



Documento Técnico

# Clasificación de categorías de cooperativas de ahorro y crédito para aplicación de la regulación prudencial.

Unidad de Proyección  
Normativa y Estudios de  
Regulación Financiera -  
URF

Autores:

**Mauricio Salazar Nieto**

Subdirector de Regulación  
Prudencial

**Daniel Quintero Castro**

Asesor

**Derenis López Meza**

Asesora

Bogotá – Colombia  
Abril 2024

## Resumen

La Hoja de ruta para el sector solidario de ahorro y crédito, publicada por la Unidad Administrativa Especial, Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera – URF en septiembre de 2022, planteó la importancia de incorporar un esquema de regulación prudencial para las cooperativas que realizan actividad financiera, vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, que sea proporcional al tamaño, complejidad y exposición estructural a los riesgos de la intermediación, y que acoja estándares, recomendaciones y buenas prácticas en la materia.

El presente documento contiene las justificaciones técnicas del proyecto de decreto con el cual se establecen los grupos o segmentos que conformarán cada una de las categorías de cooperativas de ahorro y crédito y cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, que harán parte de este nuevo esquema de regulación.

El alcance y los elementos de la propuesta que acompaña el presente documento técnico fueron socializados con diferentes entidades y grupos de interés; agradecimientos por sus valiosos aportes y comentarios a Eva Gutierrez y José Rutman (Banco Mundial), María Elena Grueso y Jonathan Torres (Fogacoop), Carlos Acero y Jorge Leal (Confecoop), Enrique Valderrama y William Andrés Gomez (Fecolfin).

Durante varios meses los equipos técnicos de la URF y la Supersolidaria desarrollaron mesas de trabajo para análisis de la información y variables a considerar para la definición de los segmentos regulatorios; agradecimientos a María José Navarro, Eduard Martínez, Jhaniela Jiménez, Martha Nury Beltrán, Marelvi Bernal, Bernardo Ortiz y Julieth Katerin Cárdenas.

Palabras Clave:

**Categorías**

**Cooperativas de ahorro y crédito**

**Regulación prudencial**

## Tabla de contenido

<b>1. Contexto .....</b>	<b>4</b>
1.1. Hoja de ruta sector solidario de ahorro y crédito. ....	4
1.2. Características de las Cooperativas de ahorro y crédito. ....	5
1.3. Marco regulatorio prudencial aplicable a las cooperativas de ahorro y crédito .....	7
<b>2. Análisis del problema.....</b>	<b>8</b>
2.1. ¿Qué es regulación prudencial?.....	8
2.2. Estado de la regulación prudencial en las cooperativas de ahorro y crédito .....	10
2.3. Fortalecimiento de la gestión del riesgo como objetivo estratégico de la URF .....	10
2.4. Visión del sector. Talleres de co-creación con las cooperativas de ahorro y crédito – Jornadas de capacitación regional de Fogacoop.....	12
2.5. Análisis de alternativas para el fortalecimiento de la gestión del riesgo de las cooperativas de ahorro y crédito .....	14
2.6. Favorabilidad de la segmentación regulatoria y fases para su implementación .....	17
<b>3. Experiencia internacional.....</b>	<b>18</b>
<b>4. Propuesta regulatoria .....</b>	<b>20</b>
4.1 Objetivo, alcance y plan de trabajo.....	20
4.2 Definición de las categorías regulatorias.....	21
Metodología.....	21
Variables.....	22
Efecto de la inflación .....	24
Segmentación a través de k-medias .....	24
4.3 Propuesta de segmentación .....	28
<b>Bibliografía .....</b>	<b>31</b>
<b>Anexo 1. Resumen de experiencia internacional.....</b>	<b>32</b>

# 1. Contexto

## 1.1. Hoja de ruta sector solidario de ahorro y crédito.

En septiembre de 2022, la Unidad de Proyección Normativa y de Estudios de regulación Financiera, en adelante Unidad de Regulación Financiera o URF, publicó la Hoja de ruta para el sector solidario de ahorro y crédito<sup>1</sup>. Este documento fue construido entre 2021 y 2022 con el apoyo del Banco de desarrollo de América Latina y el Caribe -CAF- y un equipo de consultores conocedores del sector<sup>2</sup>.

La Hoja de Ruta para el sector solidario de ahorro y crédito (URF, 2022) plantea acciones para el fortalecimiento del sector, las cuales surgieron de un diagnóstico construido con el consenso de las entidades de la red de seguridad: Supersolidaria y Fogacoop; expertos locales e internacionales, gremios y entidades del sector, que ha permitido tener claramente identificadas las necesidades de reforma legal y reglamentarias más estructurales para el sector.

La Hoja de Ruta contiene 11 acciones y más de 40 iniciativas regulatorias a desarrollar en los próximos años, y que le apuntan a consolidar un sector sólido, competitivo y resiliente a partir de cinco objetivos estratégicos: a) fortalecer la estructura del sector; b) actualizar el esquema de regulación prudencial; c) consolidar la red de seguridad; d) consolidar las prácticas de buen gobierno y; e) promover la inclusión financiera

En el frente de fortalecimiento de la estructura del sector y actualización del esquema de regulación prudencial, se diagnosticó que las entidades más pequeñas del sector solidario de ahorro y crédito enfrentan algunas dificultades para desarrollar actividades operativas y para establecer esquemas de gestión de riesgos que les ayuden a preservar su estabilidad y fortalecimiento. Para ellas, se planteó la importancia de que el sector avance en la implementación de economías de escala y herramientas de cooperación y apoyo que les permita viabilizar estructuras de crecimiento y optimización para el ejercicio de la actividad financiera.

Lo anterior, parte de considerar que los costos que asumen estas entidades tienen un componente fijo que hace que su costo sea proporcionalmente mayor para las entidades más

---

<sup>1</sup> [https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-198077%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-198077%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

<sup>2</sup> Antonio José Sarmiento, Ricardo Durán, Marco Reyes y Alexis Santana.

pequeñas, lo cual puede derivar en una menor capacidad de generar ingresos y en acudir a estructuras de gestión de menor costo, no adecuadas, o no contar con ellas.

De otro lado, se encuentra que las entidades de mayor tamaño cuentan con mayores capacidades operativas y de gestión de riesgo, que las hacen disponer de herramientas más robustas para asumir esquemas regulatorios y operaciones más complejas. En la mitad, evidenciando una alta heterogeneidad del sector, se encuentran organizaciones con un potencial de crecimiento significativo, y que también requieren en alguna medida de esfuerzos para consolidar su senda de evolución y solidez.

Estas diferencias justifican contar un marco regulatorio prudencial segmentado que se ajuste a las características del sector y que incorpore estándares y buenas prácticas en la materia. En este sentido, el proyecto de decreto que acompaña el presente documento técnico desarrolla la iniciativa regulatoria dispuesta en la Hoja de ruta solidaria (URF, 2022) que dispone: **“Segmentación de organizaciones (...)** 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, sector económico al cual pertenecen los asociados y actividades que desarrolla, entre otros”.<sup>3</sup>

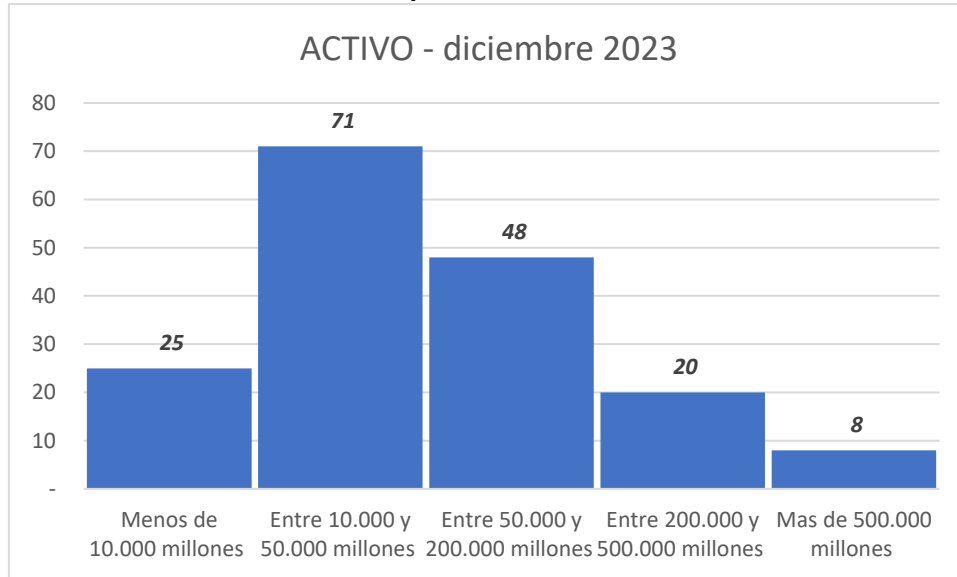
## 1.2. Características de las Cooperativas de ahorro y crédito.

Para efectos del presente documento, nos referiremos a cooperativas de ahorro y crédito o CAC para incluir a las cooperativas especializadas de ahorro y crédito y cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito. Estas organizaciones hacen parte del sector solidario de ahorro y crédito y encuentran sujetas a la inspección, control y vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

En Colombia operan 172 CAC, que cuenta con cerca de tres millones y medio de asociados en todo el país. Las CAC tienen 20,2 billones de pesos en activos y dan crédito por 16,3 billones de pesos. Como se observa en el siguiente gráfico, la estructura de las organizaciones es heterogénea. Mientras los activos promedio de las 10 organizaciones más pequeñas es de \$5 mil millones, las 10 CAC más grandes presentan un monto de activos promedio de \$790 mil millones.

