

El seguro de depósitos para las cooperativas de ahorro y crédito

CARLOS EDUARDO RUÍZ VILLAREAL*

El seguro de depósitos para cooperativas de ahorro y crédito tiene características especiales que responden a las particularidades de la institución. Un seguro de depósitos más estructurado puede conducir sea a un riesgo moral excesivo o sofocar la cooperativa.

INTRODUCCIÓN

Este artículo presenta una reflexión sobre los problemas asociados con, y las alternativas disponibles para el montaje de un sistema de seguro de depósitos (SD) para cooperativas de ahorro y crédito (CAC). El análisis está basado sobre la experiencia concreta del Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas (Fogacoop) de Colombia, pero también toca algunos de los problemas fundamentales que deben ser tenidos en cuenta en el montaje de cualquier sistema de SD para CAC. Con el objeto de otorgar la máxima generalidad posible a los planteamientos, limitaremos las referencias al caso Colombiano a situaciones en las que las circunstancias del momento en el país influyeron de manera marcada el diseño y funcionamiento del Fondo. Sin embargo, para proveer una perspectiva de las circunstancias bajo las que se crearon estas instituciones, comenzaremos por un pequeño análisis de los antecedentes históricos.

Los temas que cubriremos una vez completado este análisis de antecedentes son: el azar moral asociado con la introducción de un SD y sus soluciones; la opción de un seguro de depósito para entidades o depositantes; como encontrar un nivel aconsejable de reservas para cubrir el riesgo de las cooperativas de ahorro y crédito y primas ajustadas al riesgo. Hacia el final del artículo tocaremos temas asociados con el proceso de introducción del esquema de SD y en particular, de los problemas que se presentan (como fuera el caso en Colombia) cuando este es introducido durante una crisis; un hecho que se ha repetido frecuentemente aún en los casos de esquemas de SD para entidades bancarias tradicionales. Este fue, el caso de los SD para bancos de Argentina, Colombia, México, Venezuela, entre otros.

I. ANTECEDENTES

El cooperativismo financiero en Colombia tuvo un acelerado desarrollo desde mediados de los años ochenta hasta fines de los noventa. Comenzando hacia fines de 1997 el sector sobrevino una acentuada crisis que supuso la desaparición de las CAC de mayor tamaño y dos (sobre tres) de los bancos

cooperativos. Los activos involucrados en esta crisis pasaron más de 800.000 ahorradores. No disponemos de una medida adecuada de los efectos indirectos en términos de pequeñas empresas afectadas y empleos perdidos. Una de las causas del carácter dramático de esta crisis fue la falta total de mecanismos de intervención, reglamentación y supervisión estatal en un sector que había logrado representar el 7% del sistema financiero en el país, cubriendo casi 1/3 de la población total de ahorradores del país. Dentro de las estrategias usadas para enfrentar la crisis, el Gobierno Nacional impulsó la creación de las instituciones necesarias para garantizar la estabilidad y confianza del sector financiero cooperativo. En desarrollo de esta estrategia se decidió crear el Fogacoop para implementar un SD. La ley de creación del Fondo dota también a ésta entidad de funciones de "centro de atención de urgencias" de entidades en problemas.

La estructura actual de este Fondo así como su funcionalidad debe entenderse como el resultado de un compromiso entre principios técnicos a los que se aspiraba y de las circunstancias y posibilidades concretas que imponía la realidad del sector en el momento de formulación de la ley. (En el Anexo 1 de este capítulo proveemos algunos antecedentes normativos pertinentes al caso).

II. ALGUNOS PRINCIPIOS TÉCNICOS ASOCIADOS CON EL SD

A continuación ilustraremos los elementos técnicos que se tuvieron en cuenta para efecto de garantizar el esquema en el mediano y largo plazo, y corregir las distorsiones que se generan en los merca-

dos financieros con la introducción de esquemas de SD. Analizaremos los dos casos típicos, la cobertura de ahorradores y la cobertura de entidades.

III. RIESGO MORAL Y LAS DISTORSIONES ASOCIADAS CON LA INTRODUCCIÓN DE UN SD

Normalmente la introducción de un SD crea una serie de complicaciones. Una de las más importantes es que cambia la percepción de riesgo de los agentes que participan en el mercado, reduciendo el riesgo asociado a la entrega dinero a un tercero (inversión). Al cambiar las condiciones de riesgo del mercado se reducen los incentivos a diferenciar los intermediarios por la calidad de la gestión de riesgo que éstos realizan. Esto, a su vez, incentiva a las instituciones a asumir más riesgo ya que no deberán compensar a los ahorradores por éste cambio. En la literatura, este incentivo a asumir riesgos mayores, que cuando no existía SD, se llama riesgo (o azar) moral" puesto que aumenta la probabilidad que el fondo asegurador deba hacer frente a un siniestro debido a la insolvencia de una de las instituciones aseguradoras. Este problema de riesgo moral puede ser resuelto por medio de primas de seguros ajustados al riesgo, pero estas introducen otras complicaciones que reducen la eficacia de la solución. En la teoría tradicional, el problema del azar moral que acabamos de describir, se refiere a los incentivos a que están sujetos los propietarios de una institución (de tipo de acciones a responsabilidad limitada) con un claro énfasis en la maximización de beneficios y que actúan dentro de una racionalidad de negocios que busca reproducir el capital y que normalmente han involucrado

buena parte de sus recursos personales en el desarrollo del negocio. Ignorar la existencia de este tipo de incentivos en el diseño de un esquema de SD puede conducir, y ha conducido, a pérdidas importantes para algunos gobiernos, en Latinoamérica y en otros lugares del mundo. Es de notar que ciertos incentivos a asumir riesgo moral existen aún antes de la introducción de un SD. Estos incentivos resultan del hecho que la propiedad de responsabilidad limitada por medio de acciones pone un piso a las pérdidas, pero ningún techo a las ganancias posibles. Por esta razón, los propietarios están motivados a intervenir en fondos obtenidos de los depositantes en inversiones de alta renta (y alto riesgo). Lo único que limita este incentivo a asumir mayores riesgos es la prima que tendrían que pagar a los depositantes para atraer los fondos. Esta disciplina es la que desaparece con la introducción de un SD.

