

Hoja de ruta

Subsector Solidario de Ahorro y Crédito



ESTUDIO

Hoja de ruta del subsector solidario de ahorro y crédito

**Unidad de Proyección
Normativa y Estudios
de Regulación
Financiera (URF)**

**Subdirección de
Regulación prudencial**

Daniel Quintero Castro, Subdirector
Derenis López Meza, Asesora
Andrés Felipe Clavijo Bolaños,
Profesional Especializado

**Bogotá D.C., agosto de
2022**

Agradecimientos a la Corporación Andina de Fomento (CAF), a Miguel Arango (CAF), a Antonio Sarmiento, a Ricardo Durán, a Marco Reyes y a Alexis Santana (equipo consultor) por el apoyo técnico prestado para el desarrollo del presente documento.

Descripción

Este documento presenta una hoja de ruta con acciones a implementar en los próximos cinco años, con el objetivo de fortalecer el subsector solidario de ahorro y crédito en Colombia. Las acciones que se proponen son resultado de un proceso de evaluación y contrastación del marco normativo actual frente a las necesidades del subsector, sus particularidades y las buenas prácticas internacionales.

La hoja de ruta tiene como finalidad generar un marco normativo que propicie un sistema competitivo, resiliente e inclusivo. Para ello, se plantean 11 acciones que abordan los siguientes cinco objetivos estratégicos: a) fortalecimiento de la estructura de subsector, b) consolidación de la red de seguridad, c) actualización de la regulación prudencial, d) consolidación de las prácticas de buen gobierno y e) promoción de la inclusión financiera.

Asimismo, este documento presenta un cronograma de ejecución entre 2023 y 2027, junto con indicadores de cumplimiento e impacto que serán objeto de seguimiento anual por parte de la URF.

Contenido

1.	INTRODUCCIÓN.....	4
2.	DESCRIPCIÓN DEL SUBSECTOR	5
3.	VISIÓN Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA HOJA DE RUTA	9
3.1.	FORTALECIMIENTO DE LA ESTRUCTURA DEL SUBSECTOR	10
3.2.	CONSOLIDACIÓN DE LA RED DE SEGURIDAD	12
3.3.	FORTALECIMIENTO DE LA REGULACIÓN PRUDENCIAL	17
3.4.	CONSOLIDAR LAS PRÁCTICAS DE BUEN GOBIERNO	20
3.5.	PROFUNDIZACIÓN DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA.....	22
4.	HOJA DE RUTA - CRONOGRAMA.....	24
5.	INDICADORES.....	26
6.	CONCLUSIONES.....	27
7.	COMENTARIOS.....	28

1. INTRODUCCIÓN

El Gobierno nacional ha impulsado y expedido múltiples iniciativas regulatorias en los últimos siete años orientadas a fortalecer la regulación prudencial del subsector solidario de ahorro y crédito en Colombia, conformado por cooperativas de ahorro y crédito, cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, fondos de empleados y asociaciones mutuales¹.

Estas iniciativas han propendido por robustecer la solidez patrimonial de estas entidades y preservar la confianza que depositan en ellas sus asociados. En particular, se han expedido normas en materia de suficiencia patrimonial, buen gobierno y gestión de riesgos de liquidez y crédito. Lo anterior, reconociendo los aportes de estas organizaciones a la inclusión financiera y al desarrollo económico y social de sus asociados.

Para consolidar estos objetivos, en 2020, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la URF se propusieron realizar un ejercicio, dentro del marco de la Política Pública “*para un mayor desarrollo del sistema financiero*”, que tenía como finalidad identificar las brechas entre la normatividad actual aplicable al subsector y la que resultaría recomendable considerando las características particulares de dichas entidades y las mejores prácticas internacionales.

Esta propuesta hace parte del objetivo estratégico denominado “*Consolidar la seguridad y la estabilidad financiera*”² y se materializó a través de una cooperación técnica con la Corporación Andina de Fomento (CAF), la cual permitió la contratación de un grupo de expertos del subsector solidario de ahorro y crédito, quienes realizaron un estudio con el fin de evaluar la efectividad de la normatividad actual, identificar vacíos normativos y proponer ajustes para fortalecer el subsector a la luz de las mejores prácticas locales e internacionales. En este documento se incorporan los resultados de dicho estudio y se fija una propuesta de trabajo para los próximos cinco años siguiendo una estrategia de expedición de normas articulada y gradual, que responda a una visión de mediano y largo plazo para el subsector.

Además de esta introducción, este documento contiene las siguientes seis secciones: en la segunda se presenta una descripción del subsector con la que se exponen los datos más relevantes de su estado actual; en la tercera se presenta la visión y los objetivos estratégicos de la hoja de ruta detallando para cada uno de ellos el contexto local, la experiencia internacional y acciones propuestas para los próximos cinco años; la cuarta sección contiene un cronograma de ejecución y priorización; la quinta, contiene indicadores de cumplimiento e impacto; la sexta indica las conclusiones del documento; y la quinta expone los principales comentarios recibidos.

¹ La composición del subsector fue reconocida regulatoriamente por primera vez con el Decreto 197 de 2019 al delimitar el rango de acción de la Comisión Intersectorial de Coordinación del Subsector de la Economía Solidaria (CCAC) que presta servicios de ahorro y crédito.

² http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-161730

2. DESCRIPCIÓN DEL SUBSECTOR

Composición y modelo de negocio

El subsector solidario de ahorro y crédito se compone de aproximadamente 1.631 organizaciones vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria (SES)³, que cuentan con autorización legal para captar ahorros de sus asociados. Entre estas se encuentran 176 cooperativas de ahorro y crédito (CAC)⁴; 1.400 fondos de empleados (FE); y 55 asociaciones mutuales (MUT)⁵ que prestan servicios de ahorro y crédito.

Las entidades del subsector comparten características generales de la economía solidaria como: a) ser organizaciones sin ánimo de lucro; b) estar constituidas alrededor de un vínculo común de asociación; c) tener como objetivo satisfacer necesidades de sus afiliados; y d) que estos simultáneamente son aportantes y gestores de la entidad⁶. No obstante, cada tipo de organización cuenta con particularidades que diferencian su modelo de negocio.

Las CAC se caracterizan por tener un vínculo de asociación generalmente abierto, al cual se pueden asociar personas naturales y jurídicas sin importar si pertenecen o no a una misma empresa, actividad económica o ubicación geográfica⁷. El marco legal les exige aportes sociales mínimos para su constitución, lo cual ha permitido la consolidación de una adecuada estructura operativa y que su base social cuente con una mayor capacidad económica⁸.

Por su parte, los FE son empresas asociativas constituidas por trabajadores dependientes y subordinados de entidades públicas o privadas, y contratistas, que comparten un vínculo de asociación conformado por: a) una misma institución o empresa, b) varias sociedades en las que se declare unidad de empresa o conformen un grupo empresarial o c) varias empresas independientes entre sí que desarrollen una misma actividad económica⁹. En este sentido, los FE se caracterizan por contar con un vínculo de asociación generalmente cerrado que permite que sus actividades de ahorro y crédito se enlacen con descuentos directos de nómina y cuenten con un apoyo patronal. Cuando el vínculo de asociación es abierto, los FE tienen más similitudes que diferencias con las CAC¹⁰.

Finalmente, las MUT son asociaciones de personas naturales o jurídicas sin ánimo de lucro que se comprometen a realizar contribuciones no reembolsables a un fondo social mutual con el objetivo de ayudarse mutuamente en el desarrollo de actividades relacionadas con la previsión, promoción y protección social¹¹. Las MUT que ofrecen servicios de ahorro y crédito se han caracterizado por operar como un vehículo de inclusión financiera en zonas apartadas del país, en especial para personas que no tienen acceso a mecanismos digitales o al sistema financiero tradicional.

Representatividad

A diciembre de 2020, el subsector solidario de ahorro y crédito reportó activos por aproximadamente \$28,6 billones, equivalentes al 3,7% del total de activos de los establecimientos de crédito (EC) (\$768,8 billones). En el subsector, las CAC son el tipo de organización más grande con un 58,7% del total de activos, seguido de los FE (40,9%) y las MUT (0,7%).

³ Cifras a diciembre de 2021.

⁴ Entre las cooperativas se encuentran las especializadas en ahorro y crédito y las multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito.

⁵ De las 111 MUT vigiladas por la SES, sólo 51 cuentan con saldos en sus operaciones de ahorro y crédito.

⁶ Artículo 6 de la Ley 454 de 1998.

⁷ Artículo 21 de la Ley 79 de 1988.

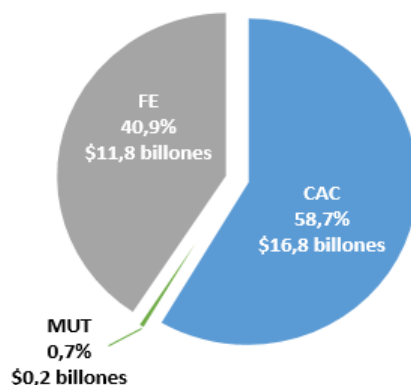
⁸ Artículo 42 de la Ley 454 de 1998.

⁹ Artículo 4 del Decreto Ley 1481 de 1989.

¹⁰ A marzo de 2021, 13 FE de categoría intermedia reportaron que su base social proviene de 20 a 228 entidades patronales que en su mayoría son independientes entre sí.

¹¹ Artículo 2 de la Ley 2143 de 2021.

Gráfico 1 – Composición por activos



Fuente: URF con datos de la SES

Las CAC son a su vez las entidades de mayor tamaño del subsector a nivel individual. A diciembre de 2020, los activos de una CAC promedio ascendían a \$95 mil millones (MM), mientras que los de un FE promedio a \$8,1 MM y los de una MUT promedio a \$5,2 MM. Así, el tamaño de una CAC promedio es equivalente a 11,6 veces el de un FE y a 19,3 veces el de una MUT.

En cuanto a su tejido social, el subsector destaca por agrupar un número significativo de asociados y contar con una amplia presencia geográfica. A diciembre de 2020, el número de afiliados ascendió a 4,4 millones- equivalentes al 8,7% de la población colombiana¹², distribuidos en 29 de los 32 departamentos del país.

También es importante resaltar que las organizaciones del subsector operan con un número reducido de empleados. Las CAC tienen en promedio 60 empleados, mientras que los FE y las MUT operan con 10 en promedio.

Actividad de ahorro y crédito

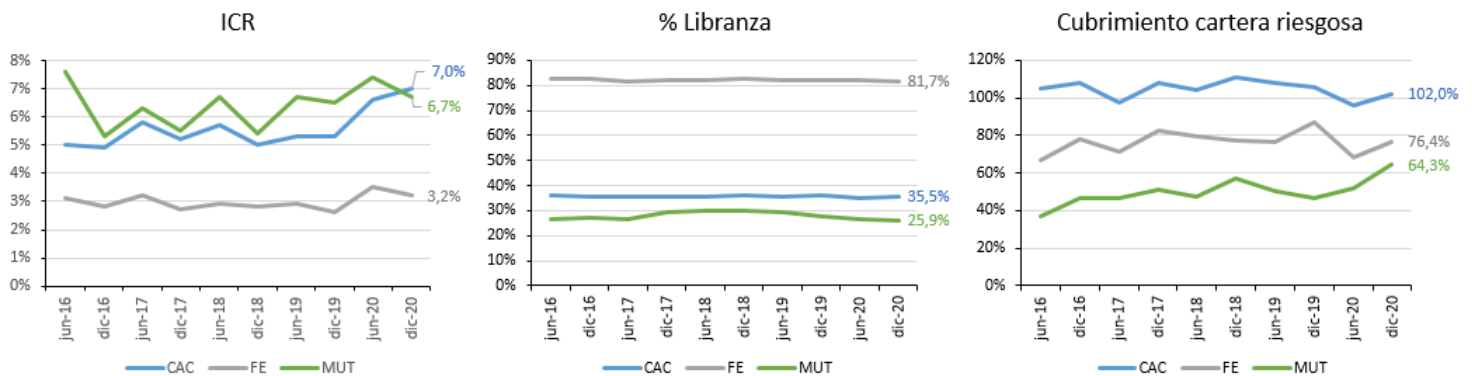
Cartera

La cartera bruta del subsector solidario de ahorro y crédito cerró en \$20,8 billones a diciembre de 2020- equivalentes al 4,05% de la cartera bruta de los EC (\$512,8 billones). El subsector concentra su cartera en el segmento de consumo, la cual representa el 75,2% de la cartera total en las CAC, el 89,4% en los FE y el 94,1% en las MUT.

