

The cover features a large orange square in the top left and a tall green vertical bar on the left side. The text is arranged in a bold, sans-serif font, with the letters 'C' and 'E' being significantly larger than the other words.

**Cuadernos
Cooperativos
y de**

**Economía
Social**

Costos de Agencia y la Crisis
de Cooperativas Financieras
de Colombia

Klaus P. Fischer
Martín Desrochers

Núm. 18

Junio de 2006

**Costos de Agencia y la Crisis
de Cooperativas Financieras
de Colombia**



COMISIÓN DE FOMENTO COOPERATIVO
Y DE ECONOMÍA SOCIAL

Cuadernos Cooperativos y de Economía Social

Costos de Agencia y la Crisis
de Cooperativas Financieras
de Colombia

•
Klaus P Fischer
Martín Desrochers

Núm. 18
Junio de 2006

Presentación

La crisis sistémica que afectó al sector cooperativo de ahorro y préstamo de Colombia durante los años 1997 y 1998 lo hizo retroceder por lo menos una década. En escasos 24 meses la participación de las cooperativas de ahorro y préstamo y de los grandes bancos cooperativos en los activos financieros de Colombia pasó del 7 al 2%, pulverizando de un sólo golpe los ahorros de más de medio millón de personas y el empleo de cerca de tres mil empleados.

No obstante, Colombia de ningún modo es un caso aislado. Argentina en 1990 y Perú en 1992 atravesaron por crisis similares que deterioraron significativamente la presencia e imagen del cooperativismo de ahorro y préstamo en los mercados financieros de dichos países.

En México también tuvimos una crisis parcial del sector cooperativo de ahorro y préstamo, pero, a diferencia de las crisis de los países sudamericanos anteriormente señaladas, no se trató ni de una crisis sistémica ni tampoco de un fenómeno generalizado, es decir, la crisis de las cajas populares en México no obedeció a su pérdida de competitividad en el mercado, ni se expresó en una corrida masiva de ahorradores, sino que fue producto de las grandes lagunas e inconsistencias del marco regulatorio existente en el país.

De esta suerte, más que la falta de eficiencia empresarial, la crisis obedeció a razones vinculadas al abuso, la corrupción y la deshonestidad, por una parte y, por la otra, a la falta de supervisión y vigilancia por parte de

las autoridades competentes. Ello explica que la crisis se ubicara exclusivamente en 25 pseudo cooperativas cuya membresía no superaba los 150 000 socios, y que eran manejadas como un negocio personal por el tristemente célebre José Cirilo Ocampo Verdugo, quien desde 1999 se encuentra detenido en Reclusorio Sur de la ciudad de México acusado de fraude y operaciones con recursos de procedencia ilícita, acusaciones, particularmente esta última, que, a la fecha, no han podido ser demostradas fehacientemente.

Pero más allá de las diferencias de profundidad y amplitud de las crisis financieras de las cooperativas de ahorro y préstamo sudamericanas y mexicanas, quizá lo más interesante a comentar en esta breve presentación del folleto número 18 de la Colección Cuadernos Cooperativos y de Economía Social, y justamente a la luz de las tesis brillantemente expuestas por Klaus P. Fischer y Martín Desrochers, investigadores de la Universidad Laval de Canadá en el ensayo que hoy se publica, se destaquen dos aspectos fundamentales:

En primer lugar, contrastar las soluciones legislativas diversas adoptadas en algunos países sudamericanos, particularmente Bolivia, Perú y Colombia, y la solución legislativa mexicana.

En segundo lugar, alertar respecto a la amenaza latente derivada del mantenimiento a toda costa de la actual rigidez que, desde 2001, con la promulgación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP), caracteriza al marco regulatorio del sector cooperativo de ahorro y préstamo en nuestro país, con lo cual, de manera consciente o inconsciente, se abona al posible desenlace de una crisis sistémica y generalizada del sector cooperativo de ahorro y préstamo en México de magnitudes impredecibles.

En relación al primer aspecto, los parlamentos andinos parecen haber reconocido que debido a los efectos del modelo de desarrollo atomizado

que caracterizó el surgimiento y expansión de las cooperativas de ahorro y préstamo en América Latina, en términos generales, dicho sector no ha estado ni está preparado para participar abiertamente en un mercado altamente especulativo y competitivo.

En este sentido, el hecho de que las cooperativas de menor tamaño y más enraizadas en sus comunidades hayan tenido mayor capacidad de resistencia a los efectos de la crisis, induce a confirmar dicha hipótesis. En tal virtud, se ha optado por crear un marco regulatorio flexible en que las cooperativas de ahorro y préstamo, de acuerdo con sus propias estrategias empresariales, puedan tener una mayor o menor participación en la competencia por los mercados financieros, creándose, al efecto, dos modalidades de cooperativas de ahorro y préstamo: las de vínculo cerrado y exclusivo y las de vínculo abierto o no restringido, sujetas cada una de estas figuras a una regulación, supervisión y fomento claramente diferenciadas, con lo cual se reconoce la diversidad de condiciones en las que las cooperativas desenvuelven sus actividades empresariales y asociativas.

En México, la apuesta frente a la crisis fue la imposición de una Ley única y absoluta, la citada LACP, la cual se caracteriza por contener disposiciones excesivamente restrictivas y estar animada por un espíritu eminentemente mercantil y bancario.

Adicionalmente, las reglas prudenciales de la LACP inducen a que, en aras de la gobernabilidad y la competitividad, se reduzca el peso específico de la asamblea general y otras formas de consulta y decisión colectiva. Asimismo, el crecimiento desmedido de la cooperativa la desarraiga de su base comunitaria y disminuye el vínculo cooperativo de los socios a su mínima expresión, tendencia que se refuerza con el uso masivo de tarjetas de débito y crédito, haciendo más impersonal la atención a las necesidades de los socios.

Con éstas y otras medidas se genera un doble efecto negativo: por una parte, se reducen los espacios de participación de los socios en la gestión de una empresa que se supone es de su propiedad, la cual pasa a ser dirigida en su nombre por una élite tecnocrática y financiera y, por la otra, se concentra en pocas manos un enorme poder de decisión, lo cual incide en un aumento significativo de los costos de agencia, causa principal que, como señalan los autores del ensayo que hoy publicamos, detonó la crisis del sector cooperativo de ahorro y préstamo de Colombia.

Para concluir, quisiera recordar que para que la lectura de un texto determinado se considere provechoso, las ideas, propuestas y planteamientos contenidos en el mismo deben reflejarse en la práctica, ya sea mediante la adopción de nuevos criterios de análisis crítico de la realidad o a través del mejoramiento de las prácticas de gestión empresarial. Por ello, estamos seguros que la lectura y discusión colectiva de este material aportará importantes elementos de análisis y reflexión que esperamos contribuyan a aportar luz en el actual debate relativo al marco regulatorio de las cooperativas de ahorro y préstamo en nuestro país, máxime cuando lo que está en juego es ni más ni menos que el futuro del movimiento cooperativo mexicano.

Atentamente

Dip. Israel Tentory García

INTEGRANTE DE LA COMISIÓN DE
FOMENTO COOPERATIVO Y ECONOMÍA SOCIAL

Contenido

Presentación	5
I. Introducción	11
II. Planteamiento del problema.....	13
III. El caso colombiano: Un caso de crisis causada por costos de agencia.	25
IV. Argumentos para la redacción de normas constitucionales y reglamentación de CAC.....	35
V. Conclusiones y recomendaciones.....	55
Anexo: Modelos de sistemas de CAC.....	59
Bibliografía.....	65

Costos de Agencia y la Crisis de Cooperativas Financieras de Colombia

*Klaus P. Fischer
Martín Desrochers¹*

I. Introducción

Entre 1997 Y 1998, cerca de 27 Cooperativas de Ahorro y Crédito -CAC- y dos de los bancos cooperativos se encontraban intervenidos, liquidados o en proceso de reestructuración debido a problemas de liquidez combinados con profundos problemas de solvencia. Paralelamente, la Superintendencia Bancaria de Colombia se ha visto obligada a intervenir algunas cooperativas que han pasado a su supervisión.

Para julio de 1998, si se tiene en cuenta sólo los datos de las cuarenta cooperativas más grandes (sobre un total estimado de 800 cooperativas que realizan actividad financiera), la crisis que causó la intervención de 11

¹ Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin) Colombia, y Centre de recherche en économie financière appliquées (Crefa) Université Laval, Québec, Canada. Las opiniones expresadas en este artículo son propias de los autores y de ningún modo reflejan la posición oficial del Fogafin. También deseamos expresar nuestro reconocimiento a personal de la Confederación de Cooperativas de Colombia (Confacoop) y en especial a Sr. Guillermo Tenorio Castro, Director Ejecutivo, cuyo apoyo fue esencial en la obtención, procesamiento y montaje de las bases de datos utilizadas en los estudios.

entidades (sobre un total de 27 cooperativas intervenidas) afectó los ahorros de 411,000 personas (aproximadamente un cuarto de los ahorradores en las cuarenta cooperativas reportadas) y de 2,200 empleados (cerca de un cuarto de los empleados en las cuarenta cooperativas). Esta situación presentaba un alto potencial para deteriorarse de manera acelerada en los siguientes meses, corriendo el riesgo de afectar unos 310,000 ahorradores y 2,400 empleados adicionales asociados a entidades consideradas de "riesgo extremo" y "riesgo mayor", llegando a un total de 720,000 ahorradores (aproximadamente el 42% de los asociados a las cuarenta cooperativas) y 4,650 empleados (cerca del 50% del empleo en las cuarenta cooperativas).

Si estas cifras se extrapolan de una manera simple a los 2.5 millones de miembros que se estima están asociados a cooperativas de crédito y financieras, los ahorradores afectados sumarían 800,000 con riesgo de extenderse a cerca de un millón de ahorradores. Estas cifras también ignoran el efecto en términos del desempleo en términos de la pequeña y mediana empresa (PYME) que resulta del colapso del crédito a este sector por parte de las cooperativas. Con justeza se la ha llamado «la crisis financiera de los pobres» en contraste con la crisis de 1982-1985 que afectó sobre todo a la clientela del sistema bancario, generalmente más pudiente. Si bien es deseable que la mayor parte del problema esté ya superado, nadie lo sabe con certeza. Ante estos acontecimientos cabe plantearse dos preguntas: ¿cuáles pueden ser las causas posibles de una crisis de esta envergadura? y, ¿qué concretamente ha causado la crisis en el caso de Colombia? Intentaremos dar respuesta a ambas preguntas.

II. Planteamiento del problema

¿Qué puede ir mal en una cooperativa financiera?

Obviamente, hay muchos factores que pueden contribuir a la insolvencia de una entidad financiera cooperativa o capitalista. Sin embargo, hay un aspecto particular que deseamos enfatizar en este documento. Posiblemente, en el contexto colombiano, ante esta pregunta muchos dedos apuntarán al gobierno. Una política de colocación de fondos contradictoria y cambiante, una supervisión debilitada e ineficaz son dos de las causas más frecuentemente aducidas. Si bien es cierto que los vaivenes de la política de colocación de fondos del gobierno puede haber contribuido a debilitar el sistema y por ende haber desencadenado alguna que otra insolvencia, sería una exageración responsabilizar al gobierno de la falla de las 27 entidades hasta ahora intervenidas (a agosto de 1998).

En todo caso, estos son factores externos, y marchas y contramarchas en el movimiento de fondos del gobierno e ineficacia en la supervisión o no, existe una gran mayoría de CAC que, tal vez con alguna dificultad, están enfrentando la crisis con éxito. Entonces, ¿cuál es la diferencia entre las que cayeron y las que siguen de pie? Si bien podemos estar de acuerdo que el gobierno no fue una gran ayuda para la prosperidad de las CAC, buscaremos la respuesta a esta última pregunta: las diferencias entre las cooperativas solventes e insolventes

Adelantándonos para dar un esbozo de respuesta a la pregunta que acabamos de formular, podemos afirmar con un grado considerable de certeza que el factor determinante (si bien no el único) para distinguir a las

CAC solventes e insolventes es si los administradores han abusado o no de los fondos confiados a ellos por los miembros. Llamamos a esto «costo de agencia» porque representa el costo a los miembros de designar un «agente» que se haga cargo del manejo de los fondos confiados. Pero, antes de presentar los resultados empíricos presentaremos un esbozo de teoría del gobierno de la cooperativa financiera.² Este paso nos permitirá poner las ideas en contexto, identificar cuáles son las posibles causas internas de insolvencia, por qué costo de agencia es uno de los posibles candidatos y cuáles otros lo pueden ser.

