



Departamento de Posgrados

Maestría en Auditoría Integral y Gestión de Riesgos Financieros

**Propuesta de un Modelo de Supervisión para el Proceso de Liquidación
Forzosa de las cooperativas de ahorro y crédito controladas por la
Superintendencia de Economía Popular y Solidaria**

**Trabajo de investigación, previo a la obtención del Título de Magister
en Auditoría Integral y Gestión de Riesgos Financieros.**

Autor: Cpa. Miguel Alberto Cabrera Bustos

Director: Mgst. Luis Gabriel Pinos

Cuenca - Ecuador

RESUMEN

El presente artículo tiene por objeto presentar una propuesta de modelo de supervisión para el proceso de liquidación forzosa de las cooperativas de ahorro y crédito del sistema financiero popular y solidario, considerando la necesidad de contar con lineamientos para el control y monitoreo de las actividades desarrolladas por el liquidador, coadyuvando de esta manera a cumplir con los objetivos establecidos en la Ley.

El modelo de supervisión tiene la finalidad de precautelar los intereses de los acreedores de las cooperativas en liquidación, así como también desarrollar índices de alerta temprana con las cuales el analista de supervisión detectará oportunamente las debilidades en el proceso. Con los resultados obtenidos en las entrevistas, se obtuvo información que hace posible la aplicación de este modelo en el control a las actividades del liquidador.

Palabras clave: Cooperativa de ahorro y crédito, liquidación forzosa, analista de supervisión, proceso de liquidación, acreedores.

Mgst. Luis Gabriel Pinos
Director

ABSTRACT

This article aims to propose a model of supervision for the process of forced liquidation of savings and credit cooperatives of the popular and solidary financial system. The need to have guidelines for the control and monitoring of the activities developed by the liquidator was considered, contributing to fulfill the objectives established in the Law. The supervision model is intended to protect the creditors' interests of the cooperatives in liquidation, as well as developing early warning indexes so that the supervisory analyst will timely detect weaknesses in the process. With the results gathered in the interviews, information was obtained to make possible the application of this model when controlling the activities of the liquidator.

Keywords: Savings and credits cooperative, forced liquidation, supervisory analyst, liquidation process, creditors.

Mgst. Luis Gabriel Pinos
Thesis Director



A handwritten signature in blue ink is located in the bottom right corner of the page.

PROPUESTA DE UN MODELO DE SUPERVISIÓN PARA EL PROCESO DE LIQUIDACIÓN FORZOSA DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO CONTROLADAS POR LA SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA.

1. INTRODUCCIÓN

Las cooperativas de ahorro y crédito juegan un papel importante en el financiamiento de las actividades micro empresariales a raíz de la Reforma Agraria de 1964, procurando lograr el desarrollo económico y buscando nuevas alternativas de financiamiento de sus asociados, su progreso fue lento presentando inconvenientes para su consolidación, según (Miño Grijalva, 2013), los problemas son propios de una débil participación estatal y de un gobierno dominado por un modelo de libre mercado lo cual sumado a la ausencia de un marco jurídico e institucional que regule y resguarde la operatividad y crecimiento de las cooperativas, genero una existencia precaria y temporal de estas organizaciones.

El cooperativismo, está considerada como una doctrina socio-económica, la cual promueve la organización de las personas que buscan satisfacer sus necesidades de manera conjunta(Lara, 2014). Es así que la expansión del sector cooperativo se fortalece como consecuencia de que el Ecuador se convierte en exportador de petróleo, incrementando el número de socios desde el período de 1973 a 1982, multiplicando los aportes y depósitos en 15 veces aproximadamente, mientras que los préstamos se multiplicaron en 20 veces en el mismo periodo, en comparación de la captación y colocación de los grandes bancos. (Miño Grijalva, 2013)

Entre los años de 1982-1983, la economía ecuatoriana comienza a debilitarse debido al incremento de la deuda externa, el sistema bancario durante este periodo obtuvo una baja rentabilidad y una excesiva dependencia del Banco Central del Ecuador, y como resultado las autoridades monetarias estatales ejercían un mayor control sobre estas entidades, mientras que las grandes cooperativas de ahorro y crédito de la época competían en tamaño y eficiencia con grandes bancos privados, lo cual ocasionó tensiones entre un sector bancario debilitado y el sector cooperativo en ascenso.

En los años noventa el Sistema Financiero Ecuatoriano experimenta una fuerte crisis económica, trasladándose la confianza del público para realizar operaciones financieras sean estas de ahorro y créditos a las cooperativas de ahorro y crédito, viéndose obligado el Estado a realizar cambios e iniciar la construcción de una legislación para viabilizar y diferenciar los diferentes sectores que conforman la economía del país.

Sin embargo, este gran crecimiento económico del sector no estuvo acompañado por un control público eficaz tanto en el ámbito regulador como en el respaldo técnico administrativo financiero. El esquema de control y supervisión de estas entidades se encontraban a cargo de dos instituciones públicas de control: la Superintendencia de

Bancos y Seguros (SBS), y la Dirección Nacional de Cooperativas adscrita al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).

En 1994, el control y supervisión a las cooperativas de ahorro y crédito por parte de la Superintendencia de Bancos y Seguros se ve debilitado a raíz de la aprobación de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, para 1999, la crisis económica y financiera se agudiza en Ecuador, afectando al sistema bancario nacional que condujo a la quiebra de cerca de 20 bancos.

A pesar de la profunda crisis bancaria las cooperativas de ahorro y crédito no registraron una crisis sistemática, conservando los recursos monetarios de su cuenta ahorristas, mejorando la imagen, credibilidad institucional y desempeño financiero.

Con la aprobación de la vigésima Constitución de la República en el año 2008, y a partir de la vigencia de la nueva Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria (LOEPS) y su reglamento en el año 2011, y la creación de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria en el año 2012, como órgano de control y supervisión del sector popular y solidario, se incorpora a las formas de organización pública, privada, mixta, popular y solidaria, incluyendo a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios organizando de esta manera el sistema cooperativo financiero, segmentando a las mismas de acuerdo al volumen de activos, clasificándoles en cinco segmentos, fortaleciendo de esta manera la confianza en el sistema financiero nacional y procurando que los derechos de los usuarios no sean vulnerados.

Y que a decir de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria el capitalismo, la economía de mercado, ve a la economía como divorciada de las dinámicas culturales y sociales de los pueblos; se focaliza en la maximización de las ganancias, y su acumulación está concentrada en pocas manos (Jácome et al., 2016). La economía popular y solidaria es contraria a las lógicas del capitalismo, reconoce a la economía como proceso de construcción social en el que la organización de la producción, distribución, comercialización y consumo de bienes y servicios se orienta a la solución de las necesidades y deseos legítimos de los pueblos, de las comunidades y de las personas (Jácome et al., 2016).

Actualmente, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), tiene bajo su competencia la supervisión y control de actividades de más de 616 entidades activas, que incluyen 600 cooperativas de ahorro y crédito organizadas en cinco segmentos, 1 Caja Central, la Corporación Nacional de Finanzas Populares (CONAFIPS), cuatro mutualistas y 15 organismos de integración.

Además, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria ha autorizado la fusión de 69 cooperativas de ahorro y crédito, y como resultado de los procesos de supervisión, en los últimos 5 años y 307 entidades entraron en liquidación.

Sin embargo, a pesar de que la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria ejerce un control y supervisión de las entidades del sistema financiero de la economía popular y solidaria que se encuentran activas, este organismo de control aún mantiene procedimientos definidos en el seguimiento y supervisión a las cooperativas de ahorro y crédito que se encuentran en proceso de liquidación.