Los indicadores de calidad de cartera por riesgo (ICR) del subsector se han mantenido estables en los últimos años en niveles inferiores al 7%, evidenciando una exposición moderada si se compara con el ICR de los EC para la modalidad de consumo (12,2%). A nivel desagregado, el ICR de las organizaciones del subsector presenta diferencias que responden a las particularidades de sus modelos de negocio, siendo los FE los menos expuesto al riesgo del crédito (ver gráfica 2 – ICR).

Gráfica 2 – Indicadores de cartera

¹² Conforme a las cifras del DANE, Colombia contaba con 50.372.424 habitantes en el 2020.



Fuente: Equipo consultor con datos de la SES

El ICR de los FE ha oscilado alrededor del 3% en los últimos años. Este resultado es acorde con su vínculo de asociación cerrado que les permite mantener elevados niveles de recaudo mediante libranza (81,7%)¹³ (ver gráfica 2 – Libranza). No obstante, la cartera de los FE está expuesta al riesgo de concentración patronal que no existe en las CAC o en las MUT debido a la diversidad de su vínculo de asociación¹⁴.

Las CAC se encuentran en un punto medio con un ICR promedio de 5,6% en los últimos años. Su exposición es acorde con su vínculo de asociación abierto que limita su capacidad para establecer recaudos por libranza (35,6%). En todo caso, su cartera riesgosa se encuentra adecuadamente cubierta con provisiones que superan en más del 100% su saldo expuesto (ver gráfica 2 - Cubrimiento).

Por su parte, las MUT presentan los mayores niveles de exposición al riesgo de crédito con un ICR promedio de 6,4% en los últimos años. Su exposición es acorde con el perfil crediticio de su base social y con un bajo nivel de recaudo por libranza (27,9%). Asimismo, las MUT presentan bajos niveles de cubrimiento con provisiones de su cartera riesgosa (50%) (ver gráfica 2 - Cubrimiento).

Deudores

El subsector cuenta con un total de 1,6 millones de deudores, que al compararlos con sus 4,4 millones de afiliados evidencian un espacio de profundización entre su misma base social. Ejercicios de la SES, a junio de 2021, revelan que los asociados de las CAC sólo suplen el 25% de sus necesidades de financiación con el subsector solidario; mientras que el 75% restante lo adquieren con el sector financiero tradicional.

Ahorro

El subsector solidario se financia principalmente con depósitos que capta de sus afiliados. A diciembre de 2020, esta fuente de fondeo representó el 88,8% del total de pasivos de las CAC, el 84,3% en los FE y el 87,5% en las MUT. El fondeo mayorista que provee el sector financiero tradicional es poco representativo para el subsector, considerando que, en agregado, dichas obligaciones tan solo representan el 4,0% del pasivo.

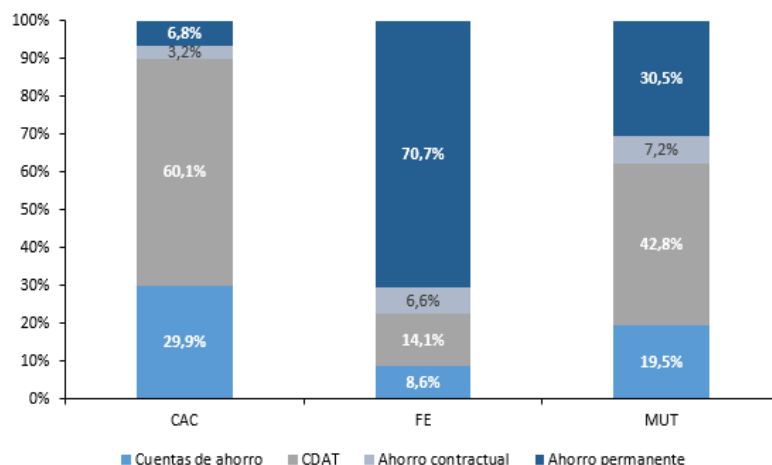
A diciembre de 2020, el subsector solidario presentó un saldo de \$16,8 billones de depósitos- equivalentes al 3,4% del total en los EC (\$489,5 billones). Los depósitos se concentran principalmente en las CAC (57,5%), seguidas de los FE (41,5%) y de las MUT (1,1%). Considerando que las CAC son el único tipo de organización con acceso al seguro de depósitos del Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas (Fogacoop), la anterior distribución implica que el 42,5% de los depósitos de los asociados al subsector no cuentan con dicha cobertura.

¹³ Es necesario resaltar que la libranza por sí sola no garantiza de manera absoluta el pago de la obligación, pues este instrumento de recaudo está sujeto a riesgos operativos y jurídicos de las pagadurías, así como de eventuales retrasos temporales en el pago de nómina por parte de los empleadores.

¹⁴ Se entiende por riesgo de concentración patronal la probabilidad que un FE experimente pérdidas a causa de problemas financieros en los empleadores de sus asociados, los cuales pueden retirar sus apoyos y verse obligada a realizar procesos de desvinculación del personal.

La composición de los depósitos y su estructura de plazos difiere por tipo de organización. En las CAC el 90,0% de su ahorro se compone de instrumentos de corto plazo como lo son las cuentas de ahorro (29,9%) y los CDAT (60,1%) –emitidos en su mayoría a plazos inferiores a un año (80,6%). Los FE se caracterizan por contar con un fondeo más estable debido a la elevada participación del ahorro permanente (70,7%); no obstante, esta característica se ha ido reduciendo con modificaciones estatutarias que autorizan su retiro parcial. Las MUT presentan un punto medio con 59% de su fondeo en instrumentos de corto plazo y 31% en instrumentos de largo plazo (ver gráfica 3).

Gráfica 3 – Composición de los depósitos



Fuente: Consultores con datos de la SES

Para garantizar la atención oportuna de sus obligaciones, la regulación exige al subsector la constitución de un fondo de liquidez equivalente al 10% del saldo de los depósitos y exigibilidades; excepto para el ahorro permanente que no es susceptible de retiro parcial cuyo requisito es del 2%. En promedio, durante los últimos cuatro años, las organizaciones mantuvieron un fondo de liquidez equivalente al 10,8% de los depósitos en las CAC, 9,1% en los FE y 12,9% en las MUT.

Estructura patrimonial

El subsector solidario reportó a diciembre de 2020 un patrimonio de \$9,2 billones- equivalentes al 32,4% de sus activos, lo cual evidencia un elevado respaldo y un apalancamiento moderado si se compara con la razón patrimonio/activo de los EC (13,6%). En términos de cantidad, las CAC y los FE presentan los mayores niveles de patrimonio respecto a su activo (35,0% y 29,1%), mientras que las MUT presentan un nivel inferior (16,2%).

En términos de calidad, el patrimonio del subsector se concentra en capital social y reservas patrimoniales. Lo anterior, en mayor medida para las CAC (87,9%) y los FE (80,8%) y en menor medida para las MUT (53,4%)¹⁵. El capital mínimo irreductible, el cual se constituye como el instrumento de más alta calidad, presenta a su vez una elevada participación con respecto al patrimonio equivalente a 32,1% en las CAC, 15,0% en los FE y 42,4% en las MUT.

En todo caso, los instrumentos patrimoniales de los tres tipos de organizaciones presentan diferencias considerables. Por una parte, las contribuciones económicas de las MUT, que son un instrumento equiparable a los aportes sociales de las CAC y los FE, tienen un mayor grado de perpetuidad considerando que no son reembolsables en caso de desvinculación del asociado. Por otra parte, los aportes sociales de las CAC y los FE tienen una mayor capacidad para cubrir pérdidas esperadas considerando que legalmente obran como garantía de los créditos que otorguen estas entidades¹⁶.

¹⁵ Este indicador para los EC equivale al 59,5%.

¹⁶ En los FE el ahorro permanente, a pesar de no ser un instrumento patrimonial, obra también como garantía de los créditos otorgados.

Particularidades intragrupo

El elevado número de entidades del subsector propicia la existencia de marcadas diferencias al interior de cada tipo de organización. De un análisis de segmentación por tamaño realizado por el equipo consultor se obtuvieron las siguientes conclusiones:

- a) El peso de los gastos administrativos y provisiones de cartera captura una mayor proporción del ingreso en las MUT y los FE de menor tamaño (91,5% y 79,1%), respecto de las entidades más grandes (60,7 y 45%). Esta diferencia no es considerable en las CAC, dado que su tamaño les permite beneficiarse de economías de escala.
- b) Las CAC y los FE de menor tamaño no presentan indicadores financieros de menor calidad respecto a las entidades más grandes. La relación de solvencia/solidez de las entidades pequeñas supera la de las más grandes en CAC (43,1% vs 26,6%) y en FE (36,7% vs 20,0%)¹⁷. El ICR tampoco cambia de manera importante en las entidades pequeñas frente a las grandes en CAC (7,1% vs 6,9%) ni en FE (4,0% vs 3,3%).
- c) Las MUT pequeñas están más expuestas que las grandes al riesgo de crédito (ICR: 15,5% vs 5,4% - Cubrimiento: 64,6% vs 82,0%). No obstante, un estimativo de la relación de solvencia muestra que las 5 MUT más pequeñas tendrían un indicador de 52,0% evidenciando un amplio margen para cubrir pérdidas no esperadas. Por el contrario, las 5 MUT más grandes no cumplirían con el mínimo estándar del 9%.

Estas conclusiones indican que, en términos generales, las entidades más pequeñas no tienen indicadores financieros que permitan intuir una menor resiliencia patrimonial. No obstante, enfrentan costos administrativos y por provisiones que acaparan una mayor cantidad de sus ingresos. En este sentido, se considera pertinente evaluar la aplicabilidad del estándar internacional de contar con una segmentación regulatoria proporcional al tamaño de las organizaciones y las características de su modelo de negocio, entre otros criterios¹⁸, que, en todo caso, preserve su estabilidad.

3. VISIÓN Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA HOJA DE RUTA

“Para el año 2027, el subsector solidario de ahorro y crédito contará con un marco regulatorio que propicie un sistema competitivo, resiliente e inclusivo.”¹⁹

Para fomentar la **competitividad**, se propone una nueva estructura que fortalezca el funcionamiento de las organizaciones y que, a través de economías de escala, reduzca el costo del cumplimiento regulatorio para las entidades más pequeñas. Para propiciar la **resiliencia**, se buscará la adopción de las mejores prácticas de regulación prudencial y buen gobierno, ajustadas a la naturaleza del subsector, y se consolidará la red de seguridad. Para promover la **inclusión**, se buscará el fortalecimiento de los esquemas de transaccionalidad del subsector, y la creación de un régimen especial de protección al consumidor que atienda las particularidades y características del mismo.

Considerando lo anterior, la presente hoja de ruta plantea los siguientes cinco objetivos estratégicos con acciones que buscan la consecución de los componentes de la visión:

- Fortalecer de la estructura del subsector
- Actualizar el esquema de regulación prudencial
- Consolidar la red de seguridad
- Consolidar las prácticas de buen gobierno
- Promover la inclusión financiera

¹⁷ Indicador de solidez estimado para FE de categoría básica e intermedia.

¹⁸ Ver documento: “Strong and simple” del Banco Central de Inglaterra disponible en <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/discussion-paper/2021/dp121.pdf?la=en&hash=BAF03DB89BF248EE72D75096249C796B84916CFF>

¹⁹ Esta perspectiva recoge la visión fijada por el gobierno en el “Documento de Política para un mayor desarrollo del sistema financiero”, elaborado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el apoyo técnico de la URF, en 2020.

Para el efecto, a continuación, se expone el alcance de cada uno de estos objetivos, y se presentan diferentes recomendaciones regulatorias y no regulatorias que permitan alcanzarlos, partiendo de un análisis de su contexto local y la experiencia internacional.

3.1. FORTALECIMIENTO DE LA ESTRUCTURA DEL SUBSECTOR

A través de este objetivo se busca una optimización de la regulación que aplica a cada una de las organizaciones que componen el subsector para que, considerando sus particularidades y la heterogeneidad al interior de las mismas, se estructure un esquema regulatorio acorde con su naturaleza, funcionamiento, exposición estructural al riesgo y nichos de mercado.

Contexto interno

El alcance de las operaciones que pueden desarrollar cada una de las organizaciones que compone el subsector se ha establecido en diferentes cuerpos normativos con carácter de ley: Ley 454 de 1998 para CAC, el Decreto Ley 1481 para FE y la Ley 2143 de 2021 para MUT. Su desarrollo, independiente y en distintos momentos, ha propiciado la existencia de asimetrías regulatorias entre figuras jurídicas diferentes pero que desarrollan una misma actividad.