Los grupos de intereses:

En una CAC podemos identificar tres grupos de participantes que aunque esgriman conjuntamente los principios ideológicos del cooperativismo, tienen pocos intereses en común y muchos en divergencia. Estos tres grupos son:

- Los acreedores netos, AN
- Los deudores netos, DN
- Los administradores

Obviamente existen otros grupos de intereses, tales como los empleados de la cooperativa. Sin embargo, estos grupos son de menos interés en nuestro análisis y en todo caso juegan un papel menor como factores de poder en el gobierno de las cooperativas. Un *acreedor neto* es un miembro de una cooperativa cuyos aportes a la misma exceden los créditos que éste ha obtenido de ella. Para un *deudor neto* es exactamente lo contrario. Es concebible que una CAC consista exclusivamente de miembros deudo-

² Los detalles completos de esta especificación teórica se encuentran en Fischer (1988). También disponible en Internet en la dirección http://papers.ssrn.com/paper.cfm?abstract_id=73890

res netos, con resultados que pueden ser catastróficos, en términos de pérdida de disciplina en el manejo de la CAC. Este sería el caso de una cooperativa que ha obtenido un financiamiento importante de fuentes diferentes a miembros, tales como el gobierno, los bancos de desarrollo nacionales -como el Instituto de Fomento Industrial- o de bancos de desarrollo de carácter multilateral-como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial-.

Si bien este tema de las CAC con todos -o casi todos- deudores netos es de suma importancia para la solvencia de las cooperativas, no nos detendremos a tratarlo aquí.

La importancia de la existencia de estos grupos de Intereses es que uno de ellos o combinaciones de ellos pueden dominar la estructura de gobierno de la cooperativa. Este dominio se traducirá en políticas gerenciales de la CAC con resultados muy dispares dependiendo de cuál de los tres grupos juega el papel de liderazgo de la cooperativa. Esto significa que es posible encontrar políticas gerenciales mucho más dispares dentro del sistema de CAC que dentro del sistema de banco de acciones. En un banco de acciones el accionista (el contribuyente neto de capital) controla efectivamente la entidad financiera. Sólo en el caso de las entidades de propiedad atomizada, los administradores juegan un papel que puede aproximarse al de los administradores de una cooperativa. Bajo ningún concepto, en un banco de acciones encontraremos una situación en la que deudores netos dominan el gobierno de la entidad.

Las políticas gerenciales de la CAC

Las políticas gerenciales de las CAC dependen entonces de cuál de estos grupos de Interés domina las juntas y consejos de la cooperativa. Si estas juntas están dominadas por ahorradores netos, tendremos una CAC con

administradores cuyas políticas gerenciales serán conservadoras y prudentes. Las políticas gerenciales de estas entidades pueden ser descritas entonces como:

- Maximizar el rendimiento al acreedor
- Dar mucho más peso a las garantías (de otros miembros o reales)
- Estar mucho más sensitivas al riesgo y posiblemente "prudentes"
- Estar probablemente interesadas en incrementar su capital por medio de retenciones de los "excedentes de operación".

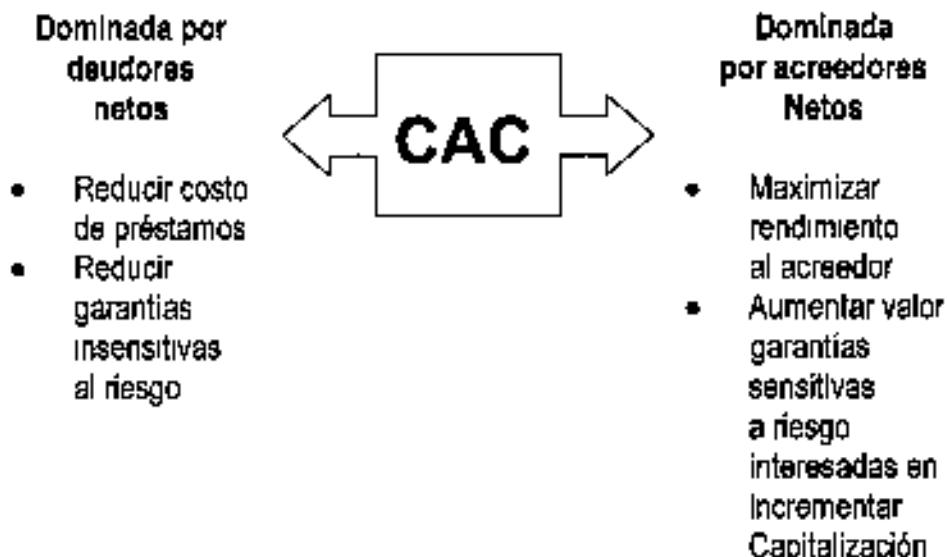
En su conjunto, podremos calificar la política gerencial de una cooperativa controlada por acreedores netos, como una organización de un nivel relativamente alto de aversión al riesgo y de un bajo riesgo de insolvencia. En cambio, en una CAC dominada por deudores netos los objetivos dominantes serán:

- Reducir el costo de financiamiento a sus miembros
- Reducir el valor de garantías exigidas cuando se otorgan créditos
- Ser relativamente menos sensibles al riesgo de su cartera de crédito

Es fuertemente probable que una CAC, en esta situación, ejecute una política de créditos liberales con sistemas de recolección debilitados y, en consecuencia, con un riesgo de insolvencia considerablemente mayor que en una cooperativa controlada por acreedores netos. Un dominio absoluto de acreedores netos en la CAC no es necesariamente deseable. La CAC se comportará posiblemente de una manera muy similar a un banco de acciones y tendrá una política de crédito altamente restrictiva. Esta situación puede desvirtuar una de las ventajas principales de las cooperativas como intermediarias que operan bajo las reglas del mercado, idóneas para la pequeña y mediana empresa y el crédito rural y campesino

Este esquema de objetivos está representado en la figura 1:

Figura 1: Intereses dominantes en una CAC



Una pregunta que parece obvia es, "¿y dónde están los principios solidarios?". La respuesta es, sí, están presentes, pero en otro concepto que en la jerga cooperativa se la ha llamado el "vínculo" y en algunos principios de operación a los cuales debe ajustarse toda cooperativa. Principios solidarios o no, negar la existencia de estas posibles políticas gerenciales basadas en el dominio de uno u otro grupo de interés es simplemente enterrar la cabeza en la arena.

Una complicación importante: los administradores.

Cualquier agente del mercado medianamente informado sabe que los administradores, aunque representen los intereses de otros, tienen su agenda de intereses propios. Los administradores raramente son dóciles

ejecutores de las políticas decididas por las juntas directivas o miembros de las CAC (los "principales"). En esto las CAC no son una excepción. Un problema muy parecido se presenta cada vez que existe una relación principal-agente, y en particular en la empresa de propiedad atomizada. Cuando estos intereses están en conflicto con los de los miembros a quienes representan, hablamos de "costos de agencia".

¿Qué es "costo de agencia"? Entiéndase bien, esta no es una manera velada de describir corrupción, es un concepto muy distinto. La corrupción es una actividad criminal, el costo de agencia no lo es, aunque represente un costo a la sociedad. Creo que no hace falta que definamos corrupción. Podemos entender como costo de agencia a todos aquellos gastos o inversiones no productivos que realizan los representantes (agentes, en nuestro caso los administradores) de un participante del mercado (en nuestro caso los miembros de cooperativas) que tiende a beneficiar al primero a desmedro del segundo.

La presencia de los administradores complica el panorama en el sector cooperativo. ¿Cómo se manifiesta la presencia de un administrador en una CAC? Pues bien, vía coaliciones. Ya sea con deudores netos o acreedores netos. Consideremos la segunda como menos probable -en todo caso menos peligrosa- y pasemos a analizar la primera coalición, la de administradores/deudores netos. Esta puede resultar de una junta directiva dominada por deudores netos que necesita un administrador dispuesto a ejecutar políticas gerenciales que responda a sus criterios. Alternativamente, puede resultar de un administrador dominante -un caudillo- que es capaz de influenciar la formación de una junta que sirva a sus objetivos. Aún cuando no fuera ninguno de los dos casos, a menos que existan restricciones importantes al acceso al crédito por parte de administradores, éstos rápidamente pueden convertirse en deudores netos de la CAC que administran, consolidándose así la coalición administradores / deudores netos.

La situación se torna entonces definitivamente peligrosa cuando la CAC está controlada por una coalición de administradores / deudores netos. Una cooperativa de estas características posiblemente presente políticas gerenciales y crediticias aún menos prudentes.³ Una cooperativa además tenderá a operar con altos costos de agencia, abrumando la estructura de costos de operación, altos costos de nómina y uso de los fondos de los miembros en proyectos diversos a la asignación de créditos. Posiblemente estas inversiones consistan en inmuebles superfluos y en otros proyectos de inversión de beneficio dudoso para los miembros, pero que tienden a mejorar la «imagen corporativa» de la entidad y la de sus administradores. No debe excluirse la posibilidad de instalaciones deportivas incluyendo una «canchita de golf» o caballerizas. El lector pensará que estamos yéndonos por la tangente, sin embargo, estos ejemplos aparentemente irónicos son extraídos de la reciente experiencia colombiana. Sin duda, algunas de estas inversiones generan un beneficio tangible a los miembros y a la comunidad que la CAC sirve. Sin embargo, bajo las circunstancias es útil ser pesimista. En la figura 2 esquematizamos estas ideas:

Figura 2: Los tipos dominantes de CAC



³ Podemos citar el caso extremo de una CAC recientemente declarada insolvente e intervenida en la cual el presidente de la entidad era también el propietario de una compañía de recolección a la cual la cooperativa le pasaba a tarea de perseguir a los deudores morosos. Es difícil no preguntarse acerca de la selectividad con la cual esta tarea de recolección de deudas era realizada por esta compañía -recolectora.

Una vez que la coalición se ha establecido a las políticas gerenciales de alto riesgo de una CAC dominada por deudores netos, podemos agregarle las siguientes tendencias:

- Propensión a incrementar gastos administrativos,
- Propensión a realizar otras inversiones como créditos a sus miembros, muchas de ellas con productividad dudosa (al menos en términos de beneficios a sus miembros),
- Propensión a realizar gastos e inversiones que tiendan a mejorar la "imagen corporativa" de la entidad, independientemente del valor que esta imagen tenga para los miembros.

Tal vez el panorama suene familiar. En efecto, tenemos evidencias que un grupo importante de CAC -particularmente las intervenidas- se ajusta a este modelo. Esto constituye, sin duda, un problema para el cooperativismo financiero en Colombia.

Kane y Hendershott (1996), en un estudio del sistema cooperativo de los Estados Unidos, argumentan con razón que un administrador (sea éste de una CAC o de cualquier otra entidad financiera) tiene un interés profesional de limitar el riesgo de insolvencia de la entidad que dirige. Para que éste tenga incentivos a asumir riesgos más elevados es necesario que participe de alguna manera en los beneficios residuales de esta estrategia. Por esta razón, bajo circunstancias normales no debería esperarse que los administradores tiendan a aumentar el riesgo asumido por la entidad. Sin embargo, como ya indicáramos anteriormente, si estos administradores son parte de una coalición administrador /deudores netos, o los administradores mismos son deudores netos, éstos participan en los beneficios residuales de una estrategia laxa hacia los deudores. Entonces, es de esperar que estas entidades manejen carteras de altos niveles de riesgo y estén sujetas a excesos de costos de agencia, haciéndolas particularmente vulnerables a problemas de solvencia.

