

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**

**ESCUELA DE POSGRADO**



**PUCP**

**LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO EN EL PERÚ, IMPORTANCIA Y  
NECESIDAD DE UN NUEVO MODELO DE SUPERVISIÓN**

**Tesis para optar el grado de Magíster en Derecho de la Empresa.**

**AUTOR:**

**JUAN JOANS CHRISTIAN MORALES YATACO**

**ASESOR:**

**VICENTE ALBERTO CAIRAMPOMA ARROYO**

**LIMA-PERÚ**

**2017**

El presente trabajo se lo dedico a mi madre, a mi esposa y a mis hijos; pero en especial a mi querida abuelita Gabriela, por ser la inspiración de mi vida y por darme tanto amor, que jamás podré compensar.

**Juan Morales.**



## RESUMEN EJECUTIVO

Con una legislación de mas de 30 años de antigüedad, las Cooperativas de Ahorro y Crédito en nuestro país han estado bastante olvidadas desde el punto de vista legislativo. Este abandono claramente ha sido utilizado por estas entidades como un beneficio, actuando estas con libertad total y sin ningún tipo de supervisión real ni efectiva por parte de una superintendencia. Actualmente han vuelto a tomar protagonismo debido a su crecimiento en base los importantes ahorros que administran, hecho que podría causar un grave daño a la economía de las personas con menos recursos, que son las que acceden a este tipo de servicios financieros.

A pesar de que actualmente en el mundo, estas son consideradas entidades financieras como cualquier banco, nuestra legislación no las considera como tal y por tanto no forman parte de nuestro sistema financiero nacional. Por ello, la presente investigación tiene como objetivo evidenciar la importancia de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, las mismas que deben ser consideradas entidades financieras parte de nuestro sistema financiero nacional, correspondiéndole una supervisión directa por parte de nuestra Superintendencia, hecho que se traduce en la necesidad de adoptar un nuevo modelo de supervisión para estas entidades que mejor se adapte a nuestra realidad.

Por ello, aquí sustentaremos la necesidad de implementación de un sistema de supervisión **directa auxiliar**, la misma que deberá ser ejercida por la Superintendencia Bancos, Seguros y AFPs, debido a que es el supervisor natural y constitucional del sistema financiero, pudiendo esta, ser auxiliada o ayudada por una entidad promotora de estas, como es el caso de las Federaciones de Cooperativas de Ahorro y Crédito, ello con la finalidad de que esta ayude a comprender a estas entidades en el marco de una supervisión prudencial y ayude también a eliminar barreras geográficas ayudando a la superintendencia ejercer su función de supervisar el universo de cooperativas de ahorro y crédito que operan a nivel nacional.

# ÍNDICE

	Pag.
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	2
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	6
 <b>CAPITULO I: LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO</b>	
1. Panorama mundial de las Cooperativas de Ahorro y Crédito.....	14
2. Evolución de las Cooperativas de Ahorro y Crédito .....	17
3. La Empresa Cooperativa como Definición actual .....	19
4. Cooperativas de Ahorro y Crédito en el Perú .....	20
5. Incursión y avances de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en el Perú .....	22
6. Marco Normativo .....	25
7. Proyectos de Ley .....	27
8. Tipos de Cooperativas de Ahorro y Crédito en nuestra legislación.....	29
8.1. Cooperativas de Ahorro y Crédito autorizadas a captar recursos del público	
31	
8.2. Cooperativas de Ahorro y Crédito No autorizadas a captar recursos	
del público .....	33
9. Situación de supervisión actual .....	35
 <b>CAPITULO II: COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO COMO ENTIADAS FINANCIERAS PARTE DE NUESTRO SISTEMA FINANCIERO NACIONAL.</b>	
1. El Sistema Financiero nacional .....	42
2. Cooperativas de Ahorro y Crédito como entidades financieras.....	47
3. Supervisión y regulación del Sistema Financiero –	
Rol de las Superintendencias .....	48
4. El ahorro depositado en las Cooperativas de Ahorro y Crédito y su protección.	52

4.1. Protección actual del ahorro en las Cooperativas de Ahorro y Crédito.....	52
4.2. Regulación del ahorro en nuestra legislación .....	54
4.2. Ahorros Públicos y Ahorros Privados .....	54

**CAPITULO III: MODELOS DE SUPERVISIÓN DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO.**

1. Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito .....	58
2. ¿Por qué supervisar a las Cooperativas de Ahorro Crédito? .....	60
3. Problemas de la Supervisión delegada de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en nuestro país .....	64
4. Tipos de supervisión.....	68
4.1 Supervisión Delegada o Autosupervisión .....	69
4.2 Supervisión Mixta .....	72
4.3 Supervisión Directa.....	75
4.4 Supervisión Directa auxiliar .....	78
5. Experiencias comparadas .....	80
5.1 México.....	80
5.2 Brasil .....	81
5.3 Bolivia.....	82
5.4 Chile .....	83
5.5 Colombia .....	84
Alemania .....	84

**CAPITULO IV: SUSTENTOS PARA UNA IMPLEMENTACIÓN DE UNA SUPERVISIÓN AUXILIAR.**

1. Supervisión auxiliar como modelo de supervisión en el Perú .....	87
2. Características fundamentales del modelo auxiliar .....	89
3. Análisis constitucional - Compatibilidad .....	90
4. Beneficios de una supervisión auxiliar .....	92
5. Requisitos para su implementación.....	92

6. Desarrollo de una nueva Ley de cooperativa de ahorro y crédito .....93

**CONCLUSIONES.....94**

**BIBLIOGRAFÍA..... 97**



## INTRODUCCIÓN

En nuestro país, las Cooperativas en general han aportado de manera significativa al desarrollo de nuestro país, ya que no solo se han desarrollado en el mercado de los créditos o finanzas, sino que también lo hacen en otros mercados como el de la agricultura, transporte, trabajo, educación, pesca, etc. Por esta razón, es que, al considerarse un modelo adaptable a cualquier mercado, más conocido como el cooperativismo, éstas han podido incursionar casi en todos los mercados.

Las Cooperativas de Ahorro y Crédito han alcanzado mundialmente el mayor protagonismo del resto de sus variantes, ello debido a que son consideradas excelentes medios para combatir la pobreza, ya que estas son la mayor fuente de acceso al capital para las personas con menos recursos y poca educación financiera; ayudando así a reducir las brechas de inclusión financiera de los países en desarrollo.

Muchas de estas se han convertido en verdaderos casos de éxito financiero, que debido a la cantidad de ahorros que administran y que posteriormente colocan entre sus miles de socios, pueden ser considerados en algunos casos locales como una competencia para cualquier entidad financiera que sea parte del sistema financiero nacional. Ello, debido básicamente a la similitud de los servicios que ofrecen y su potencial de crecimiento gracias a los beneficios del modelo cooperativo que la legislación cooperativa recoge<sup>1</sup>.

Nuestro sistema financiero básicamente se encuentra conformado por empresas financieras como bancos, cajas, financieras, así como aseguradoras y AFPs, las mismas que son directamente supervisadas por la Superintendencia de Banca Seguros y AFPs; ello con la finalidad de controlar sus riesgos, debido a que efectúan intermediación financiera con los ahorros de todos que todos sus clientes depositan en estas entidades.

Protección del ahorro, que es el sustento principal de regulación y supervisión de toda entidad financiera que reciba o capte ahorros, justificando así la creación de un ente Constitucionalmente autónomo como lo es la Superintendencia de Banca, Seguros y AFPs, cuya misión, según el artículo 87 de la Constitución, es controlar el sistema

---

<sup>1</sup> Actualmente, éstas también se encuentran bien organizadas contando con un Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito por sus siglas en inglés WOCCU, que data del año 1970, contando con más de 222,799,196 millones de asociados, 60,657 Cooperativas de Ahorro y Crédito registradas de 109 países a nivel mundial. Según datos de este consejo mundial solo al 2015 las Cooperativas de Ahorro y Crédito han tenido una penetración en la economía mundial del 8,3%, contando 1.5 billones de dólares en aportaciones y ahorros, 1.2 billones de dólares en préstamos, 185 mil millones de dólares en reservas, y 1.8 millones dólares en activos.

financiero peruano, con un objeto principal, que es proteger el ahorro que millones de peruanos depositamos en estas entidades financieras.

Otra es la realidad de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, que por mandato de la Vigésimo Cuarta Disposición Final y Complementaria de la Ley N° 26702 Ley de Banca, estas no son consideradas entidades financieras, no forman parte del sistema financiero y por tanto no son supervisadas por la superintendencia. Ello debido a que esta Ley adoptó el modelo de supervisión delegada a una entidad promotora de estas, como son las federaciones de cooperativas. Por ello la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito actualmente por mandato legal corresponde a la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú – FENACREP.

El hecho de no ser consideradas empresas del sistema financiero, no parecería ser un problema que afecte al sistema financiero formal, sin embargo, si recordamos que el sustento de la supervisión y regulación del sistema financiero obedece a la protección del ahorro que todos los peruanos podemos confiar a una entidad financiera, resulta preocupante en la medida que las Cooperativas de Ahorro y Crédito han logrado captar ahorros por miles de millones de soles, pudiendo correr riesgos mayores que terminarían en quiebras con un perjuicio enorme para millones de peruanos que han depositado sus ahorros en estas entidades afectando de manera directa a nuestra economía nacional.

La Constitución de Cooperativas de Ahorro y Crédito ha venido aumentando progresivamente esta última década y solo a marzo del 2016 en el Perú existen más de 441<sup>2</sup> Cooperativas de Ahorro y Crédito con presencia a nivel nacional, con más de 1.6 millones de asociados, administrando aproximadamente S/.7,000,000,000,00 Millones de Soles<sup>3</sup>, y según información de la propia Superintendencia, a marzo del 2017 estas llegarían a 612<sup>4</sup>, es decir en un año se habrían creado al menos 171 Cooperativas de Ahorro y Crédito.

---

<sup>2</sup> Ministerio de la Producción & INEI. 2016. Lista de Cooperativas a ser incluidas en el censo nacional de Cooperativas 2016. 09 de agosto 2017, Sitio web: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http://www.produce.gob.pe/images/produce/Cooperativas/Cooperativas-a-Censar.xlsx>.

<sup>3</sup> Vásquez Tello, Isaac. 2016. SBS: Cooperativas de Ahorro y Crédito son un riesgo potencial para guardar dinero. 09 agosto 2016. Correo. Sitio web: <http://diariocorreo.pe/economia/sbs-Cooperativas-de-ahorro-y-credito-son-un-riesgo-potencial-para-guardar-dinero-663134/>.

<sup>4</sup> Seminario Internacional “Regulación y Supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, experiencias en Europa y América Latina”. Superintendencia de Banca, Seguros y AFPs. 2017.Lima.



De este universo de cooperativas dentro del territorio nacional solo 159 se encuentran afiliadas a la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú - FENACREP y por tanto reciben supervisión de esta Federación. Ello evidencia, que por lo menos 453 Cooperativas de Ahorro y Crédito (74%) del total de Cooperativas de Ahorro y Crédito que operan en el Perú, a la fecha no tengan ningún tipo de supervisión, encontrándose los ahorros de millones de peruanos sin ningún tipo de protección al no contar con la supervisión de FENACREP, ni de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFPs al no ser consideradas entidades financieras ni parte del sistema financiero nacional.

El resultado actual, un peligro latente para la economía nacional debido al protagonismo que las Cooperativas de Ahorro y Crédito han alcanzado debido a la captación de miles de millones de soles que administran no cuentan con ningún tipo de control, no cuentan con un seguro de depósitos, no tienen supervisión de una federación, ni mucho menos de la superintendencia.

Falta de control que también ha traído como consecuencia que muchas Cooperativas de Ahorro y Crédito sean usadas como medios para cometer ilícitos penales como lavado de activos y grandes fraudes que han salido a la palestra de los medios a nivel nacional, cuestionándose seriamente el modelo de supervisión delegada o autosupervisión adoptado para las Cooperativas de Ahorro y Crédito y exigiéndose mayor control por parte de la Superintendencia de Bancos, Seguros y AFPs.

Para entender este modelo de **supervisión delegada**, resulta pertinente recordar que actualmente las Cooperativas de Ahorro y Crédito se encuentran reguladas por el Decreto Supremo N° 074-90-TR, Texto Único Ordenado de la Ley General de Cooperativas de fecha catorce de diciembre de mil novecientos noventa, ley que a la fecha aún no ha sido reglamentada y desde su vigencia no ha sufrido mayores cambios sustanciales.

En esa época la supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito estaba a cargo del Instituto Nacional de Cooperativas INCOOP, entidad que fue liquidada mediante Decreto Ley N° 25879 del 18 de noviembre de 1992, dejando a cargo la supervisión de estas entidades financieras a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFPs, por disposición del artículo 5 del mencionado Decreto Ley.

Todo ello se efectuó en base a una reestructuración del sistema financiero peruano, entrando en vigencia una nueva ley de banca, Ley N° 26702 Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de

Banca y Seguros de fecha 6 de diciembre de 1996, en donde la supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito se delegaría a la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito - FENACREP, por disposición de su vigésima cuarta disposición final y complementaria, debido a que estas “no captan recursos del público”, conservando la SBS sus facultades de regularlas mas no dé supervisarlas.

Así, la Ley 26702 Ley de bancos, de manera paralela a la Ley de Cooperativas crea dos tipos de Cooperativas de Ahorro y Crédito, una autorizada a captar recursos del público que se encontrarían supervisadas por la SBS y otra no autorizada a captar recursos del público que serían supervisadas por FENACREP, ello debido a la concepción de esta Ley, de que las Cooperativas de Ahorro y Crédito no son entidades financieras y en consecuencia tampoco tendrían que ser parte del sistema financiero, siendo consideradas entidades benéficas que nacen promovidas por el interés personal de sus socios, cuya responsabilidad de los ahorros depositados recae exclusivamente en ellos.

En concreto a partir de la entrada en vigencia de la Ley 26702, todas las Cooperativas de Ahorro y Crédito que operaban sin etiqueta alguna y se denominaban simplemente “Cooperativas de Ahorro y Crédito”, a la entrada en vigencia de esta Ley, automáticamente se convirtieron en Cooperativas de Ahorro y Crédito no autorizadas a captar recursos del público, resaltando que, desde su entrada en vigencia, no existe a la fecha ninguna Cooperativa de Ahorro y Crédito que haya adoptado la forma Cooperativa de Ahorro y Crédito autorizada a captar recursos de público. Ello se puede apreciar fácilmente de la relación de entidades financieras supervisadas por la Superintendencia que esta publica en su página web<sup>5</sup>.

Hasta aquí, aparentemente habría quedado bien definida la supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito no autorizadas a captar recursos del público o simplemente Cooperativas de Ahorro y Crédito, la cual recae sobre FENACREP, sin embargo, este tipo de *supervisión delegada*, fue expresamente cuestionada y desestimada por nuestro Tribunal Constitucional, en aplicación del artículo 87 de la Constitución y del Decreto Ley 25879, señalando este tribunal, que: “el precepto

---

<sup>5</sup> Esto debido a una razón muy sencilla, y es que para convertirse en Cooperativas de Ahorro y Crédito autorizada a captar recursos del público y poder competir en el mercado del sistema financiero, el principal requisito es que se convierta en una sociedad anónima, es decir dejaría de ser cooperativa para ser una sociedad anónima con el nombre de “cooperativa de ahorro y crédito autorizada a captar ahorros del público”, hecho que desde ya suena bastante contradictorio, evidenciándose tempranamente problemas de concepción e identidad respecto a este tipo de Cooperativas.

constitucional hace referencia a una competencia que es exclusiva y excluyente de la Superintendencia de Banca y Seguros, con lo que dicha facultad **no puede ser delegada a cualquier otra entidad del ordenamiento jurídico**, como ha ocurrido en el caso de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito, la cual no sólo no tiene rango constitucional, sino que, además, es una persona jurídica de derecho privado”.<sup>6</sup>

Estas sentencias emitidas por nuestro Tribunal Constitucional, se convirtió en un poderoso precedente para que las Cooperativas de Ahorro y Crédito a nivel nacional justificaran su renuencia a la supervisión de FENACREP, ello debido a que estas sentencias no solo cuestionaron las facultades sancionadoras que se le delego a FENACREP que expresamente fueron derogadas, si no, que este tribunal señaló expresamente que la única entidad para hacerlo, y por mandato de la Constitución es la SBS.

Ello trajo como resultado el debilitamiento del sistema de **supervisión delegada**; ya que al perder FENACREP facultades sancionadoras más el hecho de que la afiliación a esta es voluntaria, las Cooperativas de Ahorro y Crédito tuvieron una muy buena justificación para no afiliarse a la FENACREP y; por ende, no ser supervisadas por esta, quedando únicamente la afiliación voluntaria de estas entidades para ser supervisadas. Esta es la razón por la cual ni la mitad de las Cooperativas de Ahorro y Crédito que operan en el Perú, no tienen ningún tipo de supervisión.

Estas Cooperativas de Ahorro y Crédito no afiliadas a FENACREP son consideradas informales por FENACREP; sin embargo, la legislación cooperativa señala que para su funcionamiento solo es necesario su inscripción en el registro público, por lo que no necesitan una autorización administrativa para su funcionamiento, autorización que tampoco puede emitir FENACREP, debido a que no es una entidad del estado y esta tampoco tiene facultades sancionadoras, ni coercitivas, por la tanto, no se puede hablar de una informalidad propiamente dicha, hecho que también fomenta la renuencia a la supervisión.

Con ello se pone en evidencia que el modelo **supervisión delegada, no ha funcionado y aparentemente es incompatible con la Constitución**, y esto trajo como

---

<sup>6</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. 2001. Expediente N° 0092-2001-AA/TC. Sentencia: 10 de julio de 2002. Consulta 10 de agosto del 2016.

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00092-2001-AA.html>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. 2000. Expediente EXP. N° 0898-2000-AA/TC. Sentencia: 16 de enero de 2002. Consulta 10 de agosto del 2016.

<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2002/00898-2000-AA.html>

resultado un descontrol y dos escenarios de funcionamiento para las Cooperativas de Ahorro y Crédito no autorizadas a captar recursos del público: *i*) Cooperativas de Ahorro y Crédito que voluntariamente se han sometido a la supervisión de FENACREP, que funcionan bajo un esquema de supervisión delegada, y *ii*) las Cooperativas de Ahorro y Crédito que se desempeñan en un esquema de autorregulación o banca libre (*laissez faire*). Este último es el esquema que impera en el Perú, es decir el esquema de la autorregulación; ya que no tienen ningún tipo de control, más que sus propios órganos internos.

Paralelamente a los millonarios recursos que administran y colocan entre sus socios, hecho que por sí solo resulta sumamente importante para la economía nacional, este tema, no sería un problema, si seguimos pensando en las Cooperativas de Ahorro y Crédito como entidades privadas con fines altruistas cuyos riesgos de sus ahorros recaen exclusivamente en sus socios; sin embargo si miramos a nuestro alrededor, no solo en Latinoamérica, sino a nivel mundial estas son consideradas propiamente como entidades financieras que forman parte de los sistemas financieros de los países más desarrollados, siendo considerados como excelentes medios para reducir las brechas de inclusión financiera, hecho que es sumamente importante para países en desarrollo como el nuestro<sup>7</sup>.

Este desarrollo a nivel mundial, se debe básicamente a la evolución de estas entidades que ahora se definen como Empresas Cooperativas, desarrollándose un Derecho Cooperativo promovido por organismos multilaterales internacionales, en base a valores y principios cooperativos, y una supervisión y regulación prudencial adecuada al modelo. Sin embargo, en el Perú actualmente las Cooperativas de Ahorro y Crédito han sufrido un abandono legislativo total, con una legislación de 34 años de antigüedad, nada acorde a los cambios que se han dado en el tiempo, que ni siquiera ha sido reglamentada y para colmo contradictoria con la Ley General del Sistema Financiero.

Es evidente que las Cooperativas de Ahorro y Crédito necesitan un nuevo modelo de regulación y supervisión, por ello el presente trabajo se encuentra dividido en cuatro partes:

---

<sup>7</sup> Las Cooperativas de Ahorro y Crédito a nivel mundial son consideradas como excelentes medios para combatir la pobreza e inclusión financiera debido a que estas tiene mayor acceso a zonas no muy accesibles o rurales, ayudan a promover el sistema financiero otorgando créditos principalmente a las personas más pobres, pequeñas y medianas empresas, generando capital, y dando trabajo a millones de personas a nivel mundial. Así también lo ha reconocido la propia Organización Internacional de Trabajo OIT mediante la Recomendación - 193 sobre la promoción de las Cooperativas del año 2002, el Banco Mundial BM y el Banco Interamericano de Desarrollo BID.