En la práctica, se evidencian FE con un vínculo de asociación abierto que asemeja su operatividad al de una CAC, así como MUT que actúan como vehículo de financiación de entidades solidarias que no se encuentran autorizadas para captar recursos de sus asociados, como cooperativas de aporte y crédito.

La heterogeneidad del subsector, entre tipo de organizaciones y al interior de estas, implica a su vez desafíos para su regulación y supervisión. Por ejemplo: a) las entidades más pequeñas enfrentan dificultades para el cumplimiento de las normas que les aplican; b) los niveles de supervisión y las categorías regulatorias no están totalmente sincronizados²⁰; y c) algunas entidades (CAC y MUT) prestan servicios de ahorro y crédito en condiciones de multiactividad, lo cual dificulta la gestión de riesgos.

Estos aspectos evidencian la necesidad de contar con una adecuada caracterización de las organizaciones del subsector que precise su naturaleza, semejanzas y diferencias. De esta forma se podrán sentar las bases para determinar el tipo de regulación y supervisión que debe aplicar a cada tipo de organización.

Experiencia internacional

Son múltiples los tipos de organizaciones de la economía solidaria que desarrollan actividades de ahorro y crédito²¹ en los países de referencia²². En la mayoría de ellos, el marco normativo diferencia de manera clara las finalidades y características de cada tipo de organización. En todo caso, es recurrente la recomendación de eliminar las asimetrías regulatorias no justificadas entre distintas entidades que desarrollan una misma actividad.

Adicionalmente, existe un elevado grado de heterogeneidad al interior de cada tipo de organización. Ante esta situación, los países de referencia han implementado una segmentación de las entidades por nivel de activos, la

²⁰ La estructura de niveles de supervisión dispuesto en el Decreto 1068 de 2015 (Libro 2, Parte 11, Título 1) opera a la par que las categorías de regulación prudencial incorporadas por el Decreto 344 de 2017 para FE: mientras las categorías regulatorias de los FE (plenas, intermedias y básicas) depende del monto de activos de las organizaciones, los niveles de supervisión para estas organizaciones se encuentran en un mismo nivel y pueden ser trasladados a juicio del supervisor y conforme condiciones particulares de la respectiva organización.

²¹ Además de las cooperativas, la actividad de ahorro y crédito también la desarrollan organizaciones solidarias como: las cajas de ahorro y las sociedades financieras populares en México; las cajas de ahorro, los bancos mutuales y las asociaciones mutualistas para vivienda en Ecuador; las asociaciones solidaristas en Costa Rica; y las cajas de ahorro en Alemania.

²² Los países de referencia son: México, Ecuador, Costa Rica, Alemania, Estados Unidos y Canadá.

complejidad de sus servicios y la suficiencia de su capital²³. Estas categorías determinan su exigencia regulatoria, principalmente en materia de gestión de riesgos; su nivel de supervisión; la complejidad de sus operaciones; su acceso a la cobertura del seguro de depósitos y su acceso al banco central, entre otros aspectos.

Por otra parte, la experiencia internacional muestra una baja tolerancia al desarrollo de la multiactividad dado que dificulta la identificación, gestión y monitoreo de riesgos y promueve la existencia de subsidios cruzados entre líneas de negocio. En Ecuador la multiactividad se encuentra prohibida a las CAC con activos mayores a USD 80 millones y en México le aplican mayores requisitos prudenciales, como contabilidades separadas y límites al uso de los recursos captados de los asociados.

Entre las buenas prácticas internacionales, se resalta la existencia de entidades asistenciales que le brindan a las CAC más pequeños servicios operativos y de gestión de riesgos a un costo inferior al que asumirían si desarrollaran dichas actividades de manera interna. En Brasil, Ecuador, Canadá y Alemania, los denominados centros de servicios compartidos prestan servicios contables, jurídicos, tecnológicos, transaccionales, de auditoría, de gestión de riesgos e incluso de administración de portafolios.

Recomendaciones

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, para lograr el cumplimiento del objetivo de fortalecer la estructura del subsector se desarrollarán las siguientes acciones:

Caracterización del subsector

Para el desarrollo de esta iniciativa se propone la expedición de una **norma con fuerza de ley que precise las diferencias y similitudes entre los tres tipos de organizaciones que componen el subsector**. De esta manera, en conjunto con las reglas prudenciales que se expidan vía decreto, se debería mitigar la existencia de asimetrías regulatorias y, en particular, la desnaturalización de FE con vínculos de asociación excesivamente abiertos sin unidad de empresa²⁴ y el uso de MUT como vehículos para fondear otras organizaciones del sector.

Segmentación de organizaciones

En línea con la anterior recomendación, se propone generar una segmentación al interior de cada tipo de organización que viabilice la incorporación de un esquema de regulación en función del tamaño y la complejidad del negocio. Para dicha segmentación se evaluarán criterios tales como: monto de activos, número de asociados, vínculo de asociación, desarrollo de operaciones de libranza y actividades que desarrolla, entre otros.

Para esta iniciativa se proponen la **expedición de un decreto reglamentario que aplique este esquema de segmentación a todos los tipos de organizaciones que componen el subsector**. De esta manera, los elementos de la regulación prudencial que se asigne a cada segmento tendrán en cuenta los mencionados criterios.

Armonización de categorías regulatorias y niveles de supervisión

Con esta acción se busca armonizar la estructura de segmentación por categorías regulatorias y los niveles actuales de supervisión. Las organizaciones del más alto nivel de regulación también deberán encontrarse en el mayor nivel de supervisión. Lo anterior, con el fin de evitar y mitigar los problemas que actualmente enfrentan los FE de categoría plena que pertenecen al segundo nivel de supervisión en materia de reporte y consolidación de información.

²³ En Brasil y Ecuador las CAC se encuentran segmentadas en 5 niveles por tamaño; en México las CAC se segmentan por tamaño y complejidad de sus operaciones en un nivel básico no regulado y en 4 niveles regulados; en Costa Rica las CAC se segmentan en 5 niveles en función del capital y su nivel de activos determina quién la supervisa. En Estados Unidos las Uniones de Crédito se segmentan en 3 categorías: complejas, nuevas y de bajos ingresos.

²⁴ Como se evidencia en la gráfica 2, un vínculo de asociación abierto está asociado con una menor proporción de cartera recaudada por libranza y una mayor exposición al riesgo de crédito.

Para esta propuesta, **se requiere desarrollar normas reglamentarias para establecer categorías de regulación, y al tiempo realizar ajustes a la norma que regula el actual esquema de niveles de supervisión para entidades vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria.**

Especialización de CAC plenas

El ejercicio de la multiactividad dificulta la identificación y gestión de riesgos derivados de las secciones de ahorro y crédito y las del sector real (que varían dependiendo el tipo de actividad que se desarrolle). Ante la imposibilidad de estandarizar dichos riesgos, la dificultad para entender la interacción de estos y la potencial existencia de subsidios cruzados entre líneas de negocio, esta acción propone converger hacia la especialización de las CAC plenas con el fin de preservar la estabilidad de las organizaciones.

Como alternativa, se plantea la **expedición de decreto que establezca reglas de independencia para la sección de ahorro y crédito en las cooperativas multiactivas e integrales y que defina condiciones prudenciales aplicables para la autorización de esta forma de operación.**

Estas condiciones implicarían mayores exigencias a la multiactividad en función de los riesgos asumidos y el consumo cruzado de liquidez y capital, entre ellas: a) la creación de indicadores separados de rentabilidad, capitalización y liquidez; b) la modificación de la herramienta de medición del riesgo de liquidez y de solvencia; c) la creación de un sistema de reporte para que las entidades remitan estados financieros y anexos por centros de costos, uno para la actividad financiera y otro para las demás actividades; y d) en consecuencia la modificación del sistema de recepción, validación y de cargue de información y de procesamiento de indicadores.

Centro de servicios compartidos

Esta acción busca generar economías de escala en la administración de riesgos para las entidades más pequeñas mediante mayores niveles de integración. **Acogiendo buenas prácticas internacionales, se propone incorporar a la estructura del subsector la figura de Centros de Servicios Compartidos.** Se prevé que esta figura podría ser desarrollada por organismos de segundo o tercer nivel de la economía solidaria, bajo estrictas exigencias de gobierno corporativo, gestión de conflictos de interés, entre otros.

Para esta iniciativa se requerirá establecer las características que deben cumplir las entidades idóneas para desarrollar esta función, requisitos en materia de infraestructura y capacidad económica, los servicios que podría ofrecer, órgano de supervisión, régimen sancionatorio aplicable, etc.

Sistema de reporte de constitución

Esta acción propone **implementar un sistema de reporte automático entre las Cámaras de Comercio y la SES que notifique la constitución de entidades del subsector**, principalmente de aquellas entidades que no están sujetas a trámite de autorización ante dicha Superintendencia (actualmente FE y MUT). Con ello se busca liminar la informalidad en el subsector, fortalecer la gestión del supervisor y contar con una base de información sólida que facilite la fijación de políticas de gobierno para estas entidades. Esta propuesta puede ser desarrollada a través de decreto y convenios entre las respectivas entidades.

3.2. CONSOLIDACIÓN DE LA RED DE SEGURIDAD

Con este objetivo se busca el fortalecimiento de las instituciones, procedimientos y mecanismos concebidos para mantener la estabilidad subsector, a través de la optimización y consolidación de la red de seguridad del subsector.

Contexto local

La red de seguridad del subsector solidario de ahorro y crédito está integrada por su rector de política (Ministerio de Hacienda y Crédito Público), su órgano de supervisión (SES) y el asegurador de depósitos (Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas – Fogacoop). La URF, de acuerdo con las competencias asignadas por el Decreto 4172 de 2011, apoya con la labor de proyección de la regulación aplicable al subsector.

La SES tiene bajo su competencia diversos tipos de organizaciones de la economía solidaria, como lo son las del sector financiero y las del sector real, y ejerce sus funciones a través de dos delegaturas: a) una financiera, para CAC, y b) una asociativa, para FE, MUT y demás organizaciones. Ante el elevado número de entidades que supervisa, la SES presenta múltiples necesidades en materia de capacidades tecnológicas y calificación del recurso humano.

Por otra parte, el rol del asegurador de depósito solo cubre a las CAC. Los FE y las MUT no cuentan con esquema de aseguramiento para sus captaciones. Esta entidad adelantó acciones para adoptar las mejores prácticas internacionales para definir su nivel de cobertura y esquema de prima por riesgos. En todo caso, Fogacoop resalta la necesidad de contar con mecanismos de acceso a liquidez de emergencia para la gestión de eventos de carácter sistémico.

Experiencia internacional

En los países de referencia, el nivel de rigurosidad de la supervisión sobre las organizaciones solidarias presenta una gradualidad acorde con sus niveles de segmentación. En este sentido, las entidades más pequeñas y con modelos de negocio menos complejos son objeto de una supervisión más liviana o menos frecuente²⁵. Adicionalmente, en países como Brasil y Alemania, existen esquemas de supervisión mixtos en los que organizaciones de integración apoyan al supervisor en la inspección, control y vigilancia de las entidades más pequeñas. En todo caso, los organismos de integración están sujetos al cumplimiento de los requisitos establecidos por el supervisor, cuentan con mecanismos para la gestión de conflictos de interés y no asumen las responsabilidades legales del supervisor²⁶.

Por otra parte, la revisión internacional evidencia que los afiliados a organizaciones solidarias de ahorro y crédito, distintas a las CAC, tienen cobertura del asegurador de depósitos. En particular, dicha cobertura aplica para asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para vivienda en Ecuador y asociaciones solidaristas supervisadas en Costa Rica²⁷.

En materia de liquidez, las CAC no cuentan con acceso al Banco Central como prestamista de última instancia²⁸. Alternativamente, algunos aseguradores de depósitos otorgan apoyos de liquidez bajo estrictas condiciones. En el caso de Ecuador, las CAC conformaron un patrimonio autónomo privado que otorga préstamos para suplir emergencias de liquidez con el 30% de los aportes mensuales de las cooperativas. El 70% restante es de uso exclusivo para atender las necesidades de liquidez para cada entidad.

Las buenas prácticas internacionales sugieren la implementación de mecanismos de designación y criterios de elección robustos que garanticen la idoneidad de los altos cargos en los entes de supervisión. En Estados Unidos, los miembros del Consejo de Administración de la NCUA²⁹ deben cumplir requisitos de formación, experiencia e independencia para ser designados por el Presidente. En México, la designación del Comité Técnico del Fondo de

²⁵ En México las CAC de nivel básico sólo son objeto de una evaluación semestral y en Costa Rica las entidades con activos netos inferiores a USD 2 millones no son objeto de supervisión por parte de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) sino por el Instituto de Fomento Cooperativo (INFOCOOP).