Esta teoría se aplica sólo de un modo parcial a las CAC debido a diferencias institucionales importantes que existen entre una entidad financiera tradicional (por ejemplo un banco comercial) y una CAC. En el caso de las cooperativas, los actores principales son los asociados (ahorradores y deudores) y los administradores. Es de anotar que, a diferencia de las entidades del sector financiero tradicional en el cual existe una diferencia jurídica marcada entre el accionista (dueño), el depositante (ahorrador) y el deudor; en las CAC los dueños se confunden con los ahorradores y deudores. El cuadro se complica aún más en aquellas situaciones, bastante comunes, en las que se confunde el aporte a una CAC como un ahorro similar a un depósito. En efecto, el miembro de una CAC es típicamente un dueño, un ahorrador y un deudor. La diferen-

cia neta entre los ahorros y las deudas hace que este miembro sea "ahorrador neto" o "deudor neto". La descripción sugiere que existe un conflicto de intereses entre ambas formas de miembros que puede conducir a la existencia de un riesgo moral para los ahorradores si la cooperativa es controlada por miembros deudores netos. Estas cooperativas controladas por deudores netos, tenderán naturalmente a administrar una cartera de más alto riesgo o, alternatively, a que las tasas activas no reflejen el riesgo de los activos. En consecuencia, en el caso de organizaciones cooperativas, el problema del riesgo moral también puede existir, aunque en una forma distinta, aún antes de la introducción de un SD. Como en el caso de entidades financieras tradicionales, la introducción de un SD puede tener por efecto una mayor toma de riesgo en la cartera de activos de la CAC. Esto por dos razones:

Los ahorradores netos de la cooperativa pueden ignorar los riesgos asumidos por ésta, reduciendo así los incentivos a exigir tasas pasivas que contengan un prima apropiada para el riesgo de la entidad (reduciendo la disciplina de mercado). Reduce los incentivos para los ahorradores netos a participar activamente en el gobierno de la cooperativa, incentivo que, como veremos enseguida, ya es bajo. En consecuencia, se aumenta la probabilidad de encontrar cooperativas controladas por deudores netos, menos inclinados a una gestión prudential de la entidad.

Por otra parte, a diferencia de muchas entidades financieras tradicionales, los dueños de una CAC son una gran cantidad de personas que han comprometido solo una pequeña porción de su patrimonio en el desarrollo del negocio. Como resultado, estos

dueños se sienten más alejados del manejo administrativo de la entidad. El escaso interés en reproducir el bajo capital invertido en la entidad genera a la organización, particularmente a los administradores, una escasa exigencia de ser exitosos en el mercado y tomar riesgos que aumentan el rendimiento del capital. La libertad adquirida por los administradores, debido a la débil estructura de control de la cooperativa, les permite tomar estos riesgos menores y en cambio incurrir en costos de agencia, tema que abordaremos más adelante.

La introducción del SD también tiene influencia sobre el comportamiento de administradores y los consejos de administración de las cooperativas. En el contexto de la existencia de un SD, el administrador, además de no tener que responder la reproducción del patrimonio invertido por cada uno de sus aportantes, no tiene que responder por los ahorros (garantizados por el SD). El administrador puede así sentir que tienen mayor libertad para buscar objetivos no consistentes con la salud financiera de la entidad, bien sea por motivos altruistas como privilegiar la actividad social de la cooperativa con recursos de ahorro o por motivos egoístas como aumentar su prestigio personal o aún su propio pecunio. Igual análisis podría hacerse de los consejos de administración, agravada esta situación cuando éstos son en su conjunto deudores netos de la cooperativa. Esta visión difiere marcadamente de la que normalmente aplicaría a entidades financieras tradicionales. En éstas al azar moral se refiere a la oportunidad que tienen los administradores de aumentar el rendimiento potencial de los accionistas al aumentar la toma de riesgo. Este incitativo que existe aún sin la presencia de un SD, es agudizado con la introducción del mismo.

Pero, si la introducción del SD genera tantas complicaciones, ¿por qué los gobiernos insisten en la adopción de estos esquemas? La respuesta está en el riesgo de contagio y el pánico económico que podría afectar el sistema de pagos de la economía, deteriorando en el orden público económico y el convencimiento de que el costo social es más alto que el costo fiscal del salvamento de las entidades. Existen trabajos al respecto que prueban como el bienestar de la sociedad se ve aumentado con la introducción del seguro y que ponen de presente los incentivos para su organización (THOMAS GLAESSNER e IGNACIO MAS, *Incentives and the resolution of bank distress*, The World Bank Reseca Observer, vol. 10, n.º 1, 1995, entre otros).

IV. ELEMENTOS A CONSIDERAR EN LA REDUCCIÓN DEL AZAR MORAL

En razón del mayor riesgo implícito en el manejo de una CAC por el funcionamiento del sistema de gobierno de las entidades cooperativas, y que la introducción del SD en el sector cooperativo financiero introduciría distorsiones adicionales al funcionamiento del sector, el diseño del esquema presenta complejidades que requieren de consideraciones sobre los siguientes elementos determinantes en la permanencia en el mediano y largo plazo de un Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas. Consideramos las siguientes alternativas:

A. Seguro de depósito mutuo

Una de las alternativas para atenuar los efectos tanto de azar moral y costos de agencia, es un modelo en el cual se crea un fondo mutuo en el que deben invertir todas las enti-

dades para auto asegurarse. Este fondo debe tener una reserva mínima proporcional a los pasivos que puede enfrentar el fondo. En principio esta reserva mínima podría fluctuar en función de cambios en los niveles de riesgo percibidos en el sistema. Esa reserva debe ser constituida por todos los afiliados del fondo hasta el valor mínimo establecido cuando ocurre un siniestro, ya que un siniestro resulta en un gasto para todos y cada uno de las CAC participantes del sistema, se crea así un incentivo para el monitoreo mutuo y que el propio sector genere mecanismos de autocontrol. Este esquema, vigente en Estados Unidos a través de un fondo administrado por la *National Credit Union Administration* (pero de propiedad de las cooperativas afiliadas), tienen una ventaja adicional consistente en que la erogación por concepto de inversión en este fondo se computa como inversión en los balances de las entidades participantes. Esta opción no fue adoptada en Colombia, entre otras razones, porque la situación financiera de las CAC era tan frágil que para las entidades era imposible hacer el aporte necesario para la constitución de este fondo.