Es importante definir a la liquidación forzosa de una cooperativa como un acto que consiste en establecer la situación contable, financiera, laboral y tributaria de la entidad; con el fin de determinar el valor real de sus activos y pasivos para proceder con los pagos que sean necesarios y definir la destinación de los excedentes, si se llegase a presentar el caso (Miguel, Barrero, Patricia, & Aponte, 2018).

La falta de lineamientos estandarizados, aplicables en el seguimiento de las actividades del liquidador, y el esfuerzo que realiza el Organismo de Control en busca de mejorar los procesos de seguimiento y supervisión a través de manuales y estructuras, no es suficiente ya que al existir una gran cantidad de cooperativas en proceso de liquidación y pocos analistas de seguimiento para la supervisión de cada proceso, teniendo en cuenta que existen varias actividades una diferente de otra en cada liquidación, debiendo optimizar los tiempos y recursos asignados, es así que tanto supervisores y liquidadores deben estar sujetos a un tiempo máximo de 3 años para cerrar el proceso.

La razón de Proponer un Modelo de Supervisión del Proceso de Liquidación Forzosa de una Cooperativa de Ahorro y Crédito, considerando el plazo dispuesto en el Código Orgánico Monetario y Financiero, mostrará que este tipo de modelo puede funcionar para mejorar la supervisión integral a la gestión realizada por los liquidadores por parte del Organismo de Control; es viable desde varios puntos de vista: En el sentido de la necesidad de controlar y supervisar que los recursos que mantienen las cooperativas en proceso de liquidación, sean destinadas de manera óptima alcanzando la eficiencia y economía en el proceso de cierre de la entidad.

En la actualidad existen diez analistas de supervisión y cada uno de ellos tienen asignados un promedio de veinte cooperativas de ahorro y crédito en liquidación con diferente segmentación a nivel nacional, con lo que el problema se origina en cada zona geográfica del país, la supervisión se realiza de una forma diferente, realizando esfuerzos dispersos para coadyuvar en el cierre de estas entidades en el tiempo establecido en la Ley.

2. ESTADO DEL ARTE

En el Ecuador, desde el año 2008 hasta 2016, se han producido cambios y transformaciones importantes en pro de la ampliación y profundización de la EPS (economía popular y solidaria): avances en su legislación y marco normativo; en la institucionalidad, tanto pública como del propio sector; en el control y supervisión; en el fortalecimiento y financiamiento de organizaciones, así como en la propia dinámica económica del sector,

que ubican al país como el de mayores logros en este campo en América Latina (Jácome et al., 2016).

La supervisión y control a la economía popular y solidaria trajo consigo un valor agregado fundamental para el sector: su mayor visibilidad, gracias a la creación de fuentes de información y bases de datos del sector, es ahora posible conocer de manera clara la realidad de las cooperativas, de asociaciones y organizaciones del sector, las mismas que han arrojado datos inéditos y consolidados sobre socios, crédito, ingresos, depósitos, actividades económicas, servicios, alcance, profundización, etc.(Jácome et al., 2016).

Es importante mencionar el marco normativo vigente que regulan a las entidades del sistema financiero popular y solidario por lo que a continuación se detalla la normativa y su ámbito de aplicación.

Con la aprobación de la nueva constitución se impulsa la economía popular y solidaria derogando la Ley de Cooperativas de 1966 y expidiendo la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidaria.

Así también la Constitución expresa que el sector financiero nacional se compone de los sectores público, privado y del popular y solidario, que intermedian recursos del público, y que a su vez cada uno de estos sectores contará con una entidad de control la cual se encargará de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Una vez expedida la LOEPS y su Reglamento General, esta determina que el sector cooperativo estará integrado por organizaciones de ahorro y crédito, producción, consumo, servicios y vivienda. En tanto que la estructura del sector financiero popular y solidario acoge lo que establece la Constitución en su artículo 311, que determina que el sector financiero popular y solidario se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro.(Jácome et al., 2016)

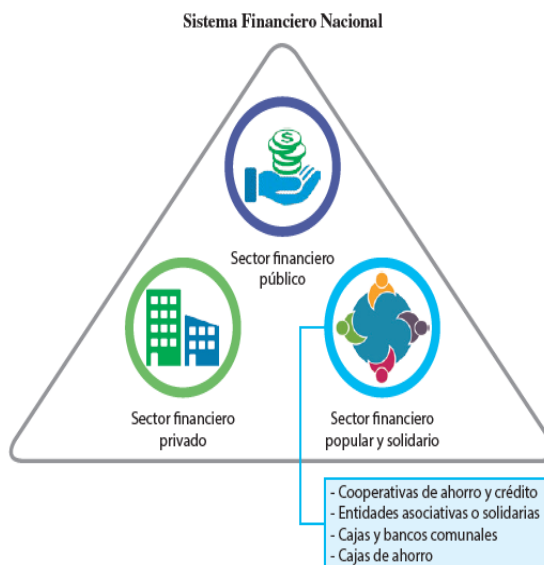


Figura 1 Conformación del Sistema Financiero

Fuente: Economía Solidaria: Historias y prácticas de su fortalecimiento (Jácome et al., 2016)

El Código Orgánico Monetario y Financiero (COMYF), tiene como objetivo regular los sistemas monetarios y financieros, así como los regímenes de valores y seguros del Ecuador, (“Codigo Orgánico Monetario y Financiero,” 2014).

Tanto el COMYF, como la LOEPS, han sido sujetas de desarrollos reglamentarios que acusan un gran dinamismo normativo, especialmente relacionado con el sector financiero, particularidad que no solo es justificable debido a la dinámica del sector y los riesgos que conlleva, sino que demuestra el interés del Estado, en el funcionamiento adecuado de este sector. (Jácome et al., 2016)

Organismo de Control y Supervisión

La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria es la entidad que lleva el control de la economía popular solidaria y del sector financiero popular y solidario, se crea como organismo técnico, con jurisdicción nacional, personería jurídica de derecho público, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera y con jurisdicción coactiva. (“Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria,” 2011), forma parte de la Función de Transparencia y Control Social, conforme a lo establecido en el inciso 3 del artículo 204 de la Constitución de la República del Ecuador. (Black, 2017)

Es así que las formas de organización que componen la economía popular y solidaria, están clasificadas de la siguiente forma

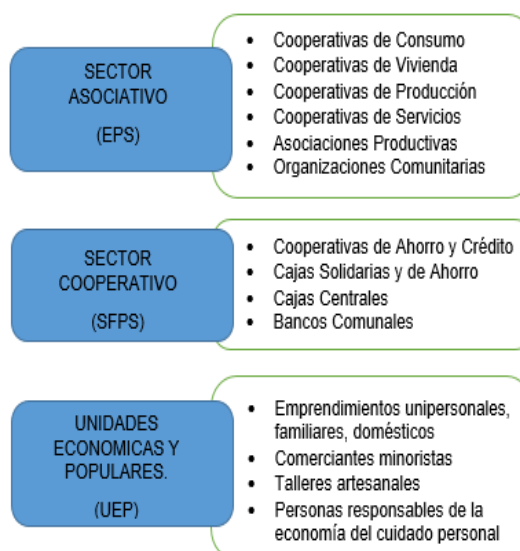


Figura 2 Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria

Fuente: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria 2015

Las cooperativas se encuentran diferenciadas de acuerdo a la actividad económica y al sector al que pertenece, sector real en caso de la Economía Popular y Solidaria (EPS), y sector nominal al Sistema Financiero Popular y Solidario (SFPS). La regulación respecto de las cooperativas de ahorro y crédito que forman parte del Sector Financiero Popular y solidario, se establecerá de acorde a los segmentos en que se ubiquen dichas organizaciones. (LOEPS, 2018, Art.145)

De acuerdo a la Resolución No. 038-2015-F, de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, artículo 1, Las entidades del sector financiero popular y solidario de acuerdo al tipo y al saldo de sus activos se ubican en los siguientes segmentos:

Tabla 1
Segmentación de acuerdo al tipo y al saldo de sus activos

Segmento	Activos (USD)
1	Mayor a 80'000.000,00
2	Mayor a 20'000.000,00 hasta 80'.000.000,00
3	Mayor a 5'000.000,00 hasta 20'000.000,00
4	Mayor 1'000.000,00 hasta 5'000.000,00
5	Hasta 1'000.000,00
	Cajas de ahorro, bancos comunales y cajas comunales

Fuente: Resolución No. 038-2015-F, de la JPRMF, artículo 1

Elaborado: Autor

De la Supervisión

El Código Orgánico Monetario y Financiero en el artículo 280 determina (...) *están obligados a efectuar un proceso de supervisión permanente, in situ y extra situ, a las entidades financieras, que permita determinar la situación económica y financiera de las entidades.*

Los analistas de supervisión deben tener pleno conocimiento del contexto y ámbito de acción del proceso de liquidación de una cooperativa de ahorro y crédito, debiendo tener presente que el plazo máximo para la extinción de la personería jurídica de la entidad financiera en liquidación es de 3 años.