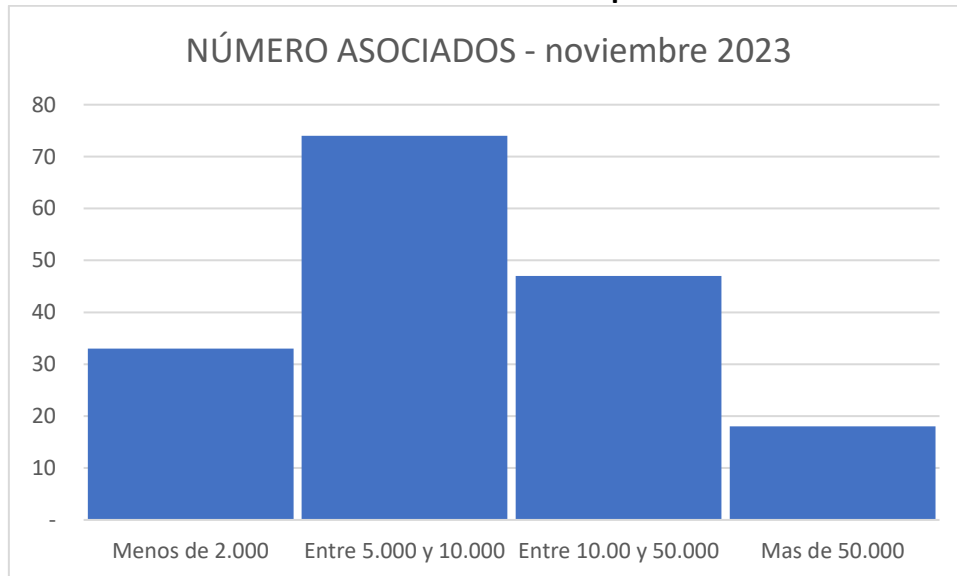
---

<sup>3</sup> Hoja de ruta solidaria (URF, 2022) Página 11 y 12

**Gráfico 1. Distribución por activos de las CAC en Colombia**

Fuente: elaboración URF. Con información reportada por Supersolidaria a corte diciembre de 2023.

Este comportamiento se replica en otras características de las CAC como el número de asociados. Las 10 entidades más pequeñas del sector cuentan con un promedio de 525 asociados, mientras las 10 entidades más grandes lo hacen con un promedio de 165.750.

**Gráfico 2. Distribución de CAC en Colombia por número de asociados**

Fuente: elaboración URF. Con información reportada por la Supersolidaria con corte noviembre de 2023.

Dado el alcance de la presente propuesta, el análisis detallado de la situación financiera de las CAC se desarrollará en el marco de los proyectos de decreto posteriores, en donde serán el insumo relevante para el diagnóstico y el diseño de las intervenciones regulatorias.

En este punto, es importante señalar que, en esta iniciativa, la Superintendencia de la Economía Solidaria trabaja en un documento que presentará la caracterización de las cooperativas de ahorro y crédito, en línea con los resultados de la propuesta regulatoria. Este documento reflejará la composición y características del sector de acuerdo con los segmentos o categorías que plantea el proyecto de decreto, resultado del trabajo articulado que vienen adelantando dicha Superintendencia y la URF para la construcción de un marco regulatorio y de supervisión que promueva el fortalecimiento del sector.

### 1.3. Marco regulatorio prudencial aplicable a las cooperativas de ahorro y crédito

Las CAC se rigen por las disposiciones de la Ley 454 de 1998 que contienen reglas para la actividad financiera del cooperativismo y la Ley 79 de 1988 en lo que no contraríe lo previsto en la Ley 454. Son entidades autorizadas para prestar servicios de ahorro y crédito exclusivamente con sus asociados, y cuyo marco regulatorio se incorporó al Decreto 1068 de 2015 (Parte 11 de Libro 2).

En este último decreto, el Gobierno nacional ha compilado las reglas prudenciales que aplican al sector así:

**Tabla 1. Iniciativas regulatorias expedidas en los últimos nueve años para las CAC.**

Temática	Aspectos tratados	Decreto expedido
Fortalecimiento patrimonial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Patrimonio adecuado</li> <li>• Activos Ponderados por Nivel de Riesgo (APNR)</li> <li>• Solvencia</li> <li>• Concentración de riesgos</li> </ul>	Decreto 037 de 2015
Gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Idoneidad de directivos y administradores</li> <li>• Participación de asociados en órganos de dirección, administración y control</li> <li>• Relación entre órganos de dirección, administración y control</li> </ul>	Decreto 962 de 2018
Gestión del riesgo de liquidez	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondo de liquidez – ajuste del requisito para ahorros permanentes (2%).</li> <li>• Actualización etapas de administración, control y seguimiento.</li> </ul>	Decreto 704 de 2019

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminación de procedimientos onerosos e innecesarios.</li> </ul>	
Red de seguridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación de autoridades públicas</li> <li>• Seguimiento de riesgos materiales</li> </ul>	Decreto 1997 de 2019
Inclusión financiera	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elimina de la aprobación previa de la SES para pactar contratos de corresponsalía.</li> <li>• Autorización para ofrecer depósitos de bajo monto y ordinario.</li> <li>• Ampliación y simplificación de créditos de bajo monto.</li> </ul>	Decreto 222 de 2020
Asociación de Mypimes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Condiciones para la asociación de micro, pequeñas y medianas empresas a CAC.</li> </ul>	Decreto 627 de 2023

Fuente: elaboración URF.

Las anteriores normas corresponden al marco regulatorio prudencial que actualmente aplican a todas las CAC. Entidades que, conforme lo previsto en el artículo 2.11.1.2. del Decreto 1068 de 2015, son supervisadas bajo el nivel 1 de supervisión.

## 2. Análisis del problema

### 2.1. ¿Qué es regulación prudencial?

Las entidades que desarrollan actividad financiera en Colombia, entre ellas las CAC, cumplen un rol fundamental en la economía de las familias y de los diferentes sectores productivos, al transformar los ahorros de los asociados en instrumentos de financiamiento. Las crisis financieras o económicas de un país limitan la capacidad de las entidades financieras para prestar sus servicios al público, lo que puede deteriorar aún más el contexto económico, afectando la capacidad de las familias y las empresas para acceder a los recursos mínimos necesarios para satisfacer sus necesidades elementales, magnificando así los problemas de la economía en su conjunto.

A partir de las numerosas, dolorosas, y costosas experiencias sobre crisis financieras vividas por los países en su historia, se han desarrollado un conjunto de herramientas que les permiten a las entidades financieras, particularmente aquellas que captan ahorro y otorgan crédito, contar con sistemas y capacidades que les permitan resistir de mejor manera las consecuencias de un contexto económico y financiero adverso, lo que a su vez disminuye la posibilidad de que problemas en las entidades financieras contagien a la economía real.

Entre dichas herramientas se encuentra la regulación prudencial, la cual corresponde al conjunto de normas que aumentan la capacidad de resistencia de las entidades financieras ante



eventos adversos, no anticipados, que se registran en un país. En el marco de las reglas prudenciales se encuentran los siguientes elementos:

- Definiciones de patrimonio técnico. Permiten identificar y clasificar los diferentes elementos que componen el capital de las entidades, según su mayor o menor capacidad y oportunidad para absorber pérdidas ante eventos adversos no anticipados.
- Definición de patrimonio adecuado. Permite establecer un nivel de capital adecuado mínimo, representado en pesos colombianos, para respaldar los riesgos a los que se encuentran expuestos los activos de la entidad ante eventos adversos no anticipados. Para establecer estos valores, resulta necesario determinar el nivel de exposición a diferentes riesgos, entre los que se encuentran los siguientes:
  - Riesgo de crédito. Representa la posibilidad de que la entidad registre pérdidas económicas derivadas del no cumplimiento de las obligaciones contraídas por una contraparte. Las mejores prácticas internacionales establecen diferentes metodologías para la definición del valor exposición a este riesgo.
  - Riesgo de mercado. Se define como la posibilidad de obtener pérdidas por los cambios adversos en los precios de mercado. Según los activos que conforman el balance de las entidades, la materialización de este riesgo puede estar asociada a los precios de mercado de los instrumentos, a variaciones en la tasa de interés o las tasas de cambio, entre otros.
  - Riesgo operacional. Se refiere a la posibilidad de generar pérdidas como consecuencia de fallas en los sistemas internos, procesos o del personal de la entidad, tanto por factores internos como externos.
- Instrumentos para limitar el excesivo apalancamiento en las entidades financieras.
- Instrumentos para gestionar el riesgo de liquidez. Estos instrumentos promueven la capacidad de la entidad para atender sus necesidades de recursos líquidos. En este sentido, existen herramientas para promover la existencia de fuentes de fondeo tanto de corto como de mediano y largo plazo.
- Instrumentos para gestionar la concentración del riesgo en una misma fuente.
- Instrumentos para gestionar los riesgos que se originan de potenciales conflictos de interés.

Los avances y modernización de los instrumentos de regulación prudencial implican conocer los riesgos, aumentar la sensibilidad a cambios en las condiciones crediticias y de mercado y preparar mejor a las entidades con estas prácticas. En este sentido, las entidades que implementan estos instrumentos cuentan con ventajas comparativas en el mercado, asociadas con un mejor conjunto de información, mayores capacidades de análisis y respuesta, mejores políticas y estrategias para gestionar los riesgos, esquemas de alertas tempranas más sofisticados, tiempos de respuesta y ajustes expeditos.