B. Primas ajustadas al riesgo

Otra solución para controlar los riesgos a que está expuesto el Fondo, es penalizar aquellos que incurran en manejos que pongan a las entidades en una alta probabilidad de quiebra –ya sea por excesiva toma de riesgo a abusos en costos de agencia– es cobrando primas que reflejen este comportamiento. Este efecto puede ser reforzado dando información al mercado que refleje la situación de riesgo de cada entidad, que induzca a los ahorradores y asociados a generar un control social adecuado sobre la

toma de riesgos y costos de operación por parte de los administradores.

Un esquema de primas ajustadas al riesgo, también permite eliminar los subsidios cruzados que se derivan de la aplicación de primas iguales a todas las entidades, esquema éste último que hace que las entidades de bajo riesgo y manejo ortodoxo subsidien aquellas financieramente frágiles y mal administradas. Esa situación puede generar un efecto de incitar a las primeras a emular a las segundas.

Debe notarse que la introducción de primas ajustadas al riesgo no está exenta de peligros y complicaciones. En una situación de incertidumbre en el mercado éstas primas podrían aumentar la incertidumbre y acelerando, por ejemplo, problemas de iliquidez en las entidades con primas ajustadas al riesgo elevadas. También, la introducción de primas ajustadas al riesgo presenta problemas operativos importantes: se debe contar con información fiable y recientemente auditada, de tal manera que, el ranking de entidades que supone el desarrollo de este esquema refleje acertadamente la probabilidad de insolvencia y el grado de seguridad o inseguridad de cada una de las entidades. El logro de esta condición está íntimamente ligado a la existencia de instituciones de supervisión y control eficientes y con la capacidad de realizar visitas a las entidades por lo menos anualmente. Tal es la importancia de este asunto que el estatus de supervisión de una entidad puede convertirse en una variable de vital importancia en el cálculo de la prima, con primas más elevadas para aquellas entidades sujetas a una supervisión más laxa. Este último mecanismo también puede ser utilizado para reducir la posibilidades de arbitraje regulatorio en aquellas situaciones en las

que las entidades disponen de la posibilidad de optar entre dos (o más) regímenes de R&S.

C. Topes y deducibles

Dentro de la teoría general del seguro, el deducible es una forma de inducir a los asegurados un compromiso con la conservación del interés asegurado, al compartir parte del riesgo con la entidad asegurada. Igual aplica para el caso del seguro de depósito, el deducible debe inducir en los asegurados una actitud más responsable frente a sus decisiones de inversión y de supervisión de la entidad en la cual han colocado los fondos, puesto que, en caso de pérdida de los ahorros, estos asumen parte de la pérdida. En caso contrario, los ahorradores y aún los administradores no tendrían incentivos a minimizar los riesgos de las decisiones de inversión. Los ahorradores serían indiferentes en escoger una entidad de bajo o alto riesgo donde colocar sus ahorros. Para los administradores de las CAC, por su parte, cualquier acción de alto riesgo llevada a cabo por ellos sería compensada por el seguro.

En adición a los deducibles se pueden imponer topes de cobertura. Normalmente, los esquemas de SD tienen como objeto la protección de los pequeños ahorradores, en razón a que estos tienen menor capacidad de tomar decisiones fundamentadas de riesgo y tienen capacidad de negociación restringida frente a las entidades. Para cubrir pequeños ahorradores pero no grandes, se impone un monto de cobertura a partir del cual el reconocimiento es una suma fija. En adición con una baja cobertura a depositantes de valores de ahorro importantes, éstos se encuentran motivados al análisis de riesgos por parte de las entidades, coadyuvando a una

regulación de la actividad de la cooperativa por parte del mercado.

D. Cobertura de depositantes o de instituciones?

En la estructuración de un Fondo de SD, se tiene la posibilidad de otorgar dos tipos de seguros, uno a los depositantes, generalmente, como se mencionó anteriormente, con topes y deducibles; el segundo a las entidades, otorgándole a la agencia administradora del Fondo la posibilidad de rescatar instituciones a través de operaciones de apoyo como la compra de activos improductivos o la posibilidad de participar en el capital de las entidades. Esta segunda forma de SD implica una cobertura de 100% (sin topes ni deducibles) para los depositantes de la entidad aseguradora.

Entre estas dos, la opción que mejor enfrenta el azar moral es otorgar cobertura exclusivamente a los depositantes. Sin embargo, tal opción supone que cualquier entidad que entre en falla, independientemente de su tamaño, debe salir del mercado, por tanto no existiría la posibilidad de enfrentar un crisis sistemática mediante el instrumento de salvar aquellas entidades significativas en el mercado. Optar por sólo dar cobertura a los depositantes supone requisitos muy estrictos en cuanto a la regulación prudencial, a la supervisión y control aplicado por el ente de R&S y procesos de liquidación rápidos y eficientes. Este último elemento ha presentado tradicionalmente deficiencias en Colombia, las cuales se han tratado de subsanar con una reciente reforma al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Es importante notar que el uso selectivo de un SD para la entidad puede introducir distorsiones en el comportamiento de

los participantes del mercado y esto por diferentes razones. En primer lugar, cada vez que se hace una "excepción" por un caso especial, se crean precedentes tanto legales como políticos que pueden posteriormente ser utilizados para restringir la libertad de acción del Fondo y afectar la aplicación consistente de una política de otorgar SD a depositantes solamente. Además, en presencia de un seguro (implícito) de la institución para algunas entidades, depositantes pueden sesgar sus decisiones de inversión a favor de las entidades con un seguro sobre la institución y en desmedro de las entidades que están cubiertas por un seguro para los depositantes solamente si este cuenta con topes y deducibles. Esta es una distorsión poco deseable que puede resultar de un uso imprudente de la opción de cobertura de la institución. Aún más, si el seguro sobre la institución implícita beneficia a las CAC más grandes (la aplicación al sector de CAC del principio del "too-big-to-fail") se introduciría una distorsión perversa de consecuencias para el sistema. En efecto, se estaría estimulando la migración de miembros a las CAC más grandes, precisamente aquellas que presentan los niveles más severos de costo de agencia, la causa principal de la crisis de CAC de Colombia de 1997-1998.