De la Liquidación

LA CODIFICACIÓN DE RESOLUCIONES MONETARIAS, FINANCIERAS, DE VALORES Y SEGUROS EN EL LIBRO I: SISTEMA FINANCIERO Y MONETARIO; CAPITULO XXVI: DE LA EXCLUSION Y TRANSFERENCIA DE ACTIVOS Y PASIVOS DE LA LIQUIDACION establece que *"a fin de proteger adecuadamente los depósitos del público y en forma previa a declarar la liquidación forzosa de una entidad financiera inviable, el organismo de control, mediante resolución, que entrará en vigencia a partir de su expedición, dispondrá la suspensión de operaciones, la exclusión y transferencia de activos y pasivos y designará un administrador temporal. A partir de la fecha de la resolución de suspensión de operaciones y la exclusión y transferencia de activos y pasivos de la entidad financiera inviable, se pierden los derechos de sus accionistas o socios y cesan automáticamente en sus funciones los administradores."*

De la misma manera el Código Orgánico Monetario y Financiero en el artículo 299 determina que las entidades del sistema financiero nacional se liquidan voluntariamente o de manera forzosa.

La liquidación voluntaria de las entidades del sector financiero privado y popular y solidario se liquidará por acuerdo de los accionistas o socios y puesto en conocimiento del organismo de control para su aprobación.

En caso de que se resuelva la liquidación forzosa de las entidades del sector financiero privado y popular y solidario por las siguientes causales de liquidación; Por la revocatoria de una o varias de las autorizaciones de actividades financieras; Por incumplimiento sustancial del programa de supervisión intensiva; Por no cubrir las deficiencias de patrimonio técnico; Por no elevar el capital social o el capital suscrito y pagado a los mínimos establecidos; Por pérdidas del 50% o más del capital social o el capital suscrito y pagado, que no pudieran ser cubiertas con las reservas de la entidad; el organismo de control presentará de inmediato la denuncia correspondiente ante la Fiscalía General del Estado, de conformidad con el

Código Orgánico Integral Penal, con el propósito de que se establezcan las responsabilidades penales a que hubiere lugar.

Seguimiento a las actividades del liquidador

El analista de supervisión debe tener claro conocimiento de las funciones del liquidador para ejercer un seguimiento dentro de los lineamientos establecidos en el Código Orgánico Monetario y Financiero, monitorea y supervisa las actividades del liquidador conducentes a realizar los activos de la entidad financiera en liquidación con el objetivo de cancelar los pasivos existentes.

El fin del analista de supervisión es mantener la estabilidad y el correcto funcionamiento de las entidades en liquidación, contribuyendo de esta manera, a la generación de confianza y credibilidad entre el organismo de control, los liquidadores de estas entidades y los acreedores de las entidades financieras de la economía popular y solidaria en liquidación, disminuyendo la probabilidad de cometer errores o desvíos de fondos por parte de los liquidadores. Las actividades del analista de supervisión se ejercen de forma independiente y responsable.

El analista de supervisión debe realizar visitas in situ para evaluar el proceso de liquidación en forma cualitativa y cuantitativa examinando las diferentes actividades cumplidas por el liquidador y a través de la cual se determinen los hallazgos relevantes que afecten el normal desenvolvimiento del proceso de la liquidación.

Una vez culminada la liquidación forzosa, el analista de supervisión solita la documentación de sustento y descargos en caso de ser necesario, una vez analizado la información comunica al organismo de control para la extinción de la entidad financiera en liquidación.

3. MATERIALES Y MÉTODOS

El proyecto se encuentra alineado a los preceptos de la investigación deductiva e inductiva, por cuanto el análisis se efectúa desde un punto de vista singular, hasta llegar a un general que permita obtener nuevos resultados frente al problema.

La elaboración del proyecto consta de tres fases: en primer lugar, se procederá a la recopilación y análisis de la información levantada a través de la encuesta realizada a los analistas de seguimiento, la cual se obtendrá datos valiosos para nuestra investigación tales como los años de experiencia en la supervisión de las cooperativas en liquidación, documentación sensible que no es analizada, etc. Además, se cuenta con un número y diversidad suficientes de fuentes secundarias de información tales como: libros, revistas, publicaciones, normativas, entre otras, que servirán de insumo para el presente proyecto; finalmente se realizará la propuesta del modelo de supervisión para el proceso de

liquidación forzosa de las cooperativas de ahorro y crédito controladas por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

Se diseñaron encuestas para la toma de datos las cuales serán contestadas por los analistas de supervisión de los procesos de liquidación de las entidades financieras controladas por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

Población

En la actualidad existen 10 analistas de supervisión de los procesos de liquidación y cada analista tiene asignado aproximadamente 20 cooperativas de ahorro y crédito en liquidación a nivel nacional para realizar el monitoreo y control, así también la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria ha creado 5 zonales en el territorio nacional, con lo que el problema para realizar el seguimiento de los procesos de liquidación, se origina en cada zonal ya que la supervisión se realiza de una forma diferente, por la distancia, el tiempo y recursos, realizando de esta manera esfuerzos dispersos para coadyuvar en el cierre de estas entidades en el tiempo establecido en la Ley.

Para una población de 10 individuos, se seleccionará el total de la misma, con un máximo de error aceptado de 5% y un nivel de confianza del 95%.

4. RESULTADOS

La encuesta se realizó a 10 analistas de supervisión de los procesos de liquidación y en base a la información recolectada y tabulada se obtuvo el siguiente resultado.

Metodología para realizar la supervisión a la gestión integral del liquidador

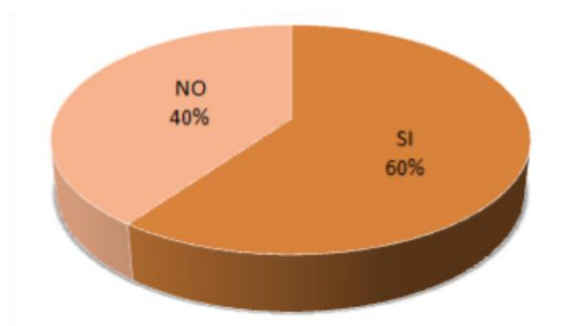


Figura 1
Fuente: Pregunta 1
Elaborado por: Autor

De acuerdo a la información obtenida el 60% de los analistas de supervisión de los procesos de liquidación utiliza una metodología para realizar la supervisión a la gestión

integral del liquidador, el 40% restante no aplica y desconoce que existan lineamientos estandarizados para realizar la supervisión a las actividades del liquidador.