## 2.2. Estado de la regulación prudencial en las cooperativas de ahorro y crédito

El Gobierno nacional ha venido incorporando avances en la regulación prudencial de la CAC, lo que ha permitido que actualmente cuenten con un marco regulatorio compuesto de elementos básicos. Se destacan los elementos reseñados en la Tabla 1, en donde se listan los elementos prudenciales incorporados al Decreto Único Reglamentario del sector Hacienda y Crédito Público, Decreto 1068 de 2015.

A pesar de estos avances, los instrumentos de regulación prudencial de las CAC se han rezagado respecto de los avances reportados por los estándares internacionales y locales, por lo que el sector se expone a ser más vulnerable ante escenarios adversos.

El marco regulatorio prudencial de las CAC requiere avanzar para ser más flexible, para adaptarse a los avances del mercado y la tecnología, y para diferenciar el nivel de riesgo entre activos clasificados en categorías iguales. Ante un escenario financiero adverso, no contar con esquemas de gestión de riesgos modernos y eficientes se traduce en una mayor exposición de los ahorros y aportes a absorber pérdidas, magnificando los canales de contagio entre el contexto económico adverso.

Una regulación prudencial rezagada también limita la capacidad de las CAC para ampliar su marco de operaciones, pues para ello se requieren de esquemas de gobernanza robustos y equipos calificados en gestión de riesgos. Nuevas operaciones u operaciones más sofisticadas exponen los ahorros y aportes de los asociados a nuevos riesgos.

Aunado a estos desafíos, se encuentra que numerosas entidades del sector no cuentan con los recursos y las capacidades necesarias para avanzar en la implementación de estándares prudenciales modernos. Esta condición, plantea un reto significativo en la estrategia de fortalecimiento de las capacidades de las cooperativas.

## 2.3. Fortalecimiento de la gestión del riesgo como objetivo estratégico de la URF

La URF ha venido trabajando, desde su creación, en proponer un marco de regulación prudencial para las entidades financieras que promueva la gestión responsable de los riesgos y la protección de los recursos de captación, como base para una verdadera inclusión financiera, que redunde en el crecimiento en la oferta de productos y servicios de financiamiento para las unidades productivas y los hogares.

Con este trabajo se busca incorporar, al ejercicio de la actividad financiera, los más altos estándares prudenciales, lo cual se ha materializado en la implementación de las

recomendaciones de Basilea III en los establecimiento de crédito; la regulación aplicable a los Conglomerados Financieros (reglamentando las disposiciones de la Ley 1870 de 2017); la incorporación de marcos de patrimonio adecuado y riesgo operacional para los administradores de recursos de terceros; y la revisión sobre los estándares de Solvencia II aplicables a las entidades aseguradoras, actualmente en discusión y construcción. Estos avances se han desarrollado de manera articulada con las autoridades de supervisión, los gremios, las entidades a las que les aplica la regulación y la ciudadanía. En esta línea, el diálogo y las conversaciones técnicas han permitido adaptar los estándares a las particularidades propias de cada sector de manera coordinada.

Este ejercicio de actualización y modernización de los esquemas prudenciales tiene por base una estrategia integral con la que se persiguen los siguientes objetivos:

- Aumentar la capacidad de la entidad para afrontar con éxito los escenarios adversos, para así promover la estabilidad financiera y el mantenimiento de la confianza en el sistema financiero.
- Fortalecer las capacidades de las entidades para gestionar los riesgos propios de la actividad financiera.
- Promover la generación de conocimientos y capacidades en los equipos de riesgos, generando a su vez una cultura de la identificación, seguimiento, cuantificación y gestión de riesgos como parte de la labor de la entidad.
- Fortalecer los esquemas de gestión de riesgos, y así posibilitar las discusiones relacionadas con la autorización de nuevas operaciones que, por su complejidad y riesgos, exigen que las entidades cuenten con equipos robustos para gestionarlos.
- Fortalecer y profesionalizar los equipos técnicos de las entidades, para promover el desarrollo y oferta de productos de crédito diseñados de acuerdo con las necesidades de sus clientes.
- Incorporar soluciones tecnológicas, para traer beneficios asociados a una mayor capacidad de análisis, velocidad de procesamiento, reducción de costos, mejoras en la toma de decisiones y oferta de productos, servicio y canales.
- Permitir a las entidades, incluso con tamaño inferior, competir en el mercado con altos estándares de gestión de riesgos.

Bajo estos objetivos, la Unidad ha impulsado la incorporación de estos altos estándares de regulación prudencial en las entidades que desarrollan la actividad financiera. Para el caso de las CAC, el objetivo central es desarrollar un marco regulatorio moderno, eficiente, que promueva el fortalecimiento de las capacidades de las entidades, de tal manera que, manteniendo su condición de cooperativa, puedan competir en el mercado ofreciendo productos modernos, eficientes, de bajo costo y acorde con las características de la entidad y de sus asociados.

## 2.4. Visión del sector. Talleres de co-creación con las cooperativas de ahorro y crédito – Jornadas de capacitación regional de Fogacoop

Durante los meses de agosto y septiembre de 2023, en el marco de las jornadas de capacitación regional organizadas por Fogacoop, la URF realizó con las CAC talleres de co-creación en los que se entabló un diálogo directo con las entidades alrededor de dos iniciativas: segmentación regulatoria y centros de servicios compartidos. Estas jornadas se adelantaron en las ciudades de Medellín, Bucaramanga, Pereira, Cali y Bogotá, con presencia de más de 400 representantes de las cooperativas. Los talleres se diseñaron para promover la participación activa del sector, y conocer su visión sobre los problemas y las soluciones que consideran que pueden aportar en estas dos temáticas.

Frente a la propuesta de incorporar un esquema de regulación prudencial segmentada para el sector, la industria señaló los siguientes elementos como los principales problemas a considerar:

- Estructuras organizacionales limitadas, que representan mayores costos y desafíos para las cooperativas pequeñas y medianas.
- Ausencia de caracterización del sector que considere variables como los activos, asociados, depósitos, ubicación geográfica, entre otros.
- Bajo acceso a proveedores de tecnología y servicios calificados.
- Core financieros no estandarizados, que en muchos casos limitan la integralidad y calidad de la información.
- Limitado rango de operaciones permitidas, que limita la capacidad del sector para competir en condiciones de igualdad respecto de la banca financiera tradicional.
- Estandarización de las metodologías, indicadores de riesgo y parámetros para todas las cooperativas, sin considerar su tamaño y características.
- Exigencias de perfiles para cargos directivos, sin distinción de los características y capacidades de las entidades.
- Elevadas exigencias regulatorias y de supervisión ponen en peligro la capacidad de subsistencia de algunas cooperativas pequeñas, dada su reducida capacidad financiera y operativa para dar cumplimiento a las disposiciones normativas y responsabilidades frente al supervisor.
- Bajos estímulos o incentivos para la conformación de nuevas cooperativas, y para el fortalecimiento de las existentes.
- Deficiente conocimiento de las autoridades sobre las características y diversidad propias del sector cooperativo.
- Carga normativa y de supervisión que sobrepasa la capacidad de las entidades e impacta en el tiempo, atención y gestión que requiere el desarrollo de las actividades propias de las CAC.

- Reducidas fuentes de fondeo para el desarrollo de las actividades de gestión e intermediación.

Respecto de los elementos a considerar en la segmentación como instrumento para solucionar los problemas, las mesas de trabajo señalaron los siguientes aspectos:

- Considerar variables como el tamaño, cartera, aportes, depósitos, ubicación geográfica para clasificar a las entidades.
- Establecer elementos de la regulación, como el capital mínimo irreductible y las estructuras de gobierno solidario, de manera proporcional al tamaño de las entidades.
- Ampliar el marco de operaciones autorizadas a las entidades que han venido avanzando en fortalecer sus esquemas de gestión de riesgos, e incluso lo hacen siguiendo parámetros de la banca financiera tradicional.
- Crear sistemas de indicadores para la autorización de operaciones más sofisticadas, que impliquen dar cumplimiento a directrices acordes con la complejidad de estas.
- Establecer nuevos fondos y/o mecanismos de fondeo, que respondan a las necesidades y características del sector.
- Fortalecer el acceso a sistemas, redes, canales y demás elementos que potencien las capacidades tecnológicas y de innovación de las entidades.
- Desarrollar mecanismos de capacitación o formación para el personal de las organizaciones, particularmente para los cargos directivos.
- Promover la coordinación entre las diferentes autoridades, especialmente entre el regulador y el supervisor, para que el marco normativo y de supervisión sea claro, aplicable y permita alcanzar los objetivos trazados.
- Establecer períodos de transición para aplicar las nuevas disposiciones normativas, para que las cooperativas puedan adaptarse adecuadamente para su aplicación.
- Poner a disposición de las cooperativas equipos técnicos para preparar a las entidades en el cumplimiento de las disposiciones regulatorias.
- Promover la automatización de procesos asociados al cumplimiento de la carga regulatoria, disminuyendo los costos y el impacto en las cooperativas.
- Profundizar el conocimiento del sector por parte de las autoridades con competencias sobre el mismo.
- Realizar o robustecer evaluaciones de impacto de las normas, previo a su expedición o aplicación.
- Promover esquemas de integración y cooperación entre CAC para profundizar los beneficios de las economías de escala.

## 2.5. Análisis de alternativas para el fortalecimiento de la gestión del riesgo de las cooperativas de ahorro y crédito

La implementación de altos estándares prudenciales tiene el potencial de mejorar la capacidad de las cooperativas para competir en condiciones de eficiencia y calidad, en un escenario de promoción de la estabilidad financiera del sistema. Sin embargo, la implementación de estos estándares tiene unos costos económicos y operativos considerables. La implementación de altos estándares en otros sectores, como los bancos y las aseguradoras, ha implicado procesos de discusión y ventanas de implementación de varios años, según la complejidad de las normas bajo estudio.