En el primer capítulo haremos un estudio de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, analizando un panorama internacional y nacional, ello con el objetivo de entender que estas no solo son importantes en el mundo, sino que también son sumamente importantes en nuestro país. Para ello analizaremos su nueva concepción como empresas Cooperativas, dejando de lado la idea de estas como entidades benéficas o sin fines de lucro. Todo ello con la finalidad de poner en evidencia la incursión y avance que estas entidades han tenido en nuestro país evidenciando que estas necesitan no solo mayor atención y adecuada regulación, sino también, la necesidad de una propuesta de reforma en su modelo de supervisión debido a los millonarios recursos que administran.

En el primer segundo capítulo es necesario analizar el sistema financiero nacional, desde la perspectiva Constitucional de protección del ahorro para entender la necesidad de supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Ello con el objetivo de demostrar que estas son entidades financieras, cuyos ahorros, no solo merecen la misma protección, sino que es necesario integrar a las Cooperativas de Ahorro y Crédito al sistema financiero nacional.

En el tercer capítulo evaluamos los tipos de supervisión que existe y que se están aplicando en Latinoamérica con la finalidad de encontrar el modelo que mejor se adapte a las Cooperativas de Ahorro y Crédito en el Perú, teniendo en cuenta el marco constitucional y las posibilidades de la Superintendencia de efectuar una supervisión de todo el universo de Cooperativas de Ahorro y Crédito que operan en nuestro país.

En el cuarto capítulo sustentaremos que el tipo de supervisión que mejor se adapta a nuestra realidad es el modelo auxiliar de supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito. Ello con la finalidad de que todas estas entidades reciban una supervisión directa por parte de la Superintendencia y pasen a formar parte del sistema financiero nacional.

Este planteamiento de argumentación tiene como finalidad respaldar la hipótesis planteada, que consiste en demostrar la necesidad de implantar un nuevo modelo de supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito; el mismo que deberá tener reformas esenciales acordes al marco constitucional de protección al ahorro, que necesariamente deberá insertar un modelo de Supervisión Directa - Auxiliar que reconozca a todas las Cooperativas de Ahorro y Crédito como entidades financieras y formen parte de nuestro sistema financiero nacional.

Solo así las Cooperativas de Ahorro y Crédito podrán convertirse en empresas financieras que puedan captar ahorros de manera segura, cumpliendo con el mandato constitucional colaborando con la estabilidad, competencia y promoción del sistema financiero nacional aprovechando sus bondades como excelentes medios para combatir la lucha contra la pobreza e inclusión financiera.



# CAPÍTULO I

## LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO

En este capítulo haremos un estudio sobre las Cooperativas de Ahorro y Crédito, analizando un panorama mundial y nacional, con el objetivo de entender que estas no solo son importantes en el mundo, sino que también son sumamente importantes en nuestro país. Para ello analizaremos su nueva concepción como empresas Cooperativas, dejando de lado la idea de entidades benéficas o sin fines de lucro. Todo ello con la finalidad de poner en evidencia que necesitan no solo mayor atención y adecuada regulación, sino también, la necesidad de una propuesta de reforma en su modelo de supervisión.

### 1. Panorama mundial de las Cooperativas de Ahorro y Crédito.

Las Cooperativas de Ahorro y Crédito siempre han estado presentes, tanto en la actualidad, así como en el pasado; y es que sus orígenes se remontan a 1864 en la que su mayor promotor el alemán Friedrich Wilhelm Raiffeisen<sup>8</sup>, fundó la primera cooperativa que se denominó "Heddesdorfer Darlehnskassenverein" (Asociación de Cajas de Préstamos de Heddesdorf). Ello como una respuesta a la crisis de la liberación industrial que pasó Alemania, que trajo consigo una crisis financiera del sector agrícola que generaron ideas de autoayuda para poder enfrentarlas.

Estas entidades, se han posicionado y desarrollado en casi todos los países del mundo, y ello se debe a que principalmente tienen como asociados a las personas de más bajos recursos, por ello coincidimos plenamente con el pensamiento de Glen D. Westley y Brian Branch<sup>9</sup>, cuando señalan que las Cooperativas de Ahorro y Crédito son importantes en América Latina por tres razones fundamentales:

- En primer lugar, *son la fuente principal de Crédito o capital para el trabajo de la micro o pequeña empresa*. Estas constituyen un motor de las economías de

---

<sup>8</sup> DGRV – Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband. (Confederación Alemana de Cooperativas. (S.f.). Reseña histórica del cooperativismo alemán. 10 de agosto de 2016, DGRV. Sitio web:

[http://www.dgrv.org/main.php?action=&artid=280&catid=86&template=art\\_list.tpl](http://www.dgrv.org/main.php?action=&artid=280&catid=86&template=art_list.tpl)

<sup>9</sup> Westley, Glenn D. y Branch, Brian.(Ed.). 2000. Dinero seguro, Desarrollo de Cooperativas de Ahorro y Crédito eficaces en América Latina. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo y Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito. Pag. 2.

Latinoamérica, sobre todo de los países en desarrollo. Los bancos comerciales, las financieras y las organizaciones no gubernamentales (ONG) proporcionan un total de aproximadamente US\$800 millones en préstamos a las microempresas de América Latina, en tanto las Cooperativas de Ahorro y Crédito tienen una cartera de US\$2.600 millones con el mismo grupo (Westley 2000), lo que las convierte de lejos en la principal fuente del crédito de instituciones financieras a las microempresas de la región. Estas entidades generan toda una cadena de producción, ya que también requieren de la prestación de todo tipo de bienes y servicios, sobre todo del capital humano que constituye una fuente directa de empleo con gran impacto en las economías latinoamericanas.

- En cuanto al segundo motivo, *las Cooperativas de Ahorro y Crédito poseen un enorme potencial de expansión y crecimiento*. Los préstamos que otorgan las Cooperativas de Ahorro y Crédito, y los depósitos que reciben constituyen tan sólo de 1% a 3% del total de préstamos y depósitos del sistema bancario en la mayoría de los países latinoamericanos, frente a un 10% a 20% en varios países industrializados. Esto indica que los movimientos de Cooperativas de Ahorro y Crédito latinoamericanos todavía están gravemente atrofiados, evidenciando que aún falta mucho por crecer y desarrollar.
- Tercero, *las Cooperativas de Ahorro y Crédito llegan a grandes cantidades de personas de muy bajos recursos*. Ello debido a que principalmente estas llegan los lugares más alejados que generalmente son también los más pobres de los países en desarrollo. Aquí hacen una gran labor, ya que estas entidades son el primer contacto que tendrán estas personas con el mundo de las finanzas, donde se les enseña principalmente a ahorrar, así como la responsabilidad de lo que implica adquirir un crédito para emprender un pequeño negocio. Por esta razón también son llamados los bancos del pueblo.

A pesar de ello, las Cooperativas en el siglo pasado aún no recibían la debida atención que merecen; ya que estas se han sostenido en el tiempo solo con esfuerzos propios o de sus mismos gremios como federaciones de Cooperativas, para pasar a despertar en esta nueva era, el interés de los mayores organismos multilaterales de influencia mundial, como son la OIT, World Bank, OEA, ONU, debido a que se dieron cuenta de que estas entidades aportaban al crecimiento de economías en desarrollo ofreciendo un sistema financiero de microfinanzas al alcance de los más pobres, hecho que fue trascendental para llamar la atención del mundo.



Debido a esta falta de importancia, si hablar de Cooperativas no era común, hablar sobre su regulación y supervisión, parecía impensable; ya que se pensó que solo eran una forma de asociación más, que desaparecería en el tiempo y que solo servía de transición para dar paso a las grandes sociedades anónimas propias del capitalismo imperante, subestimándose estas entidades por completo.

Ello también empujó a que las Cooperativas de Ahorro y Crédito, en todo este tiempo se autorregulen o autocontrolen, existiendo verdaderos casos de éxito, y también verdaderos fracasos o quiebras, que sirvieron para señalarlas como un modelo desfasado que no ofrece ninguna garantía para los ahorristas, gestionándose una especie de desconfianza general del sistema cooperativo de ahorro y crédito.

Sin embargo, a pesar de los tropiezos y éxitos las Cooperativas de Ahorro y Crédito han evolucionado y nos han demostrado todo lo contrario, ya que a nivel mundial estas son consideradas como excelentes medios para combatir la pobreza e inclusión financiera, debido a que estas tiene mayor acceso a zonas no muy accesibles o rurales, otorgando créditos principalmente a las personas más pobres, pequeñas y medianas empresas, generando capital, y dando trabajo a millones de personas a nivel mundial.

Así también lo ha reconocido la propia Organización Internacional de Trabajo OIT mediante la Recomendación - 193 sobre la promoción de las Cooperativas del año 2002, el Banco Mundial BM y el Banco Interamericano de Desarrollo BID.

Actualmente, éstas también se encuentran bien organizadas contando con un Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito por sus siglas en inglés WOCCU, que data del año 1970, contando con más de 222,799,196 millones de asociados, 60,657 Cooperativas de Ahorro y Crédito registradas de 109 países a nivel mundial. Según datos de este consejo mundial solo al 2015 las Cooperativas de Ahorro y Crédito han tenido una penetración en la economía mundial del 8,3%, contando 1.5 billones de dólares en aportaciones y ahorros, 1.2 billones de dólares en préstamos, 185 mil millones de dólares en reservas, y 1.8 millones dólares en activos<sup>10</sup>.

En efecto, estas cifras no hacen más que ratificar la presencia e importancia mundial de estas entidades financieras que han tenido mucha mayor atención por parte de sus autoridades del rubro financiero; desarrollándose nueva legislación para Cooperativas de Ahorro y Crédito, entendiéndose a estas como empresas Cooperativas

---

<sup>10</sup> Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito. (2015). Informe estadístico. Cooperativas de Ahorro y Crédito en el Mundo. 10 de agosto de 2016, WOCCU Sitio web: [https://www.woccu.org/documents/2015\\_Informe\\_Estadstico\\_WOCCU](https://www.woccu.org/documents/2015_Informe_Estadstico_WOCCU)

y entidades financieras que cuentan con un Derecho Cooperativo propio basado en valores y principios cooperativos.

## **2. Evolución de las Cooperativas de Ahorro y Crédito.**

Las Cooperativas de Ahorro y Crédito tienen un estigma respecto a la viabilidad del modelo cooperativo vinculado al casi hoy desaparecido socialismo, por ello para poder entender mejor su evolución, también resulta sumamente necesario entender previamente este modelo.

El modelo asociativo que caracteriza a las Cooperativas, integra los objetivos económicos y empresariales con aquellos de carácter social y de interés común, procurando de esta forma un crecimiento basado en el empleo, la equidad y la igualdad. De ahí la naturaleza social de la identidad cooperativa.

Por ello, la idea que se ha impuesto en nuestra sociedad sobre las Cooperativas de Ahorro y Crédito, siempre se encuentra orientada en el sentido de que son entidades sin “fines de lucro”, promovidas por personas con pensamiento altruista. De igual manera se señala que son modelos desfasados producto del fracaso del socialismo que ya no tienen espacio en economías promovidas por el capital donde se entendía que lo más importante era el lucro.

Esta idea ya es parte del pasado, y ello debido a que es innegable que una cooperativa no genere ningún tipo de beneficio económico, sobre todo teniendo en cuenta que esta también ofrece servicios como cualquier otra, el mismo que tiene que ser cubierto mínimamente para que esta opere con normalidad. De igual manera esta necesita adquirir insumos para poder ofrecer este servicio, moviendo una cadena económica y pieza fundamental en la economía como es el puesto de trabajo que estas entidades generan.

Por ello Morales Acosta<sup>11</sup> acertadamente señala que existe una distorsión del concepto de lucro, pues las Cooperativas brindan beneficios económicos, porque ese es su fin, sólo que aquellos (los beneficiarios económicos) no se materializan en dinero,

---

<sup>11</sup> Morales Acosta, Alonso.1999. Realidad y Propuesta Legislativa para el desarrollo del cooperativismo en una economía de mercado. - El caso peruano. 27 de julio de 2016. Alianza Cooperativa Internacional – ACI AMERICAS. Sitio web: <http://www.aciamericas.coop/Realidad-y-Propuesta-Legislativa>

sino en servicios. El concepto de lucro, brindado por el derecho mercantil ha estado sesgado fundamentalmente por el beneficio del capital.

En efecto, esta idea de las Cooperativas Ahorro y Crédito ha tenido como consecuencia una inadecuada regulación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito que las ha mantenido al margen del sistema financiero a pesar de que estas ofrecen básicamente el mismo servicio de intermediación financiera. Por ello resulta válido preguntarse, si el hecho de que una entidad tenga o no fines de lucro, puede ser determinante para que sea excluida de un mercado al que naturalmente le corresponde.

Si nos ubicamos en otro mercado como el transporte, por ejemplo, encontramos que en ella se desempeñan muchas empresas con evidente fin de lucro, así como muchas asociaciones de transporte y fundamentalmente Cooperativas de transporte o transportistas que no tendrían fin de lucro; sin embargo, todas son controladas por el ente supervisor de transporte sin excepción, y así sucede en casi la mayoría de mercados; sin embargo la mayor excepción es el mercado del sistema financiero, en donde las Cooperativas de Ahorro y Crédito como entidades financieras se han desempeñado en un sistema paralelo al sistema financiero nacional.

No podemos negar, que las Cooperativas de Ahorro y Crédito por su naturaleza deberían pertenecer al sistema financiero; y ello no se sustenta en si es una entidad con o sin fin de lucro, sino principalmente se debe a que estas captan ahorros de la misma forma y con la misma finalidad que lo hace una entidad supervisada por la Superintendencia. Es decir, ambas efectúan actividades de intermediación captando ahorros, que es el sustento y actividad principal de estas entidades financieras.

Por ello coincidimos plenamente con el criterio de Hagen<sup>12</sup> citando Munker (1992) respecto al fin de lucro o no de las Cooperativas, al señalar que, cuando una entidad es o llega a ser económicamente autosustentable y cuando se dedica a actividades económicas o incluso constituye una empresa, debe producir un resultado positivo. Esto no significa que el propósito, esto es, el objeto único de la actividad y/o empresa, deba, ser la producción de un lucro en el sentido estricto de un beneficio capitalista. **La cuestión no es entonces la distinción entre con fines de lucro o sin fines de lucro, si no que más bien está referida a la obtención de un lucro en relación con el propósito de la entidad.**

---

<sup>12</sup> Henry, Hagen. 2013. Orientaciones para la legislación cooperativa. 2ª Ed. Ginebra. Oficina Internacional del Trabajo. Pag 39.

En esta línea de pensamiento, tiene mucho más sentido afirmar dos cosas: i) El hecho de que una cooperativa como entidad no tenga fin lucrativo, para nada implica que no entregue beneficios económicos a sus asociados, contrario sensu, señalar que esta actividad es totalmente altruista, es falso. ii) Definitivamente la definición de las Cooperativas de Ahorro y Crédito han cambiado en el tiempo, y ya no son vistas solo como financieras menores sin importancia, llegando a ser definidas como empresas que general capital, trabajo y desarrollo para la economía nacional, como veremos a continuación.

En conclusión, el hecho de que estas entidades financieras se constituyan con fines de lucro o sin fines de lucro, resulta irrelevante y no puede ser tomado como elemento discriminador para excluir a las Cooperativas de Ahorro y Crédito del sistema financiero, razón por la cual, cualquier tipo de estas que adquiera personalidad jurídica, naturalmente debería ser supervisada por el controlador natural y constitucional del sistema financiero, que es la SBS

### **3. La empresa cooperativa como definición actual.**

Actualmente encontrar una definición de cooperativa no es tan sencillo como parece ser, debido a que estas entidades han evolucionado en el tiempo, atravesando crisis y manteniéndose de pie en el mundo, a pesar de ser comparadas con beneficencias y estigmatizadas como un producto del fracasado socialismo.

Por ello, esta forma de asociación ha pasado por etapas de formación y adecuación al Derecho Cooperativo Contemporáneo, en las que inicialmente se intentó alejar totalmente a estas entidades de las similitudes con la empresa tradicional, diferenciándolas principalmente por sus fines no lucrativos, para después pasar a promover y alinear a estas entidades con las empresas o sociedades de capitales. En consecuencia, actualmente a diferencia del siglo pasado, ahora se habla de “empresas Cooperativas”.

Definición contemporánea que la señala como una forma empresarial más, esto gracias a la Declaración Sobre la Identidad Cooperativa De La Alianza Cooperativa Internacional<sup>13</sup> adoptada en Manchester (Reino Unido), el 23 de setiembre de 1995, la misma que define a las Cooperativas como: **“una asociación autónoma de personas**

---

<sup>13</sup> Alianza Cooperativa Internacional. 1996. Declaración sobre la Identidad Cooperativa. Revista Idelcoop, Vol. 23 – N° 97.

**que se han unido de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática”.**

Esta definición ha sido recogida también por la Recomendación num.193 de la Organización Internacional de Trabajo sobre la recomendación sobre la promoción de las Cooperativas.

Como hemos podido apreciar, las Cooperativas dejaron de ser sociedades benéficas y se convirtieron en **empresas Cooperativas**, que incentivan la economía, generan capital, genera trabajo; siendo consideradas actualmente por el derecho cooperativo como una forma de empresa más a las tradicionales sociedades anónimas.

Al ser este el fundamento de toda empresa cooperativa, a las Cooperativas de Ahorro y Crédito que realizan operaciones de intermediación financiera, propias de entidades bancarias, son definidas “como empresas Cooperativas que brindan servicios financieros de carácter solidario, constituida en forma libre y voluntaria para satisfacer necesidades comunes. Su vida institucional se desenvuelve en el marco doctrinario de los principios y valores cooperativos mundialmente aceptados, así como observando y respetando las disposiciones legales vigentes emitidas para la actividad financiera”. Es así que estas pasan a ser los llamados “bancos del pueblo”<sup>14</sup>.

#### **4. Cooperativas de Ahorro y Crédito en el Perú.**

En nuestro país, las Cooperativas en general han aportado de manera significativa al desarrollo de nuestro país, ya que no solo se han desarrollado en el mercado de los microcréditos, si no que también lo hacen en otros mercados como el de la agricultura, transporte, trabajo, educación, pesca, etc. Por esta razón, es que, al considerarse un modelo adaptable a cualquier medio, más conocido como el cooperativismo, éstas han podido incursionar casi en todos los mercados.

Debido a que estos modelos en el siglo pasado se asociaron principalmente al socialismo, en esta época hubo tendencia a promover el modelo cooperativo contemplándolo en las constituciones para que sean consideradas políticas de estado.

---

<sup>14</sup> Rabines Ripalda, Manuel. 2006. Cooperativas de Ahorro y Crédito en el Perú “Ayudamos a la gente a ayudarse a sí misma”. 27 de julio de 2016. FENACREP. Sitio web: [http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2006/recomendacion\\_193/documentos/FENACREP.pdf](http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2006/recomendacion_193/documentos/FENACREP.pdf)

En nuestro país, también ha sido promovida expresamente por la Constitución de 1979 que en su Artículo 116, señalaba lo siguiente: “El Estado promueve y protege el libre desarrollo del cooperativismo y la autonomía de las empresas Cooperativas, asimismo estimula y ampara el desenvolvimiento de las empresas autogestionarias, comunales y demás formas asociativas”. Ello en un marco del régimen económico de la Constitución. Es decir, era política económica del estado promover las Cooperativas en todos sus sectores como medios de desarrollo económico, parte de nuestra economía nacional.

Como podemos apreciar, desde aquellos años el estado ha apoyado a las Cooperativas, sin embargo, con la Constitución 1993, esta promoción de origen constitucional de las Cooperativas desaparece por completo, suponemos, con la finalidad de erradicar toda residuo de la influencia socialista de nuestra Constitución de 1979 al entrar en vigencia la nueva Constitución de 1993 que recoge una economía social de mercado y un régimen económico de corte liberal. Por ello podemos asegurar, que los modelos cooperativos fueron entendidos como residuos del socialismo a los cuales no era necesario promover, ratificándose el abandono del sector cooperativo peruano.

Sin embargo, parece que hemos subestimado a las Cooperativas de Ahorro y Crédito al crearlas modelos desfasados; superando todas las expectativas, evolucionando en el tiempo, y sobre todo cumpliendo ahora un rol más protagónico en nuestra economía debido a los millonarios recursos que administran.

Al igual que en el mundo entero, las cifras en el Perú tampoco son distintas y sólo a marzo del 2016 en el Perú existen más de 441 Cooperativas de Ahorro y Crédito<sup>15</sup> con presencia a nivel nacional, con más de 1.6 millones de asociados y administrando aproximadamente S/.7,000,000,000,00 Millones de Soles<sup>16</sup>, de las cuales solo 164 se encuentran afiliadas a la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú (FENACREP).