¿Cómo se llega a uno de estos "tipos dominantes" de CAC?

De cuál de estos intereses en la práctica, domine en la cooperativa depende de la composición de los órganos de control, de la filosofía de los estatutos y de las regulaciones vigentes. Si bien el largo brazo del regulador puede tener influencia en la composición de las juntas directivas y por ende sobre la política gerencial, la verdadera batalla de intereses se libra en el seno de la institución. Si los estatutos limitan severamente el acceso de deudores netos a las juntas (directivas y de vigilancia) o si por el simple proceso democrático estas juntas están dominadas por ahorradores netos, esto se reflejará en la selección de los administradores y en las políticas gerenciales de la entidad. Por el contrario, un control de las juntas por parte de deudores netos resultará en la elección de administradores que reflejen los intereses de este grupo. Si las juntas están controladas por deudores netos en coalición con los administradores (sean estos o no deudores netos), las políticas gerenciales estarán de acuerdo con los intereses de estos dos grupos.

Según cuál de estos grupos o combinación de grupos domine en la cooperativa, dependen fundamentalmente sus costos de operación, la política de créditos y los riesgos de cartera que asuma. Supongamos (muy idealmente) que todo el mundo es honesto o que las prácticas corruptas son eficientemente controladas por el Estado. Que la corrupción es un costo que puede pesar de forma agobiada sobre los hombros de los miembros, no requiere mucho debate. En ausencia de regulaciones que limitan estrictamente el acceso en la CAC al crédito a sus administradores (que es el caso de Colombia), la combinación administradores/ deudores netos es mucho más probable que la combinación administradores/ ahorradores netos. Los detalles de cómo una de estas formas dominantes de CAC se establece, dependen de un conjunto complejo de factores. Podemos mencionar algunos que ciertamente influenciarán el tipo de cooperativa. Podemos resaltar dos:

- La filosofía dominante en los estatutos de la entidad. En particular si en los mismos se han fijado restricciones para la participación de deudores netos y administradores en las juntas o con respecto a los derechos de los miembros de la junta, como por ejemplo su acceso al crédito de la CAC.
- Igualmente es de importancia si existen restricciones sobre acceso al crédito por parte de los administradores de más alto rango y de sus familiares.

En una serie de países en Latinoamérica, tanto como en los otros continentes, existen regulaciones (impuestas por las entidades supervisoras) y mecanismos de autocontrol (implementadas por federaciones de cooperativas) explícitos que tienden a limitar la posibilidad de formación de estas coaliciones administradores/ deudores netos. La regulación colombiana carece totalmente de este tipo de restricciones. Aún en los casos que existan restricciones impuestas por los estatutos y de qué grupo de intereses domine en la junta, se afectarán las políticas gerenciales de la CAC. En cooperativas con juntas dominadas por deudores netos habrá una tendencia a que predominen las políticas gerenciales de alto riesgo.

¿Un problema estructural?

¿Qué conclusiones útiles podemos extraer del análisis presentado anteriormente? La primera es que las entidades controladas por deudores netos son más proclives a enfrentar problemas de insolvencia. Por lo tanto, si los problemas con la cartera de crédito (medidos por medio de varias razones financieras indicadoras de calidad de cartera) son la principal fuente de la insolvencia esto se puede deber a que las entidades que entraron en crisis son, probablemente, CAC donde los órganos de control están dominados por deudores netos. Esta situación podría estar complicada por situaciones coyunturales como resultado de las cuales las carte-

ras morosas de las entidades de crédito aumentan y disminuyen con el ciclo económico. Del espectro total de cooperativas, algunas necesariamente sufrirán. Si el problema es suficientemente serio podríamos hablar de una debilidad estructural del sistema colombiano de CAC.

La segunda es que en cooperativas controladas por coaliciones administradores/ deudores netos, problemas de cartera morosa pueden estar complicados por costos de agencia. Si los costos de agencia (medidos a través de varias razones financieras indicadoras de costos de agencia) son la causa principal de insolvencia, posiblemente combinado con problemas de calidad de cartera de crédito, tendríamos un fuerte indicador que la estructura de control de las CAC insolventes está bajo el poder de una coalición administradores/ deudores netos.

Si bien, como hemos visto, la cartera morosa puede estar influenciada por los ciclos económicos, no existe ninguna razón para pensar que los costos de agencia son cíclicos también. La insolvencia debida a los costos de agencia no es un problema coyuntural. Más bien es un indicador de un problema estructural en la regulación y en la filosofía bajo la que se ha desarrollado el movimiento cooperativo financiero en Colombia, que ha permitido que más de medio millón de ahorradores pequeños hayan confiado sus ahorros a entidades dominadas por algún tipo de coalición administradores/ deudores netos, una situación poco favorable para la seguridad de los miembros ahorradores.⁴ Podemos aventurarnos a la conclusión que, (muy posiblemente), una condición necesaria para el futuro desarrollo del movimiento de CAC en Colombia, es que estos problemas estructurales sean resueltos.

⁴ Existe otra explicación posible que no ha sido presentada por razones de espacio y que ha sido descartada como determinante principal de la crisis. Como ya indicáramos en CAC financiadas fuertemente con pasivos externos (por ejemplo créditos de la banca de desarrollo nacional o internacional) prácticamente todos los miembros son deudores netos. Esta situación tiende a debilitar la disciplina en la colocación de crédito a sus miembros y en cartera morosa importantes. Si bien no se excluye que este pueda ser un factor contribuyente los datos sugieren que no es el factor determinante.

III. El caso colombiano: Un caso de crisis causada por costos de agencia

El propósito de esta sección es presentar los resultados de un análisis empírico destinado explícitamente a verificar las hipótesis derivadas de nuestro análisis teórico. En caso de confirmar con datos estadísticos la validez de estas hipótesis, tendremos argumentos considerablemente más contundentes para apoyar las propuestas de reglamentación destinadas a controlar estos conflictos. Si bien es cierto que sería preferible basar nuestro análisis empírico sobre una muestra cubriendo varios países, la ausencia de bases de datos financieros sobre CAC, para la región, hace que sea esta una tarea imposible para un investigador privado.⁵ Por esta razón hemos limitado nuestro estudio al caso de Colombia, un país que, por la reciente crisis en el sector (lamentablemente, aún en plan de evolución) de CAC, representa un excelente caso de estudio.

Colombia es un país en el que el tipo de reglamentación destinada a controlar el dominio de los cuerpos de gobierno por parte de DN o coaliciones de ADN no existe. A mediados de 1997 se ha desencadenado en este país una crisis de dimensiones catastróficas del sector de CAC que ya ha conducido a la intervención de más de 40 entidades (incluyendo la segunda más grande CAC

⁵ Sin duda alguna, extender este tipo de estudios para la región sería un objetivo con considerable valor e implicación para el desarrollo de una política regulatoria eficaz en la región. Probablemente un esfuerzo hacia cuyo suceso el BID y COLCAC podrían hacer contribuciones importantes en términos de apoyo institucional, coordinación y fondos.

del país y varias entidades con cincuenta mil o más miembros) afectando a más de medio millón de ahorradores/miembros. Los estudios realizados por estos investigadores con relación a la crisis, arrojan resultados que apoyan sin ambigüedad y con un significado estadístico sorprendente las principales proposiciones articuladas en el modelo anterior. Primero resumiremos los resultados más destacados y después pasaremos a analizarlos con algún detalle.

Con respecto a costos de agencia:

Los indicadores de costo de agencia juegan el papel decisivo en explicar la insolvencia de entidades durante el período 1997-1998.

Existe una relación negativa entre costos de agencia y la fortaleza de la cooperativa medida por su base patrimonial más débil y un manejo de liquidez mayor riesgo. Sin embargo, constatamos una relación negativa entre costos de agencia y morosidad en la cartera de crédito

Con respecto al azar moral:

Cooperativas controladas por DN muestran balances con una base patrimonial debilitada y una cartera de créditos de calidad inferior (medida por morosidad y provisiones):

Reiteramos que el grado en que los datos sobre el sistema de CAC colombiano tienden a dar apoyo a las conclusiones teóricas, es sorprendente. Cabe poca duda que al menos una porción importante del esfuerzo de reglamentación al que deben abocarse las autoridades regionales y el movimiento cooperativo debe estar destinado a controlar estos conflictos. No es este el lugar para hacer una presentación detallada de la metodología estadística (y algunos de estos resultados son preliminares), sin embargo, vale anotar que para llegar a las tres conclusiones indicadas arriba seguimos el siguiente procedimiento:⁶

* Los detalles completos de este análisis se encuentran en Desrochers y Fischer (8)

1. Utilizando un modelo estadístico de azar o de sobrevivencia, particularmente útil para el análisis de datos de poblaciones en las cuales algunos individuos se consideran "enfermos" o "muertos" y otros "sanos", buscamos entre 56 razones financieras y otras variables candidatas aquellas que mejor explican la diferencia entre entidades solventes e insolventes. De las tres variables escogidas por el procedimiento de selección, dos (depósitos/cartera y gastos de personal/patrimonio) miden costos de agencia. La tercera variable es el margen de Intermediación. Esto significa que estadísticamente estas tres variables son los mejores indicadores para distinguir las cooperativas solventes de las insolventes. Los detalles de los resultados de la estimación del modelo de azar se presentan en la Tabla 1.

Tabla 1. Estimación del modelo de azar
Realizado sobre una muestra de CAC en Colombia

Probabilidad de quiebra	Logit	L -Logitico
P	ND	2.144**
Constante	6.314**	-0.926*
Depósitos/Cartera	2.305**	-1.624**
Margen financiera	-0.001	0.107
Gastos de pers./patrimonio	7.844*	-11.010**
Tiempo hasta quiebra	Linear (a)	L -Logitico
Constante	2.598**	2.797**
Cobertura de capt. vencida	-0.000	0.469
Aportes de miembros asociados (%)	-0.015	0.571
PIE (1 = bajo)	0.424**	7.451 *
Rendimiento sobre inversiones	2.076**	5.631
Depósitos / Cartera	-0.270**	-1.163**
Estadísticas de M-V	-18.140(b)	-26.280

Nota: este es un modelo de regresión lineal de M/Ca

(b): Se aplica la probabilidad de quiebra asociada

Fuente: Gascoches y Fischer, 1998

A fines de 1997, el Modelo de Alerta Temprana (MAT) se instaló en la Superintendencia Bancaria de Colombia y ha sido ejecutado regularmente

con datos adicionales que la entidad ha comenzado a recolectar. La última estimación del modelo basada en datos que van hasta julio de 1998, con nuevas entidades quebradas y datos más detallados, conforma esencialmente los resultados obtenidos en el estudio original. Si bien el modelo resultante es ligeramente más grande (cuatro en lugar de sólo tres variables explicativas han entrado a formar parte del modelo) las variables que miden costos de agencia continúan jugando un papel dominante en explicar insolvencias. Concretamente las variables seleccionadas por el modelo para estimar la probabilidad de insolvencia con una significación estadística de al menos 10% son:

- Depósitos / cartera
- Gastos fijos/ activos totales
- Margen de solvencia

Las dos primeras miden costos de agencia.

2. Para obtener una idea de las diferencias que existen entre las entidades sanas y no sanas con respecto a estas variables y otras relacionadas, comparamos estadísticamente las muestras por medio de una metodología llamada de Wilcoxon. Estas comparaciones, véase Tabla 2, fueron hechas para todas las 56 variables candidatas. Aquí sólo mostramos las de mayor interés

Nótese que hemos dividido las razones en cuatro grupos y siete medidas de costo de agencia. Entre ellas, seis son estadísticamente diferentes para cooperativas caldas y sanas, en exactamente el sentido que sería de esperar en presencia de costos de agencia significativos.⁷ De las tres va-

⁷ Cuando decimos "estadísticamente diferentes" queremos decir que basados en una prueba estadística tenemos una certeza de al menos 90%. El autor dirá que esas medidas bajo inspección, son diferentes, sin embargo, debido a la falta de certeza preferimos contentarnos con la afirmación que son comparables (o más bien, no son diferentes). Ese es el grado que se paga por el rigor estadístico.

riables usadas que miden la relación de vínculo dentro de la CAC, encontramos que dos medidas de vínculo son más fuertes (diferentes) entre las sanas que entre las caídas. En esencia este resultado sugiere que las entidades con un vínculo fuerte son más solventes. Esto podría estar relacionado también con costos de agencia.