Por otra parte, aunque la heterogeneidad en el tamaño de las entidades no es un problema en sí mismo, las características propias del sector solidario, y de las CAC en particular, implican la existencia de cooperativas que, por un lado, superan en tamaño a varios bancos, y, por otro, tienen tamaños hasta cien veces inferiores a los bancos de menor tamaño.

La existencia de cooperativas de menor tamaño refleja el potencial del sector solidario para generar esquemas asociativos en las zonas más apartadas del territorio, en donde logran prestar servicios a su base de asociados. Simultáneamente, las capacidades y condiciones con las que gestionan sus operaciones estas CAC de menor tamaño dificultan iniciar un proceso de convergencia a los estándares de regulación prudencial más modernos y eficientes; estas entidades, por sí mismas, no cuentan con los recursos necesarios para adelantar estos procesos.

Todas estas condiciones han permitido a la URF identificar y evaluar diferentes caminos de acción.

- Mantener la situación actual. Este escenario tiene los menores costos de implementación, pero limitaría el potencial del sector para consolidarse como un vehículo de inclusión financiera con el apoyo de marcos prudenciales más modernos y eficientes. Igualmente, esta alternativa preserva en el sector una mayor exposición a riesgos ante la aparición de escenarios macroeconómicos y financieros adversos, situación frente a los que otras entidades financieras han dado pasos más acelerados.
- Adoptar la estrategia que impulsó el avance de los estándares prudenciales en otros sectores. En otros tipos de entidades que desarrollan actividad financiera, como el sector de las aseguradoras o el de los establecimientos de crédito, la definición de capitales mínimos ha permitido contar con entidades que cuentan, en todo momento, con un volumen de recursos que respaldan o soportan el desarrollo de altos estándares prudenciales. Replicar estos esquemas en el sector

de las CAC, desconocería sus características y cómo el cooperativismo se ha construido, bajo una estructura heterogénea que permite a las organizaciones más pequeñas dar soluciones de ahorro y crédito a segmentos poblacionales tradicionalmente desatendidos y a los que no llega la banca tradicional.

- Fortalecer el diseño regulatorio prudencial de las CAC, reconociendo explícitamente su heterogeneidad y capacidades de gestión. Esta alternativa tiene múltiples bondades, reconoce la naturaleza y características del sector y, lleva a considerar que un esquema de segmentación permitiría fortalecer sus estándares prudenciales de manera proporcional a la capacidad y a los recursos de que disponen las CAC. A pesar de estos beneficios, esta alternativa implica reconocer que no todas las entidades lograrán los niveles de desarrollo y fortalecimiento deseables en la gestión de riesgos, y que habrá que hacer esfuerzos y generar herramientas de apoyo para que cumplan con los estándares mínimos.

De la revisión de estas alternativas, se evidencia que cualquiera de las opciones representa retos y desafíos que deben ser considerados para diseñar soluciones regulatorias.

Mantener el statu quo implica crecer la brecha entre las CAC y otras entidades del mercado financiero que pueden realizar operaciones más sofisticadas, ofrecer nuevos y mejores productos y fortalecer su gestión de riesgos, entre otros. Este rezago no es deseable, pues podría afectar la credibilidad y confianza en el modelo de negocio de un gran número de cooperativas, que a su vez son entidades reconocidas por su capacidad histórica para llevar servicios financieros, en condiciones favorables, a sectores de la población tradicionalmente no cubiertos por la banca tradicional.

Finalmente, la segmentación de las cooperativas en categorías y el diseño de marcos de regulación prudencial para cada segmento, proporcionales a la capacidad de las entidades, ofrece ventajas y retos particulares:

#### **Ventajas:**

- Reconoce las características de las CAC y la realidad de los territorios, particularmente en relación respecto al modelo de negocio de las organizaciones que llegan a las zonas más apartadas del país.
- Permite mantener discusiones y desarrollar espacios de co-creación independientes con cada grupo regulatorio conformado por entidades que comparten condiciones similares. Esto facilita construir planes de trabajo, diseño e implementación diferenciados para cada segmento.
- Permite implementar altos estándares en las cooperativas de mayor tamaño y capacidad, convirtiéndolas en entidades modernas, en capacidad de competir y adaptarse a las condiciones cambiantes de los mercados, y en promotores del cambio dentro del sector cooperativo.

- La modernización de las categorías de cooperativas de mayor capacidad permite avanzar en la revisión y actualización del marco de operaciones autorizadas, dando la posibilidad a las cooperativas de estar listas para gestionar los nuevos riesgos para entrar en mercados y ampliar el marco de operaciones, productos, servicios y canales que pueden ofrecer a sus afiliados y clientes.
- Permite identificar los segmentos que, para atender un esquema prudencial básico, pero eficiente, requieren de incorporar en sus propuestas regulatorias herramientas que optimicen la forma en que las implementan.
- La diferenciación en los marcos de operaciones autorizadas por categoría, más amplios y sofisticados para las categorías con capacidades más avanzadas, generan fuertes incentivos para promover estrategias de integración o cooperación entre entidades, o el fomento de planes de negocio en donde el crecimiento y fortalecimiento de las capacidades en las entidades resultan centrales.
- Permite a la Superintendencia de la Economía Solidaria implementar modelos integrales de supervisión a categorías de CAC con capacidades diferenciadas, generando eficiencias y mejorando los esquemas de supervisión basada en riesgos.

**Retos:**

- Implica niveles de desarrollo de capacidades diferenciados, que para las cooperativas en la categoría más básica conllevan a menores niveles de implementación en los estándares prudenciales y de gestión de riesgos.
- Requiere de estrategias complementarias, que brinden soluciones particulares a las CAC de menor tamaño y con capacidades más limitadas. Algunas de estas soluciones, al estar asociadas a problemas críticos de tecnología y gestión, requieren de recursos para poder ser implementadas.
- Implica costos de implementación considerables en la Superintendencia de Economía Solidaria, la cual deberá establecer esquemas de supervisión que den cuenta de las características de cada categoría. El órgano supervisor debe contar con capacidades técnicas y operativas que le permitan elevar su estructura de supervisión, para supervisar a las entidades más grandes y que asumen mayor complejidad de operaciones y requieren de esquemas de gestión de riesgos más robustos.
- Articular a las CAC y sus gremios de representación para construir una visión conjunta, en la que el fortalecimiento del sector sea un eje central para el desarrollo y oferta de más y mejores productos, servicios y canales a financiamiento, y mejorar el bienestar de la población.

Estos escenarios conducen a considerar la segmentación regulatoria prudencial como alternativa viable y favorable para el sector. La propuesta normativa de este documento técnico plantea introducir categorías regulatorias para las CAC, que son la base para construir un marco de operaciones y esquemas regulación de prudencial proporcionales con las capacidades de las entidades para gestionar los riesgos expuestos.



## 2.6. Favorabilidad de la segmentación regulatoria y fases para su implementación

El diseño de un marco regulatorio segmentado para las CAC será un avance importante y significativo para el sector. Esta propuesta constituye una base para incorporar en una nueva estructura regulatoria, herramientas prudenciales modernas y actualizadas de identificación de riesgos.

Este esquema busca fortalecer su capacidad de gestión, lo cual tiene grandes beneficios. Se trata de herramientas regulatorias que se unan a los mecanismos de que disponen las entidades para enfrentar eventos sistémicos; avanzar activamente con el mercado financiero en término de capacidades, productos, servicios y tecnología; y reducir el riesgo de salida o pérdida del mercado de las organizaciones.

Estos desafíos, más que obstáculos, deben considerarse una oportunidad para conocer las necesidades del sector e identificar las soluciones que pueden adaptarse a su contexto. El diseño de un esquema regulatorio prudencial diferenciado es un estándar ampliamente utilizado para diseñar normas que respondan a la heterogeneidad de las organizaciones de economía solidaria. Es un estándar propio de estas organizaciones, y que busca dar proporcionalidad a las reglas que les aplican a las entidades de manera acorde con su tamaño y capacidad operativa.

La propuesta normativa permitirá implementar esquemas prudenciales modernos y robustos en las entidades de mayor capacidad, mientras se exploran esquemas apoyos para las de menor tamaño, como los centros de servicios compartidos, y esquemas de cooperación e integración en diferentes niveles, incluyendo los que permiten conservar su independencia y que no implican la fusión de cooperativas.

Vale la pena precisar que este diseño regulatorio permitirá avanzar en el fortalecimiento de las herramientas prudenciales que dispone el sector para su solidez y resiliencia. Sin embargo, será necesario desarrollar otros frentes de trabajo para solucionar varios de los problemas estructurales de las entidades más pequeñas, que están asociados a su limitada capacidad económica y financiera para implementar sistemas, tecnologías, esquemas de gobierno y personal capacitado en gestión de riesgos. La naturaleza de estos problemas requiere soluciones diferentes, asociadas con diagnósticos puntuales y la definición de esquemas que permitan acceder, a bajo costo, a soluciones integrales que permitan su fortalecimiento.

El trabajo de consolidación del sector que ha venido realizado la URF en los últimos años busca generar soluciones para todo el sector, sin distinción. La segmentación permite definir marcos regulatorios acordes con la capacidad de las entidades, preservando la subsistencia y solidez de las de menor tamaño.