²⁶ En Brasil el Banco Central ejerce sus funciones de supervisión a través de Centrales Cooperativas y Confederaciones constituidas por Centrales Cooperativas. En Alemania la totalidad de cooperativas se encuentran sujetas a la supervisión de Federaciones Cooperativas. En Ecuador la normatividad permite la supervisión auxiliar, pero no se aplica.

²⁷ En todo caso, las cajas de ahorro y las asociaciones comunales no tienen seguro de depósitos en Ecuador.

²⁸ Sólo en Brasil, las CAC tienen cuentas en el banco central.

²⁹ Administración Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito (NCUA).

Supervisión Auxiliar involucra representantes de las sociedades cooperativas vigiladas que cuenten con la aprobación del Supervisor y cumplan requisitos de independencia³⁰.

Recomendaciones

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, se proponen las siguientes recomendaciones para consolidar la red de seguridad:

Designación de superintendente y delegados

La idoneidad de los funcionarios encargados de liderar y ejecutar las funciones de inspección, control y vigilancia constituye una de las bases fundamentales para que las políticas de gobierno y las medidas regulatorias, alcancen sus objetivos. En este sentido, es importante que el superintendente y los superintendentes delegados sean seleccionados siguiendo criterios objetivos, requisitos de formación y de conocimiento del sector, y específicos en actividad financiera. Además, es importante superar la problemática de interinidad y baja continuidad o permanencia del superintendente; como antecedente se encuentra que en los últimos 10 años se han designado 12 superintendentes, de los cuales 6 han sido en encargo y 6 en propiedad.

Para el efecto, se propone desarrollar una normativa **de ley que fije reglas mínimas de nombramiento y períodos fijos de duración del cargo, para que mediante un proceso de selección objetivo se garantice la continua idoneidad de quienes ejercen la actividad de supervisión.** Teniendo en cuenta la algidez de este tema para el subsector, se propone incluir esta propuesta en el **próximo Plan Nacional de Desarrollo, ya sea mediante la incorporación de reglas a aplicar o confiriendo facultades extraordinarias temporales al Presidente de la República para tal fin.** A nivel de decreto se podrán establecer la forma de acreditación de tales requisitos.

Especialización del supervisor

La actividad de supervisión es sin duda un reto cuando se aborda un número tan alto de organizaciones. A esto se une el desafío de abarcar organizaciones con una pluralidad de actividades adicionales a las de ahorro y crédito. En este sentido, esta acción se propone, **vía decreto reglamentario, fortalecer la estructura de supervisión, asignando a la actual delegatura financiera de la SES la supervisión de la totalidad de organizaciones del subsector solidario de ahorro y crédito.**

Consejo asesor

En este punto se propone **acoger la figura de Consejo Asesor que aplica a la SFC** con el objetivo de que las decisiones de intervención consideren las recomendaciones de un cuerpo colegiado. Siguiendo este estándar, el Consejo Asesor para la SES tendría carácter consultivo y estaría integrado por expertos en materia económica, financiera y de economía solidaria. Sus miembros serían elegidos por el Presidente de la República. Esta propuesta puede ser desarrollada a través de decreto reglamentario.

En la reglamentación de esta iniciativa deben considerarse algunos eventos en los que debe ser obligatorio para el superintendente escuchar previamente las recomendaciones del Consejo Asesor, como las siguientes: a) para otorgar autorización de funcionamiento o constitución de una entidad o cuando se proyecte su conversión, fusión, adquisición, transformación, escisión o cesión de activos, pasivos y contratos; b) para adoptar institutos de salvamento y protección de la confianza pública; c) para tomar posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios de una entidad vigilada, así como para resolver si se dispone su administración o liquidación; d) para aprobar el plan estratégico de la Superintendencia; entre otros.

El Director de Fogacoop participaría en el Consejo Asesor de la SES, en calidad de invitado permanente, con voz y sin voto, y su participación estaría reservada a los eventos en que el Consejo requiera tratar temas relacionados con recuperación o resolución de vigiladas.

³⁰ De manera similar, en Costa Rica el sector elige 4 de los 7 integrantes que conforman la junta directiva de INFOCOOP, el cual Supervisa a las organizaciones de menor tamaño.

Supervisión colaborativa

Considerando el elevado número de entidades que conforman el subsector y la importancia de consolidar una supervisión basada en riesgos, esta acción propone **crear una instancia de supervisión colaborativa que le brinde apoyo técnico a la SES, exclusivamente en sus actividades de vigilancia de los FE y MUT de categoría básica o su equivalente**. Esta colaboración se podría materializar en el desarrollo de actividades como la revisión de estatutos, reglamentos, actas y otros trámites similares, que sigan una proforma o esquema previamente definido y aprobado por la SES.

Esta propuesta se desarrollaría vía decreto y conforme lo previsto en el párrafo 2 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998. Se prevé que podrían adelantar este tipo de supervisión colaborativa organismos de segundo y tercer grado del sector de la economía solidaria, o a través de firmas de revisoría fiscal, las cuales deberán ser supervisadas por la SES o vinculadas a esta a través de un convenio o contrato.

Prestamista de última instancia para CAC plenas

El subsector carece de la figura de prestamista de última instancia y se requiere explorar alternativas que les permita suplir necesidades de emergencia de liquidez.

Para trabajar este frente se propone **elaborar un estudio que evalúe, entre otras, las siguientes posibilidades**:

- a) Acceso de las CAC plenas a la liquidez del Banco de la República, considerando que una eventual incapacidad de cumplir con sus obligaciones de corto plazo por parte este tipo de organizaciones podría generar un mayor riesgo sistémico al interior del subsector, y son estas quienes cuentan con una mayor capacidad económica, operativa y tecnológica para cumplir con los requerimientos del Banco Central.
- b) Creación de un fondo de liquidez público destinado a cubrir los desfases de liquidez o préstamos temporales de corto plazo, posiblemente administrado por Fogacoop.
- c) Creación de un fondo de liquidez privado destinado a cubrir los desfases de liquidez o préstamos temporales de corto plazo, posiblemente administrado por un establecimiento de crédito de naturaleza 6cooperativa/solidaria.

Extensión del seguro de depósito

En este punto se busca implementar sistemas de aseguramiento de depósitos en FE y MUT plenos mediante reservas diferentes a las ya constituidas para CAC e independientes para cada tipo de organización. Para desarrollar este frente de trabajo, se propone **realizar un estudio que evalúe, entre otras, los siguientes aspectos**:

- a) Extensión de las coberturas de Fogacoop a FE y MUT.
- b) Creación de un sistema de seguro de depósito público, que cuente con un capital semilla aportado por el Gobierno nacional.
- c) Creación de un fondo de seguro privado.

El estudio analizará elementos tales como calidad del administrador, niveles generales de las primas y la capacidad del sistema para asumir eventos de riesgo. En el caso del fondo privado, se evaluará la viabilidad y capacidad de respuesta del fondo ante eventos de crisis sistémica.

Acceso de Fogacoop a liquidez del Banco de la República

Fogacoop podría también enfrentar dificultades para resolver eventos de carácter sistémico. Fallas en las organizaciones de mayor tamaño podrían llegar a comprometer la estabilidad del Fondo. Por tal motivo, esta acción plantea la **realización de un estudio que evalúe la posibilidad de que Fogacoop pueda acudir al Banco de la República para obtener recursos de emergencia ante una contingencia de carácter sistémico**.

Aprobación de planes de ajustes

El artículo 44 de la Ley 454 de 1998 asigna a la SFC la competencia para aprobar planes de ajuste y proyectos de especialización de las CAC, lo cual tiene sentido en casos en los que la especialización se surte hacia una cooperativa financiera. Sin embargo, **en los eventos en que se requiere que una CAC multiactiva o integral se especialice en CAC, la norma no prevé la competencia de la SES.** Por lo anterior, se propone **adelantar o incorporar en una iniciativa de ley una disposición que realice tal precisión.**

Planes de resolución y Comisión intersectorial de resolución

Esta acción propone la **elaboración de planes de resolución para que las entidades más relevantes del subsector estén preparadas para enfrentar situaciones de estrés material, así como para una eventual liquidación ordenada, considerando su naturaleza, complejidad, interconexión y tamaño.**

Para incorporar esta práctica al subsector, se propone el desarrollo de un decreto reglamentario que aplique únicamente para las CAC plenas. Asimismo, esta acción propone **la creación de una Comisión Intersectorial de Resolución integrada por la SES y Fogacoop que permita fortalecer su coordinación en la gestión de escenarios de estrés.**

Duplicidad de requisitos (estudios de viabilidad financiera)

En este punto se propone optimizar el proceso de inscripción ante Fogacoop, de manera que los requisitos que sean acreditados por las organizaciones para el trámite de autorización ante la SES, como es el caso del estudio de viabilidad técnica, no deban ser surtidos también para la inscripción en el seguro de depósitos. Para esta acción se plantea una modificación al artículo 11 del Decreto Ley 2206 de 2018.

Costos notariales en operaciones de salvamento

Para esta acción se propone realizar un estudio que aborde la necesidad y pertinencia de disminuir los costos notariales incurridos por organizaciones en procesos de fusión, incorporación y escisión que sean resultado de operaciones de salvamento. Entre ellos, será objeto de revisión el impuesto de registro que se cobra en proporción al aumento que haya tenido la organización absorbente.

Estudio de fallo patronal

La naturaleza cerrada de los FE los expone al riesgo de fallo patronal consistente en la probabilidad de experimentar pérdidas a causa de dificultades financieras en los empleadores de sus asociados, los cuales pueden retirar sus apoyos, desvincular personal y afectar el recaudo por libranza. En este sentido, esta acción propone **establecer a través de un decreto que ciertos FE de categoría plena seleccionados por la SES realicen un estudio anual que les permita contemplar el impacto que tendría el fallo de su empleador o empleadores y determinar el curso de acción a seguir en dicho escenario.**

Tratamiento sancionatorio para reportes de información en mora

Al objetivo de propiciar la formalización del subsector y contar con información sólida para la toma de decisiones, se une la relevancia de dotar al supervisor de herramientas que le permitan gestionar transitoriamente procedimientos para exigir y recibir reportes de información, previos acudir a la sanción. En este sentido, se **propone adelantar una iniciativa de ley, de carácter transitorio, que disponga la posibilidad de amnistías sancionatorias para aquellas organizaciones que a la fecha de la promulgación de la norma no hayan cumplido con las obligaciones de reporte de información.** Lo anterior, sujeto a periodos de normalización o gracia para el cumplimiento del reporte y conforme el cronograma de transición que disponga la Superintendencia.

3.3. FORTALECIMIENTO DE LA REGULACIÓN PRUDENCIAL

Este objetivo busca alinear los requerimientos prudenciales aplicables al subsector con las mejores prácticas locales e internacionales, y reducir las asimetrías regulatorias no justificadas entre las organizaciones que lo componen.

Contexto local

El Gobierno nacional ha expedido múltiples iniciativas de regulación prudencial en los últimos años orientadas a fortalecer la resiliencia patrimonial de las entidades del subsector y la confianza que en ellas depositan sus asociados. Los Decretos 037 de 2015, 344 de 2017 y 704 de 2019 actualizaron el marco prudencial aplicable, ajustando y complementado sus disposiciones principalmente en materia de suficiencia y calidad del capital, límites individuales de concentración de riesgos y gestión del riesgo de liquidez.

No obstante, dichas disposiciones presentan algunas diferencias de tratamiento entre los tres tipos de organizaciones que conforman el subsector. Mientras la totalidad de las CAC operan bajo un marco normativo unificado, los FE cuentan con una segmentación regulatoria que considera el tamaño como un criterio para graduar la asignación de reglas prudenciales. Por otra parte, mientras las CAC y los FE cuentan con una definición de patrimonio adecuado y requisitos de capital en función de sus riesgos, las MUT únicamente cuentan con requisitos asociados a la gestión del riesgo de liquidez.

Experiencia internacional

Todos los países de referencia evidencian esfuerzos por reducir las brechas de sus marcos regulatorios frente a los estándares prudenciales de Basilea III. En particular, se advierte una convergencia en requisitos de cantidad y calidad del capital, y en la aplicación de indicadores para la medición de riesgos de crédito, liquidez, mercado y operacional. No obstante, estos países han ajustado los estándares a las particularidades de sus organizaciones³¹.