Años de experiencia para llevar a cabo la supervisión de los procesos de liquidación

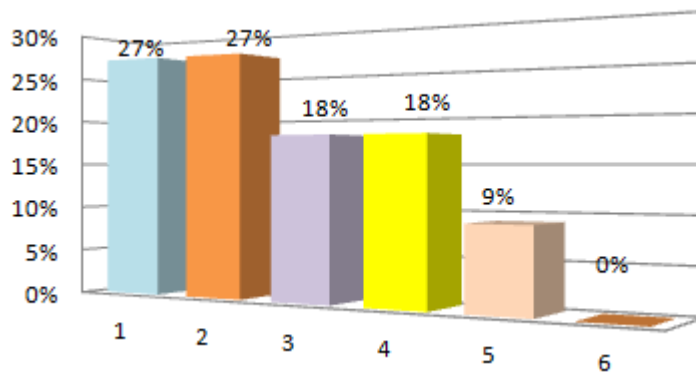


Figura 2.
Fuente: Pregunta 2
Elaborado por: Autor

El 27% de los analistas de supervisión indican que los años de experiencia en el seguimiento a los procesos de liquidación es igual o menor de 2 años, al igual que el 18% de los analistas indican tener experiencia entre los 3 y 4 años dentro de la Superintendencia de Economía popular y Solidaria.

Cumplimiento de actividades presentadas en el plan de trabajo por los liquidadores

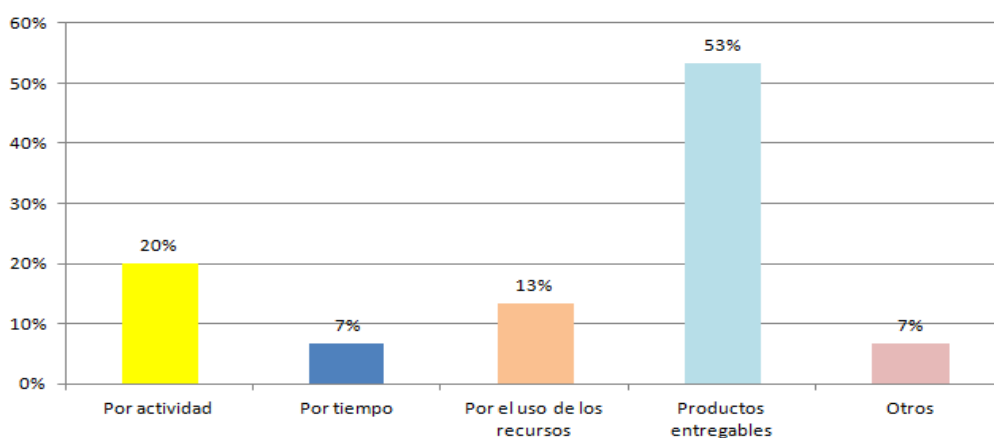


Figura 3.
Fuente: Pregunta 3
Elaborado por: Autor

El 53% de los encuestados realizan la verificación del cumplimiento de las actividades del liquidador a través de productos entregables, solo el 20% de los analistas de seguimiento realizan la supervisión al proceso de liquidación por actividades cumplidas y

reportadas al organismo de control, así también el 7% de los analistas realizan el seguimiento por el tiempo que les toma a los liquidadores realizar su trabajo.

Conocimientos de los procesos internos del área de Liquidación orientados a cumplir los objetivos institucionales

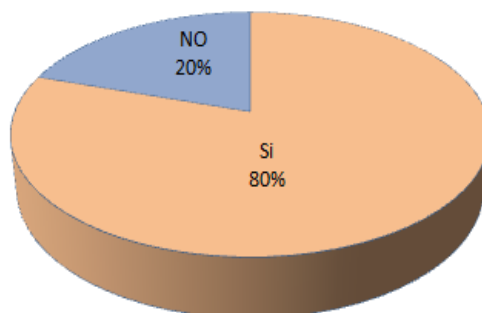


Figura 4.
Fuente: Pregunta 4
Elaborado por: Autor

El 20% de los encuestados aseguran no tener conocimiento de los procesos internos del área de liquidación las cuales están orientados al cumplimiento de objetivos institucionales. Sin embargo, es importante aclarar que el organismo de control a emitidos lineamientos para los analistas de seguimiento sobre la gestión que debe cumplir antes y después de la extinción de una cooperativa de ahorro y crédito en liquidación.

Información adecuada para realizar la gestión de supervisión al avance de liquidación

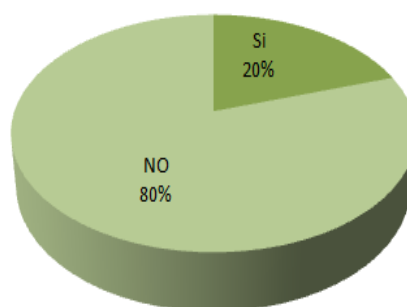


Figura 5.
Fuente: Pregunta 6
Elaborado por: Autor

El 80% de los analistas de supervisión a los procesos de liquidación indican que la información que reportan los liquidadores de las entidades financieras de la economía popular y solidaria en liquidación forzosa, no es lo adecuada para realizar un seguimiento al avance del proceso, tomando en cuenta que los liquidadores ingresan estados financieros

mensuales, anexos de recuperación de cartera y detalle de venta de bienes muebles e inmuebles.

Verificación del cumplimiento del plan de trabajo

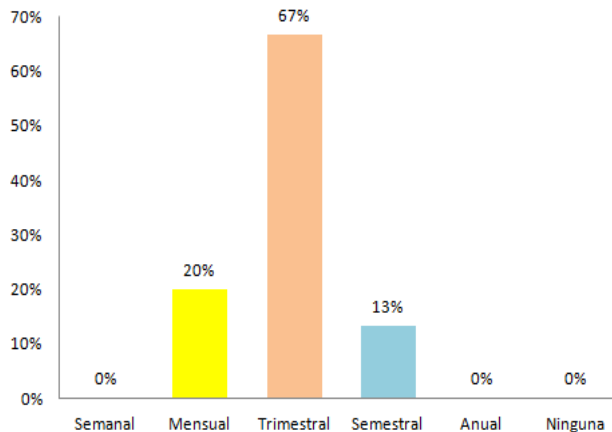


Figura 6.
Fuente: Pregunta 7
Elaborado por: Autor

De acuerdo a la información obtenida el 67% de los analistas de supervisión realizan la verificación del cumplimiento del plan de trabajo de forma trimestral, el 20% de los analistas realizan un seguimiento a las actividades del liquidador de forma mensual y tan solo el 13% de los supervisores realizan un seguimiento de forma trimestral, debiendo tomar en cuenta que la información ingresada por los liquidadores es de forma mensual dentro de una estructura de información en las cual se detalla las actividades realizadas durante el periodo de ejecución del proceso de liquidación.

Informes del proceso de liquidación ingresados al organismo de control

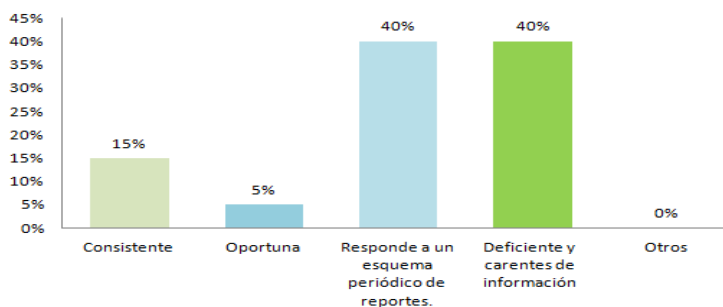


Figura 7.
Fuente: Pregunta 8
Elaborado por: Autor

El 40% de los analistas de supervisión encuestados manifiestan que la información ingresado al organismo de control se encuentran bajo un esquema periódico de reportes ya

que los liquidadores deben cumplir con tiempos establecidos por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, así también esta información reportada a esta entidad es deficiente y en muchos de los casos carentes de información, tan solo el 15% de los entrevistados considera que la información ingresada es consistente.