V. INTRODUCCIÓN DEL SEGURO DE DEPÓSITOS EN MEDIO DE UNA CRISIS

Es una vieja práctica de introducir en el sistema financiero de un país un esquema de SD en medio de una crisis financiera. Aunque esta práctica puede explicarse por los objetivos que se buscan con la introducción del SD, existen dificultades concretas asociadas con ella. En el caso de Colombia, al

diseñar el esquema de SD a poner en práctica, se presentó una dificultad adicional a las muchas que ya hemos mencionado. Esto es, que el inicio de operaciones de la entidad se dio dentro de una profunda crisis del sector. Por tal razón, existió el peligro inmediato de crear expectativas entre los actores del mercado que el Fondo estaba destinado al salvamento total de las entidades en problemas o ya quebradas. Esa actitud podría, en lugar de generar mayor fortaleza al sistema, crear un incentivo a los administradores para no realizar los dolorosos ajustes en la estructura financiera de sus entidades que se derivaba de largos años de errores administrativos y corrupción.

Esta situación se enfrentó, primero, creando un Fondo de Solidaridad de la Economía Solidaria para compensar parcialmente la pérdida ocasionada a los ahorradores de las entidades que se liquidaron y, segundo, permitiéndole al Fogacoop Sólo aceptar la afiliación al Fondo de SD a aquellas entidades que fueran financieramente viables. Fue más claro para el sector cuál mecanismo era aplicable a las entidades en crisis y que el Fogacoop sería el mecanismo creado para dar seguridad a las entidades que continuasen en operación.

De otra parte, después de la puesta en funcionamiento del Fondo de Garantías, se han intervenido para liquidar dos CAC, lo cual ha reforzado el mensaje de que ni el Fogacoop, ni el Gobierno Nacional, estaban dispuestos a salvar cualquier entidad que entre en crisis, existiendo claramente la posibilidad de la salida del mercado. Estos mecanismos atenuaron la posibilidad que la introducción del SD genere un excesivo riesgo moral.

VI. LA ORGANIZACIÓN DEL SD EN COLOMBIA

Una primera consideración en la estructuración del Fondo fue determinar si el funcionamiento del SD para CAC sería manejado en forma conjunta con el que funciona para el resto de entidades del sistema financiero desde 1985. Como indicáramos anteriormente la decisión final fue crear un Fondo independiente. Para llegar a esa conclusión se consideraron los siguientes factores:

1. Se analizó de un lado la distribución de los depósitos en el sector cooperativo y la cobertura, topes y deducibles vigente para el sistema financiero tradicional y, de otro, si el costo de mantener el esquema en el sector cooperativo tendría un costo accesible a las cooperativas. Se determinó que no sería posible mantener una cobertura de 10 millones de pesos (5.000 \$US), que aplica el Fondo de Garantías de Instituciones Financiera (Fogafin), para las cooperativas. Es necesario anotar que con un tope de 5 millones de pesos, se logra tener una cobertura mayor en el sector cooperativo a la que tiene Fogafin con el tope de 10 millones de pesos, que es del 98% de las cuentas.

2. Otra consideración importante fue que existía temor por parte de las autoridades económicas, que encargar al Fogafin de manejo de un sector en una profunda crisis podría tener un efecto negativo sobre el resto de entidades financieras cubiertas por este.

Fue así como se optó por organizar una agencia estatal de naturaleza única para manejar en forma especializada e independiente el SD de las entidades del sector cooperativo. Una vez se estableció la natu-

raleza de la entidad en su estatuto de organización, se tomaron determinaciones a reducir el azar moral derivado de su creación y medidas para garantizar su estabilidad de largo plazo.

Dentro de las medidas para reducir el azar moral, el Fogacoop:

- Favorece una cobertura explícita de los depositantes, dejando la cobertura de instituciones implícita para saturaciones consideradas muy especiales y difícilmente reproducibles. Sólo si cambian considerablemente las condiciones de gobernabilidad, organización, competencia y R&S dentro del sector de CAC, el Fogacoop considerará un cambio de la política explícita de cobertura de las instituciones, como existe en países con sistemas altamente estructurados alrededor de formas federativas como Alemania, Francia, los países escandinavos y Québec (Canadá), entre otros. En consecuencia, Fogacoop según sus estatutos, tiene la posibilidad de otorgar seguro a los depositantes y a las entidades.

- Otros elementos que se tomaron para reducir el azar moral fueron, en el caso de la cobertura para los depositantes introducir los conceptos de topes y deducibles y, en el cálculo de la prima, introducir la obligatoriedad de que éstas sean calculadas de acuerdo al nivel del riesgo de las entidades. El Fogacoop ha desarrollado para este efecto un modelo de determinación de primas ajustadas al riesgo basado en la teoría de las opciones financieras.

En cuanto a lo referente a garantizar la viabilidad del Fondo al introducirlo en medio de una crisis, se introdujo un importante cambio respecto al funcionamiento del seguro de las entidades financieras tradicionales (Fogafin), al indicarle a la Junta

Directiva del Fondo que sólo puede inscribir en éste a las entidades cooperativas que sean financieramente viables y que además, sólo puede hacer operaciones de salvamento con las entidades inscritas.

VII. ELEMENTOS TÉCNICOS FUNDAMENTALES PARA ESTRUCTURAR UN FONDO INDEPENDIENTE Y VIABLE

La norma de organización del Fondo dio a éste elementos que, si bien es cierto son muy importantes para garantizar la viabilidad del ente, de por sí, no son suficientes para estructurar en forma adecuada el SD. Estos principios generales debieron ser desarrollados a través de reglamentaciones expedidas por la Junta Directiva de la entidad y estableciendo procedimientos técnicos internos para la evaluación de las entidades. Para el desarrollo de los anteriores reglamentos se establecieron cuatro grandes temas a examinar. De la capacidad de la administración del Fogacoop para desarrollar y puntualizar los siguientes temas depende en buena medida su viabilidad en el largo plazo.