Bajo este esquema, las entidades más pequeñas estarían sujetas a reglas prudenciales acordes con su tamaño y con la complejidad de sus operaciones, que resulten robustas y completas para brindar confianza en cuanto al manejo de los ahorros y aportes de las familias y empresas, y con tiempos de implementación que den cuenta de su realidad económica. Esto implica contar con reglas de solvencia, de activos ponderados por nivel de riesgo, de liquidez y de gobernanza, para lo que se tomará como referencia el marco actual de regulación establecido en el Decreto 1068 de 2015. Para estas entidades, la estrategia de fortalecimiento requiere, en esta etapa, la búsqueda de mecanismos que permitan acceder a sistemas, productos, servicios y capacidades a bajos costos, y la promoción de esquemas de cooperación e integración que permitan el trabajo articulado y las economías de escala requeridas para potenciar su actividad y la calidad de los servicios que les ofrecen a sus asociados.

En este sentido, la agenda de trabajo de la URF para el año 2024, alineado con la Hoja de ruta para el sector solidario de ahorro y crédito (URF, 2022), incorpora el estudio detallado de iniciativas asociadas con la actualización regulatoria aplicable a cada sector, centros de servicios compartidos y estudios sobre el fortalecimiento de la red de seguridad del sector, medidas que complementan esta propuesta de segmentación y que buscan atender los problemas que no pueden ser atendidos a través de la creación de categorías regulatorias.

De acuerdo con lo anterior, la iniciativa de segmentación regulatoria prudencial para las CAC será abordado en dos fases:

1. **Proyecto de decreto de clasificación por categorías**, con el que se establecen las categorías de CAC y las reglas para su clasificación. Este proyecto corresponde al que acompaña el presente documento técnico.
2. **Proyecto de decreto de actualización regulatoria**, con el cual se desarrollará la actualización del marco regulatorio que corresponde a cada categoría, y se armonizará con otras iniciativas en las que trabaja actualmente la Unidad, como es el caso de Centros de servicios compartidos y el Estudio de Cobertura y Liquidez, los cuales se encuentran previstos en nuestra agenda 2024.

### 3. Experiencia internacional

Para establecer la importancia de incorporar al marco regulatorio prudencial de las CAC el diseño de un esquema diferenciado, en el estudio que fue insumo para la construcción de la Hoja de ruta solidaria (URF, 2022) se analizaron diversos referentes internacionales que han acudido a este tipo de estructuras regulatorias, como una solución para atender

la distinción de desafíos y respuestas normativas que exige la composición de un sector financiero solidario altamente heterogéneo.

Países como México, Ecuador, Costa Rica, Alemania, Estados Unidos y Canadá, agrupan las entidades financieras de economía solidaria por nivel de activos, por la complejidad de sus servicios y la suficiencia de su capital. Las categorías con las que se segmentan las organizaciones determinan el nivel de exigencia regulatoria en materia de gestión de riesgos; nivel de supervisión; complejidad de sus operaciones; acceso a la cobertura del seguro de depósitos y acceso al banco central, entre otros aspectos.<sup>4</sup>

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

Bajo estos esquemas de regulación se establecen reglas prudenciales diferenciadas por categorías o grupos de organizaciones<sup>5</sup>. 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 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.

En general, todos los países de referencia evidencian esfuerzos por reducir las brechas de sus marcos regulatorios frente a los estándares prudenciales de Basilea III. Específicamente, 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. Lo anterior, ajustando los estándares a las particularidades de sus organizaciones y evidenciando una tendencia a reducir asimetrías regulatorias no justificadas entre distintas entidades que desarrollan una misma actividad.

También se encuentra entre las buenas prácticas internacionales la aplicación de esquemas diferenciados de regulación acorde con la segmentación de las organizaciones y la estructura del sistema. Es el caso de jurisdicciones como Estados Unidos que presentan 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

---

<sup>4</sup> Hoja de ruta solidaria (URF, 2022). Página 11.

<sup>5</sup> Hoja de ruta solidaria (URF, 2022). Páginas 17 y 18.

CAC de menores ingresos, vigiladas por INFOCOP, tienen requisitos menos estrictos que las CAC de mayores ingresos, vigiladas por la SUGEF.

Además de estas particularidades regulatorias, se evidencia una 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.

Estos referentes dan cuenta de la amplia implementación del esquema de segmentación regulatoria para las organizaciones de economía solidaria que prestan servicios de ahorro y crédito, como una alternativa para atender las diferencias de capacidades de gestión y operativas de sectores que se caracterizan por un alto número de participantes heterogéneos en términos de capacidad de gestión y operativa. En el Anexo 1 de este documento mostramos con mayor el desarrollo regulatorio de estas jurisdicciones.

## 4. Propuesta regulatoria

### 4.1 Objetivo, alcance y plan de trabajo

En la sección 2 del presente documento se realizó un análisis de las motivaciones para proponer el desarrollo de una propuesta que incorpore categorías para las CAC. Los objetivos, alcances y plan de trabajo para futuros instrumentos regulatorios que complementen a la presente propuesta son los siguientes:

**Objetivo:**

- Fortalecer el marco de regulación prudencial y modernizar el marco de operaciones autorizadas para las CAC (Objetivo de largo plazo).

**Instrumento utilizado para alcanzar los objetivos:**

- Definir categorías que reflejen la capacidad de las cooperativas para implementar estándares prudenciales, posibilitando discusiones y niveles de implementación diferenciados (Objetivo puntual de la presente propuesta).

**Alcance de la actual propuesta:**

- La presente propuesta crea las categorías y define los criterios para clasificar y reclasificar a las CAC.
- Establece condiciones para armonizar las categorías de CAC con el esquema de instrucciones del supervisor.
- Sin afectar los niveles de supervisión, faculta a la Superintendencia de Economía Solidaria para establecer frecuencias diferenciadas para las categorías, proporcionales a la capacidad de las CAC.

**Elementos complementarios para desarrollar posterior a la creación de categorías regulatorias:**

- Proyecto de decreto de actualización de la regulación prudencial y régimen de operaciones. Esta propuesta establecerá la regulación prudencial aplicable a cada categoría, atendiendo las capacidades de cada una de ellas para dar cumplimiento a las respectivas disposiciones. Además, guardando proporción con los avances en la complejidad de la regulación, se definirá un marco de operaciones más amplio para las categorías de mayor capacidad.

**Soluciones a la menor capacidad de gestión de las CAC más pequeñas:**

- Centros de servicios compartidos. Con esta propuesta se busca incorporar a la estructura del sector mecanismos que promuevan el acceso de las CAC a esquemas que provean soluciones a las carencias técnica, tecnológicas y de gobernanza de las organizaciones que lo requieran, particularmente para las de menor tamaño.

De acuerdo con el anterior contexto y argumentos, e identificada la relevancia y consenso de diferentes actores público y privados para incorporar este diseño diferenciado de regulación prudencial para las CAC, el punto de partida será establecer las categorías que definirán los segmentos de aplicación normativa para las cooperativas.

## 4.2 Definición de categorías

### Metodología

La definición de las categorías de CAC requiere considerar varios elementos. Primero, hay que identificar las variables empleadas para identificar los segmentos; después, se deben definir las metodologías estadísticas empleadas para el análisis, lo que implica establecer el número de segmentos que se crearán y los umbrales que permitan clasificar a las

entidades; finalmente, hay que revisar la consistencia de los resultados, para determinar la necesidad de realizar algún ajuste adicional.

Para la ejecución de estas actividades, los equipos técnicos de la URF y de la Superintendencia de la Economía Solidaria establecieron mesas y equipos de trabajo permanente, para ejecutar los análisis, comparar apreciaciones, revisar los resultados preliminares y construir consensos, de tal manera que los resultados acá presentados representen una visión conjunta entre el regulador y el supervisor, que respondan a las necesidades de modernización de la regulación y la supervisión en la búsqueda del fortalecimiento del sector.

Para la definición de los segmentos que serán la base para establecer las categorías regulatorias, se utilizó la metodología de K-medias, la cual permite identificar grupos que comparten características y que se distinguen de los otros segmentos.

Dada la alta heterogeneidad del sector, en el que hay organizaciones grandes y que, en términos de capacidades, se alejan significativamente de las demás, se realizaron diferentes ejercicios en los que se incluyeron o no a las de mayor tamaño del sector. En el sector hay tres o cuatro organizaciones que por su gran tamaño se apartan significativamente del tamaño promedio de entidades, por lo que para obtener una categoría que incorpore otras de mayor tamaño fue útil correr el ejercicio sin considerar estas organizaciones más grandes.

## Variables

Se evaluaron diferentes variables para la construcción de los segmentos. Entre ellas, las que como base propone analizar la Hoja de Ruta solidaria (URF, 2022): monto de activos, número de asociados, vínculo de asociación, desarrollo de operaciones de libranza, sector económico al cual pertenecen los asociados y actividades que desarrolla; adicionalmente, la industria manifestó interés en el uso de variables geográficas.

Dado que el objetivo es segmentar y clasificar cooperativas según su capacidad operativa para implementar altos estándares prudenciales, la selección de la(s) variables debe estar orientada a la búsqueda de explicar de la mejor manera esta capacidad.

Si bien con un ejercicio con múltiples variables podría capturarse diferentes dimensiones que miden la capacidad operativa de las entidades, entre otros aspectos, el análisis de las implicaciones de esta opción mostró que generan complejidades y ambigüedades para su aplicación e implementación, y no necesariamente logran generar segmentos alineados con las soluciones a las problemáticas que se han identificado para el sector.

La Superintendencia de la Economía Solidaria implementó modelos estadísticos para estudiar las correlaciones entre variables, empleando metodologías estadísticas que

explotan las relaciones entre las variables disponibles. En los resultados obtenidos se encontró que, excluyendo a las cooperativas de mayor tamaño, las variables relacionadas con la ubicación geográfica no podían explicar la variabilidad de las entidades, que es el objetivo central en la selección de las variables adecuadas. El uso de múltiples variables puede llevar resultados en los que dos cooperativas del mismo tamaño y con la misma capacidad operativa tengan un marco de regulación prudencial y de operaciones diferentes por estar ubicados en regiones diferentes, o por tener asociados de sectores económicos diferentes, entre otros.