Si bien es cierto, las Cooperativas dejaron de ser promovidas en la Constitución, el cooperativismo en el Perú no desapareció y especialmente las Cooperativas de Ahorro y Crédito, continuaron siendo promovidas por sus gremios y por organismos

---

<sup>15</sup> Ministerio de la Producción & Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). 2016. Censo Nacional de Cooperativas. 2016. PRODUCE. Sitio Web: <http://www.produce.gob.pe/index.php/Cooperativas/censo-nacional-de-Cooperativas-2016>.

<sup>16</sup> Vásquez Tello, Isaac. 2016. SBS: Cooperativas de Ahorro y Crédito son un riesgo potencial para guardar dinero. CORREO. Sitio Web: <http://diariocorreo.pe/economia/sbs-Cooperativas-de-ahorro-y-credito-son-un-riesgo-potencial-para-guardar-dinero-663134/>.

multilaterales, y en especial en nuestro territorio por FENACREP, resaltando el trabajo de esta durante varios años, que se encargó de seguir fomentando este modelo cooperativo.

Por ello, ante tanta promoción internacional de este modelo, en el 2008, mediante Ley 29271, se establece que el Ministerio de la Producción es el sector competente en materia de promoción y desarrollo de las Cooperativas<sup>17</sup>, Resaltando que esta Ley recoge la nueva concepción de estas, como “**empresas Cooperativas**”. Posteriormente en el año 2009 se creó la dirección de Cooperativas, como órgano de línea de la Dirección de MYPE y Cooperativas, estableciéndose incluso, un plan de desarrollo cooperativo.

Sin embargo, este plan, solo tuvo mayor énfasis por promoverlas, ya que las iniciativas legislativas para una nueva legislación y supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, solo han quedado en proyectos de ley y a la fecha ninguno es realidad, tanto en una nueva Ley de Cooperativas en general, así como Proyectos de Ley destinados a una supervisión directa por parte de la SBS, sobre las Cooperativas de Ahorro y Crédito.

## **5. Incursión y avance de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en el Perú.**

Gracias al Ministerio de la Producción mediante su Dirección de Cooperativas y al INEI (instituto nacional de estadística e informática)<sup>18</sup>, es que, desde esta modesta tribuna se efectuaron los esfuerzos de tratar de colocar al Perú a la altura de los planes estratégicos internacionales promovidos por la Alianza Cooperativa Internacional<sup>19</sup> para el desarrollo y promoción de las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Gracias a ello, al menos, contamos con información estadística, que evidencia no solo la importancia de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en el Perú, si no que demuestra que estas entidades de microcrédito son una herramienta sumamente importante de acceso al

---

<sup>17</sup> Artículo 2.- Competencia en materia de promoción y fomento de Cooperativas.

El Ministerio de la Producción formula, aprueba y ejecuta las políticas de alcance nacional para el fomento y promoción de las Cooperativas **como empresas que promueven el desarrollo económico y social**. Para tal efecto, dicta normas de alcance nacional y supervisa su cumplimiento. (El resaltado es nuestro).

<sup>18</sup> Estas entidades celebraron un convenio para recabar información estadística sobre el impacto económico de las Cooperativas de Ahorro y Crédito a nivel nacional dirigido por el Economista Ricardo G. Perez Luyo, quien, en el año 2011, se desempeñaba como director de Cooperativas del Ministerio de la Producción.

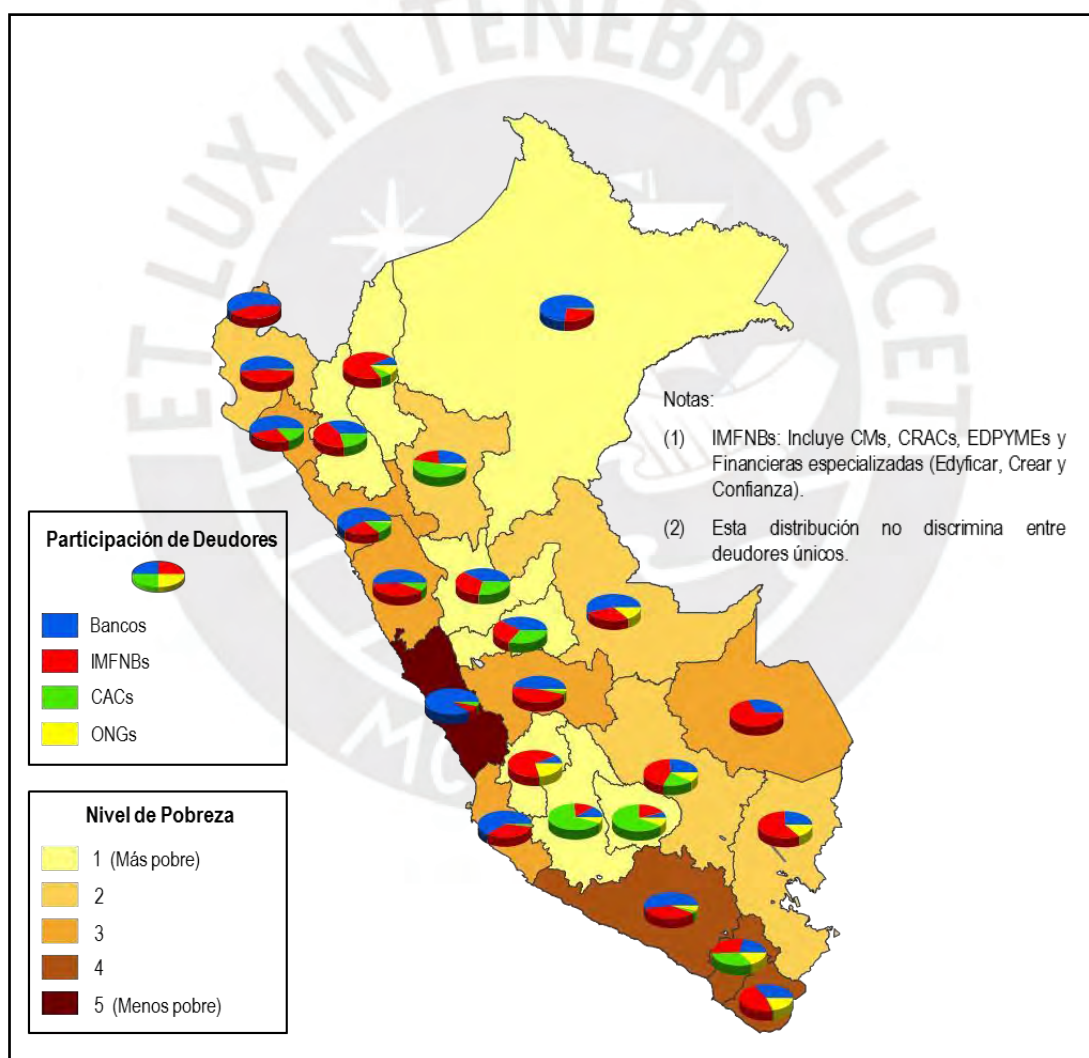
<sup>19</sup> Para mayor información visite: <http://www.aciamericas.coop>

crédito para los más pobres de este país, hecho que las coloca como una herramienta determinante para el desarrollo de nuestra economía nacional.

En efecto, en el cuadro que veremos a continuación, reproduce el mapa del Perú con todos sus departamentos resaltando cuales son los más pobres y cuál es el porcentaje de participación de deudores de estas entidades en comparación con entidades conformantes del sistema financiero.

**Gráfico N° 01:**

**Participación del Sistema CAC por Departamento y Nivel de Pobreza respecto al resto de sistema financiero.**



20

<sup>20</sup> Pérez Luyo, Ricardo. 2011. La Empresa Cooperativa como instrumento de inclusión productiva y financiera. Ministerio de la Producción. Lima. pp 10-12.

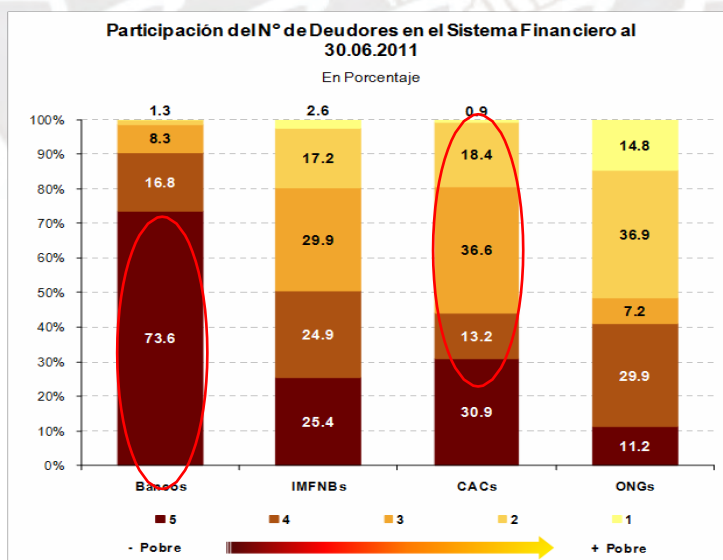


Como podemos apreciar, las Cooperativas de Ahorro y Crédito tienen mayor presencia en los departamentos donde hay más pobreza, identificados con los colores más claros que van de color amarillo a naranja, de los cuales saltan a la vista por el norte Amazonas, Cajamarca, Lambayeque, La Libertad y San Martín, por el centro Ancash, Huánuco, Pasco, Junín, y más al Sur, Ayacucho, Apurímac y Cuzco, ello no solo evidencia que las Cooperativas de Ahorro y Crédito, sino que también demuestra que estas tienen mayor presencia en provincia, como era de esperarse.

También llama la atención que, en los casos de los departamentos de Ayacucho y Apurímac, las colocaciones en crédito de las Cooperativas de Ahorro y Crédito representan más del 50% del total, por lo que en estos casos se puede decir que son competencia directa de las demás entidades financieras, hecho que al parecer no afecta mucho a los grandes bancos, ya que sus clientes y negocios se concentran en su gran mayoría en la capital, e incluso sus inversiones se encuentran fuera del país. Cabe recordar que las Cooperativas son más territoriales que cualquier entidad financiera, ya que estas nacen y desarrollan por los mismos socios del lugar de su Constitución.

En el siguiente gráfico N° 02 se aprecia en detalle el porcentaje de colocaciones de los bancos, demás entidades financieras, Cooperativas y ONGs.

**Gráfico N° 02**



<sup>21</sup> Pérez Luyo, Ricardo. 2011. La Empresa Cooperativa como instrumento de inclusión productiva y financiera. Ministerio de la Producción. Lima. pp 10-12.

En este gráfico, nos podemos dar cuenta que el mayor porcentaje 73.6 % de créditos en los bancos recaen sobre personas con más recursos, que se encuentran de color marrón oscuro, a diferencia de las Cooperativas de Ahorro y Crédito que en su 69.1%, sus créditos son otorgados a personas más pobres.

Estos Gráficos nos hace reflexionar una vez más sobre la importancia de éstas, no sólo debido a los millonarios recursos que administran, sino que también estos son excelentes medios para promover la inclusión financiera, y una sana competencia del sistema financiero nacional del microcrédito, todo ello en beneficio de nuestra economía nacional.

Sin embargo, actualmente, las Cooperativas de Ahorro y Crédito cuentan con una legislación de 34 años de antigüedad, nada acorde a los cambios que han sufrido en el tiempo, y que ni siquiera ha sido reglamentada y para colmo contradictoria, contando con una supervisión débil, sin facultades correctivas ni sancionadoras, pareciendo un abandono del sector concertado por ciertos sectores, ya que en el congreso existen proyectos de Ley que durante años duermen el sueño de los justos.

## **6. Marco Normativo.**

Actualmente las Cooperativas de Ahorro y Crédito se encuentran reguladas mediante el Decreto Supremo N° 074-90-TR, Ley General de Cooperativas, que en realidad es un texto único ordenado de los Decretos Legislativos N°s. 141 y 592 de 12 de junio de 1981 y 26 de abril de 1990, respectivamente, en que se modificaron el Decreto Legislativo N° 85. En efecto, esta denominada Ley General no ha sido modificada sustancialmente desde hace más 34 años, esto sin contar que sus antecedentes datan del año 1981. Pudiendo destacar que a la fecha esta ley no cuenta con reglamento propio.

Debido a que no ha sido reglamentada de manera general, ha recibido regulación por sectores, que, para el caso de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, la encargada es la SBS por disposición de la Ley 26702, Ley de Banca. Para ello ha emitido la resolución N ° 540-99 SBS que es el reglamento de Cooperativas de Ahorro y Crédito no autorizadas a captar recursos del público, así como otras resoluciones que se encuentran destinadas a regular los riesgos crediticios, no existiendo más regulación al respecto.

Por su parte la Ley General del Sistema Financiero también las ha contemplado, a su manera claro está, creando a partir de su entrada en vigencia dos tipos de Cooperativas de Ahorro y Crédito, las autorizadas a captar ahorros del público y las no autorizadas a captar recursos del público.

En resumen, en el Perú las Cooperativas de Ahorro y Crédito cuentan principalmente con la siguiente legislación:

1. Decreto Supremo N° 074-90-TR, Texto único ordenado de la Ley General de Cooperativas.
2. Resolución 540-99-SBS, Reglamento de las Cooperativas de Ahorro y Crédito no autorizadas a operar con recursos del público.
3. Ley 26702, Ley general del sistema financiero, que crea a las Cooperativas de Ahorro y Crédito “autorizadas a captar recursos del público”, así como en su vigésimo cuarta disposición final y complementaria crea a las Cooperativas de Ahorro y Crédito “autorizadas a captar recursos del público”.
4. Ley N° 29683, Conocida como la “Ley del Acto Cooperativo”.

Como podemos apreciar, las Cooperativas de Ahorro y Crédito no tienen Ley propia, pero sí reglamentación propia. Ello se debe a que la Ley 26702 las etiquetó como Cooperativas no autorizadas a captar recursos del público, delegando su supervisión a la FENACREP pero conservando su función reguladora.

Respecto a legislación, resulta interesante saber que en Brasil, país que cuenta con un movimiento cooperativo bastante robusto y desarrollado, se encuentra evaluando la aprobación de una ley exclusiva de Cooperativas de crédito<sup>22</sup>, ello en la medida de que el modelo cooperativo de ahorro y crédito en este país solo a diciembre de 2015 manejaban 61,119 mil millones de dólares, y con más de 6.800.000 asociados<sup>23</sup> siendo consideradas parte de su sistema financiero, y empresas Cooperativas importantes para el desarrollo de su economía nacional.

---

<sup>22</sup> Al respecto véase la discusión en el parlamento de Brasil sobre el proyecto de Ley de Cooperativas de Ahorro y Crédito PLC-177.

<sup>23</sup> Arzbach, Matthias y Duran Alvaro. 2016. Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina y el Caribe, 20ª. ed. actualizada-- San José, C.R. Confederación Alemana de Cooperativas. Pag. 60.

Este ejemplo de Brasil, ha sido muy bien aceptado por comunidad cooperativa mundial especialmente por el Foro Regional del WOCCU elaborando una “Ley Modelo para Cooperativas de Ahorro y Crédito”, demostrando que estas han tomado un protagonismo especial sobre el resto de Cooperativas que se desempeñan en otros sectores o mercados, no solo en el Perú sino también en el mundo<sup>24</sup>.

Ello también tiene sustento, no solo por la cantidad de activos que manejan estas Cooperativas, sino también porque están siendo consideradas propiamente como entidades financieras y no híbridos, o sociedades que no cuentan con un espacio o mercado concreto en donde desarrollarse. En efecto, ello tiene toda lógica, ya que, si estas no forman parte del sistema financiero, entonces a que sistema pertenecen.

Esta situación de supervisión delegada actual, no hace más que colocarlas en un sistema financiero paralelo, que rompe el esquema del sistema financiero unitario recogido no solo en nuestra Ley nacional, sino también en el derecho comparado. Este pequeño razonamiento, es uno de los pilares del presente trabajo, ya que, para poder regular de manera adecuada a una cooperativa de ahorro y crédito, primero tenemos que entender que estas son entidades financieras bajo la forma de empresas Cooperativas.

Por ello podemos decir, que la nueva Ley de banca, hizo bien en contemplar a las Cooperativas de Ahorro y Crédito dentro de su Ley, sin embargo, la distinción, que le dio desde nuestro punto de vista no fue la correcta, y lamentablemente la supervisión delegada no funciono en el país, por todas las consideraciones que vamos a exponer en el presente trabajo.

## **7. Proyectos de Ley.**

Los hechos materia del presente trabajo, no ha sido ajenos a proyectos de Ley, y al respecto tuvimos:

Proyecto de Ley 3324-2008-SBS, proyecto de Ley presentado por la misma SBS que tenía como objeto “modificar la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, y la Ley General de Cooperativas para incluir precisiones sobre la regulación y supervisión de las

---

<sup>24</sup> Al respecto véase “Ley modelo para Cooperativas de Ahorro y Crédito” (2011). Desarrollada y recomendada por el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito.

Cooperativas de Ahorro y Crédito”. Este proyecto fue presentado el 05 de junio 2009 y decretado a las Comisiones de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera y a la de Producción y Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas. Finalmente fue enviado al archivo el 23 Julio del 2012.

Proyecto de Ley 876-2011-CR, el cual también proponía la modificación de la Ley 26702, sin embargo, este proyecto de Ley fue presentado el 09 marzo del 2012 y decretado a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera. Posteriormente con fecha 12 de marzo 2013 y mediante Oficio 096-2012-2013/GPAPGC-CR, el congresista Enrique Wong Pujada, Vocero del Grupo Parlamentario Alianza por el Gran Cambio solicitó el retiro del proyecto de Ley. El 12 de abril 2013, por disposición del Oficial Mayor se da por retirada la iniciativa y se envía al archivo el 22 de abril del presente año.

Ambos proyectos, tenían en común la necesidad de supervisar las Cooperativas de Ahorro y Crédito cuestionando las capacidades de supervisión de la FENACREP. De igual manera fue cuestionada la imparcialidad de la FENACREP, ya que esta no dejaba de ser otra cooperativa más, y en la práctica una cooperativa estaría supervisando otras Cooperativas pudiendo perder imparcialidad en el desempeño de sus controvertidas facultades de supervisión otorgadas por la Ley 26702.

También estos tenían como justificación el monto elevado de capitales que manejan este tipo de Cooperativas.

A la fecha no solo han existido proyectos de Ley que han intentado cambiar la Ley 26702, sino también la Ley general de Cooperativas. Así tenemos los siguientes:

Proyecto de Ley 2652-2008-CR, presentado en el congreso el 03 de marzo del 2008. Fue enviado a la Comisión de Producción y Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas como única comisión dictaminadora.

Proyecto de Ley 2824-2008-CR, presentado el 30 de octubre 2008, el mismo que fue enviado a la Comisión Producción y Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, y a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera. Lamentablemente, a la fecha ambos proyectos fueron archivados.

Pese a todos estos intentos de modificaciones tanto de la Ley general del sistema financiero como de la propia Ley General de Cooperativas, también se materializo otro intento naciendo el proyecto de Ley 604-2011-CR que propone la nueva

Ley General de Cooperativas. De igual manera existe el proyecto de Ley 2195-2012-CR, que modifica la Ley General del Sistema Financiero y el proyecto de Ley 882-2011-CR, Ley que crea el Fondo de Seguro de Depósitos de Cooperativas de Ahorro y Crédito-FOSEDECOOP. Sin embargo, también corrieron la misma suerte que los anteriores y ahora se encuentran archivados.

Por último, en este periodo legislativo también existen los proyectos de Ley 350/2016-CR y 116112016-SBS que en conjunto proponen la "Ley que modifica la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, ara incluir precisiones sobre la regulación y supervisión de las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito"

Estos últimos proyectos si bien es cierto se encuentran vigentes actualmente se encuentran prácticamente encarpados en el congreso de la república, debido a una falta de interés, siendo también muy posible la existencia de lobbies entre el congreso y grupos de poder económico.

Ello debido a una razón muy sencilla, el desorden del sector Cooperativo de Ahorro y Crédito actual beneficia a varios sectores como bancario, especialmente al de micro finanzas que no cuenta con mucha competencia formal y también no menos importante a la informalidad, ya que estas son utilizadas de mala manera como medios para lavar activos en algunas partes de nuestro país. Tampoco no podemos dejar de lado, la presión que FEANCREP ha venido sosteniendo en el tiempo para mantener el *estado quo* actual, el mismo que evidentemente les resulta más cómodo a todas las Cooperativas de Ahorro y Crédito que operan en el mercado.