1. Mecanismos de selección de las CAC que tendrán acceso al Fondo, basado en un estudio de viabilidad de las cooperativas candidatas. El éxito de cualquier actividad aseguradora parte de una adecuada selección del riesgo y del cobro de una prima suficiente. En el caso de Fogacoop, deben ser inscritas según la ley sólo las entidades financieramente viables en el momento de inscripción.
2. Nivel aconsejable de reservas que el Fondo debe acumular en consideración del nivel actuarial del riesgo asumido y el plazo recomendable para alcanzar la acumulación

deseada. Un elemento esencial de tomar riesgos, es tener las reservas necesarias para cubrir siniestros cuando estos ocurren. En el caso del seguro simple, es un cálculo probabilístico normalmente asociado a las vigencias anuales. Sin embargo, riesgos como los financieros o los de terremoto ocurren cada cierto número de años y por tanto, la acumulación de reservas se supone en períodos largos de tiempo. En el caso que nos ocupa, este período dependerá del tiempo que transcurra hasta la ocurrencia de una nueva crisis del sector.

3. El mecanismo o modelo para fijación de primas ajustadas al riesgo de las cooperativas. Tema que se desarrollará más adelante.
4. Cobertura del seguro y deducibles. Tema que fue ya discutido.

Los anteriores aspectos pueden resumirse en dos problemas críticos:

- Estudio de viabilidad de las cooperativas candidatas.
- Las reservas que debe acumular el Fondo.

Los anteriores problemas críticos deben desarrollarse y administrarse durante la vigencia del fondo, teniendo en cuenta algunas dificultades de la realidad del sector en Colombia: un número elevado de entidades a evaluar, lo que exige que las herramientas analíticas utilizadas deban ser de fácil aplicación; la poca confiabilidad de las cifras y la falta de estudios sobre el sector. Por lo anterior, sería imprudente confiarse en una sola herramienta analítica, tanto del punto de vista técnico como político. El grado de supervisión aplicado a las entidades varía considerablemente y el impacto de la insolvencia de entidades sobre las reservas y viabilidad del Fogacoop varía con

su tamaño, existiendo entidades de gran tamaño relativo que podrían comprometer seriamente la estabilidad del fondo.

VIII. SELECCIÓN DE ENTIDADES A SER INSCRITAS POR EL FONDO

Siendo este uno de los dos procesos de mayor impacto en la viabilidad futura de Fogacoop, se prestó una muy especial atención a los métodos y análisis realizados en este punto, centrando el procedimiento en tres áreas de decisión fundamentales:

A. Una evaluación en cascada

Se clasificó el universo de entidades a inscribir de acuerdo a tres grupos de entidades, definidos según el supervisor y el tamaño de activos de la entidad. El primer grupo está constituido por las entidades bajo la supervisión de la Superintendencia Bancaria. En este grupo se encuentran las CAC más grandes del país. El segundo grupo está conformado por entidades vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria con activos superiores a los 1.500 millones de pesos (US\$700.000). El tercer grupo está constituido de entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria cuyos activos son menores que 1.500 millones de pesos. Si bien la cifra de 1.500 millones es arbitraria, el propósito es separar las entidades supervisadas por la Superintendencia de Economía Solidaria de mayor y menor envergadura.

Esta clasificación tiene como objetivo establecer criterios que atiendan las diferencias que crea la supervisión y el control asimétrico de las entidades. Se ha constatado que, en general, el manejo de la información por parte de las cooperativas es

deficiente y, por tanto, hay sinnúmero de riesgos y contingencias no reflejados en sus estados financieros, situación que se ha venido corrigiendo en las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria. Esta corrección no ha operado en el resto de cooperativas supervisadas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, ya sean estas CAC puras o cooperativas "multiactivas" con sección financiera. Como resultado de estas diferencias en la calidad de la supervisión a que están sujetas las CAC, los criterios de selección que se mencionan más adelante se aplican en forma más severa a las entidades no vigiladas por la Superintendencia Bancaria.

B. Criterios de evaluación

Estos criterios fueron articulados con el propósito de, en adición de establecer a ciencia cierta la situación de solvencia de las candidatas, realizar una evaluación de la capacidad general manifiesta de los administradores. Se toman cuatro criterios:

– *Modelo de alerta temprana (MAT)*: método estadístico que nos permite establecer que variables anticipan mejor la ruina de una entidad usando un análisis basado en un procedimiento cercano a la metodología Logt¹. El resultado final es una probabilidad de quiebra, que en la medida que pase de 75% se considera preocupante. Esta cifra, que podría ser cambiada en el futuro, también es arbitraria y resulta más bien de la situación global del sistema.

– Un "CAMELS" (cuantitativo y cualitativo): procedimiento de análisis que, mediante la identificación de indicadores relevantes, estudia los aspectos más importantes del desempeño de una entidad financiera: Ca-

lidad de los activos, nivel de capitalización, calidad de la gerencia, rentabilidad, liquidez y en caso de las cooperativas, se agrega el análisis de su parte social. Esta calificación se realiza según parámetros parecidos a los de la Superintendencia Bancaria, que califica de 1 a 5 las entidades, siendo más de tres la indicación de alto riesgo. También, se utiliza un formulario de evaluación cualitativa de las entidades que apoya los parámetros cuantitativos.

– Evaluación del patrimonio a valor de mercado: con consideración explícita del riesgo de tasa de interés. Se establece con este procedimiento el valor de mercado de los depósitos y de las colocaciones, usando las tasas de mercado para calcular los valores presentes. Así se obtiene un valor actualizado del patrimonio, de acuerdo al manejo del riesgo de tasas de interés².