En entidades con un vínculo fuerte, el nivel de participación de los miembros tiende a ser más intenso. A su vez esto implicará un nivel más elevado del control sobre los administradores. En otras palabras, es probable que exista una relación negativa entre el vínculo y los costos de agencia y por ende con la probabilidad de solvencia. Sobre cuatro medidas de tamaño de la cooperativa, dos indican que las más pequeñas son las más solventes. Finalmente, mirando las medidas de calidad de cartera, vemos que de cinco variables utilizadas, sólo dos son diferentes para las caídas y las sanas. ¿Qué es lo que nos dicen estas comparaciones? Que como vimos, el costo de agencia explica con gran precisión la razón de las insolvencias. Además, que las cooperativas más pequeñas, con una relación de vínculo más fuerte entre sus miembros, tienden a ser las más solventes o "sanas". Finalmente, la calidad de la cartera, si bien juega un papel, no parece ser el más importante. Este hecho no debe ser sorprendente al considerar que si bien los costos de agencia aparecen como los causantes principales de las insolvencias, existe una relación negativa entre costos de agencia y morosidad de cartera.

3. Con el objeto de comparar estos indicadores en el sector cooperativo con los otros sectores financieros, preparamos una tabla comparativa del margen financiero bruto (ingresos financieros menos egresos financieros) en porcentaje de los ingresos y su uso en diferentes rubros. Destacamos el hecho que, como porcentaje de ingresos, el sector cooperativo usa una proporción más alta de sus ingresos totales en gastos administrativos (36.3%) que cualquier otro tipo de entidad financiera. Ambos componentes incluidos bajo este rubro: personal y honorarios (19.4% de ingresos) y

costos indirectos (16.9 % de ingresos), exceden considerablemente los de cualquier otro tipo de entidad. Obviamente, este puede ser un fenómeno asociado con la actividad de la CAC sobre la que éstas tienen poco control debido al pequeño tamaño de las operaciones realizadas por las cooperativas. Queda entonces por establecer si este es un fenómeno de carácter universal o limitado a sistemas de cooperativas donde los conflictos de agencia no son controlados y por tanto están sujetos a altos costos de agencias, como es el caso de Colombia.

Tabla 2. Colombia: comparación de las medidas -metodología Wilcoxon- para una muestra de CACo 1995-1996

	Sin problemas		Problemas		Diferencia Promedio
	Medía	DS	Medía	DS	
Medidas de costos de agencia					
(Ingresos operacionales - Gastos operacionales) / Patrimonio total	0.072	0.135	-0.063	0.137	Distintos
Depósito total/ Cartera total	0.638	0.397	1.495	0.757	Distintos
(Activo total - Propiedades) / Pasivo total	1.671	1.050	1.045	0.132	Distintos
(Patrimonio total - Propiedades) / Pasivo total	0.674	1.046	0.045	0.133	Distintos
Gastos de personal/Activo total	0.043	0.021	0.043	0.017	Comparables
Gastos de personal/Patrimonio total	0.132	0.073	0.298	0.077	Distintos
Gastos financieros / Gastos totales	0.227	0.217	0.125	0.0907	Distintos

La tabla 2 continúa en la siguiente página →

Medidas de vínculo					
Cartera no asociados / Cartera total	0.0176	0.055	0.056	0.071	Distintos
Cartera asociados / Cartera total	0.982	0.056	0.943	0.072	Distintos
Aportes sociales / Depósitos asociados	2.95	18.246	0.536	0.569	Comparables
Medidas de tamaño					
Número de asociados	23564	49.437	31974	32037	Comparables
Log (Tamaño)	9.02	1.19	10.3	0.91	Distintos
Numero de oficinas	13.5	21.8	27.9	28.9	Distintos
Numero de empleados	151.3	240.4	222.5	215.1	Comparables

Fuente: Desrosiers y Fischer, 1998.

4. Cuando realizamos regresiones entre variables representativas de costo de agencia y un conjunto de variables "explicativas" encontramos una relación negativa entre costos de agencia y la fortaleza de la cooperativa medida por su base patrimonial y reservas de liquidez. Sin duda estas debilidades contribuyen a aumentar el riesgo de insolvencia al que están sujetas estas cooperativas de alto costo de agencia. En otras palabras, las cooperativas con costos de agencia más elevados son las que presentan una base patrimonial más débil y un manejo de liquidez de mayor riesgo. Por otro lado, también encontramos el resultado un poco peculiar, que existe una relación negativa entre costos de agencia y morosidad en la cartera de créditos.

5. Clasificamos a la muestra de cooperativas en dos categorías, cooperativas controladas por DN y cooperativas controladas por AN. Por falta de información detallada de la posición (como DN o AN) de los miembros de los consejos de administración de las cooperativas utilizamos un criterio

económico para hacer la clasificación. Este criterio está en la base de los modelos realizados por Smith et al Fisher.⁸

Clasificamos como I) Cooperativas controladas por DN: aquellas entidades en las que la diferencia entre la tasa pasiva de la entidad y la tasa pasiva promedio del sistema es negativa; II) Cooperativas controladas por AN, aquellas entidades en las que la diferencia entre la tasa activa de la entidad y la tasa activa promedio del sistema es positiva. Con esta clasificación en mano investigamos por medio de diferentes herramientas estadísticas las diferencias entre ambos tipos de cooperativas. El resultado central es que cooperativas controladas por DN muestran balances con una base patrimonial debilitada y una cartera de créditos de calidad inferior (medida por morosidad y provisiones).

En Desrochers y Fisher, la muestra usada por el estudio consiste de 87 CAC (solventes e insolventes) para el período 1995-1996.

Esas cooperativas representan más de 80% de los activos del sector. Utilizamos 54 razones y dos índices macroeconómicos regionales. La información contable proviene de la base de datos de la Confederación de Cooperativas -CONFECOOP- de Colombia. Las variables macroeconómicas fueron obtenidas del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE- de Colombia.

Una de las limitaciones de nuestro análisis reside en que desde su terminación, han seguido cayendo nuevas entidades. Esto implica que, entre las entidades que en nuestra muestra aparecen como "solventes" algunas ya no lo son. Si bien hubiera sido deseable que este no fuera el caso, no

⁸ El argumento central a la base de esta clasificación es el siguiente: cooperativas controladas por DN tienden a transferir los excedentes potenciales de la intermediación a los prestadores de la entidad. Las tasas pasivas son el instrumento central de esta transferencia. Cooperativas controladas por acreedores netos tienden a transferir los excedentes potenciales de la intermediación a los acreedores de la entidad, es decir, las tasas activas son el instrumento central de esta transferencia.

creemos que este hecho invalide los resultados, ya que en el peor de los casos este problema podría tener como consecuencia que las diferencias entre las características de las entidades solventes e insolventes sean menos evidentes. Si a pesar de ello los resultados obtenidos permiten distinguir ambos tipos de entidades, es altamente probable que las diferencias sean aún más marcadas en ausencia de este problema.⁹

Existe otra explicación posible que no ha sido presentada por razones de espacio y que ha sido descartada como el determinante principal de una crisis. Como ya indicáramos, en CAC financiadas fuertemente con pasivos externos (por ejemplo, créditos de la banca de desarrollo nacional o internacional), prácticamente todos los miembros son DN. Esta situación tiende a debilitar la disciplina en la colocación de crédito a sus miembros y en carteras morosas importantes. Si bien no se excluye que este pueda ser un factor contribuyente, los datos sugieren que no es el factor determinante.

Con estos resultados a la mano vale preguntarse: ¿Son estos resultados extrapolables al resto de Latinoamérica? La respuesta puede tomar dos formas. Estrictamente hablando, sería un riesgo afirmar que las variables que sirven para explicar insolvencias en Colombia también lo sean para otros países. Sin embargo, podemos mencionar al menos tres argumentos que sugieren que, a pesar de esa precaución un poco puritana, este no es un fenómeno particular en Colombia:

1. Una rápida comparación de lo que está sucediendo en Colombia y lo que sucedió, por ejemplo, en Perú y Ecuador hacia mediados de los noventa sugiere que existen muchas similitudes en los eventos y en las características de las entidades que quebraron en los tres países.

⁹ Sin embargo, sería técnicamente posible que existiera un cambio en las variables seleccionadas como las variables determinantes de la insolvencia. Este problema sólo podrá ser resuelto repitiendo el análisis una vez que las crisis haya sido superada definitivamente.

2. Colombia no parece ser un país en el que la reglamentación sea particularmente más permisiva que en el promedio de países latinoamericanos (excepciones a notar) al ejercicio del azar moral y los conflictos de agencia en el seno de cooperativas. Si las reglamentaciones en el resto de los países no están dirigidas explícitamente a controlar estos conflictos de intereses, es altamente probable que los mismos problemas, con variados grados de severidad, existan en otros países.
3. El estudio ya mencionado de Volker sobre el sistema cooperativo europeo, aunque carente de una metodología estadística que nos permita hacer comparaciones directas, sugiere que el problema no limita a Latinoamérica. Este hecho tampoco es sorprendente por las mismas razones aducidas en el punto anterior.

IV. Argumentos para la redacción de normas internacionales y reglamentación de CAC

Queda entonces claro que, en el caso de las CAC, existen dos fuentes de problema que pueden requerir potencialmente la atención de las autoridades reglamentarias. I) azar moral entre miembros AN y miembros DN; y II) Conflictos de agencia entre administradores y miembros. Sin embargo, el sólo hecho de que estos sean puntos de conflicto de potenciales intereses no implica que sea necesario introducir una reglamentación destinada a controlarlos. La naturaleza universal de los conflictos a partir la base de las relaciones entre las partes contratantes en un sistema bancario de tipo capitalista (en particular el conflicto de azar moral), ha conducido al desarrollo de un conjunto considerable de normas internacionales de reglamentación bancaria. Estas normas no sólo encuentran aceptación en un número cada vez más grande de países, sino que el proceso de creación de estas normas internacionales está siendo impulsado con cada vez más ímpetu

- La reglamentación del azar moral y los conflictos de agencia

Para obtener una perspectiva más clara de estos problemas tomaremos como referencia la práctica reglamentaria internacional de la banca, que para todo propósito práctico, esté dominada por entidades corporativas de tipo capitalista. Haremos referencia primero a la manera que el azar moral

y los conflictos de agencia se manifiestan en el banco capitalista para después hacer referencia a la respuesta en términos de reglamentación de los gobiernos. En cada caso haremos referencia a las enseñanzas que podremos extraer en términos de la reglamentación de conflictos equivalentes en la CAC.

- La necesidad de reglamentación preventiva del azar moral en la CAC

La existencia de azar moral entre los accionistas y los depositantes/ acreedores de una entidad bancaria capitalista ha sido ampliamente estudiada tanto en el ámbito teórico como empírico durante muchos años.¹⁰ En esencia, al azar moral surge de las características del contrato entre ambas partes. Es particularmente claro que una acción no es otra cosa que una opción de compra sobre el valor residual de la entidad al cierre del ejercicio. El accionista, con su posición sobre la opción de compra tiene derecho, al cierre del ejercicio, a "comprar" la entidad de los acreedores a su valor de ejercicio (el valor nominal de la deuda), si el valor de los activos excede este valor nominal, o entregársela a los acreedores (declarar la entidad insolvente) en caso contrario. Dado que el valor de cualquier opción está positivamente ligada al riesgo de los activos subyacentes, los accionistas están sujetos a asumir riesgos superiores a los que conviene a los acreedores. El carácter de bien público de los depósitos ha conducido a que el Estado vea conveniente proteger a los depositantes de estas formas de azar moral por medio de un conjunto de medidas de reglamentación que tienden a limitar la toma de riesgo por parte de los accionistas.¹¹

¹⁰ Para los lectores interesados los referimos a algunos estudios más recientes tales como los de Kane, Lindgren et al, Caberogyan et al, Kihaky et al, Wheelock et al, Brewer et al, Park, Thako, Fibod, y Kambhu.