Ello también es sumamente preocupante, ya que somos el único país de Latinoamérica que mantiene una supervisión delegada, y regulación que mantiene criterios excluyentes respecto al sistema financiero. Todo ello a pesar de las claras recomendaciones de organismos multilaterales a nivel mundial, así como de la pobre, pero existente promoción de las Cooperativas por parte del ministerio de producción.

## **8. Tipos de Cooperativas de Ahorro y Crédito en nuestra legislación.**

Desde la entrada en vigencia de la Ley 26702, denominada Ley de Banca evidentemente se crean dos tipos de Cooperativas de Ahorro y Crédito, diferenciadas directamente por la idea de captar ahorros del público o de no asociados, creando así,

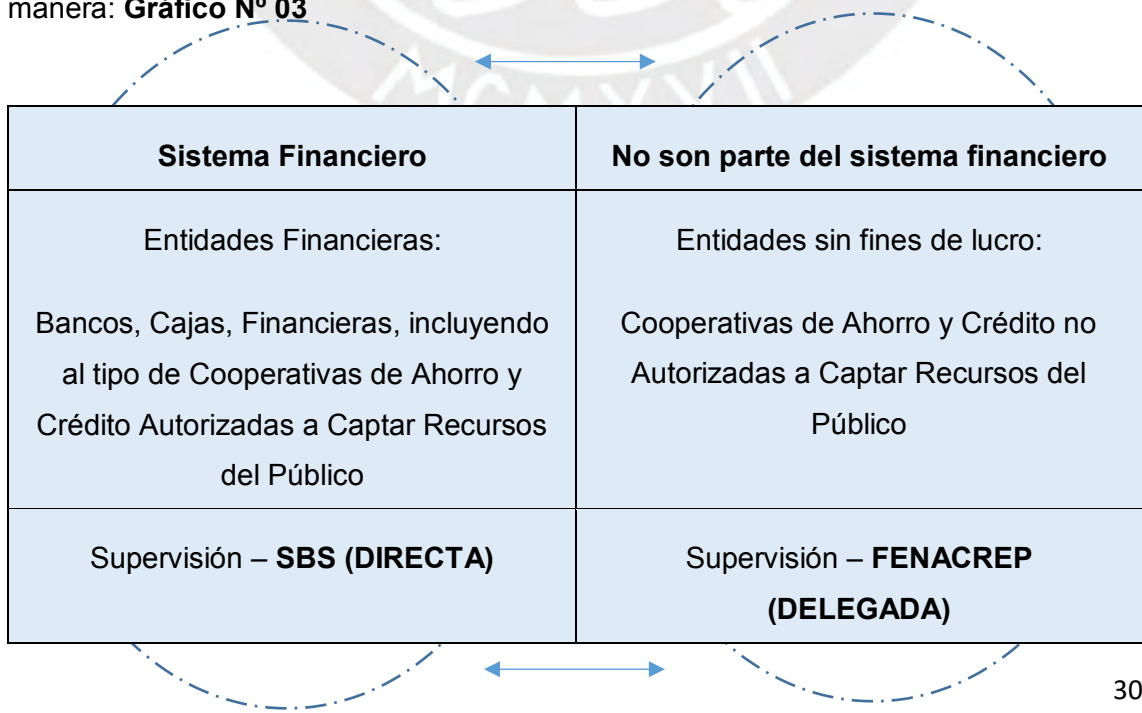
a las Cooperativas de Ahorro y Crédito autorizadas a captar ahorros del público y las no autorizadas a captar ahorro del público.

Esta diferenciación recoge principalmente el hecho de la existencia de un ahorro público que según esta Ley merece protección, a diferencia del dinero o ahorro depositado en una cooperativa de ahorro y crédito que no capta ahorros del público, que, bajo este esquema evidentemente no son consideradas entidades financieras, y por lo tanto no merecerían una supervisión de la superintendencia.

En un inicio, esta diferenciación aparentemente permitía a las Cooperativas de Ahorro y Crédito incursionar en el sistema financiero, mediante la forma de Cooperativa de Ahorro y Crédito autorizada captar ahorros del público, sin embargo, a la fecha desde la entrada en vigencia de la Ley de Banca no existe ninguna Cooperativa de Ahorro y Crédito de este tipo.

Esta innovación de crear dos tipos de Cooperativas de Ahorro y Crédito en base a si captan o no ahorros del público, es bastante particular, ello debido a que la concepción de *ahorro público*, como elemento diferenciador es totalmente vacío y no cuenta con definición legal; y esto se debe a que fundamentalmente tampoco existe el ahorro privado. Lo que existe es una definición legal de ahorro, sin distinción, hecho que veremos con mayor detenimiento en el siguiente capítulo.

Este criterio no solo excluye a las Cooperativas de Ahorro y Crédito del sistema financiero, al no ser consideradas entidades financieras, este hecho es determinante para recibir supervisión de la Superintendencia, quedando el modelo de la siguiente manera: **Gráfico N° 03**



Este diseño es el que actualmente ha recogido la Ley N° 26702, el mismo que ha traído una serie de problemas para las Cooperativas de Ahorro y Crédito no autorizadas a captar recursos del público, debido a la cuestionada supervisión delegada que tienen por el Tribunal Constitucional, el mismo que ha traído como resultado falta de control de estas entidades. No olvidemos, que el sistema de autorregulación que impera actualmente, la mayoría de las Cooperativas de Ahorro y Crédito no se encuentran afiliadas a ninguna federación, ocasionando que estas prácticamente no tengan ningún tipo de control en aras de protección al ahorro.

### **8.1. Cooperativas de Ahorro y Crédito autorizadas a captar recursos del público.**

Este tipo de Cooperativas se encuentra regulado en el artículo 289 de la ley 26702, Ley General del Sistema Financiero<sup>25</sup>. Con este tipo de Cooperativas se pretendió hacer un intento de incluir a las Cooperativas de Ahorro y Crédito al sistema financiero, y por tanto recibirían supervisión directa de la Superintendencia de Banca Seguros y AFPs, sin embargo, a la fecha no existe una sola cooperativa de este tipo, y ello se debe a principalmente a las siguientes razones.

- En primer lugar, la Ley de Banca permite el acceso a las Cooperativas de Ahorro y Crédito de manera voluntaria y no obligatoria para poder operar de manera formal, por lo que las Cooperativas de Ahorro y Crédito prefieren en el mejor de los casos la supervisión delegada de FENACREP y en el peor, ningún tipo de supervisión gracias al impacto de las sentencias del Tribunal Constitucional. Grave error, ya que ninguna entidad financiera puede tener excusas para no recibir supervisión y en todos los casos es obligatoria.
- En segundo lugar otra razón por lo cual no existen este tipo de Cooperativas, es que debido a la mayoría de Cooperativas de Ahorro y Crédito no se encuentran afiliadas a FENACREP, estas tampoco no se

---

<sup>25</sup> Artículo 289°.- Las Cooperativas de Ahorro y Crédito pueden operar con recursos del público, entendiéndose por tal a las personas ajenas a sus accionistas, si adoptan la forma jurídica de sociedades Cooperativas con acciones.



encuentran supervisadas ninguna entidad, aprovechado la comodidad del lugar donde están (fuera del sistema financiero), es decir prefieren quedarse así, hecho que les permite correr mayores riesgos con los ahorros de los asociados, siendo un peligro latente para las personas que confían en esas entidades.

- En tercer lugar, tenemos que un requisito, para que una cooperativa se convierta en autorizada para recibir ahorros del público, es que se convierta en una sociedad anónima, y tendría que regirse bajo la Ley General de Sociedades. Este hecho refleja un desconocimiento total de estas entidades, ya que una Cooperativa de Ahorro y Crédito, si bien es cierto es una forma asociativa más, esta no funciona como una sociedad anónima, siendo por forma entidades totalmente diferentes.

En efecto, si una cooperativa desea incursionar en el mercado financiero, bajo esta Ley tiene que convertirse en una sociedad anónima totalmente distinta, que no se basa en los mismos principios cooperativos, ni mucho menos la forma en que se encuentra estructurada una cooperativa.

También debemos mencionar, que, si bien existe una confusión de conceptos, nuestra legislación lo permite, es más, la transformación de una cooperativa en cualquier otra forma asociativa es posible conforme lo regulado expresamente el artículo 44 de nuestra Ley General de Cooperativas; ***lo que es incompatible, es que ésta se transforme en una sociedad anónima y siga llamándose cooperativa, cuando ya no lo es.***

Esta confusión de conceptos respecto a las Cooperativas de Ahorro y Crédito es una de las razones fundamentales por la cual a la fecha ninguna de estas ha adoptado esta forma singular para su incursión en el sistema financiero formal, teniendo como resultado que este tipo de Cooperativas en si no exista<sup>26</sup>, quedándonos fácticamente sólo con nuestras Cooperativas de Ahorro y Crédito tradicionales llamadas “no autorizadas a captar recursos del público”.

---

<sup>26</sup> De la misma página web institucional de la Superintendencia de Banca Seguros y AFPs, se puede acceder a todas las entidades financieras autorizadas a captar ahorros, así también como todas las entidades financieras que se ha liquidado o se encuentran en liquidación, aquí se puede apreciar que a la fecha nunca ha existido ninguna Cooperativa de Ahorro y Crédito Autorizada a captar recurso del público.

## 8.2. Cooperativas de Ahorro y Crédito no autorizadas a captar recursos del público.

Este tipo de Cooperativas se encuentra regulada en la Vigésimo Cuarta Disposición Final y Complementaria de la Ley 26702<sup>27</sup>, por lo que desde la entrada en vigencia de la Ley 26702, Ley de Banca, todas las Cooperativas de Ahorro y Crédito en el país, automáticamente fueron excluidas del sistema financiero nacional, pasando a ser Cooperativas no autorizadas a captar recursos del público, por lo tanto, estas serían supervisadas por FENACREP y el dinero que se deposita en estas entidades financieras, según el artículo 131 de la Ley general del sistema financiero<sup>28</sup>, lamentablemente no constituye ahorro.

Ello a simple vista parece ser una regulación más acorde a la realidad de las Cooperativas, siempre y cuando sigamos pensando como en el pasado, donde las Cooperativas de ahorro son entidades benéficas, sin importancia, y vistas como residuos de fracasados modelos socialistas.

Sin embargo, como hemos visto líneas arriba, las Cooperativas de Ahorro y Crédito, se han apartado, de esta definición totalmente desfasada en el tiempo, han evolucionado y no solo importantes para la economía nacional, sino también de los países más pobres a nivel mundial.

De igual manera, el desarrollo en el Perú ha sido tal, que fácticamente tienen presencia a nivel nacional, llegando incluso a lugares donde no llegan ninguna entidad financiera tradicional, administrando y colocados miles de millones de soles, sin ningún tipo de protección.

---

### <sup>27</sup> DISPOSICIONES FINALES Y COMPLEMENTARIAS VIGÉSIMO CUARTA:

1. Sólo pueden operar con recursos del público las sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito autorizadas por la Superintendencia a captar dinero de personas distintas a sus asociados, a que se refiere el artículo 289° de la presente ley.
2. El control de las Cooperativas de Ahorro y Crédito no autorizadas a operar con terceros, corresponde, en primera instancia, a su consejo de vigilancia y a su asamblea general de asociados.
3. **La supervisión de las Cooperativas a que se refiere el apartado 2, está a cargo de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito** o de otras federaciones de segundo nivel reconocidas por la Superintendencia, y a las que se afilien voluntariamente

### <sup>28</sup> Artículo 131°.- AHORRO.

El ahorro está constituido por el conjunto de las imposiciones de dinero que, bajo cualquier modalidad, realizan las personas naturales y jurídicas del país o del exterior, **en las empresas del sistema financiero**.

Esto incluye los depósitos y la adquisición de instrumentos representativos de deuda emitidos por tales empresas. Tales imposiciones están protegidas en la forma que señala la presente ley.

Actualmente, según información oficial de la Superintendencia proporcionada por FENACREP<sup>29</sup> se conoce de la existencia de alrededor de 612 Cooperativas de ahorro y Crédito a marzo del 2017. De las cuales respecto a su supervisión se encuentran en la siguiente situación:

Supervisadas:	159
No supervisadas:	453
No supervisadas ni afiliadas:	444
Afiliadas no supervisadas:	9
Afiliadas supervisadas:	76

Ello indica con bastante claridad, que alrededor de 453 Cooperativas de Ahorro y Crédito no son supervisadas, representando un 74% del universo conocido de 612 de estas entidades. Sin embargo, ello no queda ahí, ya que las cifras en depósitos y patrimonio sobre pasan los S/. 10,000.00 millones de soles, de más de 1.7 millones de peruanos. Miles de millones de soles, que representan solo la punta del iceberg, ya que estas cifras solo corresponden a las Cooperativas de Ahorro y Crédito que actualmente se encuentran supervisadas por FENACREP.

Por ello el problema de supervisión de estas entidades es mucho más grave de lo que parece demostrando la necesidad de reformar nuestra legislación cooperativa con la finalidad de implantar un nuevo modelo de supervisión, resultando equivoco regular dos tipos de Cooperativas de Ahorro y Crédito por los recursos que captan como si los ahorros de las Cooperativas de Ahorro y Crédito no autorizadas a captarlo no lo fueran, cuando claramente estos ahorros también lo son.

Ello se debe, a que existe un grave problema de concepción de las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Y es que, como sustentaremos en el siguiente capítulo, una cooperativa de ahorro y crédito es una entidad financiera, esto básicamente por que efectúa la misma actividad que cualquier otra entidad del sistema financiero, que es la intermediación financiera, resultando un error, regular dos tipos de Cooperativas de Ahorro y Crédito, con un elemento diferenciador vacío, y que la Ley de banca, Ley N° 26702 denomina como “ahorros o recursos del público”.

---

<sup>29</sup> SEMINARIO INTERNACIONAL Regulación y Supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, experiencias en Europa y América Latina. Superintendencia de Banca, Seguros y AFPs. 2017.Lima.

En este aspecto el Perú es el único país que tiene este tipo de distinción, ya que en teoría las cooperativas son distinguidas únicamente por los niveles de servicios que ofrecen basado en la educación financiera de sus asociados.

Al respecto tenemos las siguientes:

- *Las Cooperativas de Ahorro y Crédito primarias*, que son las que ofrecen servicios más básicos, que generalmente se encuentran en los lugares más alejados, los mismos que sirven como entidades de acceso a un sistema financiero. También se les denominan cooperativas Ahorro y Crédito Cerradas.
- *En segundo lugar, tenemos a los Bancos Cooperativos*, cooperativas de nivel superior o abiertas, que son más sofisticadas, teniendo como asociados a personas con mayor información financiera compitiendo directamente este tipo de cooperativas con los bancos tradicionales.

Sin embargo, ninguno de estos elementos o tipos de cooperativas, actualmente es usado como elemento discriminador o diferenciador, para no recibir supervisión, si no muy por el contrario, es usado por las superintendencias, para autorizar de manera escalonada servicios financieros cada vez más sofisticados.

## **9. Situación de supervisión actual.**

Según la Ley N° 26702 solo pueden formar parte del sistema financiero las Cooperativas de Ahorro y Crédito autorizadas a captar recursos del público, las mismas que estarían bajo el ámbito de supervisión de la SBS; quedando las Cooperativas de Ahorro y Crédito no autorizadas a captar recursos del público que se regulan bajo la ley de Cooperativas, bajo la supervisión delegada de la Federación nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú (FENACREP)<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> VIGÉSIMO CUARTA DISPOSICION FINAL Y COMPLEMENTARIA DE LA LEY 26702:

1. Sólo pueden operar con recursos del público las sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito autorizadas por la Superintendencia a captar dinero de personas distintas a sus asociados, a que se refiere el artículo 289° de la presente ley.

2. El control de las Cooperativas de Ahorro y Crédito no autorizadas a operar con terceros, corresponde, en primera instancia, a su consejo de vigilancia y a su asamblea general de asociados.

Ello no sería un problema si es que estas entidades financieras no hubieran crecido de manera tal, que actualmente administran ahorros a nivel nacional, y en los sectores más pobres de nuestro país. Siendo utilizadas algunas como medios para cometer fraudes debido a los beneficios tributarios que estas poseen y aprovechando el modelo de autosupervisión. A ello se suma que actualmente los millones de soles en ahorros que administran no tienen ninguna protección, resultando ser un verdadero peligro para la estabilidad de la economía nacional, y lo peor de todo es que la mayor parte de estas ni siquiera se encuentran supervisadas por la FENACREP.

Sin embargo, las deficiencias del modelo de autosupervisión o supervisión delegada adoptado por nuestra legislación, no se deben básicamente a una mala gestión del supervisor que actualmente es la FENACREP, muy por el contrario, esto se

---

3. La supervisión de las Cooperativas a que se refiere el apartado 2 está a cargo de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito o de otras federaciones de segundo nivel reconocidas por la Superintendencia, y a las que se afilien voluntariamente.

4. Con respecto a sus Cooperativas afiliadas, las federaciones de Cooperativas a que se refiere el apartado 3 que antecede, están facultadas para:

- a) Disponer que cualquier cooperativa adopte, en el plazo y las condiciones que establezca, las medidas necesarias a fin de restablecer un nivel adecuado de solvencia, pudiendo para tal efecto variar su estructura financiera o reorganizar su administración con las modificaciones que fueren requeridas en sus órganos directivos y gerencia;
- b) Recabar de las Cooperativas toda información que les soliciten y exigirles la presentación de todo tipo de documentos;
- c) Efectuar auditorías externas a las Cooperativas afiliadas;
- d) Constituir un fondo de contingencias para el apoyo financiero de las Cooperativas afiliadas; y
- e) Brindar los demás servicios que requieran las Cooperativas integrantes de la respectiva federación.

5. Los órganos de gobierno de tales federaciones a que se contraen los apartados 3 y 4 que anteceden son la Asamblea General, el Consejo Administrativo y la Gerencia.

6. La Superintendencia supervisa y controla a las federaciones a que se refieren los apartados 3 a 5 que anteceden, y regula las operaciones de las Cooperativas de Ahorro y Crédito no autorizadas a operar con recursos del público. A tal fin está facultada para:

- a) Recabar, por conducto de las citadas federaciones, información sobre cualesquiera de dichas Cooperativas;
- b) Practicar visitas de inspección;
- c) Disponer la adopción de las medidas necesarias para corregir las deficiencias patrimoniales o administrativas que se detecte.

7. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito no autorizadas a captar recursos del público tienen las siguientes características:

- a) Tienen capital variable en función del importe de las aportaciones de los cooperativistas;
- b) Sólo pueden captar recursos de sus socios cooperativistas;
- c) Sólo pueden otorgar crédito a sus socios cooperativistas;
- d) No podrán ser autorizadas a captar recursos del público;
- e) Los depósitos de los cooperativistas no se encuentran incluidos dentro del sistema del Fondo de Seguro de Depósitos a que se refiere la presente ley;
- f) Se rigen por la Ley General de Cooperativas y disposiciones complementarias y modificatorias.

8. No podrán ser elegidos ni nombrados directivos y funcionarios, respectivamente, de las Cooperativas y centrales Cooperativas de Ahorro y Crédito a que se contrae esta disposición final, quienes hubieren sido encontrados responsables administrativa o penalmente por actas de mala gestión.

debe a un problema legal producto de una discusión constitucional respecto a legalidad de FENACREP para supervisar a las Cooperativas de Ahorro y Crédito, hecho que ha ocasionado que la supervisión delegada implantada por la Ley N° 26702 fácticamente sea ineficaz, hecho que ha llevado a la mayor parte de las Cooperativas de Ahorro y Crédito a que no cuenten con ningún tipo de control ni supervisión, quedando estos ahorros a expensas de estas entidades.

