954 de 2014. La URF sería invitado permanente en las reuniones.	X	El MHCP y la URF son entidades diferentes y con funciones distintas respecto del subsector. La estructura del Comité establecido en el Decreto 1954 de 2014, se ampara en el artículo 92 de la Ley 795 de 2003, mientras la Comisión se fundamenta en la creación de Comisiones Intersectoriales dispuesta en el artículo 45 de la Ley 489 de 1998.
3	La introducción del artículo 4 del proyecto de decreto no es apropiada, pues siendo una comisión de apoyo no genera posibilidades de creación o reestructuración, pues ellas están en las facultades propias de cada entidad participante.	X	Esta disposición tiene por objeto aclarar que las funciones de la Comisión se desarrollan sin perjuicio de las competencias, facultades, etc. que le corresponden a cada una de las entidades participantes de la Comisión, y su fin básico es la coordinación, no su creación o reestructuración.

4	Teniendo en cuenta que cada institución tiene autonomía, no se considera pertinente que la función a) sea “impartir lineamientos”, pues siendo comisión solo podría promover o plantear sugerencias. Para el efecto consideramos que se debería plantear la redacción del literal a) del Decreto 1954 de 2014.		X	Conforme el artículo 45 de la Ley 489 de 1998, las comisiones intersectoriales se crean con funciones de coordinación y orientación superior. Para el Comité de Coordinación y Seguimiento del Sector Financiero el marco legal se tuvo en cuenta las características de entidades participantes con carácter de autónoma (Banco de la República), otorgada por la Constitución, característica que no se cumple dentro de las entidades de la Comisión, 3 de ellas adscritas al MHCP.
5	El verbo de las funciones b), c) y d) no deben “coordinar” sino “promover”, pues se debe atender la especialidad de cada uno y dependiendo del estamento al que le corresponda, emitir la regulación correspondiente.		X	La Comisión corresponde a una instancia de coordinación. Tener en cuenta observaciones del comentario anterior.
6	En el literal b) de funciones no es claro como desde la Comisión se puede generar regulación para el caso de eventual liquidación de las organizaciones del sector, cuando ello es de facultades de la Supersolidaria.		X	La Comisión no tiene por función generar regulación. En todo caso, la función reguladora es del Gobierno Nacional. La resolución de entidades comprende múltiples mecanismos como la cesión de activos y pasivos, fusión, capitalización, etc. El propósito de la Comisión es facilitar la coordinación de las actividades que comparten varias entidades en relación con estos mecanismos de salvamento e inclusive respecto de la liquidación, en la cual participan tanto la Superintendencia de la Economía Solidaria como Fogacoop.
7	Los literales b) y c) de funciones deben fusionarse.		X	Son dos funciones distintas.

8	Se debe eliminar el literal h) de funciones toda vez que en una comisión las funciones deben ser precisas y no dejar a interpretación de lo que puede ser afín y complementario. Las funciones deben ser acordes con el objeto de la creación de la misma.		X	Es una función general para todas aquellas otras funciones que se requieran para cumplir con el objetivo de la Comisión, que está sujeta a la premisa de que no implica invasión de funciones de las entidades participantes.
9	Se solicita la participación del sector solidario y específicamente de las organizaciones que prestan el servicio de ahorro y crédito, como invitados permanentes dentro de la Comisión, quienes podrán enriquecer desde la práctica el desarrollo del objeto de la comisión con voz. Igualmente, permitir la participación de las agremiaciones que velan por la actividad, con el fin de tener mayor información de los retos que enfrenta la actividad cooperativa como facilitador de bienestar a los colombianos.		X	La Comisión se deriva de la necesidad de coordinación de la red de seguridad financiera, de la que hacen parte entidades del Gobierno Nacional con funciones relacionadas con el seguimiento del subsector. Las entidades o agremiaciones del subsector pueden ser invitados ocasionales cuando el tema a tratar lo amerite.
10	Se solicita la participación al Departamento Nacional de Planeación (DNP), como eje centralizador de las políticas de para impulsar el sector cooperativo.		X	Tener en cuenta observaciones del comentario anterior. DNP, no hace parte de la red de seguridad financiera ni tiene funciones relacionadas. La Comisión no es una instancia de coordinación de política de desarrollo. Eventualmente puede actuar como invitado si la Comisión lo considera pertinente.

Es de aclarar que el proyecto de Decreto se publica nuevamente a comentarios del público, en razón a las modificaciones originadas en la decisión en que la Superintendencia de Industria y Comercio debe participar en la Comisión, dada su competencia en materia de protección al consumidor, aunada al hecho de que entre las entidades solidarias y sus asociados/usuarios existe una relación de consumo.

7. BIBLIOGRAFÍA

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 2010. Redes de seguridad financiera: Aspectos conceptuales y experiencias recientes en América Latina y el Caribe. Guerrero R., Focke K. y Rossini F. Notas Técnicas # IDB-TN-121. Mayo 2010.

Bessis J., 2015. Risk Management in banking. Capítulo 1. Cuarta edición. John Wiley & Sons.

Bolzico J. 2005. Fondo de Capitalización Bancaria. Presentación en: “Taller de Trabajo: Proceso de Resolución Bancaria”. Cartagena. 1 de junio de 2005. Disponible en http://fitproper.com/documentos/propios/TT_RB_FondoCap_FOGAFIN.pdf

Financial Stability Board (FSB). (2011). Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions.

International Association of Deposit Insurers (IADI) (2014). IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems. Noviembre 2014.

IMF - FSB - BIS. 2016. Elements of Effective Macroprudential Policies: Lessons from International Experience. Agosto de 2016.

Ulate F. 2003. La importancia de la coordinación entre Fogafin y la Red de Seguridad del Sistema Financiero en la resolución de entidades financieras. Fogafin. Febrero de 2013. Disponible en <https://www.fogafin.gov.co/Default/docs/default-source/documentos-de-investigación/la-importancia-de-la-coordinación-entre-fogaf%C3%ADn-y-la-red-de-seguridad-del-sistema-financiero-en-la-resolución-de-entidades-financieras.pdf?sfvrsn=2>

Envíe sus comentarios hasta el 17 de agosto de 2019, a los siguientes funcionarios: Martha Teresa Durán T., David Leonardo Gutiérrez y Camilo José Hernández de la Unidad de Regulación Financiera.