

**Centro de excelencia del Banco Mundial**

**Sobre instituciones financieras cooperativas (CFI)**

**Líneas discursivas Gonzalo Tapia Velasco**

**Simposium Internacional de CFI 2023**

**16 de noviembre 2023**

**Movilizando capital local para el desarrollo sostenible – cómo fortalecer a las Instituciones Financieras Cooperativas**

**Breve descripción de la asistencia técnica brindada a SOCAPs y supervisores en México, y el rol que cumplió dicha asistencia técnica como facilitador del proceso de formalización y fortalecimiento del sector de SOCAPs**

En el año 2000 se inició el diseño de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, para normar las actividades de sociedades captadoras de ahorro distintas a los bancos.

Desde que nace la Ley de Ahorro y Crédito Popular, en 2001, se observó el enorme potencial de las cooperativas de ahorro y crédito reguladas, para fomentar la inclusión financiera de la población desatendida y de las micro, pequeñas y medianas empresas, en aquel entonces denominada aún bancarización.

Por lo cual se alinea dicha ley con la creación del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, BANSEFI, como banco de desarrollo del gobierno federal con el mandato legal de fomentar la captación de ahorro de la población, así como el sano desarrollo del sector de ahorro y crédito popular en México y brindar apoyos temporales para acompañar a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, con asistencia técnica y capacitación en el proceso de incorporación al marco normativo.

A partir de entonces, se inicia también un programa completo de fortalecimiento y asesoría de largo plazo a las cooperativas, que estuvo vigente por casi 2 décadas de 2001 a 2018, para:

1. Capacitar a los servidores públicos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que regularían al sector cooperativo y fomentar la mejora normativa,
2. Promover el fortalecimiento de las federaciones y la confederación de cooperativas, así como crear los fondos de protección a los ahorros
3. Comunicar las características del marco legal a través de foros regionales con autoridades y cooperativas,
4. Diagnosticar y generar planes de mejora de más de 400 entidades captadoras, principalmente cooperativas, sujetas al nuevo marco legal,

5. Promover la mejora en el cumplimiento normativo, así como la autorización de estas instituciones financieras,
6. Acompañar en la fusión o salida ordenada de las entidades financieras no viables,
7. Fomentar la inclusión financiera basada en el ahorro de la población excluida del sistema financiero principalmente en zonas rurales de alta marginación, mediante el Programa de Asistencia Técnica a las Microfinanzas Rurales (PATMIR),
8. Crear una plataforma tecnológica multientidad para reducir los costos de operación,
9. Crear una red comercial de servicios compartidos, L@Red de la Gente para nivelar el terreno de juego para cooperativas grandes y pequeñas, en productos como remesas,
10. Hacer una encuesta panel de la población usuaria y no usuaria de los servicios de BANSEFI y del sector cooperativo, y
11. Medir el impacto de la asistencia técnica brindada a las cooperativas y la inclusión financiera.

Todo esto se hizo con el apoyo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual determinó que BANSEFI fuera agente financiero, negociador y ejecutor de grandes créditos del Banco Mundial y en mucho menor escala donativos de otros organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo, recursos sin los cuales no se hubiera logrado poner en marcha este gran proyecto de desarrollo.

### **¿Qué tipos de asistencia técnica fue brindada?**

En primer lugar, me centraré en la asistencia técnica para el fortalecimiento de las entidades financieras.

Antes incluso de la entrada en vigor de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, en 2000 y 2001 inició proyecto de fortalecimiento del sector cooperativo con tres acciones de diagnóstico simultáneas (leer numerales):

- 1) Realizar un censo de entidades, para conocer su interés por ser reguladas, el número de personas a las cuales ya brindaban servicios financieros, qué tipo de sistemas tenían y qué tipo de figura principal tenían, ya fuera lucrativa o no lucrativa mediante el cual se identificaron 618 sociedades con más de 2.3 millones de personas atendidas y
- 2) Iniciar la creación de unidades técnicas de evaluación, que luego se convirtieron en comités de supervisión, dentro de las federaciones de entidades financieras, las cuales serían aliadas fundamentales de las autoridades financieras para evaluar objetivamente el nivel de desarrollo de cada cooperativa.
- 3) BANSEFI, con el liderazgo de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores reunió un comité de expertos nacionales e internacionales, quienes crearon una Guía de Análisis

Estandarizada para la evaluación de las entidades financieras desde el punto de vista de gobernabilidad, operación y salud financiera. Con un sistema de puntaje parametrizado, se podría clasificar a cada entidad en categorías A, B, C y D, según qué tan cerca o lejos se encontrasen de lograr su autorización.