Ello se lo debemos a que nuestro Tribunal Constitucional cuestionó fuertemente la supervisión delegada efectuada a FENACREP, debido a que es una entidad privada, y que el único ente constitucionalmente autorizado para ello es la SBS, descartando cualquier tipo de supervisión delegada. Sin embargo, lo más curioso es que el Tribunal Constitucional declaró fundada dos demandas de amparo en contra de la SBS en los casos de Cooperativa de Ahorro y Crédito Luz y Fuerza<sup>31</sup> y Carteros, teniendo como fundamento la aplicación del Decreto Ley 25879 que liquidó el Instituto Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú (INCOOP) señalando en su artículo 5 que todas las Cooperativas de Ahorro y Crédito pasarían a la supervisión de la Superintendencia de Bancos, Seguros, y AFPs, bajo los siguientes fundamentos que pasamos a reproducir:

- 1. La demanda tiene por objeto impugnar el reglamento aprobado por la Resolución SBS N.° 540-99 por la presunta afectación de varios derechos fundamentales, señalando el recurrente que se le pretende aplicar una norma que ha sido emitida por un órgano que carece de competencia para controlarla y supervisarla, cual es la Superintendencia de Banca y Seguros.*
- 2. A raíz de la disolución y liquidación del Instituto Nacional de Cooperativas, mediante el artículo 5° de la Ley N.° 25879, se estableció que las Cooperativas de Ahorro y Crédito quedaban bajo el control, supervisión y fiscalización de la Superintendencia de Banca y Seguros, mientras que las demás, estarían sujetas al control de la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores.*
- 3. Conforme lo expone el artículo 87° de la Constitución, "El Estado fomenta y garantiza el ahorro. La ley establece las obligaciones y los límites de las empresas que reciben ahorros del público, así como el modo y los alcances de dicha garantía", agregando a continuación que "La*

---

<sup>31</sup> Actualmente esta cooperativa es la única supervisada por la SBS, gracias a la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional EXP. N° 0898-2000-AA/TC Luz y Fuerza vs. SBS, de fecha 16 de enero de 2002.

*Superintendencia de Banca y Seguros ejerce el control de las empresas bancarias y de seguros, de las demás que reciben depósitos del público y de aquellas otras que, por realizar operaciones conexas o similares, determine la ley".*

4. *En tal sentido, la facultad de controlar debe entenderse como inspeccionar, intervenir, fiscalizar, comprobar, registrar, verificar, vigilar, investigar, y cualquier otra acepción que le permita cumplir fielmente las funciones que la Constitución Política del Estado le encomiende.*
5. *Conforme a la Vigésima Cuarta Disposición Final y Complementaria de la Ley N.º 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, hay que distinguir a las Cooperativas de Ahorro y Crédito autorizadas por la Superintendencia para captar dinero de personas distintas de sus asociados (inciso 1) de aquellas no autorizadas a operar con terceros (inciso 2), correspondiendo el control de estas últimas, en primera instancia, a su consejo de vigilancia y a la asamblea general de Asociados.*
6. *Dicha disposición final, en el caso de las Cooperativas no autorizadas a operar con terceros, distingue el control de las Cooperativas (inciso 2) de la supervisión de las mismas (inciso 3), correspondiendo ésta última función, según la propia Ley N.º 26702, a la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito o de otras federaciones de segundo nivel reconocidas por la Superintendencia de Banca y Seguros, y a las que se afilien voluntariamente (sic).*
7. *Sin embargo, el precepto constitucional hace referencia a una competencia que es exclusiva y excluyente de la Superintendencia de Banca y Seguros, con lo que dicha facultad no puede ser delegada a cualquier otra entidad del ordenamiento jurídico, como ha ocurrido en el caso de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito, la cual no sólo no tiene rango constitucional, sino que, además, es una persona jurídica de derecho privado.*
8. *En consecuencia, cabe amparar la pretensión de la demandante, dado que el reglamento cuya inaplicabilidad se demanda otorga facultades de control o supervisión a la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito en los incisos a) a d) del artículo 3º la Resolución SBS N.º 540-99. Igualmente, en los artículos 37º a 47º, 49º a 62º, la Tercera*

*Disposición Final y la Primera Disposición Transitoria de la misma resolución.*

*En igual sentido debe procederse respecto a la prohibición contenida en el inciso b) del artículo 10° del reglamento, así como al impedimento del inciso e) del artículo 11°, pues, tratándose de Cooperativas no autorizadas a operar con terceros, dichas limitaciones deben ser acordadas por los socios en los estatutos correspondientes.*

9. *Por el contrario, dado que el reglamento impugnado mantiene su vigencia por cuanto legisla sobre los requisitos necesarios para el funcionamiento de las Cooperativas, debe desestimarse la impugnación del artículo 4°. Del mismo modo, cuando se regula la transparencia de las operaciones y servicios que prestan (artículo 8°) y respecto al funcionamiento de los consejos de administración y vigilancia (artículo 14°), puesto que además de las sesiones permanentes establecidas en el reglamento, los consejos mencionados pueden reunirse en las oportunidades que sus integrantes lo determinen, conforme al propio Estatuto y al reglamento impugnado<sup>32</sup>.*

**En efecto, el Tribunal Constitucional descarto la posibilidad de delegar cualquier tipo de facultad de la superintendencia, razón por la cual, esta disposición sobre la supervisión delegada a FENACREP contemplada en la vigésimo cuarta disposición final y complementaria de la Ley 26702, a la fecha es letra muerta.**

Hecho que ha servido para que de 453 de las 612 de las Cooperativas de Ahorro y Crédito que operan en el Perú<sup>33</sup>, se amparen en esta sentencia, para no ser supervisadas por la FENACREP, imponiéndose así un descontrol total de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en nuestro país, hecho que también contribuyó con la incertidumbre sobre quién debe supervisar a estas entidades.

A ello debemos sumarle, que, la SBS ha adoptado medidas como proyectos de Ley para la supervisión de estas Cooperativas, mientras tanto estas entidades no son supervisadas, hasta que se modifique la Ley del sistema financiero nacional. Por otro lado, la FENACREP, solo ha atinado a defender su posición otorgada de supervisión delegada o autosupervisión, ya que el Tribunal Constitucional, tampoco declaró inconstitucional la vigésimo cuarta disposición final y complementaria de la Ley 26702.

---

<sup>32</sup> Ibid. Pag.9.

<sup>33</sup> Ibid. Pag. 33.



De esta manera no solo el Tribunal Constitucional ha señalado la vigencia del Decreto Ley 25879, si no que este se encontraría vigente al no haber sido derogado expresamente por la Ley 26702, teniendo en la actualidad dos normas con rango de Ley, una que señala que las Cooperativas de Ahorro y Crédito en general se encuentran bajo el ámbito de supervisión de la SBS y otra que señala que estas se encuentran bajo el ámbito de supervisión de la FENACREP, posición de nuestro tribunal, que solo genera más incertidumbre respecto de la supervisión de estas entidades.

Confusión, de vigencia de leyes que a nuestro parecer es muy simple de resolver, ya que la propia Ley 26702, en su propia vigésimo quinta<sup>34</sup> disposición final y complementaria, párrafo tercero, expresamente **señala que se deroga toda norma que contravenga esta Ley**. Razón por la cual en el presente trabajo no pretendemos hacer un análisis legal de los aciertos y desaciertos de las sentencias del tribunal constitucional, ni mucho menos sustentar una posible supervisión directa de la SBS sobre las Cooperativas de Ahorro y Crédito, en base a la defensa de la vigencia de alguna de las dos leyes antes mencionadas.

Muy por el contrario, el presente trabajo sustentaremos que la Superintendencia de Banca Seguros y AFPs es su controlador constitucionalmente natural a la luz de protección del ahorro del artículo 87 de la Constitución, debiendo estar bajo su supervisión. Ello debido a que al mandato constitucional señala expresamente que esta es la única entidad encargada de supervisar el sistema financiero, así como a todas las empresas que forman parte de este, administrando los ahorros de todos los peruanos. ¿Acaso el ahorro depositado en estas entidades no es un ahorro protegido por la Constitución, que amerite algún tipo de protección?, como vimos en el presente capítulo, la respuesta claramente es que si.

Por ello el presente trabajo, tiene como objetivo principal proponer un nuevo modelo de supervisión, basado en la importancia de las Cooperativas de ahorro crédito como entidades financieras bajo el modelo empresas Cooperativas, debiendo formar parte del sistema financiera nacional, meriendo una regulación acorde a su evolución y un nuevo modelo de supervisión compatible con a la Constitución.

---

<sup>34</sup> VIGESIMO QUINTA DISPOSICION FINAL Y COMPLEMENTARIA:  
Deróguense los numerales 2, 4 y 7 del artículo 73° y el artículo 74° de la Ley General de Cooperativas, recogida en el Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 074-90-TR, el Decreto Ley N° 26091, y en general toda norma que se oponga o contravenga a lo dispuesto en la presente ley.

## **CAPÍTULO II:**

### **COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO COMO ENTIDADES FINANCIERAS PARTE DE NUESTRO SISTEMA FINANCIERO NACIONAL**

En este capítulo es necesario analizar el sistema financiero nacional, desde la perspectiva constitucional de protección del ahorro para entender la necesidad de supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Con el objetivo de demostrar que son entidades financieras, cuyos ahorros, no solo merecen la misma protección, sino que es necesario integrar a las Cooperativas de Ahorro y Crédito al sistema financiero nacional.

Como hemos visto en el primer capítulo, actualmente las Cooperativas de Ahorro y Crédito no son parte del Sistema Financiero y por tanto han venido recibiendo supervisión únicamente de FENACREP.

No podemos negar, que al ser empresas Cooperativas que efectúan operaciones de intermediación financiera, deberían formar parte del sistema financiero nacional; sin embargo, como hemos visto la legislación actual no las considera empresas ni menos entidades financieras, debido a que no tienen fines de lucro, y por el solo hecho de operar entre sus socios, este ahorro sería privado y no público.

Cuando nos referimos a la evolución de las Cooperativas de Ahorro y Crédito concluimos que el hecho de ser una entidad sin fines de lucro en si es irrelevante en si para diferenciar a estas entidades, sin embargo, nos queda analizar el elemento discriminador más importante de la presente investigación, que es la captación de ahorro públicos o privados introducido por la Ley N° 26702, para que estas sean consideradas propiamente entidades financieras.

Ello no puede ser sustento para no ser consideradas como empresas conformantes del sistema financiero, ni mucho menos como entidades financieras, debiendo ser controladas por el ente supervisor natural que es la SBS. Control que tiene origen primordial en la protección constitucional del ahorro, de nuestro sistema financiero y de nuestra economía nacional.

Para ello resulta importante una pequeña revisión de nuestro sistema financiero, para entender que este es el lugar que natural de las Cooperativas de Ahorro y Crédito.

## 1. El Sistema Financiero Nacional.

Nuestra sociedad se desarrolla e interactúa realizando todo tipo de actividades, ello con la finalidad de alcanzar diversos objetivos, dentro de los cuales destaca el generar capital, debido a que vivimos en tiempos de libertad económica o de libre mercado basada en la competencia y la autorregulación de los mercados. El capital puede estar representado por un determinado bien o conjunto de bienes que a las finales representan o son apreciables en dinero a largo o corto plazo. Dinero que es necesario en nuestra sociedad para cubrir en primera instancia nuestras necesidades básicas, así como para poder alcanzar nuestros objetivos personales que en un contexto económico contribuyen al desarrollo de las naciones.

Al saber que el generar capital es importante para el desarrollo de la sociedad y de la economía, también nos dimos cuenta que es importante regular las fuentes que lo originan. Una de ellas es la llamada intermediación financiera, en donde necesariamente interactúan tres sujetos, uno que necesita capital, otro que posee un capital remanente y uno que haga de intermediario entre los dos. Intermediario que toma un rol protagonista tanto en el sistema como en la economía por las características especiales del servicio que ofrece, jugando este un papel determinante en el desarrollo económico.

Como señala Daniel Puémape “el sistema financiero no es otro sistema que la intermediación financiera donde actúa un necesitado de capital (deficitario) y otro que posee excedente de capital (superavitario), siendo el banco o la empresa financiera el puente de interacción de ambos agentes”<sup>35</sup>.

En palabras de Blossiers, el sistema financiero es el conjunto de empresas autorizadas por el estado para realizar la labor económica de intermediación financiera, entendida como la posibilidad de captar recursos del público, aportar su propio capital y luego prestarlo para obtener una ganancia o diferencial<sup>36</sup>.

En nuestra legislación también existe una definición legal que define “al sistema Financiero como el conjunto de empresas, que debidamente autorizadas operan en la

---

<sup>35</sup> Puémape, Daniel. 2013. Tratado Elemental de Derecho Bancario Peruano. 2ª Ed. Lima. Aries Editores Pag.114.

<sup>36</sup> Blossiers Mazzini, Juan José. 2013. Manual Derecho Bancario. Lima. Editora y Distribuidora Ediciones Legales. Pag.127.

intermediación financiera. Incluye las subsidiarias que requieran de autorización de la Superintendencia para constituirse<sup>37</sup>.

Intermediación financiera que obviamente es efectuada por estas empresas con una finalidad lucrativa, pasando a ser el sistema financiero un mercado que también requiere de competencia en busca de mayores y mejores servicios financieros. Como vemos esta actividad es muy importante, y no es un servicio cualquiera, razón por la cual debe encontrarse al alcance de todos los ciudadanos, sobre todo de las personas de escasos recursos, así como de las micro y pequeñas empresas que son las que incentivan y promueven la economía.

En este contexto, es importante resaltar la importancia que ha tenido estos últimos años la denominada “inclusión financiera” que propone un mayor acceso de servicios financieros a los más pobres, que no pueden acceder a éste debido a múltiples factores siendo uno de los principales la poca o nula educación financiera que poseen<sup>38</sup>, y que dicho sea de paso las Cooperativas de Ahorro y Crédito han sabido llenar muy bien<sup>39</sup>.

Para las entidades financieras, el captar ahorros es una de sus actividades más importantes, debido a que este va a ser entregado a otras personas en calidad de préstamo con la finalidad de financiar sus proyectos, generando un doble riesgo que es asumido tanto por la entidad financiera, así como para el ahorrista que querrá disponer

---

<sup>37</sup> Congreso de la Republica.1996. Ley N° 26702. Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros. 6 de diciembre.

<sup>38</sup>. Comisión Multisectorial de Inclusión financiera. 2015. Estrategia Nacional de Inclusión Financiera. 13 de julio de 2017, Ministerio de Economía y Finanzas. Sitio web: <https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/ENIF.pdf>.

<sup>39</sup> Como paréntesis respecto a este punto, nuestro país cuenta con todo un plan denominado “Estrategia Nacional de Inclusión Financiera”, desarrollado por la Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera, a cargo del Ministerio de Economía, el mismo que encuentra una clara oportunidad de mejora en la información crediticia con las que cuentan las Cooperativas de Ahorro y Crédito de sus asociados, que actualmente no es usada para la obtención de un crédito en un Banco más grande, y ello se debe a que estas no son parte del sistema financiero formal, información que resulta trascendental para las PYMES y MYPES, o personas naturales con pequeños negocios, pero sobre todo a las personas de menos recursos .

Por ello, es que parte de este plan propone, la promoción de una nueva Ley de Cooperativas ante el Congreso de la República, hecho que ha pretendido hacerse realidad mediante varios proyectos de Ley, sin embargo, hasta ahora ninguno ha sido votado en el pleno del Congreso de la República.

Con ello se evidencia que el Estado ha intentado, al menos institucionalmente, en los actores competentes como el Ministerio de Economía, actualizarse y adaptarse a los claros beneficios que las Cooperativas de Ahorro y Crédito traerían respecto de la inclusión financiera y disminución de la pobreza. Sin embargo, como todos sabemos en nuestro país, el Poder Legislativo da prioridades a temas coyunturales sobre eminente base política y no técnica, siendo probable que en lo que resta del año seguiremos sin actualizar nuestra legislación cooperativa.

de su dinero en el momento que lo necesite; es por ello, que esta actividad hace del mercado financiero uno de los mercados más regulados y supervisados a nivel mundial.

Tanto en nuestro medio como a nivel mundial tradicionalmente las entidades financieras más conocidas y poderosas son los bancos, los mismos que ofrecen este servicio de intermediación, formando parte de un mercado en donde lo ideal es que compitan más de una entidad, con la finalidad de que no existan monopolios, oligopolios o grupos de poder demasiado grandes para quebrar. Esto debido a que las instituciones financieras que se vuelven grandes y poderosas, para quebrar saben inevitablemente que si emprenden actividades de alto riesgo y quiebran el gobierno recogerá los pedazos, pero si tiene éxito se van con las ganancias<sup>40</sup>. Hecho que actualmente sigue siendo altamente controvertido y debatido, debido a la recordada crisis financiera por la que atravesó una de las mayores economías del mundo como lo es Estados Unidos, en la cual el Estado tuvo que efectuar un rescate económico sin precedentes.

Entonces, nuestro sistema financiero funciona básicamente gracias a la intermediación financiera que las empresas autorizadas realizan en este mercado con los ahorros de sus usuarios, la misma que no solo es efectuada por los tradicionales bancos, sino también por otras empresas que cuenten con autorización para ello. De esta manera, se cierra un círculo que nos dice que el sistema financiero solo se encuentra comprendido por empresas que debidamente autorizadas operan en un mercado determinado.

Sin embargo, nos preguntamos en qué lugar se encuentran las Cooperativas de Ahorro y Crédito, ya que estas también reciben ahorros para efectuar la misma intermediación financiera que las empresas del sistema efectúan.

Este problema parece tomar mayor fundamento con las propias recomendaciones del Fondo Monetario Internacional FMI que ha recomendado al Perú expresamente “**realizar un seguimiento y supervisión riguroso sobre las entidades financieras no bancarias**”, esto debido al deterioro en la calidad de su cartera crediticia. Ello ha sido expresado recientemente en el marco de la Declaración al Término de la Misión sobre la Consulta del Artículo IV de 2015 del 1 de abril de 2015, el mismo que literalmente señala:

---

<sup>40</sup> Stiglitz, Joseph. 2010. Regulación y fallas. Revista de Economía Institucional. Bogotá. N° 23. Pag. 15.

*“A pesar del debilitamiento de las condiciones económicas, el sistema financiero se mantiene estable. El sistema bancario es rentable, líquido, se encuentra bien capitalizado y presenta una sólida eficiencia operativa. La supervisión bancaria es de alta calidad, si bien hay margen para fortalecer la normativa conforme a los principios de Basilea III. Los depósitos continúan proveyendo la mayor parte del financiamiento y la exposición directa al sector de las materias primas parece ser limitada. No obstante, el reciente deterioro de la calidad de la cartera crediticia de las instituciones financieras no bancarias justifica un seguimiento y una supervisión rigurosos. Si bien estas instituciones no son de índole sistémica, prestan servicio a una gran cantidad de clientes relativamente vulnerables y pequeños. Un uso más efectivo de los programas existentes para respaldar a las pequeñas y medianas empresas podría ayudar a mitigar el impacto de la desaceleración en el crecimiento y la debilitación de las condiciones del mercado laboral.”*

En efecto, las Cooperativas de Ahorro y Crédito son el claro ejemplo de una entidad financiera no bancaria, habiéndose advertido en el primer capítulo que estas han captado ahorros de manera importante pero que sin embargo estas no pertenecen al sistema financiero, algo que aparentemente no ocasionaría un problema sistémico, si no más bien aislado de este, quedando claro que las Cooperativas de Ahorro y crédito, vienen operando en un sistema financiero paralelo, sin supervisión efectiva.

Ello resulta contradictorio, ya que en teoría el sistema financiero es uno solo, el mismo que debe estar conformado por todas las entidades financieras sin discriminación alguna, existiendo siempre la posibilidad de incluir cualquier otra entidad que bajo cualquier modalidad en el futuro capte ahorros, así como las que realicen operaciones similares o conexas (casas de cambio, cajas militares. etc.) tal y como artículo 87 de nuestra Constitución lo regula.

Esto, es lo que realmente en teoría se debe esperar de todo sistema financiero, el mismo que debe ser integrado y no solo limitarse a la supervisión exclusiva de bancos tradicionales, financieras y cajas. Esta situación también coloca a nuestro sistema como uno desactualizado, ya que casi todos los países de Latinoamérica, y los países de la Unión Europea, el control de sus Bancos Centrales y Superintendencias de una u otra forma incluye algún número a las Cooperativas de Ahorro y Crédito bajo su control, tal y como se aprecia del siguiente cuadro elaborado por la confederación alemana de cooperativas DGRV de Alemania:

Gráfico N° 04

Cuadro C-4  
**Supervisores especializados: Superintendencias Bancarias/Financieras  
 y Bancos Centrales**  
 - A diciembre 2015 -

País	CAC sometidas a supervisión especializada por parte de la Superintendencia Bancaria (SB) o el Banco Central (BC)			Habilitación para captar de terceros
	Número / Tipo	Ente supervisor	Sigla	
Argentina	1 Caja de Crédito 2 Bancos Cooperativos	Banco Central de la República Argentina	BCRA	No -
Bolivia	26 CAC abiertas 16 CAC societarias autorizadas	Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero	ASFI	Sí Sí
Brasil	1.076 Coop. de Crédito <sup>1</sup> 35 Coop. Centrales 2 Confed. (Unicred, Cresol) 2 Bancos Cooperativos	Banco Central do Brasil*	BACEN	No No - Sí
Chile	7 CAC	Superintendencia de Banco e Instituciones Financieras	SBIF	Sí
Colombia	5 Cooperativas Financieras 2 Bancos Cooperativos	Superintendencia Financiera	SFC	Sí
Costa Rica	25 CAC	Superintendencia General de Entidades Financieras	SUGEF	No
Ecuador	-	Superintendencia de Bancos y Seguros	SBS	-
El Salvador	6 Bancos Cooperativos 1 Federación	Superintendencia del Sistema Financiero	SSF	Sí -í
Guatemala	Ninguna	-	-	-
Honduras	Banco Cooperativo	Comisión Nacional de Bancos y Seguros	CNBS	-
México	146 SCAP	Comisión Nacional Bancaria y de Valores	CNBV	No
Nicaragua	Ninguna	-	-	-
Panamá	Ninguna	-	-	-
Paraguay	Ninguna Banco Cooperativo	- Banco Central del Paraguay	- BCP	No -
Perú	1 CAC	Superintendencia de Bancos y Seguros	SBS	No
República Dominicana	Ninguna	-	-	-
Uruguay	1 Coop. de Intermediación	Banco Central del Uruguay	BCU	No
Venezuela	Ninguna	-	-	-

\* Conselho Monetário Nacional (CMN) para la regulación.