– Manejo de la liquidez: a través del cálculo de la brecha de liquidez, calculada con base en proyecciones de las cooperativas, corregidas por el área técnica del fondo, castigando los recaudos de cartera según su calificación, en donde se considera que el 85% de la cartera calificada como A (la más alta calificación) es productiva y disminuyendo este porcentaje, según disminuye la calificación, no considerando recaudos sobre la cartera D y E (las calificaciones más bajas). El criterio de rechazo se da cuando en dos trimestres consecutivos existen defectos de liquidez³.

C. Condiciones de inscripción

Un primer elemento importante en el proceso de inscripción, es que la solicitud de la cooperativa sólo es presentada a la Junta Directiva del Fondo, que es el órgano que decide su procedencia de acuerdo a la recomendación de la administración, cuando

toda la información requerida para el análisis de viabilidad está completa y los archivos cumplen con los requisitos técnicos para poder ser procesados en el sistema del Fondo.

D. Modalidades de inscripción

De acuerdo con los resultados de los cuatro criterios de evaluación se puede obtener dos tipos de inscripción o ser rechazada la solicitud de acuerdo a los siguientes criterios:

– *Inscripción definitiva*: cualquier entidad, bien sea sometida a vigilancia de la Superintendencia Bancaria o de la Superintendencia de Economía Solidaria, cuando pasan todos los criterios de evaluación obtienen inscripción definitiva. Para el grupo de activos menores a 1.500 millones de activos, se aplican sólo los criterios MAT y CAMELS, y obtienen inscripción definitiva si pasan ambos.

– *Inscripción condicionada*: en los casos que una entidad vigilada por la Superintendencia Bancaria no pasa todos los requisitos, pero al menos cumple dos, o en el caso de una cooperativa que sería vigilada por la Superintendencia de Economía Solidaria sólo cumple tres de los criterios, obtienen inscripción condicionada. Esto implica que a través de la firma de un convenio, se fijan un plazo y un conjunto de condiciones que deberán ser satisfechas por la entidad antes de obtener su inscripción plena. Par las cooperativas con menos de 1.500 millones de activos se obtiene inscripción condicionada pasando el criterio del modelo de alerta temprana.

– *Rechazo*: en el evento de que una entidad vigilada por la Superintendencia Bancaria repruebe todos los requisitos o sólo cumpla con uno no puede inscribirse en Fogacoop.

Igual sucede si una entidad vigilada por la Superintendencia de la Economía Solidaria reprueba los requisitos o sólo cumple con dos. Las cooperativas con menos de 1.500 millones de activos son rechazados cuando no aprueben ningún requisito o el requisito del MAT. Las entidades rechazadas tienen derecho a presentar una nueva solicitud una vez cumplan con las condiciones mínimas para ser inscritas. La entidad es informada de las causas que motivaron su rechazo y con base en esto se establecen las condiciones para ingresar al Fondo, al presentar nuevamente la solicitud de inscripción.

IX. EL NIVEL DE RESERVAS

La adecuada selección del riesgo a asumir por parte del Fondo debe ser complementada por un monto de reservas que responda a las características del riesgo asumido y con el cual se puede cumplir la función social de garantizar la estabilidad y la confianza en el sistema financiero cooperativo.

El primer aspecto a tratar, que determinará el volumen de los ahorros a garantizar y por lo tanto las reservas necesarias, es el de topes deducibles. La norma de organización del Fondo estableció que el deducible sería de al menos 25%. Esta cifra fue extraída de la práctica bien establecida en el Fondo de Garantías que cubre el sector financiero no cooperativo. Con base en lo anterior, la Junta Directiva del Fondo reglamentó la materia y dispuso de un deducible del 25%. Esta decisión fue tomada en consideración de que es el aplicable a los ahorradores de la banca tradicional y que en consideración a la sensibilidad de los ahorradores, debido a la actual crisis del sector cooperativo, era difícil la diferenciación. Por otra parte, se bajó el tope de 10 millones de pesos (US\$5.000) vigente para

la banca a 5 millones (US\$2.500) en el caso de las cooperativas. Para establecer este tope se comparó la cobertura por número de cuentas y por valores entre el sistema financiero tradicional, inscrito en el Fogafin, con una cobertura de 10 millones de pesos y la que se otorgaría en las cooperativas de ahorro y crédito con un tope de 5 millones de pesos. Se estableció que, aún con la mitad del tope en el sector cooperativo, la cobertura alcanza a casi el 99% de las cuentas y al 50% de los valores ahorrados en las cooperativas, al paso que en las instituciones inscritas en el Fogafin la cobertura es del 98% de las cuentas y de sólo el 30% de los valores.

Otro elemento que se tuvo en cuenta al establecer el tope es la naturaleza propia de las entidades cooperativas, en las cuales un principio fundamental es la atención democrática de sus asociados, en adición del nicho de mercado tradicional en el cual trabajan las cooperativas en Colombia, que son las microfinanzas, por lo que la estructura de las captaciones se espera que sea optimizada y con bajos promedios de saldos. En efecto, el saldo promedio del ahorro del sector cooperativo financiero es de 700.000 de pesos (US\$350).

Determinado cual es el tope del valor asegurado por entidad, el cálculo de las reservas deseadas se basó en los siguientes criterios:

- Se debería tener en cuenta el valor actuarial de los pasivos contingentes del sistema. Las reservas totales deberán ser iguales a la sumatoria del valor actuarial de los pasivos contingentes del Fogacoop respecto de cada una de las entidades inscritas.
- Se buscó también en el mediano plazo establecer un mínimo absoluto. En tal senti-

do, se estableció como objetivo que el Fondo esté en la capacidad de cubrir el pago del SD de las dos entidades más grandes del sistema, este criterio se incluyó en un estudio que realizó el Fogafin para evaluar la pérdida máxima probable del sistema, en ausencia de riesgo sistémico. Este mínimo a un índice de precios de fines de 1999 equivale a 50.000 millones de pesos (US\$25 millones).

Al combinar el cálculo del nivel deseado de reservas con el plazo para alcanzar este nivel, se tienen las bases para determinar el valor de la inscripción y la prima anual exigida para tener acceso al SD. En este punto, se debe tener en cuenta que el Gobierno Nacional ha aportado 30.000 millones de pesos (US\$15 millones) como capital semilla, lo cual como veremos más adelante, aporta una porción sustancial del monto de reservas deseadas, teniendo un impacto apreciable en la determinación de la prima.

