

VISIÓN Y PROPUESTAS SOBRE LA ARQUITECTURA GLOBAL DEL SISTEMA FINANCIERO

***Resumen:** Lograr cambios en la denominada arquitectura financiera internacional, requiere de múltiples esfuerzos que involucran a diversas instancias, en especial, se requiere de gremios representativos del sector cooperativo con alta capacidad de incidencia, soportada en altos niveles de argumentación técnica, que permitan sustentar la necesidad de contar con un marco conceptual a nivel global que diferencie al modelo empresarial cooperativo de los modelos tradicionales de empresa de capital con ánimo de lucro. Este tema, aunque parece responsabilidad de los Gobiernos Nacionales y los Bancos Centrales, tiene efectos sobre las empresas y personas que operan en la economía de cada jurisdicción, entre estas las cooperativas. Dichos efectos se traducen, dependiendo de la rama de actividad económica donde opere la cooperativa, en riesgos que deben ser administrados para poder ser mitigados, de allí que la toma de decisiones de la cooperativa se torna compleja y debe ser documentada, analizada e integrada a la visión estratégica como organización, una visión que además de velar por la sostenibilidad como empresa, principalmente debe velar por la sostenibilidad de su base social, principio y fin de su misión..*

Autor¹: Jorge Hernando Leal Ussa. Director de Análisis Económico de la Confederación de Cooperativas de Colombia (Confecoop).

La denominada Arquitectura Financiera Internacional, compuesta por el conjunto de instituciones y estándares que buscan brindar un ambiente de estabilidad financiera a nivel mundial, con el objetivo de contener las crisis financieras internacionales, cada día tiene nuevos, mayores y más rápidos desafíos en materia de políticas macroeconómicas, regulación y supervisión prudencial, financiamiento de los países en desarrollo en tiempos de crisis, regulación de flujos internacionales de capital, revisión del sistema monetario internacional, entre otros.

Las evidencias empíricas, particularmente las originadas durante los periodos de crisis financiera internacional, muestran de manera contundente como los sistemas financieros no se auto regulan, ni se auto estabilizan, ante hechos económicos de gran intensidad, de allí que el proceso de desregulación financiera ha tenido que reevaluarse, llevando la regulación y la supervisión prudencial de las entidades financieras por parte del Estado a un nuevo nivel, pero encontrándose con una muy fuerte resistencia por parte de las mismas entidades financieras que, anteponiendo sus intereses económicos, ejercen una presión hacia la liberalización que se traduce en exposiciones a nuevos riesgos, lo cual ha sido ya documentado especialmente para los países industrializados.

¹ Las opiniones expresadas en este documento son las de su(s) autor(es) o autora(s) y no deben considerarse representativas de la de Cooperativas de las Américas o de la de la Confederación Cooperativa de la República de Argentina.

Los mercados financieros tienen un comportamiento procíclico en los periodos de auge especialmente, lo cual hace que el apetito por riesgo aumente, los precios de los activos se incrementen y, al parecer, la regulación prudencial tienda a ser laxa. Ahora bien, las teorías basadas en la diversificación de activos como medida de mitigación de riesgo parecieran funcionar bien en el corto plazo y a nivel micro, pero dichas teorías podrían no tener mayor relevancia cuando el escenario de mayor riesgo se analiza desde una visión macro, toda vez que el comportamiento de todos los activos guarda una correlación directa con el comportamiento del ciclo en el cual se estén desarrollando los mercados financieros.

Las exigencias de regulación prudencial, si bien parecen ser necesarias, en todo caso enfrentan contradictores o presiones de parte de diversos grupos de interés, las propias entidades financieras, los usuarios de los sistemas financieros, las legislaciones particulares, etc., sin olvidar que hoy existen actores del mercado financiero internacional que son tan grandes y tan globales que superan la capacidad de las supervisiones jurisdiccionales.

Para las economías más débiles, las de los países en vía de desarrollo, estas situaciones y discusiones han tenido otros matices, si bien los niveles de endeudamiento externo y la acumulación de reservas internacionales puso a muchas de estas economías en una mejor posición relativa durante la crisis financiera internacional, también es cierto que se observó cómo durante los periodos de auge económico global estos países incrementaron sus flujos de capital exponiéndolos significativamente a riesgos ante cambios inesperados en el ciclo económico, unos cambios que son prácticamente inevitables pero que traen consigo movimientos en los flujos de capital especulativos que pueden tener afectación sobre los mercados de capitales y de crédito, afectando a las instituciones financieras y al sector real.