1 Mediante Circular 3.859 se establecen regulaciones que deben cumplir las Cooperativas Centrales en su proceso de supervisión auxiliar.

<sup>42</sup> ARZBACH, Matthias. 2016. Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina y el Caribe. Proyecto Regional DGRV Quito-Ecuador. San José. Pag. 69.

Por ello, hasta ahora resulta más cómodo para todos los sectores, sobre todo para la banca tradicional, optar por la concepción de que estas no son entidades financieras y así no resulte un problema sistémico que afecte al mercado financiero de manera directa, sin embargo, como venimos sosteniendo en el presente trabajo, el problema no acaba ahí, ya que estas no solo siguen captando y colocando ahorros de todos los peruanos, exactamente igual que cualquier banco, sin ningún tipo de control efectivo, si no que también resultan ser sumamente importantes como medios para reducir la pobreza, y reducir brechas de inclusión financiera.

## **2. Cooperativas de Ahorro y Crédito como Entidades Financieras.**

Al saber en qué consiste el sistema financiero, podemos entender con mayor claridad qué es una entidad financiera. Llamados también intermediarios financieros, **no son más que las empresas que operan en el mercado financiero formal con la finalidad de captar recursos o ahorros para ofrecerlos al público mediante un crédito u otro tipo de servicios financieros.**

Con ello, nos podemos dar cuenta de manera clara que, no solo los bancos son entidades financieras, sino que las Cooperativas de Ahorro y Crédito que captan ahorros de sus socios también lo son, ya que esencialmente efectúan la misma operación.

Intermediación financiera en base a la captación de ahorros o recursos que son el sustento de toda la teoría sobre regulación y supervisión del sistema financiero, teoría que ha sido recogida por nuestra Constitución económica, base principal del control de nuestro sistema financiero. Por ello si estos dos elementos (captar ahorros e intermediación) también se encuentran presentes en las Cooperativas de Ahorro y Crédito simplemente estas también deberían ser consideradas entidades financieras, y por tanto también deberían reguladas controladas y supervisadas por la Superintendencia de Banca Seguros y AFPs.

Sin embargo, actualmente bajo nuestra legislación bancaria solo son consideradas entidades financieras las empresas que operan en el sistema financiero formal, es decir todas las entidades financieras supervisadas por la Superintendencia de Banca Seguros y AFPs. Razón por la cual todas las Cooperativas de Ahorro y Crédito no autorizadas a captar ahorros que se encuentran supervisadas por FENACREP.

Este es uno de los principales problemas que sirve como sustento de la necesidad de un nuevo modelo de supervisión, que empiece por reconocer a las Cooperativas de



Ahorro y Crédito, indistintamente si capten o no recursos de asociados como entidades financieras, simplemente por el hecho de captar ahorros para efectuar intermediación financiera.

### **3. Supervisión y regulación de entidades financieras – Rol de las Superintendencias**

En nuestro país el sistema financiero también se encuentra regulado y supervisado, el mismo que tiene orígenes constitucionales, dentro de un marco de regulación del sistema monetario y la banca, que a su vez forma parte del régimen económico constitucional adoptado, llamado economía social de mercado.

En este contexto, el artículo 87 de nuestra Constitución señala lo siguiente:

*“El Estado fomenta y garantiza el ahorro. La ley establece las obligaciones y los límites de las empresas que reciben ahorros del público, así como el modo y los alcances de dicha garantía. La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones ejerce el control de las empresas bancarias, de seguros, de administración de fondos de pensiones, de las demás que reciben depósitos del público y de aquellas otras que, por realizar operaciones conexas o similares, determine la ley”.*

Con ello nos damos cuenta de que, al regular la banca, lo que en fondo se está regulando es el sistema financiero nacional, el mismo que no es ajeno a la Constitución y muy por el contrario se ha preocupado por contemplarlo, sabiendo la importancia del “ahorro”, que es depositado en las empresas del sistema financiero en general, justificándose así su regulación y supervisión.

Siguiendo en esta misma línea de regulación constitucional económica, se emitió la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, la cual tiene como objeto principal “proponer el funcionamiento de un sistema financiero y un sistema de seguros competitivos, sólidos y confiables, que contribuyan al desarrollo nacional”<sup>43</sup>. Como se observa, el Estado sabe que el sistema financiero es un mercado como cualquier otro, en el cual debe existir una libre competencia, pero bajo una supervisión prudencial especializada de una superintendencia con la finalidad de que este tenga solidez y

---

<sup>43</sup> Artículo 2º de la Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.

confianza. Palabras claves, debido a que este mercado es uno de los más sensibles que existen, debido al temido pánico financiero, que actualmente es delito en nuestro Código Penal.

Si bien es cierto que, en nuestro país el sistema financiero es de libre competencia, este tiene acceso restringido a una autorización por el ente supervisor, razón por la cual, no cualquier empresa puede operar en el mercado, por ello el artículo 11 de la Ley 26702, ha establecido que todas las empresas que deseen operar necesariamente deben tener autorización de la Superintendencia de Banca, Seguro y AFPs, prohibiendo a cualquier otra persona jurídica bajo cualquier forma, pueda efectuar intermediación financiera, considerándose esta una actividad exclusiva de las empresas del sistema financiero, que nadie más puede realizar, por lo que en este extremo esta actividad es un monopolio exclusivo de estas entidades.<sup>44</sup>

Esta Ley también ha establecido las clases de empresas que conforman parte del sistema financiero, teniendo así las siguientes:

**A. Empresas de Operaciones Múltiples.**

1. Empresa Bancaria
2. Empresa Financiera
3. Caja Municipal de Ahorro y Crédito.
4. Caja Municipal de Crédito Popular.
5. Entidad de Desarrollo a la Pequeña y Micro Empresa – EDPYME.

---

<sup>44</sup> Artículo 11°.- ACTIVIDADES QUE REQUIEREN AUTORIZACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA.

Toda persona que opere bajo el marco de la presente ley requiere de autorización previa de la Superintendencia de acuerdo con las normas establecidas en la presente ley. En consecuencia, aquélla que carezca de esta autorización, se encuentra prohibida de:

1. Dedicarse al giro propio de las empresas del sistema financiero, y en especial, a captar o recibir en forma habitual dinero de terceros, en depósito, mutuo o cualquier otra forma, y colocar habitualmente tales recursos en forma de créditos, inversión o rehabilitación de fondos, bajo cualquier modalidad contractual.
2. Dedicarse al giro propio de las empresas del sistema de seguros y, en especial, otorgar por cuenta propia coberturas de seguro, así como intermediar en la contratación de seguros; y otras actividades complementarias a ésta.
3. Efectuar anuncios o publicaciones en los que se afirme o sugiera que practica operaciones y servicios que le están prohibidos conforme a los numerales anteriores.
4. Usar en su razón social, en formularios y en general en cualquier medio, términos que induzcan a pensar que su actividad comprende operaciones que sólo pueden realizarse con autorización de la Superintendencia y bajo su fiscalización, conforme a lo previsto en el artículo 87° de la Constitución Política.

...

6. Cooperativas de Ahorro y Crédito autorizadas a captar recursos del público.

7. Caja Rural de Ahorro y Crédito.

**B. Empresas Especializadas.**

1. Empresas de Capitalización Inmobiliaria.

2. Empresas de Arrendamiento Financiero.

3. Empresas de Factoring.

4. Empresas Afianzadora y de Garantías.

5. Empresas de Servicios Fiduciarios.

6. Empresas Administradora Hipotecaria.

**C. Bancos de Inversión.**

**D. Empresas de Seguros.**

1. Empresa que opera en un solo ramo (de riesgos generales o de vida).

2. Empresa que opera en ambos ramos (de riesgos generales y de vida).

3. Empresa de Seguros y de Reaseguros.

4. Empresa de Reaseguros.

Ello es regulado por el artículo 16 de la Ley General del Sistema Financiero o también llamada Ley de Banca, el mismo que señala cantidades mínimas de capital social para poder constituir cada una de las empresas reguladas.

De igual manera el artículo 282 de esta misma Ley, define cada una de estas, entendiéndose de manera clara que la actividad financiera se encuentra segmentado en cuatro partes: a) Empresas de Operaciones Múltiples, b) Empresas Especializadas, c) Bancos de Inversión, y e) Empresas de Seguros. Para el presente trabajo de investigación solo resulta relevante analizar las empresas de operaciones múltiples que forman parte del sistema financiero, ya que como hemos podido apreciar, dentro de estas la Ley General ha contemplado a un tipo de Cooperativas de Ahorro y Crédito autorizadas a captar recursos del público.

Aparentemente de lo regulado, el sistema financiero también estaría conformado por las Cooperativas de Ahorro y Crédito, permitiendo su acceso a este de manera formal, por lo que inicialmente la respuesta a la interrogante sobre si las Cooperativas de Ahorro y Crédito pueden formar parte del sistema financiero, esta sería afirmativa,

sin embargo, como hemos visto en el primer capítulo desde la entrada en vigencia de esta Ley General que data del año 1996, ninguna Cooperativa de Ahorro y Crédito autorizada a captar recursos del público actualmente opera en el mercado de manera formal, mientras paralelamente, fuera de este las Cooperativas de Ahorro y Crédito vienen captando ahorros importantes a nivel nacional.

Si bien es cierto, la Ley General ha contemplado a las Cooperativas de Ahorro y Crédito la posibilidad de que estas puedan formar parte del sistema financiero, no es menos cierto que su acceso actualmente sigue siendo voluntario, gracias a que no ha sido regulada de manera obligatoria y muchos menos clara, situación que ha servido para que operen bajo un sistema de supervisión delegada o autosupervisión, que ha provocado un crecimiento no controlado de estas entidades, que no tiene ningún tipo de supervisión directa, por más de miles de millones de soles que administren.

**Hasta aquí podemos señalar con mayor precisión que las Cooperativas de Ahorro y Crédito tradicionales o Cooperativas de Ahorro y Crédito no autorizadas a captar recursos del público, fácticamente son entidades financieras que, contradictoriamente, según la Ley General del Sistema Financiero Ley 26702 no forman parte de este, quedando estas bajo un sistema de autosupervisión o supervisión delegada.**

Sin embargo, lo que resulta relevante para el presente trabajo, es que independientemente de los requisitos señalados por la Ley General del Sistema Financiero para que las Cooperativas puedan operar en el mercado formal, estas tienen como elemento diferenciador, el “Captar Recursos del Público” para que una entidad sea considerada entidad financiera y tenga la obligación de ser supervisada. Hecho que nos indicaría, *contrario sensu* que el hecho de recibir ahorros bajo la forma de asociación, no es requisito suficiente para recibir supervisión ni control, y por tanto no son consideradas entidades financieras.

Bajo esta diferencia recogida por la Ley 26702, resulta que las Cooperativas de Ahorro y Crédito, por más millones o miles de millones de ahorros que capten y administren, si estas no solicitan su acceso al mercado formal a la Superintendencia y someterse a la aprobación de todo un trámite administrativo para obtener autorización, que dicho sea de paso solo es totalmente voluntario, los ahorros depositados en Cooperativas de Ahorro y Crédito no autorizadas a captar recursos del público jamás van a tener la misma protección que el ahorro depositado en una entidad financiera formal.

Este hecho nos hace cuestionar, si este es un elemento diferenciador adecuado para que el ahorro depositado en una cooperativa no tenga protección, esto debido a que, según la Ley 26702, solo merece supervisión y control el ahorro depositado en una entidad financiera supervisada por la SBS restándole importancia al ahorro depositado en una cooperativa independientemente de los montos que administren.

Por ello resulta sumamente importante analizar y revisar la regulación del ahorro y los conceptos tales como “recursos o ahorros del público” a los que nuestra Ley e Banca hace referencia, ya que al parecer estos términos se están usando de manera totalmente inadecuada, teniendo como consecuencia una desprotección total de estos ahorros con graves peligros para la economía nacional.

#### **4. El ahorro depositado en las Cooperativas de ahorro y Crédito y su protección.**

##### **4.1. Protección actual del ahorro en las cooperativas de ahorro y crédito.**

Al respecto si bien es cierto la SBS no supervisa a las Cooperativas de Ahorro y Crédito, este si las regula y por ello ha emitido el reglamento de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, Resolución SBS N° 540-1999: Reglamento para las Cooperativas de Ahorro y Crédito No Autorizadas a Operar con Recursos del Público y Resolución SBS N° 3780-2011: Reglamento de Gestión de Riesgo de Crédito.

Al respecto el reglamento cuenta con 62 artículos, de los cuales al igual que en la Ley 26702, si bien es cierto no se regulan expresamente los depósitos efectuados por los socios cooperativistas que si constituyen ahorros, si se regula el capital social, los aportes, y el patrimonio real efectivo, imponiendo límites y prohibiciones. Sin embargo, si bien es cierto estas son medidas en protección del ahorro, parecidas a las contempladas en la ley del sistema financiero para los bancos, recordemos que esta no goza del fondo de seguros de depósito y tampoco es supervisada por la SBS.

Elemento de protección del ahorro, que si bien es cierto no es la única, esta es la más importante, ya que expresamente constituye un respaldo a los excesivos o indebidos riesgos que puedan cometer estas entidades financieras. Fondo de seguro de depósito, que tiene una función no solo patrimonial de respaldo, sino también de confianza, al saber los ahorristas que cuentan con este, en caso la entidad financiera sea liquidada.

Muy por el contrario, este reglamento de Cooperativas de Ahorro y Crédito no autorizadas a captar recursos del público, en su artículo 8<sup>45</sup> las obliga a señalar que sus ahorros no se encuentran protegidos por el fondo de seguros de depósitos con el que si cuentan las entidades bancarias. Este hecho no hace más que generar más desconfianza y marcar más diferencias entre entidades financieras, cuando las Cooperativas de Ahorro y Crédito también lo son.

Con ello podemos apreciar que, si bien es cierto existe una regulación de las operaciones de estas Cooperativas con la finalidad de proteger el ahorro, no olvidemos que la encargada de supervisarlas, según este reglamento y la Ley General del Sistema Financiero, es la FENACREP. Entidad privada a la que actualmente no se encuentran afiliadas todas las Cooperativas de Ahorro y Crédito no autorizadas a captar recursos del público, y lo que es peor de todo esta delegación de supervisión ha sido seriamente cuestionada por el Tribunal Constitucional.

En resumen, se puede afirmar, que la desfasada regulación sobre las operaciones de las Cooperativas de Ahorro y Crédito no autorizadas a captar recursos del público en protección del ahorro, tampoco se aplican, y en la práctica son ineficaces, ya que a ciencia cierta no se sabe cómo operan, las Cooperativas que no se encuentran afiliadas a FENACREP, debido que esta es voluntaria, evidenciándose una vez más un problema de supervisión de estas entidades. Por ello el reglamento de Cooperativas de Ahorro y Crédito no autorizadas a captar recursos del público, no cuenta con una entidad que pueda hacerlo cumplir de manera obligatoria y eficaz.

Por ello podemos afirmar, con mayor claridad, que los ahorros depositados en una Cooperativa de Ahorro y Crédito no autorizada a captar recursos del público, fácticamente no cuentan con ninguna protección, incumpléndose la regulación efectuada por su reglamento al no contar con una entidad que se encargue de hacerlo cumplir de manera obligatoria. Un argumento más que nos sirve para cuestionar si verdaderamente *existen ahorros públicos que merezcan protección y ahorros privados que no.*

---

<sup>45</sup> Artículo 8º Transparencia

En la publicidad que efectúen las Cooperativas sobre sus operaciones y servicios, deberán indicar claramente que no captan recursos del público y que los depósitos de los asociados no están cubiertos por el Fondo de Seguro de Depósitos. Asimismo, deberán observar las regulaciones que sobre la materia emita la Superintendencia.

## **4.2. Regulación del Ahorro en nuestra legislación.**

La regulación del ahorro tiene un origen constitucional, el mismo que se encuentra contemplado por el artículo 87 de la Constitución, el mismo que literalmente que: *“El Estado fomenta y garantiza el ahorro. La ley establece las obligaciones y los límites de las empresas que reciben ahorros del público, así como el modo y los alcances de dicha garantía”*.

Esta concepción de ahorro recogido por la Constitución, al parecer coincide con la recogida por la Ley 26702 al definir el ahorro como:

*Artículo 131.- AHORRO. El ahorro está constituido por el conjunto de las imposiciones de dinero que, bajo cualquier modalidad, realizan las personas naturales y jurídicas del país o del exterior, en las empresas del sistema financiero. Esto incluye los depósitos y la adquisición de instrumentos representativos de deuda emitidos por estas empresas. Tales imposiciones están protegidas en la forma que señala la presente ley.*

A simple vista parece no existir problemas con esta definición; sin embargo, el artículo 131 de la Ley 26702 señala que el ahorro está constituido por el dinero depositado por las personas naturales y jurídicas en las empresas del sistema financiero. Es aquí donde toma mayor sustento nuestra interrogante, debido a que las Cooperativas de Ahorro y Crédito no forman parte del sistema financiero, entonces ¿el dinero depositado en las Cooperativas de Ahorro y Crédito, no autorizadas a captar recursos del público no es considerado ahorro que merezca protección?, la respuesta la encontramos en el siguiente párrafo.

## **4.3. Ahorros Públicos y Ahorros privados.**

Como se puede ver, en el primer párrafo del artículo 87 de la Constitución hace referencia de manera clara al ahorro en general, señalando que este se fomenta y se garantiza. Sin embargo, esta no define al ahorro, razón por la cual resulta válido preguntarse si el ahorro al que se hace acepción es el que tradicionalmente cualquier peruano guarda en su casa o cualquier otro lugar físicamente, o el ahorro que uno deposita en una entidad financiera. Ello en el contexto de que al parecer se estaría considerando como ahorro público, al ahorro de las personas que lo depositan solo en una entidad financiera.

Es natural que cualquier persona tenga la noción de ahorro tradicional relativa al verbo “ahorrar”, la cual entendemos como reservar parte de los ingresos ordinarios<sup>46</sup> para un consumo futuro. Sin embargo, si tan solo imaginamos que nuestra Constitución obliga al Estado a garantizar el ahorro que podríamos tener escondido en cualquier lugar de nuestra casa, claramente resultaría una imposibilidad física ya que para cumplir esta finalidad se necesitaría de un trabajo descomunal imposible de efectuar, que dicho sea de paso no le compete al estado, hecho que en si resultaría un exceso de regulación e intromisión por parte de éste al ámbito personal.

Por ello acertadamente Marcial Rubio, señala que las personas y las instituciones ahorran siempre, pero la protección que busquen para esa riqueza puede ser muy diversa: algunos utilizan la forma clásica y precapitalista de esconder los ahorros en algún lugar impenetrable de la casa. Si se trata de papel moneda, sufrirá la desvaloración propia de la inflación y de la elevación progresiva de los costos. Además, no será útil para efectos de realizar nuevas inversiones. En cierta medida, no es un ahorro si no un consumo retardado.<sup>47</sup>

Por ello, cuando la Constitución hace referencia al ahorro, esta toma más sentido cuando nos señala seguidamente en el primer párrafo del artículo en mención que *“la ley establece las obligaciones y los límites de las empresas que reciben ahorros del público, así como el modo y los alcances de dicha garantía”*.

Es aquí donde se puede apreciar con mayor claridad que el ahorro que nuestra Constitución desea fomentar y garantizar, es aquel depositado en cualquier empresa que tenga como finalidad recibir nuestros ahorros de manera masiva y pública, independientemente de la forma que haya adoptado, ya que en sí, a esta le importa el dinero depositado por una persona en una entidad financiera con una expectativa de naturaleza meramente económica, diferenciándose así del ahorro en su concepción tradicional, que obedece más bien a una finalidad de evitar gastar el dinero obtenido fruto de nuestro trabajo.