Aspectos importantes en la ejecución de supervisión al proceso de liquidación

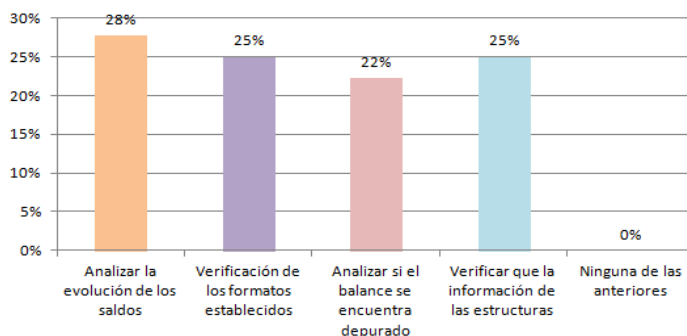


Figura 8.
Fuente: Pregunta 9
Elaborado por: Autor

El 28% de los analistas de supervisión consideran que se analiza con la información ingresada por los liquidadores la evolución de los saldos, así también el 25% de los coinciden en que se verifica la utilización de los formatos y estructuras establecidos por el organismo de control y tan solo el 22% de los analistas de supervisión verifican si los balances mensuales se encuentran depurados.

Análisis de los descargos a observaciones detectadas en la información presentada por el liquidador

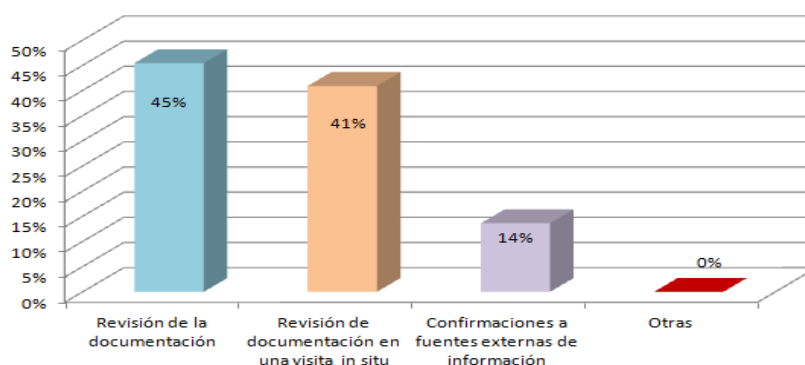


Figura 9.
Fuente: Pregunta 10
Elaborado por: Autor

En base a la información levantada el 45% de los encuestados considera que realiza el seguimiento y verificación a los descargos de las observaciones detectadas en la información presentada por el liquidador y que tan solo el 41% de los analistas realiza

visitas in situ cuando se detecta anomalías en la información reportado, solo el 14% de los encuestados realiza confirmaciones externas para obtener información que considere de mayor riesgo.

Visitas in situ a las cooperativas de ahorro y crédito en proceso de liquidación

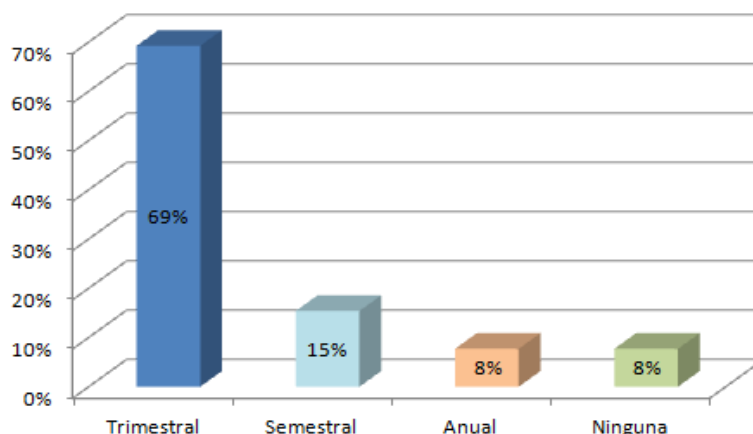


Figura 10.
Fuente: Pregunta 11
Elaborado por: Autor

El 69% de los encuestados comentan que realizan visitas in situ de forma trimestral, para verificar el cumplimiento de las actividades que reporta el liquidador en los informes mensuales y trimestrales, el 8% de los analistas realiza visitas de forma anual lo cual complicaría el rol de seguimiento a los procesos de liquidación.

Por qué realiza visitas in situ a las cooperativas que se encuentra en liquidación

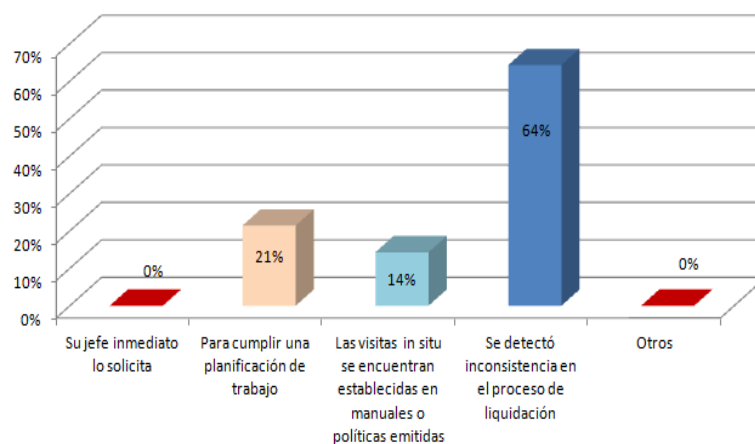


Figura 11.
Fuente: Pregunta 12
Elaborado por: Autor

El 64% de los analistas de supervisión realizan visitas in situ cuando encuentran inconsistencias en el proceso de liquidación, y tan solo el 21% de los analistas considera que lo realiza por cumplir una planificación de trabajo.

Documentos legales en el proceso de liquidación forzosa

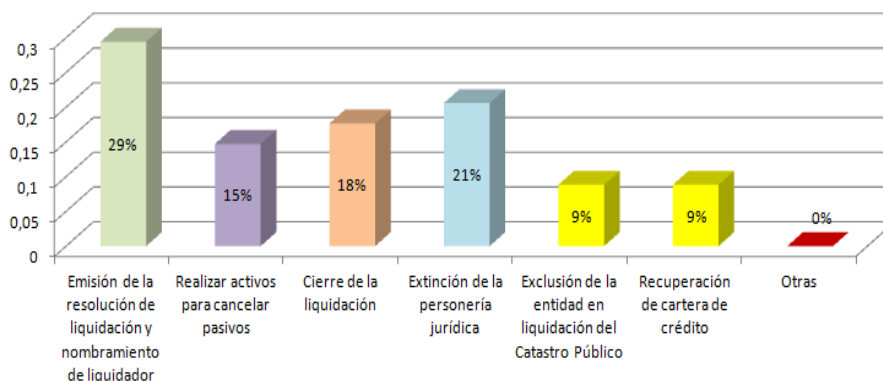


Figura 12.
Fuente: Pregunta 13
Elaborado por: Autor

Esta pregunta fue desarrollada para medir el conocimiento sobre los documentos legales que se debe existir en el proceso de liquidación, para lo cual solo 2 preguntas no son considerados como documentación legal habilitante las cuales son; REALIZAR ACTIVOS PARA CANCELAR PASIVOS Y RECUPERACION DE CARTERA DE CREDITO, el 15% de los encuestados considera que un documento legal es la realización de activos para cubrir pasivos, así también un 9% considera que la recuperación de cartera es un habilitante legal del proceso de liquidación.

Requisitos que debe cumplir el informe final del proceso de liquidación.