La alternativa a la aproximación con múltiples variables es la definición de una única variable como un criterio para definir las categorías; la opción univariada representa un criterio simple, que permite a las entidades ubicarse de manera clara y rápida en la categoría que le corresponde, acoge estándares y prácticas a nivel internacional, y se encuentra acorde con la política pública planteada en el Conpes de economía solidaria 4051 de 2021.

La selección de la variable, dentro de un conjunto amplio de posibilidades (que incluye el activo, los depósitos, la cartera, el capital social, información del estado de resultados, el número de asociados, el número de empleados, los indicadores de solvencia y liquidez) requiere de un análisis particular. Las variables relacionadas con el estado de resultados se descartaron, dado que durante el ciclo económico pueden generar variaciones que conllevaría a clasificar en categorías erróneas a las entidades, por eventos no relacionados con la capacidad de las mismas para implementar los estándares prudenciales.

Respecto del número de asociados y empleados, aunque son candidatas para selección, fueron descartadas después del análisis de la información disponible. En cuanto a la primera variable, hay situaciones particulares que cuestionan su capacidad para clasificar a las entidades según sus capacidades operativas: por una parte, hay cooperativas con un número importante de asociados y una hoja de balance que no refleja su participación en el sector; también existen cooperativas con una hoja de balance grande y un número relativamente reducido de asociados. Con el número de empleados no se ve claro su potencial para determinar la capacidad de una entidad; también su preparación, experiencia y conocimiento son claves para determinar la capacidad operativa de la cooperativa; por otra parte, puede que entidades con sistemas y tecnologías muy robustas obtengan mejores resultados operativos con un menor número de empleados.

En la consideración de activos, depósitos, capital social y cartera, estas variables pueden determinar el tamaño de las CAC. Sin embargo, resulta necesario seleccionar la mejor y más completa de entre estas. La selección del activo se sustenta en los siguientes elementos: es la variable que internacionalmente se emplea para medir el tamaño de una empresa; es la suma de los bienes, derechos y demás recursos controlados por la entidad; contablemente, es el resultado de sumar los pasivos (que incluyen los depósitos) y el patrimonio (que incluye el capital social), por lo que refleja la manera en la que estos

recursos son empleados durante el desarrollo de la función económica de otorgar financiamiento; es la variable empleada en otras jurisdicciones para segmentar a las entidades.

### Efecto de la inflación

La definición de umbrales sobre el activo en pesos colombianos, para clasificar a las cooperativas en un segmento o categoría, plantea el problema del efecto de la inflación por sobre el valor del umbral en el tiempo, pues en la medida que se manifiesta la inflación, un umbral fijo en pesos refleja un valor cada vez menor en cuanto a su capacidad adquisitiva. Cuando se definen valores en pesos en la regulación, resulta necesario realizar una actualización empleando el Índice de Precios al Consumidor (IPC) publicado por el DANE. Esto permite realizar actualizaciones de los valores, pero hace que la cuantía en pesos definida en la regulación pierda validez por sí misma para determinar la categoría a la que pertenecen las cooperativas

Por otra parte, existen las Unidades de Valor Real (UVR), que reflejan el poder adquisitivo constante, ya que ajustan según la variación del IPC. Estas Unidades son certificadas por el Banco de la República. Usar estas medidas en la regulación conlleva a que el valor en UVR definido en la norma no pierda validez en el tiempo, a pesar de la inflación, ya que representan unidades que mantienen su capacidad adquisitiva en el tiempo. Por esta cualidad, la propuesta regulatoria expresará los umbrales del activo en UVR, de tal manera que el valor que refleja la regulación será el mismo, independiente de la fecha en la que se valide.

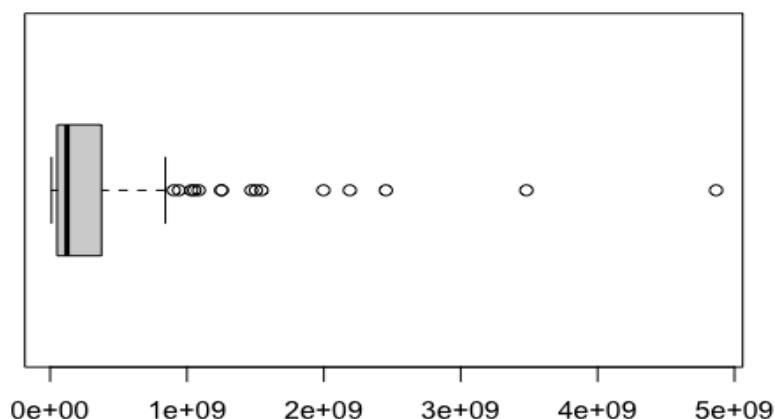
Para que una entidad pueda conocer el valor del umbral en pesos para una fecha específica, debe multiplicar el umbral en UVR por el valor de esta unidad correspondiente al día que se quiera evaluar. Los valores diarios de la UVR se encuentran disponibles en la página del Banco de República, para la consulta de todos los interesados.

### Segmentación a través de k-medias

En primer lugar, se presenta la información del Activo correspondiente al 31 de diciembre de 2023, expresado en UVR.



**Gráfico 3. Segmentación de k-medias de CAC por activos.  
Activo en UVR - diciembre 2023**



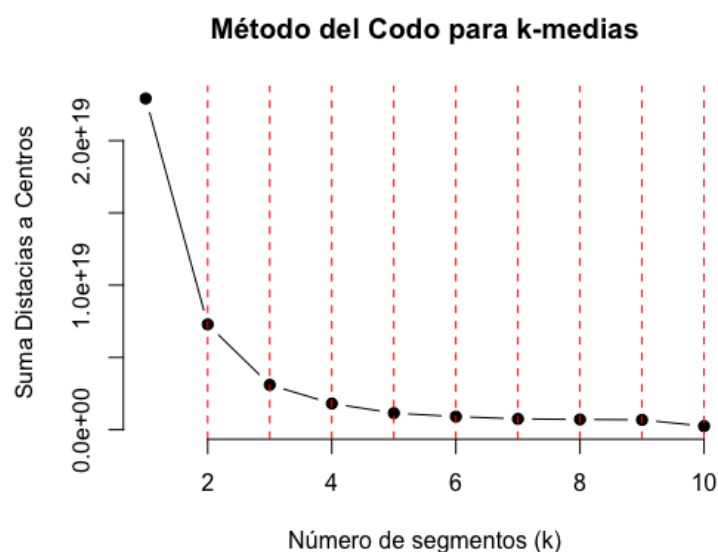
Fuente: elaboración URF, con información reportada por la Supersolidaria a corte 31 de diciembre de 2023

Se observa una gran dispersión en el tamaño de las CAC. La presencia de entidades de gran tamaño, respecto de las demás, plantea desafíos para la segmentación, pues se trata de entidades cuyas dimensiones tienen la capacidad de generar resultados en los que ellas conforman segmentos diferentes. Para el desarrollo del ejercicio estadístico, se ejecutaron los modelos con y sin las cooperativas más grandes, para contrastar los cambios en los resultados y validar la consistencia del ejercicio.

Para determinar el número óptimo de segmentos, se emplea una técnica gráfica, denominada “el método del codo”. Para ejecutar el algoritmo de k-medias es necesario establecer, de manera previa, el número de segmentos que se desean obtener. Como resultado de la ejecución del algoritmo, para un número determinado de segmentos o clústeres, se obtienen los “centros” de cada categoría; con esto, resulta posible medir que tan cerca están los elementos de un segmento de su “centro” (para fines estadísticos, se mide suma de los cuadrados de las distancias de cada elemento de un clúster con su centroide -SSD, por sus siglas en inglés). En la medida en la que se aumenta el número de segmentos, se espera que las SSD disminuyan, dado que la existencia de más “centros” permite obtener grupos de menor tamaño, agrupando elementos más parecidos entre ellos y, por ende, más cerca de su “centro”.

En el método del “codo” se grafica el número de segmentos (centros) respecto del valor de la SSD. El lugar de la gráfica en la curva descendente tenga un “codo” puede ser interpretado como el momento en el cual añadir más segmentos (centros) no representa una disminución significativa en la SSD. Para el caso de la variable activo, la gráfica del número de clústeres y la SSD es la siguiente:

Gráfico 4. Segmentación de CAC con método del codo



Fuente: elaboración URF

Según este diagrama, 3 clústeres resultan adecuados como el número de categorías a trabajar. Este número guarda consistencia con previos esquemas de segmentación, y permite crear las categorías básicas, intermedias y plenas para las CAC. Así, los equipos técnicos de la URF y la Superintendencia de la Economía Solidaria emplearon el algoritmo de k-medias para determinar los centros de estos tres segmentos, lo que permite determinar los umbrales, en UVR, para pertenecer a las categorías.

A partir de los resultados anteriores, se efectuó una revisión y contrastación de los ejercicios estadísticos aplicados. Para validar su consistencia, se revisaron las cifras en relación con las demás variables a disposición, y se contrastó respecto de otras entidades y jurisdicciones. Los umbrales se revisaron, también, considerando a las cooperativas que se encontraban en sus cercanías, para estudiar la dinámica de estas entidades en diferentes momentos del tiempo.