Ello no podría ser de otra manera, ya que en un Estado de Derecho que ha adoptado un régimen de económica social de mercado, entiende que el sistema financiero necesita ser regulado, no en la medida de proteger a los bancos, si no con la finalidad de proteger a los ahorristas; y en consecuencia al sistema financiero en

---

<sup>46</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. 2014. Diccionario de la Lengua Española. 23.ª Ed. Madrid: RAE. Ver. Electrónica. Sitio web: <http://dle.rae.es/?w=diccionario>.

<sup>47</sup> Rubio Correa, Marcial. 1999. Estudios de la Constitución Política de 1993. Lima. Pag.497.



general, ya que un descontrol de este mercado podría ocasionar serios problemas en nuestra economía nacional.

Hasta aquí podemos concluir que la Constitución, obliga al estado a proteger el ahorro depositado en una entidad financiera, que se traduce no solo en beneficios para el ahorrador, sino también para una persona que necesita un crédito para el desarrollo de sus proyectos personales; punto de inicio de una actividad fundamental para la economía nacional, que es la intermediación financiera.

El ahorro depositado en una entidad financiera también resulta ser la diferencia entre una persona con mayor información sobre economía y finanzas, ya que en una sociedad no todos poseemos la misma información. Por ello, la persona que deposita dinero en una de estas entidades, sabe perfectamente de los beneficios que esta produce, así como los riesgos que también genera. Riesgo que necesariamente debe estar controlado, siendo esta la razón por la cual el artículo 87 claramente señala que mediante ley se establece las obligaciones y los límites de las empresas que reciben ahorros del público, así como los límites de dicha garantía.

Con ello podemos afirmar, que la Constitución al referirse a las instituciones que “reciben ahorro del público”, evidentemente se refiere a una entidad financiera, cuya actividad principal será captar ahorro de las personas, hecho que se traduce en efectuar la tradicional y altamente regulada “intermediación financiera”.

Con ello, para nada la Constitución pretende hacer una diferencia entre entidades que reciben ahorros del público o no, ni mucho menos poner una brecha para excluir a entidades que también reciban ahorros del público que no necesariamente sean bancos, y esto debido a que en nuestra legislación se ha contemplado la existencia de Cooperativas de Ahorro y Crédito, que incluso en la Constitución de 1979 se promovía expresamente el movimiento cooperativo, razón por la cual, podemos afirmar que el artículo 87 de la Constitución, no puede ser interpretado de una manera restrictiva o excluyente respecto a las Cooperativas de Ahorro y Crédito como entidades financieras.

Al respecto Marcial Rubio, acierta en señalar que *“la Constitución de 1979 decía que el estado fomenta y garantiza el ahorro privado. La Constitución de 1993 se refiere al ahorro en general. No parece, sin embargo, que se haya realizado mayor transformación normativa con este cambio, desde que las constituciones pretenden proteger son los derechos de las personas frente al poder del estado. No parece tener*

*sentido que el estado fomente y garantice el ahorro público. En síntesis, por estas razones, consideramos que en este punto no hubo transformación importante.*<sup>48</sup>

Como vemos la Constitución se orienta a proteger el ahorro privado depositado en alguna entidad financiera, por ello el concepto de “ahorros del público” no parece tener mayor sustento. Por ello es preciso aclarar que cuando la Constitución nos habla de ahorro público, este debe entenderse contrariamente como el ahorro privado que proviene de todos los peruanos, y es depositado en una entidad financiera que lo administra.

De la misma opinión son Kresalja y Ochoa al señalar que el *ahorro público es un concepto equivoco*<sup>49</sup>, por ello es más simple hablar de un solo tipo de ahorro el cual es el privado y es el que todos los peruanos depositamos en una entidad financiera, sea cooperativa de ahorro y crédito, una financiera o un gran banco.

Con ello queda claro que captar “recursos del público”, no tienen ningún sustento, siendo para nada adecuado tenerlo como elemento diferenciador de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, por ello para una mejor supervisión de este sector tenemos que empezar por entender que estas forman parte del sistema financiero, el mismo que merece una protección y regulación adecuada.

Lo cierto de todo, es que nuestra Constitución manda a que todo ahorro depositado en una entidad financiera deba de ser garantizado, razón por la cual desde ya podemos afirmar que no existe razón, para no proteger el dinero depositado en una Cooperativa de Ahorro y Crédito, teniendo en cuenta que esta también es una entidad financiera que recibe ahorros, que si bien es cierto son de sus asociados, este hecho para nada cambia la finalidad económica con el que fue depositado, misma finalidad del ahorro que es depositado en un banco.

**Hasta aquí podemos concluir que las cooperativas de ahorro y crédito son entidades financieras, cuya ubicación natural es dentro del sistema financiero, ello debido a que captan los depósitos que administran también constituyen ahorros, al igual que los depósitos de una entidad financiera, los mismos que deberían estar protegidos mediante la supervisión de la Superintendencia, demostrando que es necesario cambiar el modelo de supervisión delegada.**

---

<sup>48</sup> Ibid. pág. 21.

<sup>49</sup> Kresalja, Baldo & Ochoa, Cesar. 2009. Derecho constitucional Económico. Lima. PUCP. Pag. 450.

## **CAPÍTULO III:**

### **MODELOS DE SUPERVISIÓN DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO**

El objetivo del presente capítulo es evaluar los tipos de supervisión que existe en Latinoamérica con la finalidad de encontrar el modelo que mejor se adapte a las Cooperativas de Ahorro y Crédito en el Perú, teniendo nuestra Constitución y las posibilidades técnicas y alcance territorial de la Superintendencia.

#### **1. Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito.**

Hablar de supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en el siglo pasado seguro habría sonado algo un poco absurdo. Ello debido a que, como hemos visto en capítulos anteriores, la tendencia siempre se orientó de manera bastante firme a diferenciarlas de las empresas por el hecho aparente de no tener ninguna finalidad lucrativa, no encajando para nada en la definición de una entidad financiera o de una empresa propiamente dicha. Sin embargo, como hemos visto en el presente trabajo ello cambio, y actualmente son definidas claramente como entidades financieras que se desempeñan en el mercado financiero bajo la forma empresas Cooperativas.

En Latinoamérica las Cooperativas de Ahorro y Crédito prácticamente se han desarrollado y crecido con una escasa o no muy clara legislación. Si bien es cierto estas intermediarias ha estado presentes en los mercados financieros desde los años cincuenta, durante la mayor parte de este período han funcionado en un entorno de banca libre de hecho o de *laissez-faire*, sin reforma de alguna regulación o supervisión prudencial<sup>50</sup>.

Posteriormente este hecho de desarrollo a pesar de la precaria legislación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito sirvió para sustentar hipótesis sobre la banca libre<sup>51</sup>, en el sentido de que este es un mercado como cualquier otro que no justifica una

---

<sup>50</sup> Poyo, Jeffrey. 2000. Regulación y Supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito. En Westley, Glenn & Branch, Brian (Ed.). Dinero Seguro - Desarrollo de las Cooperativas de Ahorro y Crédito eficaces en América Latina. Washigtin. BID & WOOCU. Pag. 159.

<sup>51</sup> Al respecto véase Smith Vera C. 1993. Fundamentos de la Banca Central y de la Libertad Bancaria. Unión Editorial – Ediciones Acosta. Pp. 329.

regulación ni supervisión, tomando en cuenta que las Cooperativas de Ahorro y Crédito son entidades privadas, y que estas aparentemente se habrían autorregulado.

Esta idea fue cambiando en la medida que estas fueron tomando mayor protagonismo económico en América Latina, hecho que llevó a que los estados comenzaran a controlar a estas Cooperativas mediante entidades estatales que cumplieran un rol promotor y supervisor a la vez, lo que en el Perú alguna vez fue el INCOOP (Instituto Nacional de Cooperativas), que también tuvo problemas de neutralidad al cumplir dos roles que son incompatibles, como son la promoción y el control al mismo tiempo, que tuvo como resultado un control permisivo y una crisis del sector cooperativo que terminó con el cierre de las Cooperativas más grandes del país.

Posteriormente, en vista de que las Cooperativas de Ahorro y Crédito tomaron mayor protagonismo que cualquier otro tipo de cooperativa, hecho que fue recogido por diferentes entidades internacionales y organismos multilaterales, algunos países de Latinoamérica comenzaron a supervisar a las Cooperativas de Ahorro y Crédito más grandes, como en el caso de México, Argentina, Chile, Costa Rica e inicialmente en Brasil (Actualmente todas las CAC son supervisadas).

Para ello se tomó en cuenta básicamente un aspecto **cuantitativo** respecto al capital y/o patrimonio que estas pudieran tener y no **cualitativos**, es decir, estas normas legales, orientadas a la supervisión directa de las Cooperativas de Ahorro y Crédito no tuvieron como sustento el hecho de que estas son consideradas entidades financieras, destacando básicamente que estas realizan la misma función que un banco, razón por la cual le correspondería ser parte del sistema financiero, si no, muy por el contrario sólo se tomó en cuenta los recursos importantes que administraban mediante su capital y/o patrimonio.

Este tipo de supervisión, es el que actualmente impera en Latinoamérica, es decir del de **Supervisión Directa**, pero solo de las Cooperativas más grandes. Sin embargo, en la última década esto empezó a cambiar, a raíz de la nueva concepción de las Cooperativas de Ahorro y Crédito como entidades financieras propiamente dichas, razón por la cual merecen supervisión independientemente del capital o patrimonio que poseen o administren, es decir por aspectos cualitativos de estas entidades.

Claro ejemplo de ello, son Brasil (Pioneros en Latinoamérica), Colombia, Ecuador, y Bolivia, que, dicho sea de paso, esta última posee una de las legislaciones más modernas de Latinoamérica (Año 2013), gracias al apoyo de la DGRV, Confederación Alemana de Cooperativas, y de la WOOCU Consejo Mundial de

Cooperativas, país que ha hecho muy bien su tarea y ha recibido al pie de la letra las recomendaciones de estos entes internacionales.

Todo ello, gracias a la nueva concepción sobre las Cooperativas de Ahorro y Crédito como entidades financieras debido a que captan ahorros, dejando atrás la idea de que son entidades benéficas, resaltando también su importancia debido a que ahora también son consideradas empresas que generan capital y trabajo aportando al desarrollo de nuestra economía nacional, sobre todo a las personas más pobres o de menos recursos de nuestro país.

Sin embargo, debido a la falta de una adecuada regulación, sumado el hecho del abandono del sector cooperativo por parte del estado desde la Constitución de 1993, no fue nada fácil entenderlas. Ello explicaría por qué razón en la actualidad contamos con legislación cooperativa incompleta, fraccionada, y lo peor de todo contradictoria, generado una incertidumbre total de supervisión en este sector.

## **2. ¿Por qué supervisar a las Cooperativas de Ahorro y Crédito?**

En el capítulo II desarrollamos el por qué las Cooperativas de Ahorro y Crédito son entidades financieras, y ello se debe a que, básicamente estas efectúan la misma operación que cualquier banco, que es la denominada **intermediación financiera**. También se explicó, porque razones las entidades financieras tienen supervisión, hecho que obedece directamente a la protección de ahorro, en un contexto económico, protección que en nuestra legislación se encuentra recogida desde nuestra Constitución.

Por esta razón, si las Cooperativas de Ahorro y Crédito por definición son entidades financieras, que también reciben y administran ahorros, podemos señalar, con el mismo razonamiento, que estas también merecen la misma supervisión en virtud de protección del ahorro. Por ello Westley y Branch (2000), sustentan los estudios de supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en Latinoamérica básicamente con esta misma lógica:

*La razón general que justifica supervisar a las Cooperativas de Ahorro y Crédito es en gran medida la misma que para los bancos. Ambas instituciones reciben depósitos y se necesita supervisión para proteger a las grandes cantidades de pequeños depositantes que no tienen ni la información ni la capacidad de supervisar el comportamiento riesgoso de las instituciones financieras en las*

*cuales pueden haber depositado una porción considerable de sus ahorros de toda la vida. Sin embargo, existen importantes diferencias institucionales entre los bancos y las Cooperativas de Ahorro y Crédito las cuales llevan a importantes diferencias en los tipos de regulación y supervisión que son adecuados para cada uno de estos dos tipos de instituciones. Tal vez las diferencias institucionales más importantes al respecto sean que las Cooperativas de Ahorro y Crédito tienen una estructura de propiedad y gobierno cooperativa, que a menudo son instituciones muy pequeñas y que están geográficamente menos diversificadas en términos tanto de sus bases de depósitos (fuentes de financiamiento) como de sus carteras de préstamos<sup>52</sup>.*

Supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, también ha sido recomendado por Arzbach (2016), en su estudio sobre Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina y el Caribe, auspiciado por la DGRV Confederación Alemana de Cooperativas, básicamente con la finalidad de proteger el ahorro:

*“Los argumentos “tradicionales” a favor de una supervisión financiera aplican en nuestra visión de igual manera a las CAC como a los bancos. Se aspira a una protección:*

*De los **"ahorros del público"** (incluso si estos ahorros se dan exclusivamente en forma de aportes redimibles o si los depósitos sólo son hechos por asociados) en el sentido que son recursos recibidos de un "gran número de personas";*

*De la integridad del sistema financiero (CAC no supervisadas y con problemas pueden tener un contagio negativo para bancos y financieras) del depositante individual (un depósito de un asociado / cliente de una CAC merece la misma protección como un depósito en un banco); y*

*De instituciones individuales (CAC individuales) el cual reduce el riesgo de un posible contagio entre ellas y después del sector cooperativo en general al sistema supervisado”<sup>53</sup>.*

Por ello la motivación sobre el estudio, regulación y supervisión, de las Cooperativas de Ahorro y Crédito se encuentra fundamentalmente en base a la protección de los ahorros depositados en estas entidades financieras, siendo básicamente la misma justificación para proteger los ahorros que tienen los bancos.

---

<sup>52</sup> Ibid. Pag. 34.

<sup>53</sup> Ibid. Pag 74.

Como hemos visto actualmente los ahorros depositados en estas entidades, legalmente no es considerado ahorro, hecho que es un error, y es un peligro no solo para las personas que han depositado sus ahorros, sino que también este lo es para la economía nacional.

Entonces, ahora podemos señalar que el problema legal de no considerar ahorro el dinero depositado en las Cooperativas de Ahorro y Crédito, nos genera dos problemas fundamentales:

- i. Un potencial peligro para la economía de los ahorristas que han depositado su dinero en estas entidades, y por ende con repercusión en la economía nacional también,
- ii. El abandono sobre regulación y supervisión nos genera una gran pérdida de oportunidades de adquirir mayor experiencia en el sistema financiero mediante la participación en estas entidades con mucho potencial de crecimiento.

Por ello cuando volvemos a analizar el artículo 87 de la Constitución, nos damos cuenta que la supervisión de entidades financieras bancarias tradicionales, tuvo como justificación básica aspectos **cuantitativos** y puramente económicos, ya que, al administrar tanto dinero, se entiende que estas no pueden correr riesgos tales, que las lleven a la quiebra o bancarrota, ocasionando la pérdida de los ahorros de miles de personas. A ello se suma el elemento **cualitativo**, ya que estas son calificadas específicamente como entidades financieras por definición que merecen supervisión.

Ambos criterios, ha sido recogidos por nuestra Constitución económica en su artículo 87, al señalar expresamente que:

*Artículo 87°. - El Estado **fomenta y garantiza el ahorro. La ley establece las obligaciones y los límites de las empresas que reciben ahorros del público, así como el modo y los alcances de dicha garantía.***

*La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones ejerce el **control de las empresas bancarias, de seguros, de administración de fondos de pensiones, y de aquellas otras que, por realizar operaciones conexas o similares, determine la ley.***

*La ley establece la organización y la autonomía funcional de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.*

*El Poder Ejecutivo designa al Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones por el plazo correspondiente a su período constitucional. El Congreso lo ratifica. (El resaltado es nuestro).*

Como podemos apreciar, el artículo 87 señala que el Estado fomenta y garantiza el ahorro imponiendo obligaciones y límites a las empresas que reciben ahorros **(aspecto cuantitativo con base puramente económica)** y ejercer el control mediante la supervisión por parte de la Superintendencia de las empresas bancarias, Seguros, AFPs Así como de aquellas otras, que realizan operaciones conexas o similares (aspecto cualitativo), es decir, solo se supervisara a entidades financieras por definición de la Ley.

Respecto al último aspecto, queda claro, que merece supervisión aquellas otras entidades, que efectúen operaciones conexas o similares a los bancos, a las empresas de seguros, y a las AFPs. Razón por la cual, si nos preguntamos por que las Cooperativas de Ahorro y Crédito deben ser supervisadas, la respuesta es clara y ello obedece a dos razones fundamentales<sup>54</sup>:

- 1) **Captan ahorros**, como hemos señalado en el capítulo II, independientemente de la forma societaria de cooperativa, estas captan y reciben ahorros, mal llamados “públicos”, cuando finalmente, lo que el artículo 87 de la Constitución desea proteger es aquel ahorro depositado en una entidad financiera, es decir con una finalidad puramente económica.
- 2) Las Cooperativas de Ahorro y Crédito actualmente son definidas como **entidades financieras**, razón por la cual no existe razón para excluirlas del sistema financiero formal, independientemente de su tamaño, o de si captan o no recursos de no asociados.

Sin embargo, el artículo 87 de la Constitución señala que esta supervisión debe de facultarse mediante Ley, **razón por la cual ello no hace más que evidenciar la necesidad de un cambio regulatorio sobre estas entidades financieras**, que, dicho sea de paso, su punto de partida es reconocer a las Cooperativas de Ahorro y Crédito como entidades financieras, independientemente de los montos y por tanto deberían

---

<sup>54</sup> La misma Constitución en su artículo 87 deja abierta la posibilidad de supervisar a las empresas similares que no necesariamente sean bancos, como son el caso de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, si no, este criterio también debería aplicar para las aseguradoras, que dicho sea de paso las Cooperativas también han entrado a este mercado ofreciendo seguros de salud, supuesto que no acaba ahí, y que según nuestra Constitución también abarca a actividades conexas, como son las casas cambio, etc.



formar parte de nuestro sistema financiero nacional independientemente de los recursos que administren así como también, si estas, reciben o no ahorros de no asociados.

Por estas razones podemos concluir, que el artículo 87 de la Constitución recoge los criterios económicos cuantitativos y cualitativos a las que les correspondería un control directo de la SBS, sin embargo, como sabemos, respecto a la supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, también existen varios modelos, tales como la **delegada, directa y auxiliar**, razón por la cual volveremos a analizar los criterios legales recogidos por el artículo 87 de la Constitución.

Ello debido a que, como ya sabemos, nuestro Tribunal Constitucional ya ha proscrito el modelo de supervisión **delegada**. Razón por la cual, en los siguientes párrafos, analizaremos que tipo de supervisión es compatible con nuestra Constitución, así como a nuestra realidad geográfica.

### **3. Problemas de la supervisión delegada de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en nuestro país.**

Es innegable que en nuestro país existe un abandono del Derecho Cooperativo, siendo el único país de Latinoamérica, que cuenta con una supervisión Delegada de Cooperativas de Ahorro y Crédito, en donde solo una de estas Cooperativas se encuentra Supervisada por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFPs, gracias a una sentencia de nuestro Tribunal Constitucional en un proceso de Amparo. Este hecho, nos viene quitado la posibilidad de tener un sistema financiero mucho más competitivo y sobre todo inclusivo, teniendo en cuenta que en nuestro país existe mucha pobreza que aún no es erradicada y que no tienen acceso a servicios financieros, como los tenemos los peruanos que vivimos en la ciudad de Lima.

Este sentir es mejor descrito, por Campos & Campos (2008) **“El Derecho Peruano está para actuar en la sociedad peruana. El haber dejado de lado el estudio del Cooperativismo en el Perú significa haber dado la espalda a una parte de nuestra sociedad, el haber cerrado los ojos ante un movimiento social, económico y sobre todo jurídico que se desarrolla ante nosotros, pero que a la vez lo hacemos ajeno. Derecho y Sociedad son dos caras de la misma moneda uno no se entiende sin el otro y viceversa”<sup>55</sup>.**

---

<sup>55</sup> Campos Bustamante, Héctor Zenón & Campos García, Héctor Augusto. 2008. Cooperativismo: el ave fénix jurídico. ¿Podrá resurgir de las cenizas?. Lima. Revista Derecho y Sociedad, Edición N° 30, página 232.