¹¹ Es también un hecho conocido que entre las medidas introducidas por el Estado para proteger a los depositantes, con seguro de depósitos, como es aún más los problemas de azar moral. Si bien por medio de este seguro se transfiere el riesgo de pérdidas del depositante al asegurador, este mecanismo también tiende a incrementar los incentivos a ejercer azar moral a los que se están sujetos los accionistas.

Así por ejemplo, Campbell y Kracaw hacen referencia a cuatro argumentos que apoyan la intervención reglamentaria del Estado. Entre estos, los dos argumentos más importantes son: 1) Prevenir o limitar la expropiación de los depositantes por parte de los accionistas y 11) Monitorear la toma de riesgo. Estos tienen como propósito explícito limitar el azar moral y de este modo limitar la probabilidad de insolvencia de las entidades, el fin último de cualquier proceso de regulación

La respuesta de reglamentación destinada a controlar azar moral en una entidad bancaria capitalista ha sido el objeto de un debate internacional intenso y a un grado de normalización considerable. Utilizando como base una lista producida por Benston (1994:208) sobre área de reglamentación bancaria, objeto de coordinación internacional bajo el auspicio del Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria, las áreas que directa o indirectamente intentan controlar problemas de azar moral son:

- Seguridad y solvencia de bancos individuales
- Protección del depositante de origen nacional
- Protección del fondo de seguro de depósitos
- Preocupación internacional sobre la solvencia de entidades individuales

Un grado considerable de esfuerzo coordinado ha sido llevado a cabo por los bancos centrales y las entidades supervisoras de los sistemas bancarios de los países industrializados. Este esfuerzo, liderado por el Banco de Pagos Internacionales, ha conducido a la producción de un conjunto de normas o estándar internacionales de reglamentación.

El análisis que hemos realizado anteriormente sobre la naturaleza del gobierno de la CAC conduce a la conclusión que en ésta, tanto como en el banco capitalista, la presencia de azar moral (aunque de naturaleza distinta a la del banco capitalista) justifica un grado de preocupación parecido por parte del Estado con respecto al funcionamiento y toma de riesgo por

parte de las entidades. Es decir, el interés del público ahorrador justifica una respuesta de reglamentación fuerte por parte del Estado con el objeto de controlar el azar moral que puede presentarse en la CAC tanto como en el banco capitalista. Aún más, siendo un problema de naturaleza universal propio de naturaleza corporativa de la cooperativa (y por tanto independiente de regionalismos), sugiere que puede existir un beneficio importante en el uso de estándar de reglamentación comunes internacionalmente. En particular, el implementar normas o "gulas" internacionales en la reglamentación de CAC, puede conducir a economías considerables de escala en el desarrollo de estas normas, evitando la repetición de esfuerzos nacionales. Por otro lado, un hecho que diluye la urgencia de desarrollar e implantar estándares internacionales de reglamentación para las CAC es que éstas, al menos por el momento, difícilmente pueden considerarse como jugadoras significativas de la competencia internacional.

Por otra parte, cabe preguntarse si la respuesta de reglamentación, aunque fuerte en ambos casos, debe ser la misma para ambos tipos de entidades. En efecto, más adelante analizaremos si la respuesta de reglamentación debe ser distinta para ambos tipos de entidades. El simple hecho que la naturaleza del azar moral es diferente para ambos tipos de entidades sugiere que tal vez no debemos hacer una aplicación mecánica a las CAC de los estándares de reglamentación, así como los mecanismos de ejecución y supervisión usados para el sistema de banca privada

- Conflictos de agencia y su reglamentación

Una situación completamente distinta se presenta con respecto a la segunda fuente importante de inestabilidad en el sistema de CAC: los conflictos de agencia. Estos conflictos (y sus costos correspondientes) existen también en el sistema bancario tradicional, como en cualquier otro tipo de entidad de propiedad capitalista ya sea ésta del sector real o financiero. Sin embargo, prácticamente ninguna de las normas dictadas con el objeto

de reglamentar el sistema bancario tiene como objeto controlar este conflicto. Se ven al menos dos razones para esta omisión.

1. Los conflictos de agencia más importantes en un banco tocan solamente a los administradores y propietarios. En el banco tradicional el conflicto se presenta entre un agente privado (los administradores) y un principal que también es privado (el accionista). Además, si la capacidad de pagar o de ahorrar puede ser considerado un bien público, la posibilidad de detener acciones no lo es. El carácter privado de la pareja agente-principal justifica la ausencia de una respuesta reglamentaria significativa por parte del Estado.
2. La estructura de gobierno de la empresa capitalista provee mecanismos efectivos disponibles a los propietarios para que éstos puedan controlar eficazmente los costos de agencia, especialmente en el caso de propiedad concentrada (como es frecuentemente el caso de mercados emergentes). Si bien es cierto que elevados costos de agencia pueden contribuir a la insolvencia de una entidad bancaria, no parece ser un hecho de relevancia suficiente en la práctica como para que supervisores y legisladores vean necesaria la utilización de recursos públicos para su reglamentación/ supervisión.

Vemos entonces que existe una diferencia importante entre los conflictos de agencia que se presentan en el sector bancario capitalista y las CAC. Mientras que en el banco tradicional el conflicto se presenta entre un agente privado y un principal privado, en las CAC el conflicto se presenta entre un agente privado y un principal que es el público ahorrador. Si el carácter privado de la pareja agente-principal justifica la ausencia de una respuesta reglamentaria significativa por parte del Estado, el carácter público del principal en los costos de agencia que se presentan en la CAC, justifica una respuesta reglamentaria significativa (aunque diferente en naturaleza) de

intensidad parecida a la practicada para controlar los problemas de azar moral en el sistema bancario tradicional. Aun más, siendo un fenómeno universal asociado con la naturaleza de la estructura corporativa de la cooperativa (y por lo tanto independiente de regionalismos) parece recomendable el desarrollo de normas internacionales de reglamentación destinada a controlar estos tipos de conflictos en el seno de la CAC.

Es interesante notar que en los últimos años, las autoridades de reglamentación han comenzado a manifestar un grado de preocupación notable con respecto a un problema conexo: la estructura de control de riesgo de operaciones en una entidad bancaria. Precisamente en septiembre de este año el Comité de Basilea sobre supervisión bancaria publicó dos documentos que representan los primeros pasos firmes que este hace en dirección de la reglamentación de las estructuras de control del riesgo de operaciones (Basie Committee on Banking Supervisión, 1998)

La razón de esta preocupación reside en que varias de las quiebras o pérdidas más espectaculares de los últimos cinco años (ejemplo, Daiwa Securities, Baring Brothers, etc.) se deben a riesgos de operaciones. Se puede observar que el riesgo de operaciones es posiblemente lo más cercano, en el ámbito individual, de un empleado/ejecutivo bancario que podemos identificar con costos de agencias en un sentido institucional más general. Es posible entonces que los trabajos que sobre el tema se están haciendo en el seno del Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria puedan eventualmente ser útiles en el diseño de reglamentaciones para controlar costos de agencias en CAC.

- Mecanismos reglamentarios destinados a controlar azar moral y costos de agencia

El lector se preguntará en qué se distingue una reglamentación destinada a controlar azar moral de una destinada a controlar costos de agencia.

Como ya hemos tenido la oportunidad de anotar, la reglamentación destinada a controlar el azar moral tiene como objetivo principal limitar la toma de riesgo en la adquisición de activos y manejo de la cartera de activos y pasivos por parte de los accionistas. Típicamente, la reglamentación destinada a controlar el azar moral toma las formas siguientes.¹²

- Normas de capital mínimo
- Limitar la exposición a ciertas formas o niveles de riesgo.
- Limitar la concentración de activos permisibles (ausencia de diversificación).

Este tipo de reglamentación en nada contribuye a controlar costos de agencia. Por el otro lado, la reglamentación destinada a controlar costos de agencia tomaría más bien la forma de:

- Fortalecer el gobierno de la entidad y la capacidad de los propietarios de controlar las acciones de los agentes/ administradores.
- Limitar explícitamente la capacidad de montar estructuras corporativas complejas y de envergadura mayor.
- Limitar los incentivos a incurrir en excesivos costos de agencia.
- Tener un control directo de gastos de administración.

Nótese la similitud entre este tipo de controles y las medidas sugeridas por el Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria para controlar riesgos de operaciones en organizaciones bancarias en general (*Basle Committee on Banking Supervision 1998*). Obviamente la eficacia de las diferentes formas de reglamentación destinada a controlar costos de agencia puede variar considerablemente. Pero este es un problema diferente que no alcanzaremos a cubrir aquí. Sin embargo, un punto que sí debería comen-

¹² Otros mecanismos tales como la introducción de distintas formas de seguros y garantías (por ejemplo, seguro de depósitos) no tiende a controlar azar moral sino más bien su efecto sobre depósitos en caso de insolvencia.

zar a preocupamos seriamente dentro de este contexto es el siguiente: si la reglamentación destinada a controlar los efectos del riesgo moral alcanza ya un grado considerable de complejidad, ¿significa que tendremos que confrontar, en el caso de la CAC, un juego aún más complejo de reglamentaciones destinados a controlar a ambos en azar moral y los conflictos de agencia? Si esto fuera cierto tendríamos una tarea realmente difícil de realizar. Afortunadamente, como veremos, es posible atacar ambos problemas simultáneamente con una estructura reglamentaria probablemente más simple que la que hoy es necesaria para controlar el azar moral en bancos.

Reglamentación, autocontrol y la estructura organizacional del sistema de CAC

Debemos comenzar esta sección con dos llamados de atención:

1. Al abordar esta temática hacemos un salto metodológico importante. El análisis realizado hasta ahora estaba basado en un modelo microeconómico de la CAC que nos permitía hacer predicciones relativamente claras (frecuentemente con una base matemática) de los comportamientos de los participantes o el efecto que ciertos tipos de reglamentación podrían tener sobre este comportamiento. El tema que intentamos abordar ahora es uno en el cual intentamos modelar el comportamiento, no de una unidad cooperativa, sino de un sistema completo que cubre un número grande de unidades.
2. Tanto el análisis mismo como sus conclusiones son muy preliminares. El escaso tiempo disponible para preparar esta presentación así como las dificultades para obtener datos han sido dos escollos importantes que impidieron una articulación y documentación más satisfactoria de los argumentos aquí presentados. Nuevos datos podrían resultar en conclusiones diferentes a las articuladas aquí.

Lo que intentaremos hacer en esta sección es dar los pasos iniciales de un análisis detallado de las experiencias históricas de evolución de esquemas de organización del sistema nacional de CAC. El propósito del análisis es extraer de estas experiencias, conclusiones acerca de modelos que pueden ser utilizados de una manera normativa. La pregunta que intentamos responder es: ¿podemos, basados en las experiencias evolutivas de sistemas nacionales de CAC y en el análisis de sus propiedades, extraer elementos que sirvan para articular una filosofía coherente de reglamentación destinada a controlar los dos conflictos mayores de intereses (azar moral y costo de agencia) en un sistema de CAC cualquiera?

En este análisis haremos uso de herramientas mucho menos exactas que las utilizadas en la primera parte de este trabajo. Sin embargo, trataremos, a pesar de ello, de utilizar un método con una cierta validez científica. Una manera más simple y corta de abordar el tema, aunque carente de validez científica, sería el de presentar modelos de organización de sistemas de CAC y hacer afirmaciones basadas en argumentos más o menos subjetivos acerca de sus virtudes sin buscar sustento en la experiencia histórica. Sin embargo, aunque parezca más corto nos abstendremos de este enfoque a fin de poder hacer afirmaciones con mayor validez basados en la experiencia histórica.