Entre las buenas prácticas internacionales, se destaca la aplicación de esquemas diferenciados de regulación acorde con la segmentación de las organizaciones y la estructura del sistema³². Esta diferenciación, busca viabilizar la asunción de costos y reducir la carga regulatoria que recae sobre las entidades de menor tamaño con modelos de negocio menos complejos³³. El esquema diferenciado se encuentra en línea con el estándar prudencial “simple, pero robusto” que ha promovido el Regulador Prudencial de Inglaterra (PRA) para entidades pequeñas, que no tienen actividad internacional y que no son consideradas sistémicas³⁴.

En materia de liquidez, la práctica común es que las organizaciones cuenten con un fondo de liquidez equivalente a un porcentaje de sus depósitos. No obstante, existen ciertas particularidades entre países en relación con el porcentaje exigido y su base de su cálculo³⁵. Finalmente, países como Costa Rica y Brasil han complementado sus requisitos aplicando los coeficientes de cobertura liquidez y fondeo estable neto de Basilea III.

³¹ Por ejemplo, aunque en la totalidad de países se exige el cumplimiento de una relación de solvencia mínima, existen diferencias considerables en su aplicación: en México a la cartera de los APNR se le descuenta los depósitos que obren como garantía del deudor y del codeudor; en Brasil el nivel de solvencia mínimo es de 12% para las CAC afiliadas a una Central y de 17% para las CAC independientes; en Costa Rica la medida de suficiencia patrimonial se combina con un límite de endeudamiento; y en Ecuador las CAC más pequeñas tienen plazos de convergencia más amplios.

³² Estados Unidos presenta menores exigencias de capital para las Uniones de Créditos de Bajos Ingresos y a las Uniones de Crédito recién constituidas. Brasil cuenta con estándares más estrictos para las CAC que no se encuentran afiliadas a una Central Cooperativa. En Costa Rica, las CAC de menores ingresos, vigiladas por INFOCOP, tienen requisitos menos estrictos que las CAC de mayores ingresos, vigiladas por la SUGEF.

³³ Además de las particularidades regulatorias, también se evidencia diferenciación en los capitales mínimos de constitución. En México el capital mínimo aumenta con la categoría de las CAC, estando exentas las más pequeñas. En Brasil, el capital mínimo es diferente dependiendo si las CAC son clásicas o plenas y si están afiliadas o no a centrales cooperativas.

³⁴ Ver: <https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/publication/2022/april/definition-of-a-simpler-regime-firm>

³⁵ En México el 10% del fondo de liquidez se constituye únicamente sobre los depósitos de corto plazo. En Ecuador, el porcentaje requerido es de 7,5%, pero se calcula sobre la totalidad de los depósitos.

Recomendaciones

De acuerdo con lo antes expuesto, se plantean las siguientes recomendaciones para alcanzar el objetivo de actualización del esquema de regulación prudencial:

Esquema diferenciado de regulación prudencial

A partir de la segmentación por tamaño y complejidad propuesta en el objetivo estratégico de estructura, **se propone crear al interior de cada tipo de organización esquemas diferenciados de regulación prudencial**, que incorporen las mejores prácticas internacionales para las entidades más grandes y complejas y que module sus requisitos para las entidades de menor tamaño cuyo modelo de negocio implica un menor riesgo estructural³⁶. En todo caso, se deberán contemplar procesos de transición entre los distintos segmentos que eviten desincentivos al crecimiento de las entidades.

Regulación prudencial para CAC básicas

Para las CAC básicas se evaluará la viabilidad de permitir un mismo oficial de cumplimiento para múltiples entidades, integrar su comité de riesgos con el comité de administración de riesgo de liquidez y permitir su acceso a centros de servicios compartidos, que a partir de economías de escala reduzcan los costos operativos asociados a la gestión de riesgos.

Regulación prudencial para MUT

Con el objetivo de fortalecer el esquema de protección para los afiliados de las MUT y reducir asimetrías regulatorias por actividad, esta acción propone **generar una definición de patrimonio adecuado, introducir una relación de apalancamiento mínima y revisar los niveles de concentración de operaciones de las asociaciones MUT**. Lo anterior, considerando la eventual segmentación regulatoria y las particularidades de estas organizaciones, en las cuales predominan las contribuciones no reembolsables y no existen capitales mínimos irreductibles.

Ajuste de la relación de solidez en los FE plenos

Con el fin de que los requerimientos de capital respondan adecuadamente a los riesgos a los que se exponen los FE de categoría plena, se proponen los siguientes ajustes al cálculo de su relación de solidez: a) ajustar los APNR de manera que del saldo de la cartera únicamente se descuente el ahorro permanente que no sea susceptible de retiro parcial; b) eliminar la doble contabilización del capital mínimo irreductible; c) alinear el ponderador de la cartera en los APNR a la luz del estándar de Basilea III; y d) diferenciar los requisitos de capital entre los FE que operan con un vínculo abierto y uno cerrado.

Convergencia a Basilea III

Con esta acción se busca **actualizar el marco de regulación prudencial del subsector a la luz de las mejores prácticas internacionales, reconociendo, en todo caso, las particularidades de sus organizaciones y la segmentación propuesta en el objetivo estratégico de estructura**. En particular, se propone la revisión de las 18 propuestas que se detallan en el Anexo 1 las cuales contienen ajustes en materia de cantidad y calidad del capital, medición de APNR, medición del riesgo de liquidez y exposición al riesgo operacionales.

Centro de servicios compartidos

En línea con lo establecido en el objetivo estratégico de estructura, **se propone que las entidades de categoría básica e intermedia puedan apoyarse en centros de servicios compartidos para el desarrollo de actividades relacionadas con la gestión de riesgos, soporte de operaciones (*middle office*) y control interno**. Entre estas,

³⁶ En este sentido, la SES estableció esquemas diferenciales para la constitución de provisiones con un modelo de pérdida esperada para las organizaciones de primer y segundo nivel de supervisión y de pérdida incurrida para las de tercer nivel. Asimismo, fijó un método de estimación de provisiones diferenciado para la cartera de consumo que se recauda a través de libranzas.

se considerarán las labores del oficial de cumplimiento, servicios de auditoría, participación en comités obligatorios y evaluación semestral de cartera, entre otros.

Decretos SARO y SARM

Esta acción contempla la **expedición de decretos reglamentarios con lineamientos y objetivos generales para fortalecer la administración del riesgo de mercado y el riesgo operacional de las organizaciones del subsector**. Estos lineamientos serán construidos con base en los estándares internacionales de Basilea III y complementarán los criterios utilizados por la SES para la expedición de las instrucciones correspondientes.

Gestión del riesgo de liquidez

Parámetros del fondo de liquidez

Con esta acción se propone la **revisión del nivel del fondo de la liquidez y de los vehículos en los que se pueden invertir los recursos que lo componen**, con el fin de garantizar estándares de máxima liquidez y mínima volatilidad. En ambos casos se deberían considerar las diferentes fases de los ciclos económicos en términos de liquidez y tasas de interés.

IRL en FE plenos

Esta acción tiene como objetivo la **incorporación y reconocimiento del ahorro permanente como fuente de liquidez en el Indicador de Riesgo de Liquidez (IRL) de las organizaciones cuyos asociados tienen la obligación de ahorrar, como es el caso de los FE**.

Tratamiento patrimonial de los excedentes del ejercicio

Esta propuesta consiste en **revisar el tratamiento de los excedentes del ejercicio en curso dentro del patrimonio técnico de las CAC y los FE frente al tratamiento que reciben las utilidades del ejercicio en curso en el patrimonio técnico de los EC**.

Mientras en que en los EC se considera el 100% de las utilidades en dicho rubro, en las entidades del subsector solo se considera como patrimonio técnico el porcentaje de los excedentes del ejercicio en curso que la asamblea general de asociados se haya comprometido irrevocablemente a destinar al incremento de la reserva de protección de aportes sociales.

Ajuste de capital mínimo irreductible

Esta acción propone **evaluar la viabilidad de permitir a través de un decreto reglamentario un ajuste, por una única vez y con consentimiento previo de la SES, al capital mínimo irreductible de las organizaciones que producto de la implementación de las normas internacionales de contabilidad incrementaron de manera excesiva dicho rubro patrimonial**. Lo anterior, supeditado a una evaluación previa del marco legal aplicable en la materia y los antecedentes de esta problemática.

Ley marco del subsector

Esta acción propone la creación de una **Ley marco para el subsector solidario de ahorro y crédito que recoja los objetivos y criterios a los cuales se sujeta la intervención regulatoria del Gobierno nacional e integre los instrumentos a su disposición para implementarla**. De esta manera se fortalecería la identidad del subsector y se evitaría que ajustes legales orientados a la generalidad de las organizaciones solidarias desconozcan las reglas prudenciales que le son aplicables y requieran posteriores ajustes normativos para aclarar su aplicabilidad a las entidades del subsector.

3.4. CONSOLIDAR LAS PRÁCTICAS DE BUEN GOBIERNO

Para este objetivo se busca identificar e implementar herramientas que faciliten la incorporación y efectividad de las normas de buen gobierno expedidas por el Gobierno nacional. Asimismo, se busca identificar buenas prácticas que atiendan las problemáticas más relevantes de gobernabilidad que enfrentan las organizaciones del subsector.

Contexto local

Con el Decreto 962 de 2018 se introdujo al marco regulatorio del subsector un conjunto de condiciones mínimas y criterios para fortalecer: a) los instrumentos de información, b) la participación plural y democrática de los asociados, c) la relación entre los asociados y sus delegados, d) la idoneidad de sus miembros de junta directiva, e) la selección de la gerencia, f) la administración de conflictos de interés, g) la coordinación e independencia entre los órganos de administración, control y vigilancia, h) las transacciones con partes interesadas e i) la independencia de la revisoría fiscal, entre otros aspectos. Esta norma aplica a CAC y FE de categoría plena. Las demás organizaciones del subsector pueden adoptarlo de forma voluntaria.

Experiencia internacional

Las políticas de buen gobierno en los países de referencia abordan principalmente aspectos relacionados con la representatividad y participación de los asociados, la gestión de conflictos de interés, la idoneidad personal y profesional de los directivos, la segregación de funciones de administración, el control, la transparencia y la ética en las organizaciones. En Costa Rica y Brasil estas políticas se compilan en códigos de buen gobierno, obligatorios para las entidades, que se complementan con la realización de informes anuales de gobierno solidario.

En materia de representatividad y participación, se evidencian límites a la reelección de directivos mediante una rotación escalonada³⁷. Por regla general, la rotación se realiza entre 3 y 5 años y sólo existe una única oportunidad de reelección. Los candidatos a órganos directivos y representantes de la asamblea de asociados están sujetos a un régimen de inhabilidades e incompatibilidades. Entre aquellos que pueden complementar el marco colombiano, se resalta el esquema de Ecuador que prohíbe la elección de asociados que estén en proceso de exclusión, que estén litigando contra la entidad, que se encuentren en mora o que tengan un vínculo contractual ajeno a su calidad de asociado, entre otros aspectos.

Los requisitos de idoneidad exigen que los candidatos a órganos directivos cuenten con experiencia y conocimiento en materia administrativa y financiera. No obstante, la experiencia de Brasil indica que las organizaciones que tienen un vínculo de asociación no especializado en temas financieros pueden contar con un comité de asesores no asociados subordinados a su consejo de administración. El rol de dicho comité es asesorar en materia financiera, administrativa y de gestión de riesgos, entre otros aspectos.

Por otra parte, los países de referencia reconocen el rol del auditor externo como un elemento fundamental para asegurar la veracidad de la información financiera. Canadá exige que los auditores externos sean evaluados y rotados periódicamente con el fin de evitar que se comprometa su independencia y objetividad.

Recomendaciones

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, para el objetivo estratégico de consolidación de prácticas de buen gobierno se proponen las siguientes recomendaciones:

Evaluación de eficiencia del Decreto 962 de 2018

La consultoría que elaboró el estudio insumo de la presente hoja de ruta concluyó la necesidad de realizar en los próximos años un análisis de la eficiencia del Decreto 962 de 2018, teniendo en cuenta que actualmente el tiempo

³⁷ En Brasil, en cada elección se deben renovar al menos dos miembros del consejo fiscal, uno principal y otro suplente.

que ha transcurrido desde la expedición de esta norma y lo reciente de la adopción de sus disposiciones por parte de las organizaciones no permite realizar un análisis adecuado de sus efectos.