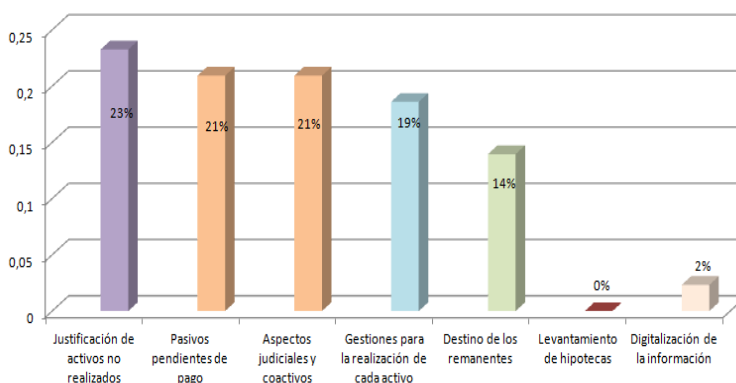


Figura 13.
Fuente: Pregunta 14
Elaborado por: Autor

Sobre los requisitos que debe cumplir el informe final del proceso de liquidación se puede observar que la mayoría de los entrevistados conocen sobre estos, no obstante, solo el 2% de los analistas tiene claro que la información del informe debe ser entregado de forma digital.

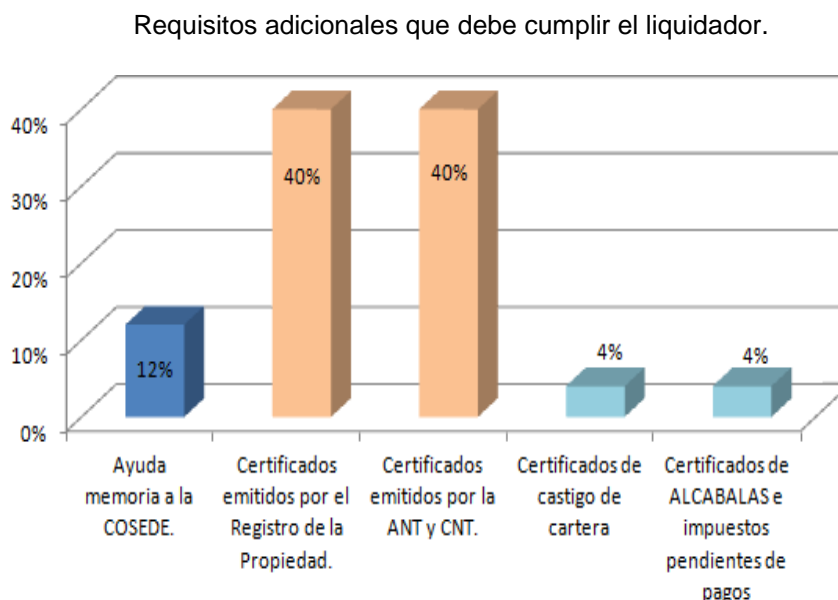


Figura 14
Fuente: Pregunta 15
Elaborado por: Autor

El 40% de los entrevistados considera que los requisitos adicionales tanto los certificados emitidos por el registro de la propiedad y los emitidos por la ANT y CNT son considerados como esenciales para el cierre de la liquidación. Se debe tener en cuenta que todos los requisitos detallados en el grafico anterior tienen la misma importancia para el cierre y extinción de la entidad en liquidación forzosa.

Propuesta de un Modelo de Supervisión para el Proceso de Liquidación Forzosa de las Cooperativas De Ahorro y Crédito controladas por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

La razón de proponer un Modelo de Supervisión del Proceso de Liquidación Forzosa de una Cooperativa de Ahorro y Crédito, la misma propondrá lineamientos a seguir, permitiendo realizar un monitoreo y control de las actividades dentro del proceso de liquidación de una entidad financiera de la economía popular y solidaria en liquidación.

Considerando el plazo dispuesto en el Código Orgánico Monetario y Financiero, esta propuesta de modelo de supervisión tiene como objetivo unificar los criterios entre los diferentes analistas de supervisión y su aplicación en cada una de las entidades que se encuentran en liquidación

Fase Inicial

Aquí se define las estrategias para cumplir las actividades sobre el cual se desarrollará el proceso de liquidación, el plan de trabajo debe recoger todas las actividades sobre la gestión del liquidador, el analista de supervisión deberá evidenciar el monitoreo y control de los procesos de liquidación en informes trimestrales y en caso de ser solicitado por el jefe inmediato de forma mensual, en este informe deberá contener siguientes reportes.

- Control y monitoreo del avance del proceso de liquidación
- Monitoreo de la correcta aplicación y cumplimiento de la normativa.

Un analista de supervisión tiene varios procesos de liquidación para su monitoreo y control y al igual que el liquidador será responsable por el seguimiento de la información reportada al organismo de control.

Esta fase inicia con el levantamiento de información de las siguientes actividades al inicio del proceso de liquidación:

Elaboración del Plan de Trabajo

1. Elaborar informe de control al inicio del proceso de liquidación, en donde se informa lo siguiente:
 - a. Los datos de la cooperativa tales como; Razón social; RUC; Segmentación de la cooperativa; Provincia; Cantón; Liquidador y Resolución de liquidación.
 - b. Ubicación geográfica de las agencias.
 - c. Equipo de supervisores asignados para el cierre de las agencias.
 - d. Base de Datos tales como; Base de cartera; Base de depósitos; Estados Financieros obtenidos a la fecha de notificación de liquidación de la entidad.
2. Actualizar la información y solicitar al analista de base de datos el ingreso de la entidad en liquidación en los sistemas implementados por la dirección de liquidación asignados para cada liquidador.
3. Consolidar la información de la entidad en liquidación, adjuntando los documentos físicos de resolución de liquidación y acta de posesión.
4. Remitir al liquidador el oficio de los primeros procedimientos que debe realizar al inicio del proceso de liquidación, en donde se le notificará lo siguiente;
 - a. Publicar la Resolución de liquidación de la entidad financiera;
 - b. Publicar registro de acreencias.
 - c. Presentación de la caución y declaración patrimonial juramentada de inicio de gestión en caso de ser liquidador externo.
 - d. Plan de trabajo y presupuesto para la liquidación forzosa.
5. Verificación del Plan de Trabajo.

6. Revisar que las propuestas y estrategias definidas por el liquidador, se ajusten al plazo dado en la resolución de liquidación.
7. Aprobación del plan de trabajo.

Fase de Ejecución

Cumplimiento del Plan de Trabajo

1. Verificar periódicamente (mensual) el avance del cumplimiento del plan de trabajo.
2. Solicitar mediante correo electrónico u otro medio el envío de documentación de respaldo.
3. Analizar que la documentación de respaldo sea la adecuada.
4. Determinar si los entregables enviados por el liquidador es correcta.
5. Verificar y ajustar los porcentajes de avance con la documentación enviada por el liquidador.
6. Identificar la necesidad de realizar una visita in situ a los procesos de liquidación.
7. Elaborar el oficio y comunicar al liquidador la fecha de la visita in situ.
8. Elaborar el informe de las observaciones encontradas en la visita in situ.
9. Solicitar las justificaciones necesarias de las observaciones encontradas.
10. Solicitar la reestructuración del plan de trabajo en caso de existir retrasos en el mismo.
11. Aprobar la reestructuración del plan de trabajo en base a los justificativos presentados.
12. Verificar envío de informes mensuales, trimestrales y demás información solicitado por el organismo de control.
13. Analizar el informe mensual o trimestral si existe consistencia de los estados financieros de la liquidación presentado por el liquidador en cuanto a:
 - a. Cuadre general de las cuentas de los estados financiero
 - b. Analizar si el balance se encuentra depurado, con las respectivas notas aclaratorias y respaldo del saldo.
 - c. Verificar el uso del catálogo de cuentas de la SEPS
 - d. Verificar que los saldos de las cuentas reflejadas en balance cuadren con los saldos de las bases de datos de las estructuras de depósitos, cartera, bienes.
 - e. Verificar con las notas aclaratorias y anexos la razonabilidad del saldo de las demás cuentas del balance.
 - f. Aplicación de normas contables
 - g. Aplicación de normativa SEPS, Ley de Régimen Tributario Interno, y Catálogo Único de Cuentas.
 - h. Revisar y analizar los entregables en función del nivel de riesgo y problemas claves que se hayan identificado.