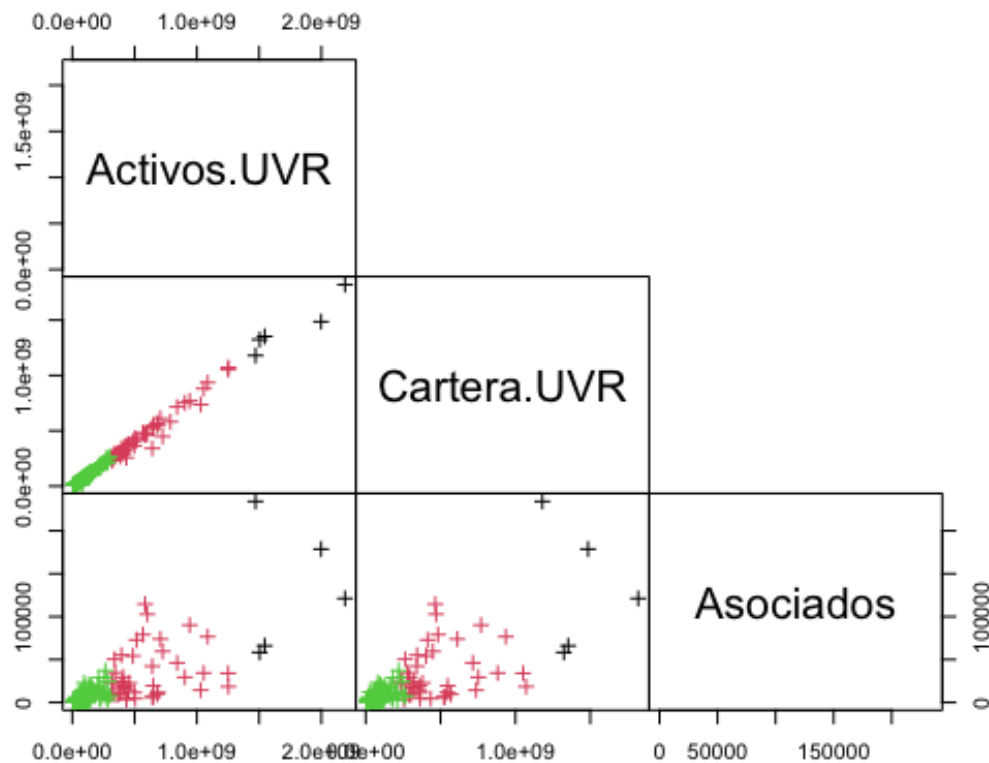
Los resultados del modelo k-medias, contrastados con la información adicional por parte de los equipos técnicos de ambas entidades, permitieron establecer los umbrales que hacen parte de la propuesta. De lo anteriormente expuesto, los criterios para definir la pertenencia a las categorías son los siguientes:

- **Categoría Básica:** para las cooperativas con activos inferiores a 315'000.000 UVR. A pesos colombianos a 31 de diciembre de 2023, esto equivale a activos inferiores a \$112.717.143.000.
- **Categoría intermedia:** para las cooperativas con activos entre 315'000.000 y 1.400.000.000 UVR. A valores del 31 de diciembre de 2023, esto representa activos entre \$ 112.717.143.000 y \$500.965.080.000.

- **Categoría plena:** para las cooperativas con activos superiores a 1.400.000.000 UVR, lo que equivale a activos superiores a \$500.965.080.000.

A partir de los anteriores resultados, las CAC quedarán clasificadas de la siguiente manera (se grafica la clasificación de las cooperativas -verde: categoría básica; rojo: categoría intermedia; negro, categoría plena- para los correlogramas entre las variables Activo, Cartera y Asociados):

**Gráfico 5. Clasificación de las CAC por activos**



Fuente: elaboración URF

Finalmente, presentamos la distribución de las siguientes variables para las categorías propuestas:

**Tabla 2. Distribución de variables para las categorías de CAC.**

	No de entidades	Activos	Cartera	Depósitos	Asociados	Capital social	Gasto promedio tecnología
<b>Plena</b>	<b>8</b>	<b>35%</b>	<b>35%</b>	<b>37%</b>	<b>38%</b>	<b>27%</b>	<b>2,60</b>
<b>Intermedia<sup>6</sup></b>	<b>42</b>	<b>45%</b>	<b>44%</b>	<b>45%</b>	<b>40%</b>	<b>44%</b>	<b>2,51</b>
<b>Básica</b>	<b>122</b>	<b>21%</b>	<b>20%</b>	<b>18%</b>	<b>22%</b>	<b>29%</b>	<b>3,60</b>
Total general	172	100%	100%	100%	100%	100%	3,29

Fuente: elaboración URF

### 4.3 Propuesta de categorías

De acuerdo con lo antes expuesto, el proyecto de decreto que acompaña el presente documento técnico se encargará de desarrollar la primera fase de esta iniciativa regulatoria para las CAC, definiendo las categorías y su alcance, así:

#### Segmentación de CAC por categorías

De los ejercicios realizados, se encontró que contar con tres segmentos es eficiente para caracterizar al sector cooperativo de ahorro y crédito. Para denominar estos segmentos se replicará terminología ya utilizada en la economía solidaria y que fue incorporada para definir las categorías de los fondos de empleados: Categorías Plena, Intermedia y Básica.

#### Normativa aplicable a las categorías

El proyecto de decreto incorpora la visión de que, posteriormente y una vez se materialice la segunda fase de esta iniciativa, las CAC de categoría básica se regirán por el marco regulatorio prudencial actual y nivel de operaciones actual; las intermedias por reglas y operaciones intermedias y las plenas por normas y operaciones de mayor complejidad. Por lo que hasta tanto se expidan las normas de actualización todas las entidades, estas seguirán rigiéndose por las normas hoy vigentes sin importar la categoría a la que pertenezcan.

#### Características y alcance de las categorías

Buscando que la implementación de estas reglas sea segura y que el desarrollo de operaciones sea estable, se plantea que la categoría plena sea permanente y solo bajo circunstancias excepcionales se recategorice o reclasifique.

Para permitir que los procesos de reclasificación bajo la actualización de activos de las organizaciones se realicen ordenadamente, y minimizar la volatilidad de la actualización

<sup>6</sup> El número de asociados no incluye los asociados de las cooperativas de primer nivel que a su vez son asociadas a cooperativas de ahorro y crédito de segundo nivel.

con ocasión de cambios temporales de activos, la propuesta normativa plantea un período mínimo consecutivo de cuatro años en los que las CAC básicas e intermedias deban mantener un nivel de activos de la categoría siguiente para ascender a ella. Este período mínimo acoge buenas prácticas a nivel internacional y responde al objetivo de contar con un tiempo que permita que la actualización de categorías se realice cuando la variación en los activos de la entidad sea estructural y sostenida.

### **Acceso voluntario al ejercicio de operaciones de una categoría de mayor complejidad**

Si bien la variable de activos será el criterio para definir la pertenencia de una CAC a su correspondiente categoría, la propuesta tiene el potencial de mostrar a las entidades una senda para su crecimiento. En este sentido, se permite que las CAC que así lo deseen puedan acceder a operaciones más sofisticadas, ya sea individual o con estructuras de apoyo como los centros de servicios compartidos o esquemas de cooperación o integración.

Este será un proceso especial, individual y sujeto a la aprobación de la Superintendencia de la Economía Solidaria mediante la presentación de un plan de acceso por parte de la respectiva CAC.

### **Articulación de las categorías y la supervisión**

Es importante que el alcance de las categorías guarde armonía con el esquema de supervisión de las CAC. Si bien las categorías buscan ser la base para la segmentación de las reglas prudenciales, es relevante que estas puedan utilizarse para el desarrollo de la supervisión y para las instrucciones que dicha Superintendencia emite para sus vigiladas.

El proyecto de decreto plantea que deberá también la normativa de la Superintendencia de la Economía Solidaria migrar a un esquema que determine el alcance y forma de aplicación de sus instrucciones para cada categoría.

En línea con la propuesta de clasificar cómo las CAC cumplen con el marco normativo vigente, se plantea la posibilidad de que las CAC de categoría básica puedan ser objeto de periodos mayores para los reportes de información, y las CAC de categoría plena e intermedia puedan cumplir esta actividad en períodos inferiores al trimestral previsto en la norma. Esta propuesta permitirá al supervisor establecer una nueva estructura de reportes acorde a las categorías regulatorias y garantizar que se cumplan con los criterios del nivel 1 de supervisión al que pertenecen todas las CAC según lo previsto en el Decreto 1068 de 2015.

## **Impactos esperados**

La categorización de las CAC será de aplicación inmediata. Dado que el marco de regulación prudencial no se modifica con esta propuesta, no existirán costos económicos asociados a la implementación de esta. Igualmente, a partir de la expedición de la norma, las CAC contarán con una identificación normativa de las diferentes categorías de CAC. Esta categorización servirá para dar pasos inmediatos para tener una identificación formal y pública de las CAC que pueden ser destinatarias de las diferentes políticas de gobierno y propuestas normativas que se adelanten o que se encuentren en trámite, leyes o decretos, según su enfoque.

Este ejercicio pretende mostrar una senda de crecimiento para las organizaciones, a partir de una nueva estructura regulatoria que establezca herramientas de apoyo e incentivos para que las entidades menores fortalezcan su capacidad de gestión mediante centros de servicios compartidos, esquemas de cooperación e integración, entre otros. Mientras las cooperativas de mayor tamaño avanzan en robustecer su regulación prudencial y encuentran, a partir de ella, un espacio para evolucionar en la forma que prestan sus servicios y operaciones.

Adicionalmente, con esta segmentación será posible abordar las discusiones, identificar necesidades y generar soluciones de manera independiente con cada grupo de organizaciones, y atendiendo la composición y características de las entidades que lo componen.