Para efectos del análisis y la discusión que se plantea en este documento, dos aspectos pueden tomarse como ejes centrales, el primero las decisiones de política económica (monetaria y fiscal) que se derivan de los movimientos propios del ciclo económico y, el segundo, las decisiones respecto de los acuerdos internacionales que cada jurisdicción debe atender para cumplir con los estándares implementados que pretenden controlar o mitigar las crisis financieras y sus efectos sobre los agentes económicos.

En cuanto a las decisiones de política económica, el control de la inflación y el equilibrio fiscal han sido los principales puntos a partir de los cuales se determina la eficiencia en el manejo económico, para luego entrar en aspectos como la productividad, la competitividad, el empleo, etc.; estas decisiones determinan en buena medida el perfil de riesgo país y su respectiva calificación y, a partir de allí, las posibilidades de obtención de financiamiento para atender los compromisos como nación, en otras palabras, para la arquitectura financiera internacional, la calificación de riesgo país se convierte en la calificación crediticia por cada economía, es el “scoring” de otorgamiento de crédito. De este modo, la obtención de una buena calificación de riesgo país no es un tema menor y requiere de los esfuerzos de todo el aparato estatal para la coordinación de políticas que permitan mantener o mejorar la percepción que, sobre el desempeño económico, tienen los agentes que operan en el mercado financiero internacional, incluidos desde luego los organismos multilaterales.

Como se aprecia, este tema parece ser de responsabilidad de los Gobiernos Nacionales y los Bancos Centrales, sin embargo, las decisiones que allí se adoptan tienen efectos sobre las empresas y personas que operan en la economía de cada jurisdicción, entre estas las cooperativas. Dichos efectos se traducen, dependiendo de la rama de actividad económica donde opere la cooperativa, en riesgos que deben ser administrados para poder ser mitigados, riesgos de mercado, riesgos de crédito, riesgos de tasas de interés, riesgos operacionales, riesgos legales, riesgos de lavado de activos, etc., de allí que la toma de decisiones de la cooperativa se torna compleja y debe ser documentada, analizada e integrada a la visión estratégica como organización, una visión que además de velar por la sostenibilidad como empresa, principalmente debe velar por la sostenibilidad de su base social, principio y fin de su misión. Ahora bien, las decisiones de tipo macroeconómico pueden derivar en cambios en las condiciones no sólo de los mercados, sino también de los marcos jurídicos para las cooperativas, de modo particular en materia de impuestos, justamente por los desequilibrios fiscales propios de las economías, llevando a que los hacedores de política pública revisen la concepción de organizaciones sin fines de lucro o de beneficio social, conceptos que siempre serán cuestionados a la hora de implementar acciones para el incremento de los ingresos fiscales de una nación, las cooperativas no escapan a este escrutinio.

Pasando al segundo aspecto, que tienen que ver con las decisiones respecto de los acuerdos internacionales, las cooperativas, en especial las que ejercen actividades financieras, se ven inmersas en los requerimientos de los denominados estándares internacionales, toda vez que los países, con el ánimo de acceder a las fuentes de financiamiento multilaterales y fortalecer sus vínculos políticos, propenden por cumplir con dichos estándares.

Hasta el momento, por la experiencia vivida en Colombia particularmente, las entidades de supervisión y control han venido implementando los marcos de regulación prudencial para la actividad financiera, haciendo extensivos ciertos requerimientos a otras actividades cooperativas, igualmente, las autoridades contables han adoptado la decisión de implementar los estándares internacionales de dicha materia a todo tipo de organizaciones incluidas las cooperativas, todo esto derivado de los acuerdos que al nivel de la denominada arquitectura financiera internacional se han venido trazando.

Un gran cuestionamiento ha surgido a raíz de todos estos requerimientos: ¿Qué tan útil resulta para las empresas cooperativas la implementación de estándares internacionales, en términos de su visión organizacional?, y allí las respuestas son tan variadas como lo son las cooperativas; para algunas, los desarrollos generados a partir de las amplias y especializadas discusiones sobre estándares internacionales son de alto valor técnico y, en consecuencia, la percepción es que su adopción puede generar beneficio a las organizaciones cooperativas en términos de procesos, mitigación de riesgos, estructuración de herramientas para la gestión organizacional, entre otros; para otras cooperativas, la mayor parte de la estandarización internacional ha sido diseñada para organizaciones con fines de lucro de carácter accionario y, por ende, la implementación de estándares no corresponde a la concepción de la organización cooperativa como la conocemos; estas dos visiones, que resultan ser extremas, también generan zonas grises en las cuales algunas organizaciones ven como positivas ciertas medidas y como negativas otras.