Por tal motivo, una vez transcurridos 5 años después de la implementación de la norma se realizará un trabajo de evaluación de la eficiencia regulatoria del Decreto 962 de 2018 y su regulación secundaria (instrucciones del supervisor), con el fin de determinar si se cumplieron los objetivos propuestos y posibles ajustes regulatorios para tal fin.

Extensión de normas de buen gobierno para FE y MUT plenos e intermedios

En este punto se propone que las disposiciones de buen gobierno que contiene el Decreto 962 de 2018 apliquen también de manera obligatoria a FE de categoría intermedia y a MUT de categorías plena o intermedia, o su equivalente. Los FE y MUT del nivel básico podrán seguirlo aplicando de manera voluntaria. Esta iniciativa se desarrollaría mediante una modificación al artículo 2.11.11.1.1 del Decreto 1068 de 2015.

Esta propuesta permitirá seguir avanzando en el fortalecimiento de las prácticas de gobernabilidad del subsector, lo cual redundará en su estabilidad y solidez.

Creación de comité asesor

Con esta acción se propone viabilizar la creación, a través de decreto reglamentario, de un comité de apoyo técnico de expertos para la toma de decisiones estratégicas relacionadas con el manejo financiero de las entidades, en particular, cuando dentro de su base asociativa no se obtiene dicha especialización.

De esta manera se plantea que las entidades cuenten con las siguientes posibilidades: a) crear un comité de asesores no asociados, subordinados al consejo de administración o junta directiva; b) miembros independientes que hagan parte del consejo de administración o junta directiva; o c) apoyo de los Centros de Servicios Compartido. Esta instancia de apoyo debe ser consultiva y sus pronunciamientos corresponderían a recomendaciones para la adopción de decisiones.

Rotación parcial de miembros de Consejos de Administración o Junta Directiva para organizaciones plenas

En este punto se propone complementar el esquema de rotación de miembros dispuesto por el Decreto 962 de 2018 (artículo 2.11.11.4.3. del Decreto 1068 de 2015), para indicar que cuando la permanencia de un miembro supere 6 años se debe establecer en el Estatuto sistemas de rotación parcial de sus integrantes.

Revisoría fiscal

En este frente se propone preservar la independencia e imparcialidad de la revisoría fiscal. Por lo que se requiere establecer algunas restricciones para su reelección.

En este sentido, se adelantará las siguientes iniciativas de carácter reglamentario y que aborde las siguientes condiciones: a) limitar el número de organizaciones que pueden estar a cargo de un mismo revisor fiscal persona natural, acogiendo las buenas prácticas de los EC; b) establecer que, dentro de los criterios de rotación, el Estatuto fije el número máximo de años consecutivos para el cual puede ser reelegida la persona designada para el ejercicio de la Revisoría Fiscal; y c) incorporar en el respectivo documento de formalización (Estatuto, Código de buen gobierno, etc) un procedimiento objetivo, público y transparente para la selección de las propuestas de candidatos a revisoría fiscal.

Creación del comité de posesiones

Con el fin de generar procedimientos que permitan desarrollar los objetivos planteados en el Decreto 962 de 2018, tendientes a procurar la idoneidad de directivos y administradores, **se propone, vía decreto reglamentario, establecer la creación de un Comité de Posesiones integrado por el Superintendente de la Economía Solidaria, el Superintendente Delegado para la Supervisión de la Actividad Financiera y el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica.** Este Comité se encargaría de autorizar las solicitudes posesión y decidir sobre las revocatorias de posesión de quienes la normativa vigente les exija este trámite. El Superintendente la Economía Solidaria expedirá el reglamento que funcionamiento del Comité.

Ampliación régimen de inhabilidades para las organizaciones plenas

Para este punto se propone **adelantar una iniciativa de ley con la que se robustezca el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de juntas directivas y consejos de administración de las organizaciones.** Esta iniciativa podría incluir aspectos tales como: asociados en proceso de exclusión, empleados de la cooperativa, asociados con vínculo contractual con la organización, asociados con mora superior en sus obligaciones por más de 90 días, familiares de los representantes legales, o los que estén incurso en otras inhabilidades estatutarias, entre otros.

Obligatoriedad del código de buen gobierno y contenido mínimo

Contar con un único instrumento de formalización que reúna las condiciones y criterios aplicables para la gobernabilidad de una organización generaría significativos beneficios de transparencia e información con los asociados. Por ello, se propone **determinar la viabilidad de expedir un decreto reglamentario que establezca la construcción del Código de buen gobierno y de informes anuales sobre gobierno, con carácter obligatorio.** Esta obligatoriedad aplicaría especialmente a todas las organizaciones del subsector de categoría plena.

Este Código debe incluir el desarrollo de los aspectos dispuestos en el Decreto 962 de 2018 y demás normas de buen gobierno, y el informe debe abordar los principales resultados en materia de representatividad y participación, dirección y planeación estratégica, gestión ejecutiva e inspección y control, etc.

3.5. PROFUNDIZACIÓN DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA

En este objetivo se busca identificar necesidades regulatorias estratégicas que faciliten que las organizaciones del subsector se consoliden como vehículos de inclusión financiera, considerando el potencial de las mismas para ofrecer servicios financieros formales a los segmentos menos favorecidos de la población.

Contexto local

El sector de la economía solidaria constituye un importante vehículo de inclusión financiera, que ha extendido sus servicios y productos financieros a los segmentos poblacionales más vulnerables. Sin embargo, el sector enfrenta algunas problemáticas para lograr una mayor eficacia en materia de inclusión, como lo es el rezago tecnológico y el acceso a infraestructuras transaccionales, entre otros.

Las organizaciones de economía solidaria también han sido reconocidas como un canal de financiamiento para el tejido empresarial, razón por la que con la expedición de la Ley 2069 de 2021 (artículo 24) se abrió la posibilidad de que las cooperativas puedan asociar Mipymes que cumplan las condiciones que disponga el Gobierno nacional. Esta reglamentación se encuentra pendiente de expedición.

Experiencia internacional

Las organizaciones solidarias han promovido la inclusión financiera apalancándose en facilidades de financiamiento mayorista, productos de apertura simplificada y una menor carga regulatoria. En países como Ecuador, Costa Rica y

Estados Unidos las organizaciones cuentan con acceso a entidades públicas de segundo piso que les brindan financiamiento para la colocación inclusiva³⁸. En Costa Rica, estos instrumentos activos se apoyan en información transaccional de instrumentos pasivos de apertura simplificada³⁹. En Estados Unidos las Uniones de Crédito de Bajos Ingresos⁴⁰, dada su población objetivo, tienen exenciones en los límites a los préstamos a personas jurídicas, pueden obtener depósitos de no asociados, cuentan con acceso a garantías y préstamos a bajas tasas de un fondo estatal y pueden recibir capital secundario para fortalecerse patrimonialmente.

Por otra parte, algunas de las organizaciones solidarias de mayor tamaño tienen acceso a las cuentas de depósitos y a los sistemas de pago administrados por los bancos centrales. Esta vinculación viabiliza su participación en la distribución de recursos públicos asociados a programas sociales, subsidios y pensiones. No obstante, las CAC más pequeñas ha enfrentado dificultades para participar en ellos dados los altos costos tecnológicos necesarios para la vinculación.

Por otra parte, el Banco Mundial ha recomendado a los países de referencia crear marcos jurídicos y normativos orientados a la protección de los consumidores financieros de las organizaciones solidarias y diseñar estrategias nacionales que promuevan su educación financiera.

Recomendaciones

En este frente se reconoce que ya se cuenta con una política de gobierno en materia de inclusión y educación financiera. Los Documentos Conpes 4005 de 2020 denominado “Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera” y 4051 de 2021 denominado “Política Pública para el Desarrollo de la Economía Solidaria”, contienen diversas recomendaciones que buscan posicionar al sector de la economía solidaria como un vehículo de inclusión relevante, o que aplican al sector por su participación en la materia.

Teniendo en cuenta este antecedente, los puntos en que se enfocará la presente hoja de ruta en materia de inclusión son: a) la reglamentación de la vinculación de Mipymes a las CAC, b) la ampliación de operaciones de captación, c) la creación del Estatuto de Protección al Consumidor Financiero solidario y, d) la evaluación para el acceso de las CAC plenas a las cuentas y sistemas transaccionales del Banco de la República.

Reglamentación de la vinculación de Mipymes a las CAC

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 21 de la Ley 79 de 1988, el cual fue adicionado en 2020 por el artículo 24 de la Ley 2069, se avanzará en la **reglamentación de esta disposición en relación con las organizaciones que componen el subsector**, de manera que se ponga en marcha su cumplimiento.

La propuesta, en términos generales, abordará los siguientes aspectos: a) condiciones que debe cumplir la Mipyme para la asociación, entre ellos la acreditación ante la cooperativa del cumplimiento de las condiciones legales para ser considerada Mipyme; b) responsabilidad de verificación por parte de la cooperativa que la vinculación de la Mipyme no afecta el propósito de servicio y el carácter no lucrativo de las actividades de la Cooperativa; c) una adecuada gestión de riesgos por parte de la CAC que evite que sus operaciones con las Mipyme comprometa su estabilidad patrimonial.

Operaciones de captación

Con esta acción se plantea evaluar las necesidades y posibilidad de ampliar el régimen de operaciones de captación de las CAC, con el fin de potencializar su labor como instrumento de inclusión financiera. Entre las operaciones a evaluar se encuentra la captación de depósitos a plazo a través de CDT y cuentas de corrientes. Para el efecto, se

³⁸ En Ecuador tienen acceso al CONAFIPS, en Costa Rica a INFOCOP y en Estados Unidos al CDRLF.

³⁹ Las Cuentas de Expediente Simplificado son una cuenta de ahorro que permiten mover fondos hasta por USD 10.000 y únicamente requieren de una cédula de ciudadanía para su apertura.

⁴⁰ Las Uniones de Créditos de Bajos ingresos son cooperativas cuyos miembros ganan menos del 80% del promedio de total de asalariados de su área metropolitana o cuyo ingreso familiar promedio es igual o menor al 80% del ingreso familiar promedio de su área metropolitana.

tendrá en cuenta que esta ampliación de operaciones requiere de modificaciones de ley, por lo que se propone considerar este punto en la acción de ley marco para el subsector.

Estatuto de protección del consumidor financiero solidario

Contar con esquemas regulatorios robustos de protección al consumidor financiero contribuye a generar confianza en el sistema. Una relación entidad-consumidor, con adecuados canales y herramientas de comunicación con las entidades y para atención de sus solicitudes, quejas y reclamos, incentiva el acceso a servicios financieros formales y promueve la fidelización del asociado.

En este frente se plantea **crear un estatuto para el subsector, acogiendo la buena práctica de las entidades vigiladas por la SFC implementada con la Ley 1328 de 2009**. Para la construcción de la propuesta regulatoria se tendrán en cuenta la naturaleza, características y forma de funcionamiento de las organizaciones de economía solidaria. Esta iniciativa requiere de una propuesta de ley.

El desarrollo de esta iniciativa contará con un ejercicio previo, que se propone desarrollar en conjunto con la SES, para fortalecer el esquema protección al consumidor del subsector utilizando herramientas distintas a un proyecto de ley.

Acceso de las CAC plenas al Banco de la República

En este frente se propone evaluar diferentes alternativas con el fin de mejorar la transaccionalidad del subsector, esto es, realizar un estudio técnico que evalúe las siguientes opciones: a) capacidad de las CAC plenas para asumir una conexión directa con el Banco de la República y cumplir con los requerimientos para la apertura de cuenta; y b) la posibilidad de que un establecimiento de crédito perteneciente al sector de la economía solidaria (como el caso del Banco Cooperativo Coopcentral) utilice su cuenta en el Banco Central para canalizar recursos oficiales hacia las cooperativas, a través de la red de bajo valor con que cuenta el sector.

4. HOJA DE RUTA - CRONOGRAMA

Las recomendaciones de la presente hoja de ruta y las acciones que se plantean en la siguiente tabla, exponen las dimensiones temáticas que se abordarán durante los próximos cinco años y reflejan con fines ilustrativos el posible contenido de cada una de las iniciativas. En este sentido, el alcance de las recomendaciones pueden llegar a tener modificaciones que permitan alcanzar los objetivos estratégicos formulados en el presente documento, siguiendo un análisis técnico, teniendo en cuenta los aportes y retroalimentación de la industria y conforme los tiempos de implementación que resulten acordes con las dinámicas del subsector.

Por otra parte, es preciso indicar que el desarrollo de las diferentes iniciativas de la hoja de ruta seguirá la estructura de competencias asignadas por el marco normativo entre decretos reglamentarios e instrucciones del supervisor.