**Régimen de transición.** Sin perjuicio de lo anterior, hasta tanto se expidan las reglas prudenciales especiales aplicables a las cooperativas de categoría intermedia y plena, estas entidades se continuarán rigiendo por las disposiciones prudenciales vigentes al momento de la expedición del respectivo Decreto. Por su parte, las cooperativas de categoría básica e intermedia podrán acogerse a procesos de reclasificación voluntaria para acceder a operaciones de una categoría de mayor nivel, una vez entre en vigencia el marco regulatorio prudencial especial aplicable a las cooperativas de categoría plena e intermedia.

Esta forma de transición permite que la propuesta normativa plantee el alcance de pertenecer a cada categoría de CAC, a la par que da un mensaje de la forma en que se desarrollará la aplicación de las normas prudenciales durante construcción de las dos fases de este proyecto: a) definición de categorías y b) actualización regulatoria.






# Bibliografía

- Asamblea Nacional, Ecuador (2014). Código orgánico monetario y financiero
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, México (2024). Ley para regular las actividades de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo
- Gobierno nacional de Colombia. Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público. Decreto 1068 de 2015.
- Gobierno Nacional de Colombia. Decreto 037 de 2015.
- Gobierno Nacional de Colombia. Decreto 962 de 2018.
- Gobierno Nacional de Colombia. Decreto 704 de 2019.
- Gobierno Nacional de Colombia. Decreto 1997 de 2019.
- Gobierno Nacional de Colombia. Decreto 222 de 2020.
- Gobierno Nacional de Colombia. Decreto 627 de 2023.
- Junta de regulación monetaria financiera, Ecuador (2023). Codificación de resoluciones monetarias, financieras, de valores y seguros
- Unidad de Regulación Financiera, Hoja de ruta para el subsector solidario de ahorro y Crédito (URF, 2022). Septiembre de 2022.  
[https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWC%2FC\\_CLUSTER-198077%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWC%2FC_CLUSTER-198077%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

# Anexo 1. Resumen de experiencia internacional

Ante elevados niveles de heterogeneidad, varios países han implementado un esquema de segmentación por nivel de activos, complejidad de operaciones y suficiencia de su capital. Las categorías determinan su exigencia regulatoria, nivel de supervisión, complejidad de sus operaciones, acceso al asegurador de depósitos, acceso al banco central, entre otros aspectos.

**Tabla 2. Resumen de diseño regulatorio de Iniciativas regulatorias para CAC en México, Ecuador Brasil, Costa Rica, Estados Unidos, Canadá y Alemania.**

<p>Segmenta las CAC en 5 niveles de regulación y supervisión</p> 	<p>CAC supervisadas por diferentes autoridades en función de su tamaño y complejidad.</p> 	<p>Clasificación alternativa: Experiencia, vínculo de asociación, ingresos de asociados.</p> 
<p>Segmenta las CAC federales en 3 niveles de regulación y supervisión</p> 	<p>Mantiene un esquema de regulación unificado.</p> 	

Fuente: Elaboración URF

## Canadá

En este país las CAC federales, al igual que los bancos pequeños y medianos, se segmentan en 3 categorías regulatorias. Las categorías determinan sus requisitos de capital, apalancamiento y liquidez.

Como criterios de segmentación se tienen los siguientes:

- Categoría 1: Activos por más de CAD \$10 millones.
- Categoría 2: Activos inferiores a CAD \$10 millones, junto con alguna de las siguientes condiciones:
  - Más de CAD \$100 millones en cartera total.
  - Posiciones en derivados de tasa de interés o de moneda extranjera, con notacionales mayores al 100% del capital total.
  - Algún otro tipo de exposición en derivados.
  - Exposición fuera de balance superior al 100% del capital total.
- Categoría 3: Activos inferiores a CAD \$10 millones, que no cumplen ninguna de las condiciones de categoría 2.



**En Canadá:**

- ❖ Las entidades de categoría 3 pueden solicitar al supervisor, de manera justificada, ser de categoría 2, y el supervisor tiene el poder discrecional de cambiar la categoría regulatoria de una entidad en particular.
- ❖ Las entidades que cumplen requisitos para subir de categoría cuentan con un año fiscal para realizar los ajustes necesarios.
- ❖ Las entidades deben permanecer en su categoría regulatoria, por al menos dos años consecutivos y estas deben notificar al ente supervisor si cumplen requisitos para el cambio de categoría.
- ❖ Las nuevas entidades se categorizan considerando la proyección de su plan de negocios.

**México**

En México las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo (SOCAP) se encuentran categorizadas por nivel de activos en: Básicas y Nivel 1, 2, 3 y 4.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) únicamente supervisa a las SOCAP de nivel 1 a 4 y se enfoca en aquellas de mayor tamaño y nivel. A las básicas les realiza una evaluación de cumplimiento semestral.

En este país en promedio, una SOCAP de nivel 1 es 79 veces más grande que una SOCAP básica. Este tipo de organizaciones, las de nivel básico sólo pueden realizar operaciones básicas de ahorro y crédito, cuentan con exigencias regulatorias mínimas y no están sujetas a requisitos de capital mínimo.

**En México:**

- ❖ Los niveles de regulación gradúan la aplicación de: capitales mínimos; operaciones que pueden desarrollar; límites individuales de crédito y requisitos de solvencia y medición de APNR.
- ❖ Las normas de gobernanza aplican con independencia del nivel de segmentación.

**Ecuador**

En esta jurisdicción las cooperativas que desarrollan ahorro y crédito se dividen en 5 segmentos, de acuerdo con su nivel de activos. En promedio, una cooperativa de nivel 1 es 50 veces más grande que una de nivel 5.

Las cooperativas del segmento 1 tienen prohibido ejercer la multiactividad. Las demás entidades pueden realizarla bajo reglas de independencia contable y sin usar depósitos de los asociados.

En este país la segmentación se ha utilizado, por ejemplo, para establecer diferentes plazos de convergencia de las normas y para definir el nivel de contribuciones al fondo de seguro de depósitos.

#### En Ecuador:

- ❖ Los límites de concentración activa son menos exigentes para las entidades más pequeñas, y el requisito de auditoría externa es obligatorio para los niveles 1, 2 y 3, y opcional para niveles 4 y 5.
- ❖ Las normas de gobernanza aplican igual para todas las entidades.

#### Brasil

En Brasil las cooperativas que ejercen actividad financiera están segmentadas por tres criterios:

- Operaciones que pueden realizar (Clásicas o Plenas)
- Vinculación a una central cooperativa (Vinculada o independiente)
- Tamaño en proporción al PIB (5 segmentos – enfoque regulación prudencial)

El segmento más pequeño (<0,1% del PIB) cuenta con un régimen de regulación prudencial simplificado (Cálculo de APNR y menor complejidad de operaciones).

Los requisitos de solvencia, capital mínimo, liquidez y concentración de operaciones varían dependiendo de los tres criterios de segmentación y el capital mínimo depende de las operaciones autorizadas y de la vinculación a la central.

#### En Brasil:

- ❖ Las cooperativas de mayor categoría cumplen con un marco de regulación prudencial alineado con el estándar de Basilea III.
- ❖ Las normas de buen gobierno aplican de manera transversal, salvo requisitos excepcionales.

## Estados Unidos

En esta jurisdicción, la Uniones de Crédito (UC) se segmentan por ley de acuerdo con la apertura de su vínculo de asociación: simple, múltiple y comunidad. Por su parte, la regulación prudencial las segmenta en Nuevas, Complejas o de bajos ingresos.

- Nuevas: menos de 10 años de funcionamiento y activos inferiores a USD \$10 millones.
- Complejas: Activos totales superiores a USD \$500 millones.
- Complejas cualificadas: razón de apalancamiento > 9%; Exposiciones fuera de balance < 25% del total de activos; suma de portafolio de tesorería (activo y pasivo) < 5% del total de activos; suma de “goodwill” y otros activos intangibles < 2% del total de activos.
- Bajos ingresos: Los ingresos familiares de sus miembros son inferiores al 80% de todos los asalariados del país.

### En Estados Unidos:

- ❖ Los requisitos de solvencia, capital mínimo y planificación de capital varían dependiendo de la categoría regulatoria. Los límites de concentración de crédito y reglas de gobernanza aplican en igualdad de condiciones para todas las UC.
- ❖ Las UC de bajos ingresos no están sujetas a los límites máximos de créditos a personas jurídicas que si le aplican a las demás; son elegibles para acceder a garantías y líneas de financiación para desarrollo comunitario; pueden recibir depósitos de terceros no asociados; y pueden ofrecer cuentas de capital



## Reino Unido

Reino Unido ha venido explorando alternativas de simplificación normativa para las entidades más pequeñas que, en todo caso, mantenga su estabilidad y resiliencia.

Este país busca es contar con un marco regulatorio segmentado, en el que los requerimientos se expanden y vuelven más sofisticados a medida que el tamaño y la complejidad de las entidades aumenta.

En este sentido, el marco simplificado aplicaría únicamente a entidades que no sean sistémicas u internacionalmente activas. Este marco simplificado cumplirá con los “*Core Principles for Effective Banking Supervision*” de Basilea, pero será más simple que los requisitos establecidos en los estándares de Basilea.

Entre las variables que permitirán identificar las entidades objeto del nuevo esquema incluyen: tamaño, actividades y exposición a riesgo.

Elaborado por: Daniel Quintero Castro - Derenis López Meza	Aprobado por: Liliana Walteros Quiroga
Cargo: Asesores	Cargo: Subdirectora de Regulación Prudencial (encargada)
Firma:  	Firma: 