Ya con la Ley de Ahorro y Crédito Popular vigente, en 2002, y con el apoyo de Banco Mundial, se ejecutaron 2 grandes etapas de un gran programa de asistencia técnica y capacitación.

Una primera etapa exclusivamente con proyectos denominados globales, esto es, grandes licitaciones para atender a todo el sector que estuvieron en marcha entre 2002 y 2008 y una segunda etapa, con un programa de apoyos individualizados que estuvieron vigentes de 2009 a 2018.

En los proyectos globales, dividimos al universo de instituciones financieras en regiones y federaciones y a cada región le asignamos, por licitación internacional un consultor especializado de asistencia técnica, que tendría que atender cada uno a un grupo de 2 o 3 federaciones, así como a entre 60 y hasta 120 instituciones principalmente cooperativas. La participación en estos contratos por parte de las instituciones financieras fue voluntaria.

### **¿Como se definieron los contenidos?**

Si bien los términos de referencia los definió BANSEFI con comentarios de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como la no objeción de Banco Mundial, fue muy relevante el conocimiento y metodologías que aportaron las agencias de desarrollo participantes, principalmente internacionales: DGRV, Desjardins, Sparkassen y Woccu. De igual manera, fue muy relevante la creación de un sólido cuerpo de especialistas principalmente mexicanos y en algunos casos latinoamericanos, formados por estas agencias internacionales para poder atender con alta calidad a las cooperativas.

Estos consultores de los proyectos globales, tuvieron como responsabilidad, diagnosticar a las entidades con base en la Guía de Análisis Estandarizada, para saber qué mejoras tendrían que realizar para lograr la autorización. Con base en las áreas de mejora identificadas se integraba un plan de mejora para cada cooperativa en gobernabilidad, situación financiera y situación operativa y se establecían las acciones de acompañamiento a la cooperativa en diferentes aspectos.

Las cooperativas listas para ser autorizadas, recibían también apoyo para integrar sus expedientes de autorización.

En caso de que no se tuviera viabilidad para lograr la autorización conforme a la Ley de Ahorro y Crédito Popular, el consultor internacional daba acompañamiento ya fuera para

encontrar una entidad financiera fusionante o en el peor de los casos para acompañar en la liquidación y pago a ahorradores el cual se determinaba con apoyo de un fideicomiso público establecido por ley para este fin.

Estos contratos globales fueron pensados de manera multianual, que es una característica fundamental para cualquier programa de desarrollo, dado que los cambios requeridos en las entidades beneficiarias, eran profundos e implicaban un largo camino en cada sociedad. Al menos en México, lograr la multianualidad es prácticamente imposible a no ser que la presupuestación venga respaldada de un préstamo de un organismo internacional. Gracias a este enfoque, se licitaron de inicio contratos por el plazo de 2002 y 2005, luego se ampliaron los contratos de 2006 a 2008. La dirección de desarrollo del sector dentro de BANSEFI daba seguimiento trimestral a las mejoras que se realizaban en cada entidad.

De forma transversal a estos 5 contratos de asistencia técnica, BANSEFI también realizó contrataciones por licitación adicionales, para acompañar a las cooperativas en el proceso de migración contable hacia un mismo set de estándares emitidos por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y que todas las entidades midieran de forma homogénea su capitalización, aplicaran criterios iguales para catalogar su cartera en vigente y en vencida y que todos aquellos valores que se desviaran de la contabilidad emitida por la autoridad, se encapsularan en una cuenta de efectos por incorporación al régimen de entidades. En este proyecto se recibió acompañamiento de contadores especializados dentro de alguna de las grandes firmas auditoras a nivel internacional.