X. METODOLOGÍA DE CÁLCULO DEL NIVEL DE RESERVAS Y DE LA PRIMA DEL SEGURO

Para obtener el nivel de reservas deseado según el riesgo, se parte del valor actuarial justo de los pasivos contingentes del Fondo para cada una de las cooperativas inscritas, para lo cual tomamos el SD como si fuera la Compra una opción de venta de los dueños de la cooperativa al Fondo de SD. En razón a la anterior asimilación usamos el método de valoración de opciones, según la siguiente formulación:

$$\text{Donde: } j = DN (y + \delta_a T) - \sqrt{ADN (Y)}$$

$$P = \frac{\ln \left(\frac{P}{A} \right) - \frac{1}{2} \delta_a^2 T}{\delta_a \sqrt{T}}$$

P= Valor contable de la totalidad de los pasivos incluyendo los pasivos asegurados.

T= Tiempo que transcurre hasta la próxima inspección de la entidad (un años para muestreos cálculos).

da= Volatilidad de los activos. Como en el caso del valor mismo de los activos es preferible utilizar la volatilidad de los activos a valor de mercado. Sin embargo, en ausencia de datos de valoración de activos a valor de mercado, esta volatilidad puede estar basada en el valor contable de los activos, A.

N(*)= Función acumulada de la distribución normal.

Según esta formulación, el nivel óptimo de reservas depende de la volatilidad en el valor de los activos y pasivos, así por ejemplo, cuanto más diferenciado el monto de las reservas, que según los resultados obtenidos es una cifra cercana a los 70.000 millones de pesos (US\$35 millones), pasamos a establecer el valor de la prima, descontando el capital semilla proporcionado por el Gobierno Nacional.

XI. MONTO DE LA PRIMA ANUAL

Un primer elemento a considerar es el período de acumulación de este nivel de reservas óptimas, sobre lo cual hay que considerar varios elementos: Las crisis financieras son cíclicas y la del sector cooperativo anticipó la del sector tradicional en el pasado reciente. No hay datos sobre crisis anteriores en el sector cooperativo y es probable que antes de su desarrollo explosivo, después de los años ochenta, el sector no se asimilaba totalmente a un sistema financiero, con todos los riesgos que ello conlleva. Por esta razón, el referente a tomar son las crisis del sistema tradicional. El espacio entre las dos últimas crisis fue de 12

años. Teniendo en cuenta tal período y que las causas que originaron la crisis del sector cooperativo no se han resuelto totalmente, se tomó un período de seis años para la acumulación de las reservas, con unos pagos distribuidos en 7 desembolsos, con un pago al principio del período.

XII. PRIMA ÚNICA O PRIMA AJUSTADA AL RIESGO?

Como se mencionó con anterioridad, el Gobierno Nacional dio al Fogacoop el mandato de adoptar primas ajustadas al nivel de riesgos. Sin embargo, se decidió empezar con una prima homogénea, por las grandes disparidades de la calidad de la información entre entidades vigiladas y no vigiladas por la Superintendencia Bancaria, teniendo en cuenta además que, aún en las vigiladas por la Superbancaria, falta trabajo adicional para depurar totalmente la información financiera. Para establecer esta prima homogénea simplemente se dividió proporcionalmente entre las entidades, el total de la reserva requerida por los depósitos y exigibilidades. Esta cifra se dividió por los siete pagos establecidos, dando como resultado un pago requerido de 0.5% del total de depósitos, anualmente. Es decir, proporcional al tamaño del ahorro captado por la entidad.

Esta prima es más alta de la que la exige por el Fogafin que es el 0.3% anual sobre el monto de los depósitos. Este diferencial es consistente con la crisis generalizada reciente que atravesó el sector de las CAC en Colombia que refleja la cruda realidad que el nivel de riesgo que asume el Fogacoop es alto, que los cambios que requiere el sector para modificar las causas estructurales de la crisis son amplios y pa-

sarán varios años antes de lograrse, y que la mayoría de las entidades inscritas no están sujetas a una supervisión adecuada. Otro elemento a considerar es que el Fondo, en el evento de otra crisis, no debe esperar ayuda inmediata del presupuesto nacional, debido a que este sector tiene muy poca influencia en los medios de pago y, por tanto, no es de vital importancia para el funcionamiento de la economía. Por otra parte el método de estimación de las reservas ofrece incorporar la posibilidad de reducir las primas exigibles por medio de la reducción del nivel de riesgo al que está expuesto el Fondo, ya sea por medio de una más fuerte capitalización patrimonial de las entidades o por una reducción en la volatilidad de los activos financieros. Esta segunda opción es menos improbable de lo que podría parecer. La crisis reciente del sector ha resultado en una alta volatilidad de los activos que podría caer en el futuro próximo. Debido a que la volatilidad estimada es una medida móvil basada en datos históricos, ésta deberá caer lentamente.

XIII. PRIMAS AJUSTADAS AL RIESGO

Aunque no se introdujo al inicio un esquema de prima diferenciales, este ya ha sido diseñado y a la espera de ser validado con la información que se obtenga de las entidades en el proceso de inscripción. Se ha establecido por parte de la administración del fondo que debemos haber concluido todo el proceso de inscripciones, para así haber podido analizar entidades de todo tipo muy de cerca y compararlas con los resultados preliminares del modelo, y contar con al menos información homogénea de dos tipos de ejercicios anuales y seis trimestrales para poder calcular una prima

ajustada al riesgo con un mínimo de validez estadística.

Este esquema tendría una prima base, función ya sea exclusivamente de los depósitos, dependiendo del valor en riesgo de estos y de su tamaño, probablemente determinándose un porcentaje a aplicar a los depósitos de cada entidad. Otra alternativa sería un cálculo en función del valor actuarial del pasivo y contingente correspondiente a cada entidad, caso en el cual se obtendría un valor para cada entidad, y una tercera sería con base en el pasivo contingente consolidado, suma lineal del pasivo contingente individual, lo cual determinaría una prima base igual para cada entidad. En el último caso la prima de base sería continuamente ajustada al riesgo general asociado al sector.