- i. Verificar la veracidad de los movimientos registrados mediante los documentos de respaldo.
 - j. Verificar que la información de las estructuras sea correcta en cuanto a fechas de corte,
14. Revisar que el informe final presentado por el liquidador cumpla con lo establecido en el instructivo de gestión del liquidador.
 15. Verificar que las estrategias del plan de trabajo se encuentren cumplidas al 100%.
 16. Verificar el cumplimiento del último inciso del art. 312, 317, 318 del COMYF y la norma emitida por el organismo de control para el cierre del proceso de liquidación de las entidades financieras de la Economía Popular y Solidaria.
 17. De existir observaciones se elaborará el oficio donde se comunica al liquidador las observaciones correspondientes y solicita información adicional.
 18. De no existir observaciones al informe final del liquidador se elaborará la propuesta de Informe técnico para extinción de la personería jurídica de la cooperativa.

Fase de Extinción

Extinción de la Cooperativa.

1. El director revisará y se aprueba el informe de extinción para continuar con el procedimiento de extinción de la cooperativa.
2. El analista de supervisión solicitará al analista abogado la elaboración del proyecto de resolución de extinción.
3. Consolidar los expedientes adjuntando los documentos físicos para ser enviados al organismo de control.
4. Elaborar y enviar oficios y notificación al ex liquidador sobre la extinción de la entidad en liquidación.
5. Comunicar por correo electrónico al área de base de datos la actualización de la información de la entidad extinta para lo cual y adjuntará copia de la resolución de extinción.
6. Una vez emitido la resolución de extinción el supervisor elaborará los oficios dirigidos al SRI, IESS, Ministerio encargado del catastro de las entidades, mediante él se comunica que la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria declara extinta de pleno derecho la personería jurídica de la entidad en liquidación.

INDICADORES DE ALERTA TEMPRANA

Como parte de una supervisión efectiva se debe desarrollar un sistema eficiente de indicadores de monitoreo y control, que permitan detectar oportunamente los problemas y debilidades, dentro del proceso de liquidación

A continuación, se presentan algunos indicadores que se han desarrollado para la propuesta del modelo de supervisión:

Tabla 2
Indicadores de alerta temprana

NOMBRE DEL INDICADOR	FÓRMULA DE CÁLCULO
<i>Cumplimiento del plan de trabajo de la liquidación forzosa</i>	Actividades ejecutadas / Actividades planificadas)
<i>Participación de la cartera por recuperar vigente en la cartera total</i>	Saldo de la cartera vigente / Saldo inicial de cartera
<i>Participación del número de operaciones en riesgo vigentes en la cartera total vigente</i>	Número de operaciones en riesgo vigentes / Número total de operaciones de cartera vigente
<i>Participación número de operaciones irrecuperables vigente en la cartera total</i>	Número de operaciones vigentes sin respaldos físicos y sin registro contable / Número total de operaciones de cartera vigentes.
<i>Participación del número de operaciones de crédito vigentes en juicios en la cartera total vigente</i>	Número de operaciones con juicios / número total de operaciones de cartera vigente
<i>Porcentaje de socios pendientes de pago</i>	Socios pendientes de pago ya sea con fondos propios o a través de COSEDE / El total de acreedores al inicio de la liquidación.

Fuente: Código Orgánico y Monetario y Financiero, LOES
Elaborado: Autor

5. DISCUSIÓN

Según la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria se crea como un organismo técnico, con jurisdicción nacional, personalidad jurídica de derecho público, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera y con jurisdicción coactiva, mientras que el Código Orgánico Monetario y Financiero señala que la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria en su organización, funcionamiento y funciones de control y supervisión del sector financiero popular y solidario se regirá por las disposiciones del Código orgánico Monetario y Financiero y la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, con este antecedente debo indicar que la SEPS al ser un organismo de control y supervisión relativamente nuevo en relación de los demás entes públicos de control y supervisión, no cuenta con normativa para la supervisión de los procesos de liquidación, tampoco con profesionales calificados con la experiencia necesaria para realizar la supervisión y seguimiento a estos procesos, por lo que se facultaba a los propios liquidadores de las entidades financieras efectúen la supervisión y control de los procesos de liquidación.

El organismo de control ha implementado matrices y parámetros mas no un proceso de monitoreo y control que permita realizar la supervisión a los procesos de liquidación de ahí la importancia en proponer un modelo de supervisión para el proceso de liquidación forzosa de las cooperativas de ahorro y crédito.

Por cada actividad ejecutada por el liquidador, detallada en el artículo 312 del Código Orgánico Monetario y Financiero, el analista de supervisión solicitaba la información de respaldo sin existir un proceso o lineamiento, tanto para la solicitud de información como para realizar el seguimiento y control de las mismas. Con los datos levantados en la investigación, se observó que se sigue manteniendo problemas en los métodos para realizar el proceso de seguimiento a la liquidación, reflejándose que el 40% de los analistas entrevistados tienen desconocimiento de que información se debe solicitar a los liquidadores para su análisis, en mucho de los casos el desconocimiento de este proceso hace que se duplique la información reportada por el liquidador sobre las actividades cumplidas por este. Así también se pudo observar que por la falta de experiencia de los analistas de supervisión aplican de manera errónea la normativa vigente, ocasionando estancamientos y confusión en la dirección de liquidación, en el momento de emitir recomendaciones o resoluciones de extinción de la personería jurídica de la cooperativa en liquidación.

El 80% de los analistas de seguimiento entrevistados mantienen que la información reportada por el liquidador no es la adecuada para emitir recomendaciones o facilitar la verificación del plan de trabajo. Y que el 67% de los analistas de supervisión no realiza el seguimiento de forma mensual al plan de trabajo, ocasionando de esta manera la dificultad en la identificación de riesgos en la liquidación y poder mitigar en el momento adecuado.

A pesar de la existencia de matrices para el registro de la información ingresado por el liquidador el 40% de los analistas entrevistados no tiene claro cuáles son los requisitos adicionales que debe presentar este funcionario para generar los informes mensuales, trimestrales o informe final del proceso, lo cual ocasiona tardanza en el procesamiento de la información para alcanzar los objetivos deseados tal como es la extinción de la cooperativa en liquidación.

En la fase de inicio de la liquidación existen todavía errores con la información solicitada a los liquidadores y en la fase de ejecución en el procesamiento de la información los analistas de seguimientos no verifican el cumplimiento del plan de trabajo del liquidador, así como también la información analizada durante este proceso no permite detectar los riesgos en el manejo de información y recursos por parte de los liquidadores en la fase de extinción de la cooperativa de ahorro y crédito los analistas de seguimiento al no mantener una base adecuada de información de los procesos de liquidación no realizan en los tiempos estimados los informes de extinción, durando más tiempo de lo estimado para contar con dicha resolución de extinción, lo cual genera inconvenientes ante otros

organismos de control tales como SRI, IESS, Fiscalía, Contraloría y al no contar con recursos económicos se generan consecuencias contra los liquidadores.