Mediante licitaciones nacionales e internacionales, se contrataron también avalúos de inmuebles, auditorías contables, así como cursos de capacitación presencial para todas las cooperativas que desearan participar en materias comunes como gobernabilidad, contabilidad, finanzas, riesgos financieros, prevención de lavado de dinero.

A partir de 2009, hubo reformas importantes, por un lado, en el marco legal, se dividió la normatividad de forma que la Ley de Ahorro y Crédito Popular únicamente se aplicaría a las Sociedades Financieras Populares y a las Sociedades Financieras Comunitarias, ambas con figuras de sociedad anónima con fines de lucro y toda la normatividad de las cooperativas se quedó dentro de la Ley para Regular a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (LRASCAP). En este momento relevante, BANSEFI también migró su modelo de asistencia técnica hacia un proyecto de apoyos de asistencia técnica y capacitación individualizados en lo que concierne al fortalecimiento de las cooperativas.

A partir de 2009, BANSEFI logró realizar un proyecto basado en lineamientos de operación anual que recibían la no objeción del Banco Mundial mediante los cuales se normaba la entrega de apoyos para que las cooperativas contrataran directamente sus propios

consultores siempre que se apegaran a la normatividad de pequeñas contrataciones (al menos tener tres licitaciones y cumplir con criterios anticorrupción).

De esta forma, BANSEFI integró un padrón de consultores, ya no únicamente las grandes firmas internacionales, sino también federaciones y despachos mexicanos con expertos nacionales, cada uno con distintas especialidades, los cuales podían ser contratados por las cooperativas para realizar determinados proyectos de mejora de corto plazo (menores a un año) de acuerdo a un menú de apoyos en distintas materias. Cada cooperativa podía presentar una o más solicitudes de apoyo al año, las cuales se revisaban y autorizaban dentro de un grupo de trabajo en BANSEFI y una vez autorizado el apoyo, el consultor realizaba la asistencia técnica y la cooperativa presentaba la documentación probatoria y BANSEFI pagaba a reembolso hasta 80% del costo de la consultoría o capacitación, hasta cierto límite.

Estos apoyos estaban enfocados ya sea para lograr la autorización, realizar mejoras operativas, integración de expedientes de autorización o bien para atender observaciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para aquellas entidades ya autorizadas y cada año se revisaban las principales necesidades de asesoría tanto con las autoridades financieras como con la Confederación, para asegurar que los lineamientos del programa estuvieran bien enfocados.

Fue un periodo relevante en donde las cooperativas pidieron poder ser quienes determinaran sus propios consultores, pero BANSEFI siempre les insistió que debían centrarse en servicios que realmente que apoyaran a sus procesos de mejora y que fueran servicios pensados de manera que con o sin apoyo, los pudieran contratar según sus niveles de gasto y que les representaran beneficios relevantes.

De hecho, el periodo de 2009 a 2018, fue un periodo de amplia restricción presupuestal por parte de la Subsecretaría de Egresos, y a pesar de que el programa tenía el respaldo de un financiamiento internacional de Banco Mundial, hubo recortes continuos al presupuesto anual de BANSEFI. Entonces era fundamental que las tareas que se apoyaran con estos recursos, aún proviniendo de financiamiento internacional, terminaran muy rápido, en tres o seis meses, para poder dedicar la segunda mitad del año a reembolsar a las cooperativas. El riesgo de no recibir un reembolso fue elevado.

En este mismo periodo, se contrataron también consultores para seguir acompañando a las entidades no viables en procesos de salida ordenada.

### **¿Cuáles tipos de asistencia estiman fueron las más relevantes/importantes para la formalización y fortalecimiento del sector?**

Las principales necesidades de las cooperativas, hacia las cuales se dirigían los apoyos de capacitación y asistencia técnica, eran en temas de gobernabilidad; mejora de controles

internos; mejora de proceso, administración, calificación y estimaciones preventivas de la cartera de crédito; mejora de productos financieros de ahorro y préstamo; revisión de gastos operativos; mejora de indicadores financieros; mejora de contratos para dar cumplimiento de la ley de transparencia financiera; administración integral de riesgos; prevención de lavado de dinero, entre otros.