Conforme anterior, lo único que resulta claro es que no hay claridad conceptual sobre la adecuada implementación de estándares internacionales para un modelo empresarial que, como el cooperativo, tiene diferencias estructurales y filosóficas frente a las empresas con ánimo de lucro de carácter comercial, incluso, organizaciones cooperativas, generalmente de gran tamaño, que compiten abiertamente con empresas comerciales en campos como el financiero, el asegurador, el de comercialización, etc., que han avanzado en la implementación de estándares internacionales, bien por voluntad propia o por requerimiento normativo, siempre han registrado inconvenientes en las implementaciones cuando abordan temas como el tratamientos de aportes, el manejo de reservas patrimoniales y fondos cooperativos, la diversificación de productos y servicios sociales, el manejo de excedentes, entre otros aspectos.

La situación aquí expuesta se ha mantenido como una tendencia que pareciera ahora hacer parte del día a día de las organizaciones cooperativas, generando impactos operativos y de costos que también parecieran normales.

La hipótesis que puede plantearse en este documento de discusión, es que esta “tendencia”, que ya hace parte de la dinámica operativa de las cooperativas, se ha ratificado por cuenta de disposiciones normativas generalmente impulsadas por los reguladores y supervisores, agentes de tipo público que deben acatar un ordenamiento que obedece a la implementación de una política pública, que a su turno debe satisfacer los requerimientos de la arquitectura financiera internacional. Pero en realidad vale la pena preguntarse qué tan “normal” es esta situación, será que las cooperativas se están adaptando a ella, o es una imposición inevitable.

Algo que resulta al menos curioso, es la aparición de posiciones desde el propio sector cooperativo que reclaman una revisión al modelo cooperativo, o a la normatividad cooperativa, acudiendo a la tesis de que las cooperativas y sus normas deben “actualizarse” al mundo contemporáneo, pero realmente se puede cuestionar si es una actualización, porque puede ser simplemente una adopción o adaptación a las tendencias normativas antes mencionadas.

Podríamos a partir de lo anterior plantear entonces que el modelo cooperativo está enfrentando unas tendencias normativas y regulatorias que van en contra de su naturaleza, en otras palabras, que estas tendencias están desnaturalizando el modelo cooperativo y es a partir de allí donde deben aparecer las reflexiones de fondo sobre el camino o el accionar que, como movimiento, debería emprender el cooperativismo.

Desde la experiencia en Colombia con temas como la adopción de las Normas Internacionales de Información Financiera, o el marco de Regulación Prudencial para Cooperativas de Ahorro y Crédito, lo que se puede apreciar es que las autoridades locales no han tenido la intención de profundizar en el modelo cooperativo para buscar alternativas normativas que se ajusten mejor a las características de las cooperativas; con un ingrediente adicional: cuando se han tomado el trabajo de buscar documentación relacionada con este aspecto, se han encontrado que a nivel internacional la tendencia es a la “adaptación” o “adopción” a la que hemos hecho referencia en párrafos anteriores, incluso en países del primer mundo, donde claramente existen amplias diferencias sociales, culturales y económicas, la situación no contribuye a la creación de un espacio de discusión adecuado.

Es claro que el cooperativismo, como movimiento, ha reaccionado a esta situación mediante la gestión de incidencia y representación, pero finalmente siempre bajo una dinámica que consiste en reclamar excepciones a las normas, modificaciones a las mismas o su eliminación, dejando como resultado algunos logros puntuales, pero sin un cambio profundo en la “tendencia” expuesta en este documento de discusión.

Los logros obtenidos en favor del movimiento cooperativo, son de esta manera muy puntuales y episódicos, sin embargo, tienen un gran valor, y es que se encuentran soportados o bien con en argumentación o bien con datos, y ello seguramente es así en diferentes jurisdicciones. El problema es que su impacto en el nivel de la arquitectura financiera internacional es menor, incluso posiblemente ni se conozca.