	2023	2024	2025	2026	2027
Estructura	Acción 1 - Segmentación y regulación prudencial (D) 1.1. Segmentación 1.2. Armonización de categorías y niveles 1.3. Reporte de constitución				Acción 11. Ley marco/ordinaria 11.1. Caracterización del subsector 11.2. Especialización CAC plenas
	Acción 2. Centro de servicios compartidos (D)				
Red de seguridad	Acción 3. Fortalecimiento de la supervisión (L) 3.1. Designación de superintendentes y delegados 3.2. Estudio de viabilidad financiera 3.3. Supervisión especializada del subsector (D)		Acción 6. Fortalecimiento de la supervisión (D) 6.1. Supervisión colaborativa 6.2. Consejo asesor SES 6.3. Comité de posesiones SES 6.4. Comisión intersectorial de resolución 6.5. Planes de resolución 6.6. Estudio fallo patronal 6.7. Amnistía sancionatoria	Acción 8. Estudios de cobertura de depósitos y liquidez 8.1. Extensión seguro de depósitos 8.2. Prestamista de última instancia CAC plenas 8.3. Acceso de Fogacoop a la liquidez del BR Acción 9. Costos notariales operaciones de salvamento (E)	11.3. Aprobación de planes de ajuste
Regulación prudencial	Acción 1 - Segmentación y regulación prudencial (D) Alineación a estándares internacionales 1.5. Esquema de regulación proporcional 1.6. Patrimonio adecuado en función de riesgos 1.7. Gestión de riesgos de liquidez, mercado y operacional Ajustes particulares del marco local 1.8. Revisión del esquema del fondo de liquidez. 1.9. Ajuste de capital mínimo irreducible 1.10. Información de apertura del vínculo				11.4. Objetivos, criterios e instrumentos de intervención
Buen Gobierno			Acción 7. Evaluación D.962/18 (E)	Acción 10. Buen gobierno solidario (D) 10.1. Rotación del revisor fiscal 10.2. Elección revisor fiscal 10.3. Rotación parcial directivos 10.4. Código de buen gobierno 10.5. Buen Gobierno - FE y MUT 10.6. Comité asesor	11.5. Régimen de inhabilidades en plenas
Inclusión financiera	Acción 4. Vinculación Mipymes a CAC (D)	Acción 5. Acceso de CAC plenas a los sistemas transnacionales del BR (E)			11.6. Instrumentos de captación 11.7. Estatuto de protección al consumidor

5. INDICADORES

Objetivos	Indicador	Línea base (2022)	Meta 2025	Meta 2027
Estructura	Gastos administrativos / ingresos operacionales en CAC, FE y MUT básicas	CAC: 54,5% FE: 74,4% MUT: 81,9%*	-5%	-10%
	Implementación de herramientas que promuevan la integración vertical	0/1	1/1	-
	Implementación de un esquema de segmentación por tipo de organización	1/3	3/3	-
	Implementación de ajustes de caracterización en FE y MUT	0/2	1/2	2/2
Red de seguridad	Implementación de ajustes orientados a fortalecer la supervisión	0/5	3/5	5/5
	Revisión de mecanismos de cobertura y asistencia de liquidez	0/4	0/4	4/4
	Implementación de herramientas para la gestión de escenarios de estrés	0/2	1/2	2/2
Regulación prudencial	Brechas adaptadas / brechas identificadas frente al estándar de Basilea III	0/18	9/18	18/18
	Revisión, ajuste y adaptación proporcional de requisitos en materia de capital	0%	50%	100%
	Revisión, ajuste y adaptación proporcional de requisitos en materia de riesgos (C, M, L y O)	0%	50%	100%
	Revisión, ajuste y adaptación proporcional de requisitos en materia de provisiones	0%	50%	100%
Buen Gobierno	Evaluación de eficiencia del D.962/2018	0%	100%	-
	Implementación de herramientas para fortalecer el buen gobierno solidario	0/6	3/6	6/6
Inclusión financiera	Participación de la cartera de microcrédito sobre la cartera total en CAC y MUT	8,2% 0,6%	+5% +2,5%	+10% +5%
	Revisión de requisitos de vinculación de CAC al Banco de la República	0%	0%	100%

*Línea base ajustable conforme a los resultados del ejercicio de segmentación.

6. CONCLUSIONES

Las más de 1.730 organizaciones del subsector solidario de ahorro y crédito juegan un rol fundamental en la generación de bienestar para más de 4,4 millones de asociados en todo el país. Su capacidad para contribuir al desarrollo económico y social, motiva el desarrollo de iniciativas regulatorias orientadas a fortalecer su solidez patrimonial e institucional. La evaluación y contrastación del marco normativo actual frente a las necesidades del subsector y las buenas prácticas internacionales evidencia un amplio espacio de mejora para promover un subsector competitivo, resiliente e inclusivo.

El presente estudio propone una hoja de ruta con acciones regulatorias y no regulatorias a desarrollar entre 2023 y 2027 que apuntan a alcanzar los siguientes cinco objetivos estratégicos:

- i. **Estructura.** Contar con un subsector debidamente caracterizado que evite la existencia de asimetrías regulatorias entre diferentes tipos de organizaciones que desarrollen una misma actividad; reconozca la heterogeneidad al interior de cada tipo de organización y permita el desarrollo de una regulación acorde con dichas particularidades; y promueva la integración vertical de las entidades más pequeñas para que logren el cumplimiento del marco regulatorio a un menor costo.
- ii. **Red de seguridad.** Fortalecer las instituciones, procedimientos y mecanismos concebidos para mantener la estabilidad del subsector. Ello implica considerar la implementación de esquemas de seguro de depósitos y acceso a un prestamista de última instancia para aquellas organizaciones que actualmente no cuentan con dicha cobertura. Asimismo, requiere considerar la implementación de herramientas externas de colaboración técnica que aporten al fortalecimiento de la actividad de supervisión, así como la creación de órganos de apoyo al interior de la SES y el robustecimiento de los criterios para la designación de sus directivos.
- iii. **Regulación prudencial.** Contar con un esquema de regulación prudencial eficiente y efectivo que, reconociendo las particularidades del subsector, se encuentre alineado con los estándares internacionales en materia de capital y gestión de riesgos. En este sentido, se propone un esquema de regulación prudencial simple pero robusto para las entidades de menor tamaño que, de acuerdo con la segmentación propuesta en el objetivo estratégico de estructura, asumen una menor exposición estructural de riesgos y enfrentan mayores dificultades para dar cumplimiento a los requisitos regulatorios.
- iv. **Buen Gobierno.** Consolidar la implementación de normas de buen gobierno en el subsector mediante la implementación de las mejores prácticas internacionales, el fortalecimiento de las prácticas locales y la extensión proporcional a las organizaciones que actualmente no les es aplicable.
- v. **Inclusión financiera.** Potenciar el rol de las organizaciones del subsector como vehículo de inclusión financiera, a través del acceso a mecanismos transaccionales, la protección de los consumidores y el fomento del tejido empresarial.

Finalmente, con el objetivo de garantizar un adecuado seguimiento y desarrollo de la hoja de ruta, este documento incluye un cronograma de ejecución, y algunos indicadores de impacto y cumplimiento que serán objeto de seguimiento anual por parte de la URF, y que buscan establecer el nivel de avance de los objetivos formulados en la presente hoja de ruta.

7. COMENTARIOS

La Hoja de Ruta del Subsector Solidario de Ahorro y Crédito 2023-2027 fue publicada para comentarios en la página web de la URF entre el 28 de junio y el 18 de julio de 2022. Durante este período se recibieron comentarios de diferentes actores como Fogacoop, Confecoop, Fecolfin, Ascoop y Analfe, La siguiente tabla presenta los principales comentarios recibidos junto con observaciones de la URF para cada uno de ellos:

No.	Categoría	Temática	Comentario	¿Se acoge?	Observación
1	General	Naturaleza de las organizaciones	Tener en cuenta las características y normatividad propia de los FE, así como sus diferencias con las CAC, al momento de expedir la regulación propuesta en la HR.	Sí	Se tendrá en cuenta para el desarrollo de la hoja de ruta.
2		Propuestas respaldadas	Se coincide con la HR en la necesidad de abordar: i) las diferencias entre organizaciones, ii) la necesidad de una política pública para el subsector, iii) la calidad del ahorro permanente y aportes sociales como mitigante del riesgo de crédito para los FE, iv) la supervisión colaborativa, v) el acceso a un prestamista de última instancia, vi) la revisión de idoneidad y enfoque técnico del supervisor, vii) la amnistía sancionatoria para el reporte de información, y viii) la viabilidad de ajustar por una única vez el capital mínimo irreducible.	No aplica	No requiere ajustes
3	Estructura	Criterios de segmentación	Reconsiderar si el sector económico al cual pertenecen los afiliados es un criterio adecuado para la segmentación de organizaciones. Esta variable pierde valor estadístico para las entidades que por naturaleza tienen el vínculo de asociación abierto.	Sí	Se acoge recomendación. Las variables que serán utilizadas para la segmentación regulatoria serán precisadas en el documento técnico que desarrolle esta iniciativa.
4		Centros de servicios compartidos	Establecer criterios objetivos para la elección de los miembros que conformarán los centros de servicios compartidos. Reglamentar posibles conflictos de interés y/o prohibiciones para evitar el riesgo moral en la prestación de sus servicios. Definir la naturaleza jurídica (privada, pública o mixta) que tendrán estos centros de servicios.	Parcialmente	Se tendrá en cuenta para el desarrollo de la hoja de ruta.
5		Reporte de constitución	Confecamaras ya maneja un sistema que permite consultar la constitución de entidades solidarias. Se sugiere que la SES tenga acceso a dicho sistema.	Sí	Se tendrá en cuenta para el desarrollo de la iniciativa que plantea la hoja de ruta.
6	Red de seguridad	Fortalecimiento de la SES	La SES debe fortalecerse para ser una entidad técnica, objetiva y oportuna. Todas las iniciativas que fortalezcan la labor de supervisión deben ser priorizadas.	Parcialmente	La HR plantea priorizar las iniciativas que abordan la especialización de la supervisión del subsector y el ajuste de los requisitos de nombramiento y período de designación del superintendente y sus delegados. La priorización de las demás acciones de supervisión guarda armonía con el desarrollo de otras iniciativas planteadas en la HR.
7		Supervisión especializada	No consideran pertinente que se traslade la supervisión de los FE a la delegatura financiera dadas las diferencias y particularidades del sector fondista.	No	La HR propone construir una supervisión especializada para el subsector. Esta supervisión contará con un enfoque técnico que considere las diferencias en el modelo de negocio de cada tipo de organización y concordante con el esquema de regulación propuesto para cada tipo de organización.
9		Planes de ajuste	Establecer el procedimiento para la aprobación de planes de ajuste por parte de la SES desde la norma que se expida.	Parcialmente	Desde la Ley marco se pueden dar criterios generales que aplican al proceso. Mediante instrucciones, de acuerdo con las facultades previstas en la ley, se podrá desarrollar