Actualmente, estimo que las necesidades siguen siendo estas, aunque se suman temas relevantes como ciberseguridad, digitalización de servicios, finanzas verdes para combatir el cambio climático y criterios ambientales, sociales y de gobierno corporativo.

Y ya en materia de expansión, pero una expansión seria y ordenada, si el tiempo lo permite, también puedo hablar del PATMIR, que como mencioné fue un proceso de asistencia técnica para lograr la expansión a zonas rurales desatendidas.

En una primera y segunda etapa entre 2002 y 2008, ejecutada por la Secretaría de Agricultura, pero también con el apoyo de Banco Mundial, se realizó la inclusión financiera de alrededor de 400 mil personas en zonas rurales marginadas, y se hizo tanto con la creación de nuevos intermediarios, como mediante la expansión de los ya existentes.

Fue un proyecto muy novedoso, pues los términos de referencia se centraban en las características que deben tener las personas incluidas financieramente y se calificaban al menos once estándares de calidad. El costo se establecía de manera unitaria por persona incluida financieramente y consideraba alrededor de 40 % para brindar asistencia técnica y 60 % para cubrir los gastos que las cooperativas realizaran la expansión de sucursales y ventanillas móviles a comunidades desatendidas. Entonces con este arreglo, era conveniente para los consultores y para las cooperativas buscar lograr el mayor número de personas incluidas que cumplieran los 11 criterios verificados por un tercero independiente.

En 2009 el programa fue transferido a BANSEFI y se le dieron dos cualidades específicas: 1. Un mayor crecimiento en el volumen de personas a incluir, pero solo a través de entidades autorizadas o cercanas a ser autorizadas por la Comisión Bancaria, tanto cooperativas como Sociedades Financieras Populares y 2. Solo se apoyaría a las entidades que mantuvieran criterios de salud financiera específicos durante todo el programa. En la tercera etapa del programa ejecutada por BANSEFI entre 2010 y 2017, se logró la inclusión financiera a través de las cooperativas, de 1.3 millones de personas, principalmente mujeres, en zonas rurales marginadas. 72% del total incluido se concentró en localidades menores a 15 mil habitantes de marginalidad alta, media y baja, lo que denota la profundidad de la cobertura.

El programa fue innovador en cuanto a que adoptó la perspectiva de género, no solo para lograr la inclusión financiera de 58% de mujeres como porcentaje del total de la nueva membresía, sino para reducir la brecha de ahorro entre hombres y mujeres participantes, así como para que cada agente técnico que brindara la asesoría estableciera planes de

mejora en temas de género tanto en la administración de las cooperativas, como en los productos financieros que se generaran. Incluso el programa fue reconocido en la Cumbre Mundial de ONU Mujeres en un evento en Tokio en mayo de 2017, como el mejor programa para reducir la pobreza y fomentar el empoderamiento de mujeres y niñas.

Como parte de la inclusión financiera se logró que 29% de las personas incluidas financieramente, perteneciera a municipios catalogados como indígenas. Un porcentaje de 14% de la nueva membresía recibía servicios por medio de innovaciones tecnológicas, así como con servicios de seguros, además de ahorro y préstamo.

### Algunos aprendizajes

Un gran aprendizaje de estos proyectos fue trabajar únicamente con las entidades que voluntariamente decidan participar y que una vez que deciden participar, establezcan una disciplina para dar cumplimiento a las recomendaciones realizadas por los asesores. No tiene caso destinar recursos públicos a entidades que no se quieren apegar al marco legal o que por alguna otra causa no ven la conveniencia de hacer cambios internos.

Un cambio relevante en el sector fue en la visión de las entidades respecto a que el cumplimiento de sus fines sociales y de los principios cooperativistas, sólo puede lograrse si viene respaldado de un fortalecimiento en la toma de decisiones por órganos directivos preparados y si se mantiene un cuidado permanente en la salud financiera y la administración de riesgos de la sociedad.