A partir de lo anterior, viene un enorme reto para el cooperativismo como movimiento, que radicaría en conseguir revertir la tendencia de adaptación a los estándares internacionales por parte de las cooperativas, para crear un camino nuevo, de manera que sean los estándares internacionales los que consideren las particularidades de las empresas cooperativas.

A continuación, se expondrán algunas ideas, a partir de la experiencia en Colombia, para construir este nuevo escenario.

Como se mencionó anteriormente, el movimiento cooperativo no parte de cero, ya existen batallas ganadas, por tanto, documentar adecuadamente dichos logros y robustecerlos técnicamente se constituirá en un insumo del alto valor a la hora de enfrentar discusiones. En este punto cobra mucha importancia la rigurosidad técnica con la que se aborden los argumentos y para ello, el conocimiento profesional debe necesariamente contar con una comprensión absoluta del modelo cooperativo, toda vez que nos enfrentamos a una situación adicional que radica en que la formación profesional actual (caso Colombia) está basada en modelos de empresa con ánimo de lucro. Por lo anterior son los organismos de representación y defensa cooperativos los llamados a contar con las capacidades profesionales especializadas para documentar y fortalecer los análisis que derivaron en logros frente a la regulación. En teoría, cada jurisdicción debería hacer lo mismo para contar así con una acumulación de conocimiento que permita diseñar propuestas de alcance internacional.

Es posible que en la construcción de este conocimiento se encuentren insuficiencias técnicas que deberán ser abordadas para construir nuevo conocimiento, paso que suele ser el más complicado, ya que se trata de romper paradigmas que a la luz de los estándares internacionales cuentan ya con un posicionamiento a nivel organizacional global, y de allí la importancia de la fortaleza técnica mezclada con entendimiento del modelo cooperativo.

El fortalecimiento de las capacidades profesionales en los organismos de representación y defensa del movimiento cooperativo, pasa por reconocer la debilidades estructurales que usualmente tienen los gremios del sector para su financiamiento, por tanto, el entendimiento de la gestión gremial por parte de la dirigencia cooperativa debe reflejarse en instituciones con el suficiente músculo financiero para contar con equipos profesionales de las más altas calidades en lo técnico, de manera que las posiciones sean técnicamente robustas y capaces de generar unos cambios conceptuales en las instituciones gubernamentales que influyen la construcción del marco técnico

normativo para las cooperativas. Al mismo tiempo, las capacidades de cabildeo también deben fortalecerse de manera que se puedan generar escenarios de reflexión y entendimiento de lo que es y representa el cooperativismo para la población, de modo que sea desde las instancias legislativas y desde las principales carteras del poder ejecutivo, desde donde se perciba una política pública que comprende, y favorece el desarrollo del cooperativismo como alternativa de desarrollo para el país.

Las acciones hasta ahora mencionadas corresponden fundamentalmente a una gestión que se realiza en cada jurisdicción nacional, sin embargo, para poder trascender a instancias superiores, capaces de generar algún cambio en el nivel de la arquitectura financiera internacional, se requerirá de esfuerzos adicionales en el sentido de identificar las entidades de gobierno que participan en espacios internacionales que a su turno tienen representación en los consejos o juntas de los organismos multilaterales que hacen parte de la arquitectura financiera internacional. Una vez identificadas, las entidades representantes del sector cooperativo deberán buscar los espacios de participación que sean pertinentes, llevando así las posiciones sustentadas de manera técnica, de modo que puedan ir causando efecto en las decisiones de dichos organismos.

Es importante señalar que usualmente, y de manera reaccionaria, el movimiento cooperativo se ha caracterizado por hacer críticas a la aplicación de estándares internacionales de diversa índole, algo que resulta apenas normal, ya que éstos han sido diseñados para entidades con ánimo de lucro, pero, desafortunadamente, no han aparecido propuestas alternativas que brinden una salida a la problemática de la aplicación de estándares. Si lo que el movimiento cooperativo pretende es la no aplicación de estándares internacionales por considerar que éstos no atienden suficientemente la naturaleza de las organizaciones cooperativas, la acción descrita anteriormente está bien, pero, si lo que se busca es que la arquitectura financiera internacional comprenda que hay otra forma de hacer empresa entonces se debe ir más allá.