La Ley de Economía Popular y Solidaria a partir del artículo 63 regula el proceso de disolución y liquidación al igual que el Reglamento a la Ley de la Economía Popular y Solidaria a partir del artículo 54 al 64, regulará únicamente el proceso de liquidación, se debe aclarar que con la vigencia del COMYF, en el artículo 312 Funciones del Liquidador, se pone énfasis solo en las actividades que debe desarrollar el liquidador dentro del proceso de liquidación; tales como, efectuar todas las actividades conducentes a realizar los activos de la entidad financiera en liquidación, con el fin de cancelar los pasivos existentes; Representar a la entidad, judicial y extrajudicialmente; Iniciar las acciones judiciales que correspondan en contra de cualquier persona que pudiese resultar responsable de la liquidación; Tomar a su cargo la administración de los bienes que integran el patrimonio de la entidad; Cumplir con lo establecido en el artículo 306; Enajenar los bienes sociales; Cobrar y percibir el importe de los créditos de la entidad y los saldos adeudados por los accionistas, otorgando los correspondientes recibos o finiquitos; Pagar a los acreedores; Presentar estados de liquidación; Informar a los organismos de control; Presentar a los organismos de control los informes correspondientes a la recuperación de las deudas, con la periodicidad establecida para tales efectos; Recibir, llevar y custodiar los libros y correspondencia de la entidad y velar por la integridad de su patrimonio, formular los balances mensual y anual, y una memoria sobre el desarrollo de la liquidación, rendir cuenta detallada de su administración y elaborar el balance final de liquidación o suscribir el acta de carencia de patrimonio; Negociar o rebajar de las deudas malas o dudosas y transigir sobre reclamaciones contra la entidad; y, distribuir entre los accionistas el remanente del haber social, en caso de haberlo; caso contrario, deberá emitir las notas de crédito por las diferencias, mas no en las funciones que debe cumplir el analista de supervisión de las entidades en liquidación.

Por lo antes mencionado con el desarrollo de esta propuesta se pretende que existan lineamientos claros y procesos específicos, en el monitoreo y control del trabajo del liquidador. De las actividades desarrolladas por el liquidador, detalladas en el párrafo anterior se dividió por fases desde el momento de nombramiento de liquidador y las acciones que debe realizar ante los organismo de control, y la información que debe reportar para la verificación de los analistas de seguimiento, en la fase de ejecución el analista de seguimiento deberá contrarrestar toda la información reportada por el liquidador ya sea con visitas in situ o confirmaciones externas para cerciorarse de la fiabilidad de la información, se verificará la aplicación de la normativa vigente emitida por el organismo de control, así como también las normas contables aplicadas, de la utilización correcta del CUC y sus conceptos, y de a quien informar en caso de existir observaciones en la gestión del liquidador, para finalizar esta fase el analista de seguimiento tendrá la capacidad de

solicitar cuanta información crea necesaria para la elaboración de los informes de cierre del proceso de liquidación, en la fase de extinción, el analista de seguimiento tendrá la capacidad de recomendar la extinción de la personería jurídica de las cooperativas de ahorro y crédito en proceso de liquidación forzosa. Además, se recomienda la capacitación al área de supervisión al proceso de liquidación en los lineamientos aquí propuestos. Por otra parte, el autocontrol dentro del proceso de liquidación es importante implementarlo con el fin de evitar errores involuntarios por parte del liquidador. Finalmente, la Dirección de Liquidación debe realizar cronogramas de visitas in situ para los analistas de seguimiento a las cooperativas de ahorro y crédito en liquidación, lo cual permite identificar los riesgos y alertar a la máxima autoridad a tiempo para tomar las correcciones y sanciones correspondientes.

6. CONCLUSIÓN

1. La propuesta del modelo de supervisión establece lineamientos estandarizados para realizar un control y monitoreo de los procesos de liquidación permitiendo evaluar todas las actividades realizadas por el liquidador, así también con el desarrollo de indicadores de alerta temprana se podrá identificar los riesgos al inicio, durante y extinción del proceso de liquidación.
2. El enfoque de la propuesta del modelo de supervisión está basado en los riesgos que genera la falta de lineamientos en el seguimiento a los procesos de liquidación, este modelo aporta la capacidad de generar alertas tempranas en el cual el analista de supervisión tendrá la capacidad de anticiparse a los problemas que se pueden generar en cada proceso a él asignado.
3. En el proceso de supervisión a las cooperativas de ahorro y crédito en liquidación deben ser definidos adecuadamente la información que se debe reportar al organismo de control, esto permitirá resolver los problemas y dificultades que se generen dentro del proceso de liquidación.
4. Esta propuesta de modelo de supervisión debe ser adecuado a las exigencias en la que se desarrolla el proceso de liquidación, al existir una gran cantidad de cooperativas asignadas a pocos analistas de supervisión se considera que es adecuado la implementación de los lineamientos aquí descritos.
5. Sociabilizar y capacitar la propuesta del modelo de supervisión a los analistas de supervisión a fin apliquen estos lineamientos para agilizar la verificación y seguimiento del proceso de liquidación.
6. Esta propuesta de modelo pretende coadyuvar en el proceso de liquidación ya que se necesita tener información confiable y a tiempo, permitiendo hacer un análisis de la situación del proceso de liquidación, identificando las dificultades y corrigiéndolas de forma inmediata, acatando lineamientos y aplicando la normativa vigente

7. Diseñar una metodología de supervisión con enfoque al riesgo financiero y legal.
8. Definir una metodología y planificación para el levantamiento de información cuando el analista de supervisión realice visitas in situ o extra situ.
9. Existen varios trabajos relacionados al proceso de liquidación de las cooperativas de ahorro y crédito en liquidación, propuestas para el cumplimiento en la normativa de las cooperativas de ahorro y crédito en liquidación, incluyendo temas relacionados con la economía popular y solidaria, sin embargo, el presente trabajo tiene un enfoque diferente y novedoso debido a que no existen estudios relacionados.

7. BIBLIOGRAFÍA.

- Black, W. (2017). *Diseño de un Modelo de Gestión para la Liquidación Forzosa de Cooperativas de Ahorro y Crédito bajo el Control de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, para el período 2013 – 2017*. 1–7.
- Codigo Orgánico Monetario y Financiero. (2014). *Registro Oficial*, 332, 65. Retrieved from <http://www.pge.gob.ec/documents/Transparencia/antilavado/REGISTROOFICIAL332.pdf>
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial N.0 449 (20 de Octubre de 2008). *Constitución de La República Del Ecuador*, 1–136. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Jácome, H., Sanchez, J., Oleas, J., Martinez, D., Torresano, D., Romero, D., ... Naranjo, C. (2016). *Economía Solidaria Historias y prácticas de su fortalecimiento*. <https://doi.org/10.1377/hlthaff.28.2.540>
- Lara, E. (2014). *Análisis del Sector Cooperativo del Segmento 4 en la Economía Popular y Solidaria*.
- Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria. (2011). *Publicada En Registro Oficial 444 de 10 Mayo de 2011*.
- Miguel, A., Barrero, Á., Patricia, A., & Aponte, E. (2018). *Análisis de las causas por las que entran en estado de liquidación las Cooperativas de Ahorro y Crédito en Bogotá*.
- Miño Grijalva, W. (2013). *Historia del Cooperativismo en el Ecuador*.
- Jácome, H., & Ruiz, M. (2013). El sector económico popular y solidario en el Ecuador: Diagnóstico y modelo de supervisión. En Estudios sobre Economía Popular y Solidaria.
- Jácome, H. (2016). Avances y desafíos de la economía popular y solidaria en el Ecuador: La experiencia de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. En Estudios sobre Economía Popular y Solidaria. Quito. Publiasesores.
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Rendición de cuentas 2013.
- Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros (2017)
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Rendición de cuentas 2014. Marzo 2015.
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Rendición de cuentas 2015. Marzo 2016