					aspectos puntuales por parte de la SES.
10		Planes de resolución	Extender la propuesta de planes de resolución a la totalidad de CAC y no únicamente para las más relevantes.	Parcialmente	La priorización en plenas atiende un enfoque por riesgo y sigue la metodología aplicada por la SFC para las entidades sistémicas. No obstante, en la respectiva iniciativa podría evaluarse la posibilidad de una elección a discreción de la SES para incluir a las demás CAC a lo largo del tiempo.
11		Medidas de salvamento	Incorporar en la HR que, previo a una medida de intervención para administrar o liquidar, se deben realizar estudios técnicos, financieros y jurídicos que evalúen la posibilidad de acceder a una medida de salvamento.	Parcialmente	La HR ya contempla la creación de instancias como el consejo asesor y la comisión intersectorial de resolución que entre sus labores se encuentra la de elaborar y discutir estudios técnicos, financieros y jurídicos asociados a la aplicación de eventuales medidas de salvamento.
12		Prestamista de última instancia	La propuesta de prestamista de última instancia debería aplicar para la totalidad de CAC y no únicamente a las que se encuentren en la categoría plena.	Parcialmente	Se tendrá en cuenta para el desarrollo de la respectiva iniciativa que plantea la HR. En todo caso, su viabilidad dependerá de la capacidad de las CAC para cumplir con los requisitos de acceso que requiere cada una de las alternativas.
13		Seguro de depósitos	No se considera necesario un esquema de seguros de depósitos para los FE. Se recomienda que el estudio que evalúe su pertinencia considere, entre otros aspectos, el grado de siniestralidad de los FE, los motivos de dichas intervenciones, el porcentaje de los ahorros pagos por dichas liquidaciones y el costo-beneficio de su implementación.	Parcialmente	En el estudio realizado para la construcción de la HR se identificó la relevancia de contar con este estudio. Se tendrá en cuenta los aspectos planteados durante el desarrollo de esta acción.
14			Establecer un esquema de reaseguro para Fogacoop	No	Ante el riesgo de insuficiencia de recursos u iliquidez en eventos sistémicos, la HR plantea la posibilidad de que Fogacoop tenga acceso a las facilidades de liquidez del BR.
15		Inscripción en Fogacoop	Evaluar la pertinencia de suprimir el requisito de estudio de viabilidad técnica en el proceso de inscripción ante Fogacoop, toda vez que ese mismo análisis es realizado previamente por la SES al autorizar la licencia de operación. (art. 11 del Decreto 2206 de 1998)	Sí	Se incluye como una nueva acción en el eje de red de seguridad.
16	Regulación prudencial y buen gobierno	Suficiencia regulatoria	La regulación prudencial y de buen gobierno vigente es competente y suficiente para preservar la estabilidad del sector fondista. La gestión de las autoridades se debería enfocar en garantizar el adecuado cumplimiento del marco regulatorio actual.	No	El estudio identificó necesidades regulatorias en materia prudencial y de buen gobierno, que complementan el marco normativo actual. La HR indica que la nueva regulación atenderá las necesidades y características propias de las entidades, será proporcional al riesgo asumido y contará con herramientas de apoyo para las organizaciones que afrontan mayores dificultades para su implementación.
17		Adopción de Basilea III	No se considera pertinente la implementación de Basilea III para los FE, al ser sistemas complejos y onerosos que no contempla la realidad ni las características propias de los FE.	No	
18		Capital mínimo irreductible	Permitir la disminución libre del capital mínimo irreductible vía estatutaria, garantizando el cumplimiento de indicadores prudenciales.	Parcialmente	La HR contempla una reducción por una única vez. No se considera pertinente su reducción libre. Esto desnaturizaría la figura del capital mínimo irreductible, disminuiría la

					solidez de las entidades en las partes bajas del ciclo económico y afectaría indicadores como la relación de solvencia.
19		Fondo de liquidez	Ampliar a 360 días el plazo máximo de las inversiones del fondo de liquidez y permitir que éste sea invertido en CAC de mayor tamaño.	Parcialmente	El plazo del fondo de liquidez será revisado en la acción 1.7. Por otra parte, no se considera pertinente la propuesta de mantener dicho fondo en otra CAC pues implica un mayor riesgo de contagio.
		Comité asesor	La propuesta del comité asesor puede quebrantar los principios de autonomía y autogobierno de las entidades solidarias. La propuesta se considera viable siempre y cuando no sea obligatoria.	Parcialmente	La HR plantea esta iniciativa como una alternativa dirigida a aquellas organizaciones que deseen contar con un comité de expertos que les brinden apoyo técnico en la toma de decisiones estratégicas, relacionadas principalmente con el manejo financiero, cuando se dificulte obtener dicha especialización de su base asociativa.
20		Código e informes de buen gobierno	La adopción del código de buen gobierno es obligatoria para las CAC en la actualidad. Se debería establecer un contenido mínimo para la presentación de los informes de buen gobierno a la asamblea de asociados.	Parcialmente	Se ajusta la redacción para indicar que la propuesta aplicaría a organizaciones de categoría plena. El contenido mínimo de los informes de buen gobierno será analizado en el desarrollo de la respectiva acción.
21		Oficial de cumplimiento	Regular los posibles conflictos de interés que tendría un oficial de cumplimiento que opere en múltiples CAC básicas, así como requisitos que garanticen la confidencialidad en el manejo de la información a la que tendría acceso.	Sí	Se tendrá en cuenta para el desarrollo de la respectiva acción.
22	Inclusión	Sistemas transaccionales	El acceso a los sistemas transaccionales del BR debería ser para todas las CAC y no únicamente para las de carácter pleno. Las de menor tamaño podrían apoyarse en los centros de servicios compartidos.	Parcialmente	La viabilidad de la vinculación dependerá de los requisitos de conectividad que se evidencien en desarrollo del estudio.
23		Medidas de inclusión	Es de suma importancia que se reglamente la vinculación de Mipymes y la aplicación del estatuto del consumidor financiero solidario. Este último deberá tener una redacción clara y fácil de entender para los consumidores.	Sí	Se tendrá en cuenta para el desarrollo de la acción.
24	Nuevos	Cooperativas de aporte y crédito	La HR no aborda las cooperativas de aporte y crédito. Sería interesante contar con un análisis para este nicho.	No	Las cooperativas de aporte y crédito no fueron incluidas en el estudio teniendo en cuenta que no hacen parte del subsector. No prestan servicio de ahorro. También debe tenerse en cuenta el alcance de la URF y las facultades de intervención del Gobierno nacional.
25		Instrumentos de captación	Permitir que las CAC capten a través de CDT que tengan bursatilidad en el mercado de valores. Actualmente solo pueden captar a plazo a través de CDAT.	Sí	Se adiciona a la HR la evaluación y acción de esta propuesta como un aporte a la inclusión financiera.
26			Permitir que las CAC plenas ofrezcan cuentas corrientes.	Sí	Se acoge como un aspecto a considerar en el marco de la acción 11.

Anexo 1. Adaptación de las recomendaciones de Basilea III

Subtítulo	#	Descripción	Tipo de norma	Características de la normatividad propuesta
A) Cantidad y calidad del capital	1	Coficiente mínimo de capital ordinario: 4.5% de los APNR con capital ordinario del nivel 1 en todo momento para CAC y FE plenos	Modificación decreto 1068 de 2015 en la parte pertinente a CAC y FE plenos	Se diferencia el patrimonio básico ordinario del patrimonio básico adicional si a futuro las organizaciones emiten instrumentos híbridos
	2	Coficiente mínimo de capital del nivel 1: 6.0% de los APNR con capital del nivel 1 en todo momento para CAC y FE plenos	Modificación decreto 1068 de 2015 en la parte pertinente a CAC y FE plenos	Se limita aún más la participación del patrimonio adicional (de menor calidad) en la base total de capital
	3	Coficiente mínimo de capital total: 9.0% de los APNR con capital total (nivel 1 + nivel 2) en todo momento para las CAC, con el involucramiento del riesgo de mercado de las inversiones	Modificación decreto 1068 de 2015 en la parte pertinente a CAC	Se avanza en el proceso de convergencia de la regulación de las CAC hacia los parámetros de Basilea
	4	Coficiente mínimo simplificado de capital total: porcentaje de los APNR con capital total (nivel 1 + nivel 2) que en todo momento deben acreditar los FE básicos e intermedios	Modificación decreto 1068 de 2015 en la parte pertinente a FE básicos e intermedios	Se avanza en el proceso de convergencia de la regulación de los FE de menor tamaño y complejidad hacia los parámetros de Basilea
	5	Coficiente mínimo simplificado de apalancamiento: porcentaje de los activos nominales o los APNR con capital total (nivel 1 + nivel 2) que en todo momento deben acreditar las MUT	Nuevo decreto de regulación prudencial	Se avanza en la convergencia de las MUT hacia los parámetros de Basilea y en la definición de su capital regulatorio al carecer de aportes sociales y capital mínimo irreducible
	6	Colchón de conservación del capital: 1.5% de los APNR con capital ordinario del nivel 1, adicional al coeficiente mínimo de capital ordinario para CAC y FE plenos	Modificación decreto 1068 de 2015 en la parte pertinente a CAC y FE plenos	Se refuerza el sistema de alertas tempranas y se profundiza la supervisión basada en riesgos
	7	Coficiente de apalancamiento del 3% del activo y las contingencias con capital del nivel 1 en CAC y FE	Modificación decreto 1068 de 2015 en la parte pertinente a CAC y FE	
B) Activos ponderados por nivel de riesgo	8	Exposiciones individuales en soberanos y bancos centrales, sector público no perteneciente al gobierno central, bancos multilaterales de desarrollo, bancos comerciales, bonos garantizados, sociedades de valores y otras instituciones financieras.	Modificación decreto 1068 de 2015	Se adopta el criterio de Basilea previendo que a futuro se diversifiquen las especies en que se mantienen las inversiones
	9	Exposiciones individuales en empresas y pymes con un factor del 75%	Modificación decreto 1068 de 2015	Se unifica la ponderación entre los establecimientos de crédito y el subsector
	10	Exposiciones minoristas con un factor de ponderación del 75% (o inferior en el caso de las libranzas) en créditos de consumo como tarjetas de crédito, líneas autorrenovables, préstamos personales a plazo, para vehículos, educativos y créditos a pequeñas empresas) excepto créditos hipotecarios, derivados, bonos y acciones.	Modificación decreto 1068 de 2015	En ausencia de un mejor ponderador se aplicaría el 75%. Sin embargo, se recomienda adoptar un ponderador inferior para el riesgo inherente de la cartera de libranza otorgada por las organizaciones del subsector y los establecimientos de crédito
	11	Exposiciones agregadas brutas no superiores a 1 millón de euros excluida la cartera respaldada con garantía hipotecaria residencial con un factor de ponderación del 75%.	Modificación decreto 1068 de 2015	En ausencia de un mejor ponderador se aplicaría el 75%. Sin embargo, se recomienda determinar el equivalente en Colombia de la exposición de un millón de euros para los establecimientos de crédito y el subsector
	12	Exposiciones agregadas inferiores al 0.2% de la cartera minorista, salvo que exista un mejor criterio para garantizar la diversificación de la cartera con un factor de ponderación del 75%	Modificación decreto 1068 de 2015	En ausencia de un mejor ponderador se aplicaría el 75%. Sin embargo, se recomienda determinar el equivalente en Colombia de la

				exposición del 0.2% para los establecimientos de crédito y el subsector
	13	Exposiciones en <i>Transactors</i> con una ponderación del 45% para posiciones de muy alta calidad crediticia.	Modificación decreto 1068 de 2015	Se recomienda determinar la cartera (si la hay) que por su bajo riesgo inherente deba tener una ponderación del 45% en los establecimientos de crédito y el subsector
	14	Exposición a bienes raíces (ponderación en función de la relación saldo / valor de la garantía)	Modificación decreto 1068 de 2015	Se adopta un ponderador más sensitivo al riesgo de la operación de crédito
		Relación saldo/valor de la garantía menor el 50%, ponderación del 20%		
		Relación saldo/valor de la garantía entre el 50% y el 60%, ponderación del 25%		
		Relación saldo/valor de la garantía entre el 60% y el 80%, ponderación del 30%		
		Relación saldo/valor de la garantía entre el 80% y el 90%, ponderación del 40%		
		Relación saldo/valor de la garantía entre el 90% y el 100%, ponderación del 50%		
		Relación saldo/valor de la garantía mayor el 100%, ponderación del 70%		
	15	Exposiciones a bienes raíces (ponderación en función de la relación saldo / valor de la garantía si la amortización depende del flujo de caja del inmueble)	Modificación decreto 1068 de 2015	Se adopta un ponderador más sensitivo al riesgo de la operación de crédito
		Relación saldo/valor de la garantía menor el 50%, ponderación del 30%		
		Relación saldo/valor de la garantía entre el 50% y el 60%, ponderación del 35%		
		Relación saldo/valor de la garantía entre el 60% y el 80%, ponderación del 45%		
		Relación saldo/valor de la garantía entre el 80% y el 90%, ponderación del 60%		
		Relación saldo/valor de la garantía entre el 90% y el 100%, ponderación del 75%		
		Relación saldo/valor de la garantía mayor el 100%, ponderación del 105%		
C) Estándares de liquidez	16	Introducción preliminar del coeficiente de cobertura de liquidez de corto plazo para todas las organizaciones	Adición al decreto 1068 de 2015	
	17	Introducción preliminar del coeficiente de financiación estable neta de largo plazo (CFEN) para todas las organizaciones	Adición al decreto 1068 de 2015	
D) Exposición al riesgo operacional	18	Introducción a la administración del riesgo operacional y al valor de exposición a partir del Indicador de Negocios (IN), del Coeficiente de Riesgo Operacional (CRO) y del Indicador de Pérdida Interna (IPI) para CAC.	Nuevo decreto de regulación prudencial	La SES debe iniciar de oficio el cálculo del IN y del CRO asumiendo un IPI = 1 mientras se forman las estadísticas de las pérdidas internas.