Los estándares internacionales han sido el resultado de intensos trabajos encaminados a generar unas prácticas profesionales que básicamente pretenden mitigar riesgos en diferentes sentidos, son procesos que llevan años de construcción colectiva y, por ende, de ninguna manera podrían ser catalogados como improvisados o poco profesionales, de hecho, contienen elementos de gran valor en lo estratégico y además cuentan con el aval de una amplia comunidad empresarial, académica y gubernamental. No obstante, es claro que no abarcan adecuadamente los elementos fundamentales del modelo cooperativo de hacer empresa.

Por lo anterior, la estrategia más adecuada sería tomar lo mejor de los estándares internacionales ya que son la carta de navegación de la arquitectura financiera internacional y por tanto de la toma de decisiones de gobierno sobre aspectos como la contabilidad, la supervisión y, en general, del marco de regulación del sector empresarial, del cual hace parte el cooperativismo, para proceder a hacer las adecuaciones a los estándares que sean pertinentes y consecuentes con el modelo cooperativo, con toda la rigurosidad técnica que ello implica.

Conseguir estos ambiciosos logros requiere del concurso de muchas instancias, un trabajo que posiblemente comienza por las propias cooperativas desde su modelo de

gestión, el cual normalmente se diseña, se ejecuta y se evalúa conforme a práctica profesionales “tradicionales” que desde luego no contemplan el reconocimiento de una forma especial de hacer empresa, tal vez la misma cooperativa cae en la trampa de medir su gestión desde una perspectiva de empresa con ánimo de lucro, con indicadores fundamentalmente financieros, e incluso modelos de eficiencia basados en la noción de rentabilidad financiera, allí, la tarea pendiente es el diseño de un modelo de gestión empresarial cooperativa basado en los principios y valores y, desde luego, una medición de la gestión organizacional basado en esa misma visión doctrinaria que permita valorar adecuadamente resultados, en función de la satisfacción de necesidades y aspiraciones comunes, más que en un “excedente” cooperativo.

Una de las presiones externas más comunes para ratificar la visión equivocada de gestión cooperativa, suelen ser los supervisores, generalmente con directrices y modelos de supervisión basados en los estándares internacionales de regulación prudencial y con un tecnicismo pensado para empresas con ánimo de lucro, incluso con modelos de regulación bancaria sin muchas modificaciones adaptadas al caso cooperativo. Situación que resulta apenas normal ante las directrices que normalmente se dictan desde instancias superiores como Ministerios. De allí que la fortaleza técnica que tenga la cooperativa como institución será determinante para ir cambiando la visión de los funcionarios públicos que hacen tareas de supervisión.

Con unos supervisores sensibilizados es altamente probable que los marcos regulatorios queden mejor diseñados, no sólo con excepciones a las normas como ha sido habitual en los diferentes países de la región, sino con desarrollos normativos particulares que respondan a la realidad empresarial de las cooperativas.

Esta cadena de conocimiento que va escalando hasta llegar a los legisladores, representantes del Gobierno, Bancos Centrales e incluso instancias internacionales resulta fundamental para reforzar la labor que los gremios representativos realicen en defensa de los intereses del sector cooperativo.

Finalmente, es claro que lograr incidir en instancias multilaterales, con miras a lograr cambios en la denominada arquitectura financiera internacional, requiere de múltiples esfuerzos que involucran a diversas instancias, en especial, se requiere de gremios representativos del sector cooperativo con alta capacidad de incidencia, soportada en altos niveles de argumentación técnica, que permitan sustentar la necesidad de contar con un marco conceptual a nivel global que diferencie al modelo empresarial cooperativo de los modelos tradicionales de empresa de capital con ánimo de lucro, en aquellos temas que han resultado sensibles y que en últimas no tienen alineamiento justamente por tratarse de dos modelos de operación económica que, desde su concepción, son claramente diferentes en sus objetivos y aspiraciones.

Este proceso de incidencia también debe acompañarse de un trabajo de abajo hacia arriba que involucra gestiones incluso desde las instancias de formación educativa básica, media y superior, pasando por un trabajo en las cooperativas de base, ya que como se ha visto, buena parte de la problemática planteada en este documento, nace del desconocimiento del cooperativismo como fenómeno económico empresarial en nuestros países.

No obstante, será importante revisar la pertinencia en la aplicación de todas estas disposiciones conforme a la heterogeneidad propia del sector cooperativo en cuanto a actividades económicas, tamaños y tipos de entidades, elementos que comúnmente se dejan de lado a la hora de implementar medidas para este tipo de organizaciones.