De igual manera, viendo en perspectiva contra la pandemia donde casi todos los procesos de capacitación se han logrado realizar de manera virtual, cuando realizamos los programas en la primera década de los años 2000, las federaciones exigían que los programas de capacitación a directivos y personal fueran presenciales, aún ya habiendo herramientas de capacitación a distancia, lo cual elevó enormemente el costo al tener que contar con instalaciones, hoteles, comidas, en adición a los instructores y desarrollo de materiales.

Un aprendizaje adicional, fue confirmar que el potencial de las cooperativas para la inclusión financiera se convierte en impactos muy positivos en las comunidades, pues son entidades que una vez fortalecidas pueden estar creciendo en personas asociadas y en activos a tasas de más de 10 por ciento anual.

Pero es indispensable que las entidades débiles primero se fortalezcan y luego busquen expandirse geográficamente o crecer en socios, pues una entidad que quiebra deja una marca permanente en la confianza de la gente que corre el riesgo de perder sus ahorros.

Otro aprendizaje necesario, para los responsables de los proyectos de fortalecimiento, es que en lo posible, todos los apoyos gubernamentales deben ser ejecutados por un ente fiscalizado y evaluado por los resultados que genere. En México, BANSEFI definió su programa de apoyo con estrictos niveles de cumplimiento para las cooperativas, pero al

mismo tiempo las cooperativas podían recibir apoyos de al menos otras 3 instancias del gobierno federal las cuales se centraban más en el reparto de recursos presupuestales que en el impacto que generaban. Entonces había programas que apoyaban por ejemplo a una cooperativa regionalizada en el centro del país, a ir a abrir sucursales a la península de Yucatán o a la Baja California, a cientos de kilómetros de su zona tradicional de influencia y sin supervisión alguna por parte del programa público. Hubo apoyos desordenados que en mi opinión personal, perjudicaban más que fortalecían a las cooperativas. No daré nombre de los programas, pero buscaban fomentar la economía solidaria sin mucho esfuerzo de diseño de por medio.

### **¿Cuáles fueron los principales resultados?**

En temas de asistencia técnica, es difícil medir cuál es la contribución del consultor y cuál es el esfuerzo realizado por la entidad financiera, sin embargo, hubo un reconocimiento de la mayor parte de las cooperativas participantes, al igual que de las autoridades financieras, en cuanto a que las cooperativas lograron hacer mejoras paulatinas y lograron autorizarse ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores por una contribución relevante de la asistencia técnica.

Pero principalmente, el mayor logro fue de inclusión financiera, ya que entidades financieras sólidas respaldan el crecimiento de personas atendidas principalmente aquellas que son subatendidas o bien excluidas de la banca tradicional. Pasamos de un total de alrededor de 3 millones de personas en 2005 a 12 millones en 2018, tanto en cooperativas como en sociedades financieras populares en todo el territorio nacional. Actualmente las cifras de cooperativas, las tiene Jorge. Y en activos totales pasamos de \$36 mil millones de pesos a \$190 mil millones de pesos administrados por el sector de ahorro popular y cooperativo. Esto es 10.9 mil millones de dólares.

### **¿Cómo visualiza la complementariedad de la asistencia técnica brindada a las SOCAPs y a los supervisores, con el fortalecimiento del marco legal regulatorio, de supervisión y de la red de seguridad financiera del sector?**

Este es un tema delicado, por un lado los supervisores no deben estar a cargo de la asistencia técnica que se brinda a las cooperativas, pues en caso de una observación que llegase a derivarse de un proceso en el cual hubo una asistencia técnica de por medio, habría conflicto de interés. Sin embargo, debe haber vasos comunicantes entre los reguladores y supervisores con aquellas agencias públicas o privadas que administran los apoyos de fortalecimiento, así como con los consultores especializados y más aún con las mismas entidades supervisadas.