El supuesto fundamental que hacemos al tomar este camino es que las formas existentes de organización de los sistemas de CAC (por ejemplo el "sistema alemán", el "sistema norteamericano") son internamente consistentes. Es decir, que estas formas en su estado "evolutivo" actual son el resultado de un proceso de estructuración histórica y que operan con reglas de juego que las convierten en un conjunto armónico. Aunque otros esquemas sean teóricamente posibles, la ausencia de poner en funcionamiento acciones concretas de estos "otros" esquemas, pone en duda su viabilidad. Este supuesto nos permitirá reducir el espectro de análisis a un número limitado de esquemas, ignorando un número casi ilimitado de

combinaciones de configuraciones posibles sobre las que no existe ninguna experiencia histórica para justificar su consideración.

Otro supuesto importante que haremos es que algunas de estas formas evolutivas son "superiores" a las otras de acuerdo a ciertas medidas de desempeño. En caso de que existan estas formas "superiores", son de particular interés para nuestra investigación. Una vez que estas "formas superiores" sean identificadas podremos abocarnos a un estudio sistemático de sus reglas de juego con el propósito de emularlas. Debemos también definir qué entendemos por "superior" para lo cual tendremos que dar algunas medidas de desempeño sobre la base de datos objetivos. Comenzaremos por descomponer la pregunta anteriormente anotada en tres partes:

¿Podemos, en el análisis de la evolución de los sistemas cooperativos financieros, distinguir modelos delimitados por características más o menos precisas (factores culturales) y comunes a varios "sistemas"?

¿Podemos evaluar el "grado de éxito" de estos modelos de acuerdo a ciertas medidas de desempeño?

¿Podemos evaluar los modelos así identificados y extraer reglas de juego que puedan servir para influenciar la configuración de otros (nuevos) sistemas de CAC? En otras palabras, ¿podemos influenciar el camino evolutivo con el objeto de dirigir el proceso evolutivo hacia las formas que hemos definido como "superiores"?

En el intento de responder a esta última pregunta tendremos que tocar eventualmente un tema relativamente espinoso: ¿hasta qué punto la "aplicabilidad" de tales modelos está determinado por factores culturales u otros tipos de "condiciones locales"?. Haciendo la réplica del mismo, imposible bajo condiciones locales distintas.

- Los dos modelos dominantes

En contraste con el sistema bancario capitalista, la ausencia de normas internacionales en cuanto a la reglamentación de CAC hace que estas experiencias evolutivas hayan seguido caminos relativamente independientes.¹³ En consecuencia las normas y reglamentaciones bajo las que operan son el resultado de unos procesos de adaptación para conformarse a los modelos subyacentes, corrigiendo su curso en detalles menores o en saltos cualitativos importantes durante su proceso de evolución. Este fenómeno de "evoluciones independientes" podría sugerir que deberíamos encontrar tantos sistemas como economías existan. Si esto fuera cierto la tarea que intentamos estaría destinada de entrada al fracaso.

Sin embargo, una inspección de las experiencias de esquemas de organización de sistemas de CAC que se observan en un conjunto de economías "visibles" (es decir sobre cuya experiencia existen datos fácilmente accesibles) nos permite concluir que, a pesar de la multiplicidad de experiencias históricas, parecen existir dos modelos dominantes con algunas variantes internas condicionadas por el marco legal bajo el cual operan. Para el propósito de esta presentación llamaremos a estos sistemas los esquemas atomizado / competitivo y federado respectivamente.

En el cuadro del anexo 1 se hace una presentación detallada y estructurada de las principales diferencias de los dos modelos.

Por brevedad evitaremos reproducir los detalles de esta tabla aquí, razón por la que recomendamos al lector un análisis detallado de esa tabla. Sin embargo, haremos aquí referencia a algunos puntos que consideramos

¹³ En la regulación del sistema de bancos de propiedad capitalista la actuación ética del Banco Internacional de Pagos (Bank of International Settlement) de Basilea ha logrado un nivel de uniformidad internacional notable de los estándares de regulación bancaria tanto en países industrializados como en los NE.

esenciales para el tema que nos preocupa: la reglamentación del azar moral y los costos de agencia.

- El esquema federado de CAC

En este modelo, la concepción del sistema completo de CAC es la de una unidad orgánica institucional en la que el sector cooperativo en su conjunto es visto como "un banco más" que ejerce la competencia con el resto del sistema financiero capitalista. Internamente, en cambio, los dominios (profesionales, territorial, etc.) de operación o vínculos de base se encuentran claramente delimitados, evitando la competencia directa entre unidades. El resultado de este modo de funcionamiento del sistema es un mínimo de competencia dentro de las CAC pero en competencia abierta con otras instituciones del sistema financiero (ejemplo: Bancos). Ejemplos de esta sistema son el cooperativismo alemán, el suizo y el quebequense.

Algunas de las características estructurales adicionales del modelo son las siguientes.

- Un número elevado de pequeñas CAC con miembros estrictamente limitados al ámbito regional local o profesional. Estas pequeñas CAC locales se encuentran federadas en el ámbito regional y/o nacional. Ausencia total de estructuras o CAC de carácter supraregional o nacional que compiten directamente con servicios y productos con las CAC locales
- Un sistema de cooperativas o bancos cooperativos de segundo (y tercer) grado de diversos grados de complejidad con funciones estrictamente subsidiarias a las necesidades de las CAC locales.
- Desarrollo de conglomerados multifuncionales (de servicios financieros) que sirven a las necesidades del sistema de CAC locales federadas y totalmente subsidiarios a las necesidades de la estructura,

evitando la competencia con los servicios y productos ofrecidos en el ámbito local

- Un sistema de auto control o federación de auditoría que se responsabiliza de la supervisión del sistema de CAC locales.

En términos del vínculo, el sistema federado presenta características que a priori parecieran favorecer el fortalecimiento del mismo. En primer lugar el vínculo (predominantemente de tipo geográfico) que separa a los miembros de una CAC local está claramente definido. Es decir, por un mecanismo distinto, el sistema federado de CAC alcanza el mismo objetivo que la legislación restrictiva con relación al vínculo que existe en los Estados Unidos, legislación que ha sido objeto de tanto debate en el seno de la comunidad bancaria y de CAC en ese país. Segundo, el tamaño reducido de las CAC locales y el ámbito puramente local de operación del cuerpo administrativo favorece el sentido de pertenencia de los miembros y facilita un control más eficaz de conflictos de agencia por parte de éstos.

- El esquema atomizado / competitivo de CAC

Bajo este modelo, el sistema de CAC se encuentra organizado en una mezcla de pequeñas cooperativas locales con grandes cooperativas de carácter nacional o regional. La ausencia de una filosofía unitaria del sistema cooperativo hace que, por defecto, el sistema esté dominado por una concepción atomizada donde un conjunto de instituciones independientes actúan a veces cooperativamente, pero frecuentemente, de una manera competitiva. Uno de los resultados es la ausencia (total o parcial) de reglas de juego que limitan la competencia entre CAC individuales. Por lo tanto, diferentes formas de competencia entre CAC, federaciones centrales y/o bancos cooperativos son posibles. Ejemplos de este sistema son el cooperativismo financiero norteamericano, canadiense (fuera de Quebec) y casi sin excepción el cooperativismo en toda Latinoamérica. Referimos

al lector a una nota de pie para una salvedad importante con respecto al sistema norteamericano y en parte canadiense (fuera de Québec).¹⁴

Algunas de las características estructurales adicionales del modelo son las siguientes:

- Son permitidas cooperativas de múltiples agencias de carácter regional o nacional.
- Un sistema de cooperativas o bancos cooperativos/centrales, cooperativas de segundo (y tercer) grado con funciones, tal vez subsidiarias, a las necesidades de las cooperativas miembros o tal vez competitivas.
- Desarrollo de "conglomerados" multifuncionales (de negocios financieros y otras actividades comerciales y productivas o relacionados a la intermediación financiera) controlados por cooperativas individuales.
- Posiblemente las CAC ya sean locales, regionales o nacionales y forman parte de una "asociación" o "federación" regional o nacional que actúa más bien como un sindicato. Conflictos de poder pueden existir en estas asociaciones/ federaciones como resultado de la acción de intereses, en particular, de las CAC mayores. Problema de marginar la estructura de poder de las pequeñas CAC locales.

En términos del vínculo, el modelo atomizado/competitivo presenta una definición menos clara del mismo y, por lo tanto, sujeto a una fuerte disolución posible (a excepción de los Estados Unidos donde, hasta 1998, las CAC sólo podían aceptar como miembros a aquellas personas cuyo vínculo coincidía bajo la definición especificada por el objeto social de la cooperativa). Además, el resultado de la aparición de cooperativas de gran ta-

¹⁴ En el caso norteamericano en particular, y en menor medida el canadiense, la restricción estricta que sólo pueden ser miembros de una cooperativa aquellas personas que se ajusten a la definición (laboral, profesional, etc.) del vínculo por parte de la cooperativa (y por lo tanto del acceso a la cooperativa por parte de miembros potenciales) ha limitado la creación de grandes instituciones cooperativas a nivel de Estados, regionales o nacionales.

maño es que la CAC es vista por muchos miembros como "un banco más donde el vínculo ha perdido todo significado y con ella su valor económico para controlar costos de operación. El gran tamaño de las CAC y el ámbito regional o nacional de operación del cuerpo administrativo favorece el desapego de los miembros y hace difícil, si no imposible, un control eficaz de conflictos de agencia por parte de éstos

- Las medidas de "desempeño"

Para poder identificar un modelo que podamos calificar como "superior" debemos primero establecer medidas objetivas de desempeño que podamos utilizar para propósitos de comparación. Esas medidas deben satisfacer dos condiciones: 1) Permitir diferenciar claramente los modelos de acuerdo a objetivos deseables, y 2) Los datos para su cálculo deben ser de fácil obtención.

Si bien no es difícil identificar criterios que nos permitan diferenciar el desempeño de los modelos, la segunda condición es mucho más difícil de satisfacer dada la dificultad de obtener datos en el ámbito del sistema de los movimientos de CAC en diferentes países. Por esta razón nos limitaremos a algunos criterios de verificación relativamente sencilla. Para propósitos de esta presentación hemos identificado las siguientes medidas de desempeño:

- El grado de penetración medido por la relación entre el número de miembros/ clientes de CAC al total de la población
- La participación del sector de CAC en el sistema financiero medido por la relación entre activos financieros en las CAC con activos financieros totales.
- La incidencia de insolvencias de CAC individuales
- La incidencia de "crisis de sistema" en el sector de CAC

En la preparación de este documento nos ha sido imposible obtener datos numéricos para estos cuatro criterios. Sin embargo, como una primera aproximación dudo que alguien pueda, con un grado aceptable de certeza, negar la afirmación siguiente: que en cualquiera de los cuatro criterios presentados, el sector de CAC del grupo de países que funcionan bajo el sistema federado, muestra un desempeño considerablemente superior al del sector de CAC del grupo de países que funcionan bajo el sistema atomizado/competitivo. Dicho esto, debemos hacer referencia a dos excepciones. La primera, es el caso de Canadá (excluyendo Quebec) donde el sector no parece haber sufrido una crisis considerable. La segunda es el caso de los Estados Unidos, donde el sistema de CAC goza de una penetración considerable (aunque no en términos de activos financieros) y posiblemente comparable a las CAC operando bajo el sistema federado.

Existen tres posibles errores en la afirmación que acabamos de hacer. Estos son:

- I. Que la afirmación misma sea incorrecta, es decir que el desempeño del sector de CAC en los países, operando bajo el sistema federado, no sea superior al otro grupo en la mayoría o en todos los criterios mencionados. Todas las circunstancias sugieren, por el contrario, que la afirmación hecha en este sentido es correcta. Por otra parte, la verificación no debería presentar demasiadas dificultades.
- II. Que exista un grupo de países cuyo sector de CAC opera bajo el sistema atomizado competitivo cuyo desempeño de acuerdo a los cuatro criterios no sea inferior.
- III. Que existan países cuyo sector de CAC opera bajo el sistema federado que no han sido mencionados en la lista cuyo desempeño de acuerdo a los cuatro criterios, no sea superior.