Un segundo componente sería una sobreprima para aquellas entidades con características particulares de riesgo, destinada a la creación de reservas adicionales para responder por el pasivo contingente del riesgo adicional al que está expuesto el Fondo. Estas características particulares de riesgo son un nivel de solvencia menor al asociado a un bajo riesgo según los modelos de alerta temprana, no al mínimo legal, y la existencia de indicios de problemas de agencia en la entidad.

La sobreprima será exigida de aquellas entidades cuya relación de solvencia sea menor a un valor crítico estimado, creemos que este valor crítico será del 20%, y en aquellas que sea evidente un riesgo importante de incurrir en costo de agencia. Se consideran entidades con riesgo evidente de incurrir costos de agencia aquellas en que el Consejo de administración, administradores y privilegiados sean en su conjun-

to deudores netos de la entidad. En la actualidad ya se aplica una sobreprima del 10% donde se presentan costos de agencia.

Para calcular este esquema se realiza un procedimiento estadístico que busca con base en la prima ajustada que resulta de la aplicación del método de valoración de opciones, que es una prima única, encontrar un esquema con tres elementos: prima base, sobreprima por defectos de relación de solvencia y sobreprima por costos de agencia, que se comporte en forma similar.

Para calcular este esquema se realiza un procedimiento estadístico que busca encontrar una prima con tres elementos (una función con término independiente y dos variables): prima base, sobre/prima por defectos de relación de solvencia y sobre/prima por costos de agencia que se comporte de forma similar a la función derivada del cálculo con base en el método de valoración de opciones. De tal manera que el costo social resultante del cobro de un prima no óptima, se minimice.

El esquema diferencial se calcula por mínimos cuadrados, a través de una función de máximo verosimilitud que logra que su comportamiento se asemeje al esquema "justo" determinado por el modelo de valoración de opciones. El esquema descrito debe recalcularse anualmente y el monto de reservas puede variar año a año y por tanto, el valor de la prima también, máxime, si se tiene en cuenta que las entidades están entrando en su gran mayoría en forma condicionada, sometándose a estrictos planes de ajuste, que suponen en muchos casos aumentos apreciables en su nivel de patrimonio y reducciones apreciables de costos, disminuyendo el riesgo al que está expuesto el Fondo.

XIV. Y DESPUÉS DE LA ORGANIZACIÓN DEL FONDO QUE?

En los estudios que siguieron después de la crisis del cooperativismo financiero se evidenció que no sólo hizo agua el esquema de administración a nivel de cada entidad cooperativa, sino que falló todo el esquema de organización e integración del sector. Por tanto, deben emprenderse acciones tendientes a reorganizar la construcción de las estructuras cooperativas. Por lo anterior, debe diseñarse un paquete reglamentario que incentive una organización federada y fuerte en las CAC, con un eficaz componente de autorregulación y auditoría. En tanto se organiza este esquema, el Fogacoop ha condicionado los apoyos a cooperativas, con los recursos previstos por el Gobierno Nacional, a que éstas se regionalicen, promoviendo además a estas instituciones como elementos vitales de desarrollo de regiones donde no existen redes bancarias amplias. La supervivencia de Fogacoop requiere de que la Superintendencia de Economía Solidaria se organice rápidamente y ejecute una acción eficiente para controlar la fuente de mayor riesgo del sistema: el costo de agencia, ese punto todavía es débil en el país.

ANEXO

Antecedentes normativos

Para entender en forma adecuada la estructura actual del sector cooperativo financiero en Colombia debemos remontarnos al decreto 1688 de 1997, por medio del cual se sometió a control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria a las cooperativas de Ahorro y Crédito que tenían autori-

zación para captar dineros de terceros, 52 entidades. Las demás entidades, cooperativas de ahorro y crédito cerradas y cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, continuaban vigiladas por el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas (Dancoop). De este decreto se deriva la existencia de dos tipos de supervisión, que se ha tomado en cuenta en el proceso de inscripciones del Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas.

En 1998 se expidió la Ley 545 en la cual se da una estructura más transparente al sector de ahorro y crédito, se crea la figura de la CAC, que es aquella entidad con más de 1.800 millones de pesos (US\$900.000) de aportes sociales, que puede realizar operaciones con terceros y que es vigilada por la Superintendencia Bancaria. El grupo inicialmente vigilado por la Superintendencia tiene vocación para convertirse en este tipo de entidad. Las demás, cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito y las multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, serán vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria y sólo podrán realizar operaciones con asociados. Esta ley creó la Superintendencia de Economía Solidaria, transformó el Dancoop en el Dansocial, quitándole las funciones de supervisión y control, asignándole las de promoción y fomento del sector. Adicionalmente, la ley le otorga facultades extraordinarias para crear, mediante decreto, el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas.

* Agradezco la colaboración de la revisión de este trabajo a MARTÍN DESROCHERS, asesor financiero de Fogacoop y egresado de la Universidad de Laval, y KLAUS P. FISCHER, profesor asociado en finanzas de la Universidad de Laval e investigador del Centro de

- investigaciones en Economía y Finanzas aplicadas (CREFA).
- 1 Para ser más exacto, el MAT usado por Fogacoop es un modelo de azar no-lineal estimado mediante un procedimiento de máxima verosimilitud. Este modelo genera la probabilidad de insolvencia de la entidad y el tiempo estimado a la quiebra. Ambos criterios han demostrado ser útiles en la evaluación de la situación de riesgo de las entidades supervisadas.
 - 2 Sólo se consideraron los depósitos y la cartera de títulos transables como elementos del balance sensibles a las variaciones de la tasa de interés, los demás constituyentes presentando una sensibilidad mucho menor a la tasa de interés.
 - 3 El defecto de liquidez se define, al igual que en la Superintendencia Bancaria, como la insuficiencia del disponible y de las inversiones negociables para cubrir el déficit acumulado, proyectado a tres meses.