Al menos en México, la regulación al sector cooperativo ha sido un proceso de amplio aprendizaje por todos los involucrados.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores y otros integrantes de la red de seguridad financiera, como el fondo de protección, deben velar por la salud financiera de las entidades, por los ahorros de la población que confían en las cooperativas y por las cooperativas que arriesgan el ahorro de sus socios para prestar a sus asociados. Si bien las cooperativas no necesariamente podrían significar un riesgo para el sistema financiero en su conjunto, una problemática en una cooperativa mal administrada, puede convertirse en un serio conflicto social y dependiendo de su tamaño, podría implicar un riesgo de contagio a nivel regional o sistémico. Pero por otro lado, una cooperativa bien conducida es todo lo que quieren los hacedores de políticas públicas como un aliado indispensable para el desarrollo local, para fomentar el crecimiento de las oportunidades de la población cuando nadie más volteará a verlos a no ser para darles dádivas electorales.

Y para lograr este balance, es muy relevante el diálogo de los reguladores y supervisores con las cooperativas y con los especialistas.

Al menos en México, grandes cambios normativos y una sensibilización importante, ha provenido de los organismos de representación del sector cooperativo y del proceso de cabildeo informal de mejora regulatoria que han realizado algunos consultores internacionales en acompañamiento al sector. Por dar algunos ejemplos no exhaustivos, la DGRV ha desarrollado una metodología que toma los indicadores normativos y lo convierte en un rating de solidez del sector cooperativo. Esta información ha sido relevante para la Comisión Nacional Bancaria pues el informe anual va mucho más allá de centrar el análisis de riesgo tan solo en el nivel de capitalización, e incorpora varios aspectos adicionales que resaltan ya sea la solidez o el riesgo de las finanzas de una cooperativa. De igual forma DGRV ha sido un aliado fundamental para hacer estudios financieros sobre la viabilidad de realizar la transmisión de activos y pasivos de cooperativas no viables a cooperativas sanas, buscando evitar que los ahorradores pierdan parte de sus depósitos.

Otros ejemplos son los procesos de cabildeo informal que han realizado la Fundación Alemana Sparkassenstiftung o WOCCU para fomentar que se normen adecuadamente temas como el microcrédito, los agentes financieros, los temas de género, temas climáticos o bien la banca móvil y la ciberseguridad.

Y de igual manera la Confederación, genera espacios de diálogo constante entre los reguladores, supervisores y las cooperativas en aquellos aspectos que pueden convertirse en observaciones recurrentes o bien para la difusión de nuevos aspectos considerados en la normatividad que son de interés de difundir ágilmente por parte de la Comisión Bancaria, como es el tema de Ciberseguridad, o por parte de la Comisión para la defensa

de los Usuarios Financieros, CONDUSEF, en materia de cambios en normatividad a contratos sin letras chiquitas, temas de educación financiera, entre otros.

Entonces, todo este diálogo ordenado y respetuoso, sin afanes políticos, entendiendo que las cooperativas son las principales interesadas en ser normadas y supervisadas adecuadamente para poder llevar servicios a un número creciente de personas, y para lograr ir adaptando su operación para hacer uso de las nuevas tecnologías y medios digitales que les permitirán mantenerse vigentes entre la población joven, es fundamental y debe fomentarse.

Una instancia como una Banca de las Oportunidades en Colombia o lo que fue el BANSEFI en México, pueden jugar un rol fundamental para lograr establecer una agenda de diálogo y para presentar con criterios objetivos y evidencias, información que pueda soportar mejoras en la normatividad y en sentido contrario, un diálogo sobre los aspectos de mejora que deben ser considerados en los programas de fortalecimiento, también es indispensable para generar impacto en el capital público o privado que se destine al fortalecimiento del sector cooperativo.

**Para mayor información, con gusto pueden contactar a:**

**Gonzalo Tapia Velasco**

Consultor internacional especializado en fortalecimiento institucional del sector financiero no bancario e inclusión financiera, Miembro del Comité de Protección al Ahorro del Fondo de Protección de las Sociedades Financieras Populares en México.

WhatsApp +525585816715

gonzalotapiavelasco@gmail.com