Es poco probable que hayamos cometido el segundo error ya que en los tres casos mencionados (Alemania, Quebec y Suiza) el sistema de CAC

ha alcanzado un desarrollo extraordinario.¹⁵ La verificación de si no hemos cometido estos dos últimos errores es más difícil ya que implica una inspección sistemática de un número grande de sistemas de CAC alrededor del mundo para los cuales es difícil obtener una información detallada. Sin embargo, con suficiente tiempo y con una disponibilidad relativamente modesta de recursos, debería ser posible realizar esta verificación también.

No nos cabe ninguna duda que esta proposición requiere una documentación considerablemente más detallada de la que hemos presentado en este documento. Es por esta razón que consideramos las conclusiones relacionadas con este punto simplemente como "preliminares" y sujetas a verificación por medio de un trabajo de investigación profundo. En efecto, este es posiblemente un proyecto adicional de investigación altamente útil en el cual sería deseable que inviertan recursos los organismos internacionales de la región que se interesan en el futuro del sector de CAC y en los problemas de su reglamentación y supervisión.

- La supervisión y la organización del sistema cooperativo

Podemos ahora abordar el tema de la reglamentación y supervisión en el contexto de estos dos modelos. Nos interesan dos aspectos:

- La estructura reglamentaria / supervisora.
- La eficacia de las mismas para controlar el azar moral y los costos de agencia.

Bajo el sistema federado existen dos niveles de supervisión claramente definidos:

¹⁵ En Alemania, por ejemplo, el sector controla alrededor de 25% de los activos financieros. En Quebec esta cifra excede el 50%. En el caso de Suiza, el sector de CAC aunado representa el cuarto banco más grande del país. La penetración en términos de la población es aún más fuerte (debido al tamaño relativamente pequeño de los activos individuales). El desempeño de estos sistemas de CAC en términos de ausencia de crisis o de ineficiencias es igualmente impresionante.

- La estructura de control estatal con función de intervención de las CAC individuales con una fuerte delegación de la función de supervisión a la estructura de autocontrol.
- La estructura de autocontrol con función de auditoría y supervisión (federación de auditoría) delegada por la autoridad estatal y responsable de generar la Información y respeto de las restricciones y reglamentos emitidos por las autoridades supervisoras del Estado.¹⁶

Bajo esta estructura los costos de agencia están potencialmente limitados por unos miembros local participativa y por una estructura corporativa simplificada en el ámbito de la cooperativa individual. Además, la estructura de autocontrol, permite un control eficiente del desempeño de las CAC locales. Los organismos de segundo grado (bancos cooperativos, centrales cooperativas) son controlados desde la base por los miembros (cooperativas de primer grado) con respecto a la eficiencia con la que satisfacen las necesidades de las cooperativas de base. Sin embargo, aún en el caso de sistema federado existe un riesgo de aparición de costos de agencia importantes en las estructuras cooperativas de segundo grado.

En el sistema atomizado / competitivo existen uno o dos niveles de supervisión:

- La estructura de control del Estado con función de supervisión e intervención de las CAC Individuales.

¹⁶ El concepto de federación de auditoría (FA) encuentra su origen en el sistema cooperativo (financiero y del sector real) alemán. Si bien en el contexto de ese país la FA tiene una implicación específica en términos de su funcionamiento institucional, en esta documento le daremos un sentido conceptual más bien que institucional específico. Igualmente, aunque el concepto de FA, como implantación institucional sea específico a Alemania, existen otras experiencias de organización del sistema de CAC que operan bajo los mismos principios de las FA sin llamarse así. Un caso particularmente interesante en este sentido es el de la Federación Desjardin en Canadá, con base predominantemente en la provincia de Quebec pero con ramificaciones en varias otras provincias del Canadá. Otros ejemplos de leyes cooperativas en las que el concepto de autorreglamentación / FA encuentra un espacio explícito considerable son la de la antigua URSS de 1988 y la Industrial and Provident Societies Act del Reino Unido.

- Una estructura de autocontrol con diversos grados de operabilidad. Debido a la presencial potencia de grandes cooperativas en el sistema, la eficacia y capacidad de una estructura de autocontrol mantener el control eficaz de costos de agencia precisamente en estas cooperativas mayores es fuertemente dudosa. Además, los intereses de estos administradores pueden afectar el funcionamiento de todo el sistema.

Bajo esta estructura los costos de agencia son favorecidos por el desarrollo de estructuras organizacionales complejas difíciles de entender y sobre las que miembros en el ámbito local tienen poca influencia. En estas condiciones la responsabilidad de controlar costos de agencia recae sobre el Estado mismo, complicando considerablemente el proceso de supervisión aún más que el necesario para controlar el sistema bancario capitalista. Además se agudizan los riesgos de costos de agencia en estructuras cooperativas de segundo grado controladas por las grandes cooperativas nacionales.

Con relación al azar moral es concebible (y posiblemente preferible) adoptar para el sistema de CAC la misma reglamentación que la aplicable al sistema bancario capitalista equiparando las entidades cooperativas a los bancos en su funcionalidad.

Posibles áreas en las que se pueden/ deben considerar ajustes a la "ley general de bancos" aplicables al sector cooperativo son:

- Normas mínimas de capital (en valor absoluto, pero no en términos relativos razones de solvencia)
- Límites en la concentración del riesgo (dada la especificidad del vínculo).
- Estructura y funcionamiento del seguro de depósitos.

- ¿Normas nacionales o internacionales?

Los argumentos presentados hasta aquí apuntan definitivamente hacia una preferencia por la formulación de un conjunto básico de normas reglamentarias internacionales comunes aplicables universalmente al sector de CAC. Este conjunto de normas servirían después como un modelo de base al cual se adaptan las reglamentaciones particulares de cada país. Esta manera de proceder es consistente con la tendencia internacional de uniformar internacionalmente las reglas de juego bajo las que operan los sistemas financieros de diferentes países (en el caso del sistema bancario adaptándolo a las normas del Comité de Basilea). Es decir, un conjunto de normas reglamentarias tendría las tres ventajas ya enunciadas en la segunda parte de este documento.

Para el sector cooperativo, la formulación de un conjunto básico de normas reglamentarias internacionales comunes tendría un atractivo adicional. La historia de la reglamentación del sector cooperativo (no sólo financiero) está llena de ejemplos de leyes que, por no comprender la filosofía de base del movimiento cooperativo, tienden a distorsionar el ambiente de operación de la misma y a reducir su eficacia y competitividad. En el sector de CAC, uno de los casos extremos es Argentina, donde la adaptación forzada del movimiento de CAC a las leyes bancarias (incluyendo normas de capital mínimo, etc.) está creando una situación que amenaza con destruir el movimiento en ese país. La existencia de un conjunto básico de normas reglamentarias internacionales comunes facilitaría a las autoridades cooperativas nacionales (y a los movimientos de CAC) la tarea de convencer a las autoridades monetarias sobre la validez de un modelo de reglamentación de cooperativas que tiene en cuenta las particularidades de este tipo de entidades.

V. Conclusiones y recomendaciones

En esta ponencia hemos elaborado alrededor de cuatro argumentos centrales, a saber:

1. La reglamentación bancaria tiene como función principal el proteger los "bienes públicos" ofrecidos por el sistema financiero. La reglamentación de un sistema de CAC debería abordarse desde la misma perspectiva.
2. Si en el sistema bancario capitalista el azar moral es la principal fuente de riesgo que pone en peligro la conservación del bien público, en el sistema de CAC existen dos conflictos, azar moral y costos de agencia que afectan el bien público. En especial, conflictos de agencia aparecen como particularmente severos y difíciles de controlar constituyendo la causa principal de un número considerable de crisis en el sector de CAC. Estas conclusiones encuentran pleno apoyo en un análisis estadístico detallado de datos financieros del sistema cooperativo colombiano.
3. A diferencia de la reglamentación del sistema bancario capitalista, cuyo propósito es fundamentalmente controlar el azar moral, la reglamentación del funcionamiento del sistema de CAC debe estar dirigida a controlar ambos tipos de conflictos. Esto constituye un argumento importante en favor de:
 - Una reglamentación del sector de CAC separada y distinta de la del sector bancario en aspectos de normas de auditoría y supervisión

destinadas a controlar costos de agencia y posiblemente una aplicación relativamente textual de la reglamentación bancaria al sector de CAC en áreas destinadas al control del azar moral.

- Realizar un esfuerzo de formulación de un conjunto básico de normas reglamentarias internacionales comunes aplicables universalmente al sector de CAC (y en particular a la región de Latinoamérica).
- 4 La experiencia internacional parece estar dividida en dos alternativas prácticas y concretas de normas reglamentarias y de supervisión sorprendentemente comunes dentro de los dos grupos pero con diferencias considerables en el desempeño de los sectores de CAC de los dos grupos. Llamamos a estas dos experiencias o modelos el *federalista* y el *atomizado y competitivo* respectivamente, con el primero mostrando un nivel considerablemente superior de desempeño. Estas experiencias constituyen un punto de partida de considerable valor para identificar caminos específicos a seguir (y a no seguir) en términos de la formulación concreta de las normas reglamentarias y evitando experimentar con ideas poco probadas.

Estos argumentos me permiten elaborar las siguientes recomendaciones:

1. Que los organismos regionales del sistema de CAC en Latinoamérica se aboquen, ya sea autónomamente o en colaboración con organismos mundiales, a la elaboración de un modelo (posiblemente basado en la concepción federalista) de normas internacionales reglamentarias y de supervisión que puedan servir de guía para implementarlas en cada nación.
 2. Que estos organismos presten apoyo institucional e inviertan recursos en la investigación de dos temas centrales:
- La importancia en Latinoamérica de los conflictos de agencia en el funcionamiento de los sistemas de CAC y en las crisis que ha sufrido el sector en el continente (¿es Colombia un caso aislado?).

- Un análisis profundo de las diferencias en desempeño y en normas de reglamentación de los dos modelos fundamentales de organización y reglamentación (federado y atomizado/ competitivo) del sistema de CAC.

Anexo 1: Modelos de sistemas de CAC

Modelo	Federado	Atomizado/competitivo
Países representativos	Alemania, Québec (Canadá), Suiza	Estados Unidos, Canadá (no Québec), Latinoamérica
Medidas de desempeño	<ul style="list-style-type: none"> * Alto grado de penetración en la población (alto número de miembros con relación a la población total). * Alta participación en los activos financieros del país. * Baja incidencia de insolvencias de entidades individuales. * Ausencia de crisis importantes en los últimos 20 años. 	<ul style="list-style-type: none"> * Bajo grado de penetración en la población (bajo número de miembros con relación a la población total). * Baja participación en los activos financieros del país. * Más alta incidencia de insolvencias individuales. Presencia de crisis importantes en los últimos 20 años.
Concepción del sistema de cooperativas	* Una unidad orgánica institucional (el sistema completo es visto como 'un banco más')	* Un conjunto de instituciones independientes actuando ya sea cooperativamente o competitivamente

Modelo	Federado	Atomizado/competitivo
Países representativos	Alemania, Québec (Canadá), Suiza	Estados Unidos, Canadá (no Québec), Latinoamérica
Estructura	<p>* Un número elevado de pequeñas CAC con miembros locales se encuentran federadas al nivel regional y/o nacional.</p> <p>*Un sistema de cooperativas o bancos cooperativos de segundo (y tercer) grado con funciones estrictamente subsidiarias a las necesidades de las cooperativas miembros.</p> <p>*Desarrollo de conglomerados multifuncionales (de servicios financieros) subsidiarios a las necesidades de la estructura.</p>	<p>* CAC independientes, pequeñas y grandes, compiten a nivel local, regional y/o nacional.</p> <p>*Cooperativas de múltiples agencias de carácter regional o nacional permitidas.</p> <p>*Un sistema de cooperativas o bancos cooperativos/centrales, cooperativas de segundo (y tercer) grado con funciones tal vez subsidiarias a las necesidades de las cooperativas miembros o tal vez competitivas.</p> <p>*Desarrollo de "conglomerados multifuncionales" (de negocios financieros y otras actividades comerciales y productivas) controlados por cooperativas.</p>

Modelo	Federado	Atomizado/competitivo
Competencia	<p>* Los dominios (profesionales, territoriales etc.) de operación se encuentran claramente delimitados para evitar competencia directa entre unidades. Por lo tanto, reducida a un mínimo a nivel Inter-CAC pero en competencia abierta con otras instituciones del sistema financiero (e. Bancos)</p>	<p>* Ausencia (total o parcial) de reglas de juego que limitan la competencia entre CAC individuales. Por lo tanto diferentes formas de competencia entre CAC federaciones, centrales cooperativas posibles</p>
Supervisión	<p>* Dos niveles de supervisión claramente definidos</p> <p>1 La estructura de control estatal con función de intervención de las CAC individuales (delegación de la función de supervisión de las CAC) y supervisión de la estructura de autocontrol</p> <p>2 La estructura de autocontrol con función de auditoría y supervisión (federación de auditoría) delegada por la autoridad estatal</p>	<p>* Uno o dos niveles de supervisión</p> <p>1 La estructura de control del estado con función de supervisión e intervención de las CAC individuales.</p> <p>2 Una estructura de autocontrol con diversos grados de operabilidad. Fuente de posibles conflictos entre esta autoridad y las cooperativas mayores del país</p>
Modelo	Federado	Atomizado/competitivo
Países representativos	Alemania, Québec (Canadá), Suiza	Estados Unidos, Canadá (no Québec), Latinoamérica
Vínculo	<p>* Predominantemente regional y claramente definido</p> <p>* Fortalecido por el alto nivel potencial de participación de miembros locales</p>	<p>* Niveles variados de definición del vínculo. Los Estados Unidos son un caso de vínculo clara y estrictamente definido</p> <p>* Debilitado porque la cooperativa es vista como un "cuerpo extraño" (aunque benefactor) y por la baja capacidad de miembros locales de influenciar políticas y decisiones</p>

Modelo	Federado	Atomizado/competitivo
Costos de agencia	<ul style="list-style-type: none"> * Limitado por una membresía local participativa y por una estructura corporativa simplificada en el ámbito de la cooperativa individual * Limitado por un control eficiente de la estructura de federación de auditoría o estructura de autocontrol. * Los organismos de segundo grado son controlados por los miembros (cooperativas de primer grado) con respecto a la eficiencia con la que satisfacen las necesidades de las cooperativas de bases * Riesgo de aparición de costos de agencia importantes en las estructuras cooperativas de segundo grado 	<ul style="list-style-type: none"> * Favorecido por el desarrollo de estructuras organizativas complejas difíciles de entender y sobre las que miembros en el ámbito local tienen poca influencia * Responsabilidad del estado de controlar costos de agencia * Riesgos fuertemente acentuados de costos de agencia en estructuras cooperativas de segundo grado
Azar moral	<ul style="list-style-type: none"> * Misma reglamentación aplicable al sistema bancario capitalista con posibles excepciones * Normas mínimas de capital (en valor agregado) * Límites en la concentración del riesgo (dada la especificidad del vínculo). * Estructura y funcionamiento del seguro de depósitos. 	
Modelo	Federado	Atomizado/competitivo
Área de regulación	Intermediario Bancario Capitalista (IBC)	Intermediario Cooperativo (IC)

Modelo	Federado	Atomizado/competitivo
Azar moral	Regulación requerida para proteger ahorradores de propietarios Regulación en áreas de * Cartera de crédito * Patrimonio * Contingencias	Regulación requerida para proteger miembros ahorradores netos de miembros deudores netos Regulación en áreas de * Cartera de crédito * Patrimonio * Contingencias
Seguro de Depósito (SdD)	Complica el problema de azar moral. La introducción de SdD exige supervisión necesaria.	Complica el problema de azar moral por razones distintas a las de un banco pero con efecto similar. La introducción de SdD exige supervisión reforzada.
Costo de Agencia	Presente (especialmente en bancos de propiedad atomizada) pero no regulación necesaria	Fuerte regulación y supervisión requerida
Patrimonio	Regulación requerida con respecto a * Niveles mínimos	Regulación requerida con respecto a * Niveles mínimos * Estabilidad
Vínculo	Opcional (fidelidad del cliente)	Esencial
Gobierno	Regulación necesaria. El gobierno de un IBC es fuerte por naturaleza de la organización corporativa	Regulación deseable. El gobierno de un IC es débil por naturaleza de la organización corporativa.

Bibliografía

A. C. PIGOU *The Economics of Welfare*. Macmillan, New York, 1962.

A. SINAN CEBENOYAN, ELIZABETH S. COOPERMAN, and CHARLES A. Register. Deregulation, deregulation, equity ownership and savings and loan risk taking. *Financial Management*, 24:63 - 76. Autumn 1995.

ANJAN THAKOR. Deposit insurance policy. *Economic Review*, pages 25-34, January - February 1993. FRN of St. Louis

ANTHONY SAUNDERS and PUGH THOMAS. *Financial Institutions Management*. Irwin, Toronto, 1997.

Basle Committee on Banking Supervision. Core principles for effective banking supervision, April 1997. Consultative paper issued by the BCBS

Basle Committee on Banking Supervision. Operational risk management. Technical report, Bank of International Settlements, September 1998.

BRIAN BRANCH and CHRISTOPHER BAKER. Overcoming governance problems: What does it take? Technical report, Interamerican Development Bank (IDB), March 1998.

CARL-JOCHAN LINDBGREN, GILLIAN GARCIA and MATHEW E. SAAL. *Bank Soundness and Macroeconomic Policy*. IMF, Washington, D.C. 1996

COLE R.A., GUNTHER J.W., Separating the likelihood and timing of bank failure. *Journal of Banking and Finance* 18 (1995)

DAVID C. Wheelock and Subal C. Kumbhakar. Which banks chose deposit insurance? evidence of adverse selection and moral hazard in voluntary insurance systems. *Journal of Money Credit*

DESROCHERS M. Y FISCHER K. P. *La crise de cooperativas financieras en Colombia: análisis de causas y prevención*. Documento de Trabajo del FOGAFIN, mayo 1998.

EDWARD J. KANE. Difficulties in transferring risk-based capital requirements to developing countries. *Pacific Basin Finance Journal* 3: 193 - 216, 1995

EDWARD J. KANE. Making bank risk shifting more transparento. *Pacific Basin Finance Journal* 5: 143 - 157, 1997

ELIJAH BREWER III and THOMAS H. MONOSCHEAN. An empirical test of the incentive effects of deposit insurance. *Journal of Money, Credit and Banking*, 26: 148 - 164, February 1994

FISCHER, K. P. *Financial cooperatives: a 'market solution' to SME and rural financing*. Documento 86-03 del Centre de recherche en économie et finance appliquées (CREFA), Université Laval, Québec, Canada

G. FRANK MATHEWSON GARR, JACK L. and NEIL C. QUIGLEY. Stability in the absence of deposit insurance: The Canadian banking system, 1990 - 1996. *Journal of Money, Credit and Banking* 27: 1137 - 1158, 1995

GEORGE J. BENSTON. International harmonization of bank regulations and cooperation among national regulators. An assessment. *Journal of Financial Services Research*, 8: 205-225, 1994

HELMUT PABST. Importancia de la autorregulación para las cooperativas de ahorro y crédito. Junio, 1998 DGRV Conferencia, Santa Fe de Bogotá

ITZHAK KRINSKY and HUGH THOMAS. Savings and loan ownership structure and expense preference. *Journal of Banking and Finance*, 19: 165 - 170, 1995.

JEFREY POYO. A conceptual framework for the regulation and supervision of credit unions. How does it differ from stockholder - owned banking institutions. Technical report, Inter - American Development Bank (IADB), March, 1996.

JOHN K. KAMBU. Concealment of risk and regulator of bank risk taking. *Journal of Regulatory Economics*, 2: 387 - 414, 1990

JOSEPH STIGLITZ and A. WEISS. Credit rationing in markets with imperfect information. *American Economic Review* 71: 394 - 410, June 1981

KANE E. Y. HENDERSHOTT R., The Federal Deposit Insurance Fund That Didn't Put a Bite on U.S. Taxpayers. *Journal of Banking and Finance*, 20 (1998), 1305-1327.

KLAUS P. FISCHER. *Financial cooperatives. A market solution to SME and rural financing*. Technical Report CREFA WP 86-03. Centre de recherche en économie et finance appliquées (CREFA), Université Laval, 1988

MAR K. D. FLOOD. The great insurance debate. *Review of the FRB of St. Louis*, pages 51-77, July / August 1992.

MARTIN DESROCHERS and KLAUS P. FISCHER. La crisis de cooperativas financieras en Colombia. Análisis de causas y prevención. Technical report, Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (FOGAFIN), Colombia, and Centre de recherche en économie et finance appliquées (CREFA), Québec, Canada, May 1998.

MORRIS GOLDSTEIN. *The Case for International Banking Standards*. Institute for International Economics, Washington, D.C. 1997.

PAUL A. SAMUELSON. *The Foundations of Economic Analysis*. Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1947.

REIMER VOLKERS. Corporate governance and management control systems in European cooperatives, november, 1995. Electronic document, <http://wstackfo.wisc.edu:7000/info/ourcel/coop/issues/>

RICHARD DALE. *The Regulation of International Banking*. Prentice Hall, Englewood Clis, NJ, 1984

Sangkyun Park. Explanations for the increased riskiness of banks in the 1990's. *Economic Review*, pages 3-23, July/August 1994. FRB of St. Louis.

THOMAS F. CARGILL SMITH, DONALD J. and ROBERT A. MEYER. Credit unions: An economic theory of credit unions. *Journal of Finance*, 36:519 - 538. may 1981

TIM S. CAMPBELL and WILLIAM A. KRAÇAW. *Financial Institutions and Capital Markets*. Harper Collins, New York, 1993.

VINCENT P. POLIZATTO. Prudential regulation and banking supervision. In D. Vittas, editor, *Financial Regulation: Changing the Rules of the Game*, pages 283-320. The World Bank, Washington, D.C. 1992

Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social

Dip. Fed. Francisco Javier Saucedo Pérez
PRESIDENTE

Dip. Fed. Francisco Luis Monárrez Rincón
SECRETARIO

Dip. Fed. José Juan Bárcenas González
SECRETARIO

Dip. Fed. Belizario Iram Herrera Solís
SECRETARIO

Integrantes:

Dip. Fed. Huberto Aldaz Hernández
Dip. Fed. Gaspar Ávila Rodríguez
Dip. Fed. Irene Herminia Blanco Becerra
Dip. Fed. Lisandro Arístides Campos Córdoba
Dip. Fed. Concepción Olivia Castañeda Ortiz
Dip. Fed. Uno Celaya Luria
Dip. Fed. Raúl Rogelio Chavarría Salas
Dip. Fed. Felipe de Jesús Díaz González
Dip. Fed. Luis Andrés Esteva Melchor
Dip. Fed. María Concepción Fajardo Muñoz
Dip. Fed. David Ferreyra Martínez
Dip. Fed. José García Ortiz
Dip. Fed. Manuel Gómez M. Martínez del Río

Dip. Fed. Valentín González Bautista
Dip. Fed. José Julio González Garza
Dip. Fed. César Amín González Orantes
Dip. Fed. Benjamín F. Hernández B.
Dip. Fed. Luis F. Madrigal Hernández
Dip. Fed. José Alfonso Muñoz Muñoz
Dip. Fed. Daniel Ordoñez Hernández
Dip. Fed. Javier Orozco Gómez
Dip. Fed. Anibal Paralta Galicia
Dip. Fed. Sonia Rincón Chandoné
Dip. Fed. Alfredo Rodríguez y Pacheco
Dip. Fed. Israel Tentory García
Dip. Fed. Gerardo Ulloa Pérez





COMISIÓN DE FOMENTO COOPERATIVO
Y ECONOMÍA SOCIAL