La importancia de estas entidades en nuestro país resulta evidente y comprobada en el capítulo I gracias al estudio que efectuaron el Ministerio de la Producción en convenio con el Instituto Nacional de Estadística e informática, en el que se corrobora la presencia de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en los departamentos más pobres de nuestro país.

Ahorros de miles de peruanos, en especial de los más pobres, que no tienen ningún tipo de protección debido a la falta de supervisión de estas entidades. Por ello ante el crecimiento de este sector de Cooperativas financieras, es innegable señalar que este merece la atención, hecho que se traduce en modernizar su regulación y sobre todo adoptar un modelo de supervisión que sea compatible con nuestra Constitución.

Como ya sabemos, desde la entrada en vigencia de la ley 26702 de fecha 6 de diciembre de 1996 se crearon dos tipos de Cooperativas de ahorro crédito, diferenciándolas básicamente por captar ahorros del público o de no socios.

Cooperativas de Ahorro y Crédito autorizadas a captar recursos del público si son consideradas entidades financieras las mismas se regularon en el artículo 289 de la Ley 26702, que su inciso 6 señala expresamente que estas **no se regulan por la Ley General de Cooperativas, debiendo funcionar como sociedades anónimas bajo la Ley General de sociedades, las mismas que contarían con una supervisión directa por parte de la superintendencia.**

Por otro lado, en la vigésimo cuarta disposición final y complementaria se regula a las Cooperativas de ahorro crédito no autorizadas con recursos del público, señalando que “el control de estas entidades en primera instancia corresponde, a su consejo de vigilancia y a su asamblea general de asociados. Su supervisión corresponde a Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito o de otras federaciones de segundo nivel reconocidas por la Superintendencia, y a las que se afilien voluntariamente”.

Con esta clasificación efectuada por la Ley 26702, en realidad nos damos cuenta de que el sistema de supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito adoptado en nuestro país es un mixto. Sin embargo, como hemos mencionado en el primer capítulo Cooperativas de Ahorro y Crédito autorizadas a captar recursos del público, simplemente no existe ninguna.

Ello se debe a tres razones fundamentales:

- 1) Es un error pretender que una cooperativa funcione como una sociedad anónima, hecho que de por sí la desnaturaliza, convirtiéndola en una sociedad de capitales como cualquier otra, hecho no ha tenido precedentes en ninguna parte de Latinoamérica, América del Norte, ni Europa.

Sin embargo, ello es un error dogmático, que más bien podría ser tomado como una transformación de una sociedad cooperativa a una sociedad anónima, razón por la cual ésta ya no debería llamarse Cooperativa si no simplemente podría denominarse banco, financiera, etc.

Por ello, en realidad, en nuestra Ley 26702 no existen las Cooperativas que formen parte del sistema financiero, ya que de haberse adoptado este “tipo de cooperativa”, sería un banco como cualquier otro, solo con el nombre de cooperativa.

Por esta razón, esta no debe ser considerada como un tipo de entidad financiera más que pueda formar parte del sistema financiero, si no, como lo que es: **una transformación de sociedades en toda la extensión de la palabra y no un tipo de cooperativa.**

- 2) La norma está diseñada con un supuesto de manera **opcional** a una transformación de una cooperativa de ahorro y crédito a una autorizada a captar recursos del público, y no como una imposición, a pesar de que le impone para su funcionamiento un capital mínimo S/. 678,000.00 soles.

Es decir, la norma está diseñada para que de manera voluntaria se conviertan no en una cooperativa, si no en un banco, perdiendo sus beneficios tributarios o fiscales y con una supervisión exigente por parte de la superintendencia. Por tanto, no obliga a las Cooperativas que superen o sobrepasen este capital a ser transformadas para supervisarlas, por lo que tampoco se puede decir que este “tipo” de Cooperativas de Ahorro y Crédito recogida por nuestra Ley 26702 obedece a un criterio cuantitativo.

- 3) Debido a que esta transformación no es obligatoria, las Cooperativas de Ahorro y Crédito, largamente prefieren la supervisión delegada de una Federación, sin la pérdida de ningún privilegio fiscal.

Estas son las razones, por la que fácticamente en el Perú solo contamos con una supervisión delegada que funciona parcialmente.

Supervisión delegada que, según la norma, es obligatoria para todas las Cooperativas de Ahorro y Crédito, que venían operando solo con recursos de sus asociados; sin embargo, esta tuvo un problema gracias al que nuestro Tribunal

Constitucional declaro fundada dos acciones de amparo en los conocidos casos de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Luz y Fuerza y Carteros<sup>56</sup>, señalando en ambas sentencias lo siguiente: *“El precepto constitucional hace referencia a una competencia que es exclusiva y excluyente de la Superintendencia de Banca y Seguros, con lo que dicha facultad no puede ser delegada a cualquier otra entidad del ordenamiento jurídico, como ha ocurrido en el caso de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito, la cual no sólo no tiene rango constitucional, sino que, además, es una persona jurídica de derecho privado”*.

Como vemos, nuestro Tribunal Constitucional ha dicho expresamente que la supervisión delegada no es compatible con el artículo 87 de la Constitución, siendo que la única entidad que puede supervisar el sistema financiero, es la Superintendencia de Banca, Seguros y AFPs.

Esta es la razón por la cual, sólo la única Cooperativa de Ahorro y Crédito supervisada por la SBS es Luz y Fuerza, sin embargo, nace una incógnita de por qué el resto de Cooperativas no siguieron el mismo camino.

La respuesta la encontramos en el impacto que genero estas sentencias, las mismas que sirvieron para que las Cooperativas de Ahorro y Crédito no autorizadas a captar recursos del público, que son las únicas que hay, sean renuentes a las acciones de supervisión de la FENACREP argumentando también, que la afiliación a esta entidad es voluntaria y no obligatoria.

Ante esta conducta, pese a existir precedente, la Superintendencia tampoco asumió su supervisión, argumentando que necesita cambios legislativos, y prácticamente insisto a que otras Cooperativas la demanden para recibir supervisión igual que Luz y Fuerza, hecho que no ocurrió, ya que las Cooperativas de Ahorro y Crédito prefirieron permanecer en la comodidad del nuevo modelo impuesto fácticamente gracias a nuestro Tribunal Constitucional, que es la autorregulación.

Por ello, FENACREP, durante todos estos años ha venido trabajando con las Cooperativas de Ahorro y Crédito que voluntariamente se afilien a está, trabajo que ha efectuado bastante bien, y que gracias a esta aún existe el movimiento cooperativo de ahorro y crédito en el Perú, ya que después de la liquidación del INCOOP, muchas Cooperativas desaparecieron.

---

<sup>56</sup> Ibid. Pag.7.

Por esta razón, es que FENACREP, ha defendido su supervisión delegada señalando que esta funciona, sin embargo, el mayor problema que tiene, es que esta no tiene facultades sancionadoras teniendo que recurrir a la SBS, no para sancionar, ya que esta tampoco las supervisa, quedando solo la única opción correctiva, que es la liquidación.

En si, el problema de incompatibilidad con el artículo 87 en base a la prohibición de delegar la supervisión, no es el único, si no que como hemos sustentado a esta le corresponde una supervisión natural propia de una superintendencia bancaria, debido a que estas son entidades financieras.

#### **4. Tipos De Supervisión.**

Los tipos de supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, obedecen más bien a un proceso evolutivo por cómo se definen estas en la actualidad y no a un tema necesariamente dogmático de Derecho Constitucional. Ello debido a que, en el pasado, nadie se atrevía a considerar a una cooperativa como una entidad financiera, razón por la cual está no tenía por qué ser considerada dentro del ámbito de supervisión de una Superintendencia Bancaria o un Banco Central.

Nadie duda, salvo excepciones con posiciones más radicales, que el sistema financiero debe ser controlado, obedeciendo estos tipos de supervisión a un tema especialmente económico regulado por el Derecho Financiero o Bancario que durante su desarrollo también ha tenido grandes crisis, que llevaron a los entes supervisores mundiales, a la fundación del Comité de Supervisión Bancaria que agremia a todas las superintendencias bancarias a nivel mundial, ello con la finalidad de mantener la solvencia de los sistemas financieros<sup>57</sup>.

Al igual que la supervisión bancaria, los tipos de supervisión de las Cooperativas fueron adaptándose y cambiando, empezando estas por operar sin ningún tipo de control, para ahora ser supervisadas por una superintendencia o banco central, que es lo que ha venido sucediendo en casi toda Latinoamérica y en el mundo.

---

<sup>57</sup> Al respecto véase Acuerdos de Basilea: "Basilea I" (1988), Basilea II (2004), y Basilea III (2010).

#### 4.1. Supervisión Delegada o Auto Supervisión.

Como hemos mencionado inicialmente las Cooperativas de Ahorro y Crédito, bajo la concepción de que estas eran puramente entidades privadas con fines altruistas, cuyos riesgos sobre sus ahorros debían ser cubiertos por ellos mismos, estas se sometieron inicialmente, al menos en casi toda Latinoamérica, fácticamente a un autocontrol total de este sector.

Por ello al no ser consideradas entidades financieras, estas se remitían a dos tipos de control: i) En primera instancia al órgano de control interno de la propia cooperativa, y ii) En segunda instancia al control de una federación o confederación de Cooperativas, o a una entidad estatal encargada de promoverlas como lo que nuestro país fue el caso del fenecido INCOOP (Instituto Nacional de Cooperativas).

A este tipo de supervisión también se le denomina **delegada**, en el caso de las legislaciones que dentro de su ámbito de Ley de Banca o Ley de Entidades Financieras contemplaban a las Cooperativas de Ahorro y Crédito, sin embargo, a pesar de que el ámbito de estas normas las alcanza, estas no cuentan con la supervisión directa de una superintendencia, si no, bajo el entendido de que estas no pertenecen al sistema financiero, su supervisión se delegaba por norma expresa a una federación o federaciones de Cooperativas de Ahorro y Crédito.

A pesar de haber operado prácticamente en un estado de banca libre, existen bastantes casos de éxito, que han servido de hipótesis para sostener, con bastante razón, creo yo, que las Cooperativas de Ahorro y Crédito han evolucionado solas, y han venido operando con cierto éxito en un mercado financiero paralelo, el mismo que se ha autorregulado, siendo innecesaria la intervención del estado en este sector.

Este es el modelo adoptado actualmente por la Ley 26702, la misma que regula a las Cooperativas de Ahorro y Crédito, sin embargo, su supervisión la delega a FENACREP.

Este modelo sin embargo actualmente no resulta ser muy eficiente debido a que las federaciones de Cooperativas de Ahorro y Crédito están conformadas por las propias Cooperativas de Ahorro y Crédito que se afilian de manera voluntaria para ser supervisada por estas teniendo graves problemas de parcialidad ya que prácticamente se supervisan así mismas, razón por la cual también se le denomina autosupervisión.

El respecto el Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres (2012) con sede en el Banco mundial, también cuestiona la viabilidad de este tipo de supervisión, y al respecto señala:

“Una verdadera autorregulación y autosupervisión es casi siempre una apuesta con muy pocas probabilidades de éxito. En los países en desarrollo se ha intentado muchas veces la autorregulación de intermediarios financieros, pero rara vez se ha logrado proteger la solidez de las organizaciones intervinientes. (La autorregulación no prudencial, que incluye algunas cuestiones vinculadas con la protección del consumidor, es un asunto distinto y en ocasiones puede resultar más exitosa). No se puede asegurar que la autorregulación en este contexto sea imposible por definición. Pero sí puede afirmarse que, debido a que encierra un conflicto de intereses inherente, resulta casi siempre una apuesta poco sensata con muchas probabilidades en contra, al menos si se pretende que la supervisión imponga disciplina financiera y una gestión conservadora de los riesgos”.<sup>58</sup>.

Si bien es cierto este tipo de supervisión fue aceptada por la comunidad cooperativa, debido a la comodidad de realizar sus operaciones sin una supervisión efectiva, a la fecha este no parece funcionar muy bien en países donde no existe una buena disciplina financiera ya que los riesgos morales son altos.

Así lo reconoce Pabst (2000)<sup>59</sup>, uno de los mayores promotores de la supervisión delegada, el mismo que ha pasado muchos años tratando de adaptar este sistema a varios países de Latinoamérica, como Bolivia, Chile y Costa Rica donde no es posible aplicarlo directamente dada las diferencias entre el entorno alemán y el latinoamericano en general, en donde la disciplina financiera es totalmente distinta.

Adicionalmente el mismo Pabst, también nos señala que una de las premisas para que funcione este modelo, es que las Cooperativas sujetas a la supervisión de una federación deben de aceptar todos los mecanismos de supervisión delegada y la autorregulación que esta implantaría. Aquí podemos apreciar con más claridad que es justamente lo que no ocurrió en el Perú, es decir las Cooperativas en su totalidad no aceptaron ni aceptan la supervisión delegada que efectúa FENACREP, y ello también se debe a las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional que prácticamente las desconoce cómo supervisoras de las Cooperativas de Ahorro y Crédito.

Actualmente, en la medida que estas fueron consideradas propiamente entidades financieras, el modelo de la autosupervisión delegada a una federación,

---

<sup>58</sup> **Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres (CGAP). 2012. Guía para la regulación y la supervisión de las microfinanzas, Washington. Banco Mundial. Pag.45.**

<sup>59</sup> Pabst, Helmut (2000), Supervisión Delegada en un sistema completo de disciplina financiera. En el libro Dinero Seguro - Desarrollo de las Cooperativas de Ahorro y Crédito eficaces en América Latina. Para el Banco Mundial

prácticamente ha quedado en desuso y para el caso de nuestro país es descrito de la siguiente manera:

“El único caso en América Latina hasta ahora es el de Perú: La Ley establece que la supervisión financiera de todas las Cooperativas de Ahorro y Crédito las realice la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú (FENACREP) como una supervisión delegada - y no auxiliar-, ya que todo el trabajo de supervisión in situ y extra situ lo hace la Federación. La Superintendencia se limita hasta ahora a fiscalizar a FENACREP.

La particularidad de este modelo es que FENACREP tiene la potestad de crear normatividad, aunque en última instancia es la Superintendencia de Bancos y Seguros (SBS) la que la aprueba. Los Reglamentos pueden ser emitidos por la SBS (p. ej. reglamento de crédito) o por la Federación (p. ej. reglamentos modelos para Consejos de Administración o Comités de Vigilancia, siempre con la aprobación de la SBS). Además, la Federación puede sancionar a las Cooperativas de Ahorro y Crédito e intervenirlas previa opinión favorable de la SBS. Actualmente existen 166 Cooperativas de Ahorro y Crédito en Perú – todas supervisadas por FENACREP, de las cuales 98 están federadas”<sup>60</sup>.

En efecto, la supervisión delegada que tiene nuestro país, no es totalmente delegada como en teoría plantea este tipo de supervisión, llegando a una autosupervisión total de las Cooperativas de Ahorro y Crédito no afiliadas a FENACREP, que, gracias a las Sentencias del Tribunal Constitucional, en la que desestiman este tipo de supervisión, estas no son supervisadas por nadie, corriendo los ahorristas de estas entidades riesgos realmente altos.

Por ello, este modelo en nuestro país no resulta aplicable debido a los siguientes problemas:

- a) El primer y más poderoso argumento, es que la supervisión delegada en nuestro país expresamente ha sido proscrita por nuestro Tribunal Constitucional por ser incompatible con el artículo 87 de nuestra Constitución.
- b) Como se ha mencionado, este tipo de supervisión tiene como premisa un hecho materialmente difícil de cumplir, y es que todo el universo de Cooperativas de Ahorro y Crédito deben de someterse de manera voluntaria

---

<sup>60</sup> Entorno Económico y Microfinanzas, Universidad Americana. Franklin Barrantes Mejía, Marisela Altamirano Castro, Sonia Pavón López, Luisa Prado Saballos, Guillermo Gaitán José, Freddy Alvarez Urbina. Instructor: Dr. Luis Carvajal Managua, Nicaragua 18 febrero de 2006.



a la supervisión una cooperativa. Hecho que debido a la pobre cultura financiera de nuestro país ha traído los problemas que actualmente tenemos.

- c) Debido a que las Federaciones son entidades privadas, estas no tienen facultades sancionadoras, ni coercitivas para hacer cumplir los reglamentos, ni tomar medidas inmediatas respecto a conductas de riesgo.

Este modelo se grafica de la siguiente manera.

**Gráfico N° 05:**

**SUPERVISIÓN DELEGADA**



#### **4.2. Supervisión Mixta.**

Debido a que los modelos de supervisión obedecen generalmente a problemas del modelo predecesor, es que este modelo nace como una especie de solución intermedia, que combina el modelo de supervisión delegada con el de supervisión directa de una Superintendencia o un Banco Central.

Este modelo, puede incluir dos tipos de Cooperativas, y en algunos casos se toman criterios cuantitativos o cualitativos para diferenciarlas. Para el caso del primero, tenemos que se adoptó como solución supervisar a las Cooperativas más grandes, en virtud del evidente crecimiento de estas entidades tienen captando ahorros. Es decir, se supervisarían solo a las Cooperativas con un capital y/o patrimonio determinado por ley,

siendo que las que no superen este nivel seguirán siendo supervisadas por una Federación de Cooperativas y/o una entidad estatal a cargo de su promoción.

Para el segundo caso, se adoptó la supervisión directa por parte de una Superintendencia o Banco Central a los denominados “**Bancos Cooperativos**”, que, si serían considerados entidades financieras autorizadas a brindar servicios financieros más complejos e iguales a los de un banco, dejando a las Cooperativas financieras o de ahorro y crédito, a cargo de la supervisión de una Federación y/o a una entidad estatal a cargo de promoverlas, siendo autorizadas únicamente a ofrecer servicios básicos de intermediación.

También se tomó en consideración como criterio diferenciador, el hecho de captar o recibir ahorros de no asociados, denominando a estas Cooperativas “**abiertas y cerradas**”, correspondiéndole a las abiertas una supervisión directa de una Superintendencia o Banco Central al ser consideradas entidades financieras, y a las cerradas la supervisión delegada a una Federación y/o una entidad estatal a cargo de su promoción. Por cierto, el único país que ha tomado el concepto de “ahorro del público” para diferenciar cualitativamente a las cooperativas de ahorro y crédito es nuestro país.

En general a estos tipos de Cooperativas de Ahorro y Crédito diferenciadas por aspectos cualitativos y cuantitativos también se les denominan Primarias. Ello en el sentido de que estas deben ser las de más fácil acceso a servicios financieros, para poder pasar con posterioridad a una cooperativa secundaria, con servicios financieros más especializados y sobre todo con ahorristas con mayor educación financiera.

En todos estos criterios de diferenciación de Cooperativas de Ahorro y Crédito inicialmente la delegación de supervisión de las entidades que no eran supervisadas por una superintendencia o banco central, casi siempre recaía en una federación. Sin embargo, ello cambió en el tiempo debido a que la Delegación de supervisión en Latinoamérica a una federación no tuvo los resultados esperados. Ello debido a todos problemas que ya hemos resaltado siendo uno de los principales, **la falta de facultades de sanción, al ser una entidad privada.**

Por esta razón, **es que actualmente todos los países de Latinoamérica a excepción de nuestro país, que han adoptado el modelo mixto, han delegado la supervisión a una entidad estatal independiente de la superintendencia/banco central, o adjunta a esta,** abandonando cualquier tipo de supervisión delegada a una federación.

A este tipo de supervisión efectuada por una entidad del estado se le denomina **supervisión no especializada**, ya que estas entidades también tienen una función promotora de este sector cooperativo, sin embargo, este, al menos en Latinoamérica, resultó ser más efectiva, debido a que estas últimas si tiene facultades sancionadoras o correctivas vigentes que no poseen las Federaciones de Cooperativas de Ahorro y Crédito.

Si bien es cierto, este es el modelo que impera en Latinoamérica y, que, al menos, mejor resultado ha traído en comparación de la supervisión delegada, también han tenido problemas, ya no de falta de supervisión, si no de supervisión especializada, y es que uno de los mayores problemas, es que estas entidades al jugar un papel promotor, no han atendido con tecnicismo la supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito necesitan, y ello se debe en gran medida, a que estas al formar parte generalmente de un ministerio, se sumergen en su burocracia al tener un régimen eminentemente público.

Ello no ocurre con la supervisión de una superintendencia o banco central, que, al ser el controlador natural del sistema financiero, tienen mayor experiencia en supervisión de entidades financieras, sin embargo, también hay un riesgo, y es que, como hemos mencionado supervisar a una banco es distinto que supervisar a una cooperativa, no porque no sean entidades financieras muy distintas, sino porque se **corre un pequeño riesgo de ejercer una supervisión muy dura, que las pequeñas Cooperativas de Ahorro y Crédito no puedan afrontar y termine acabando con el sector.**

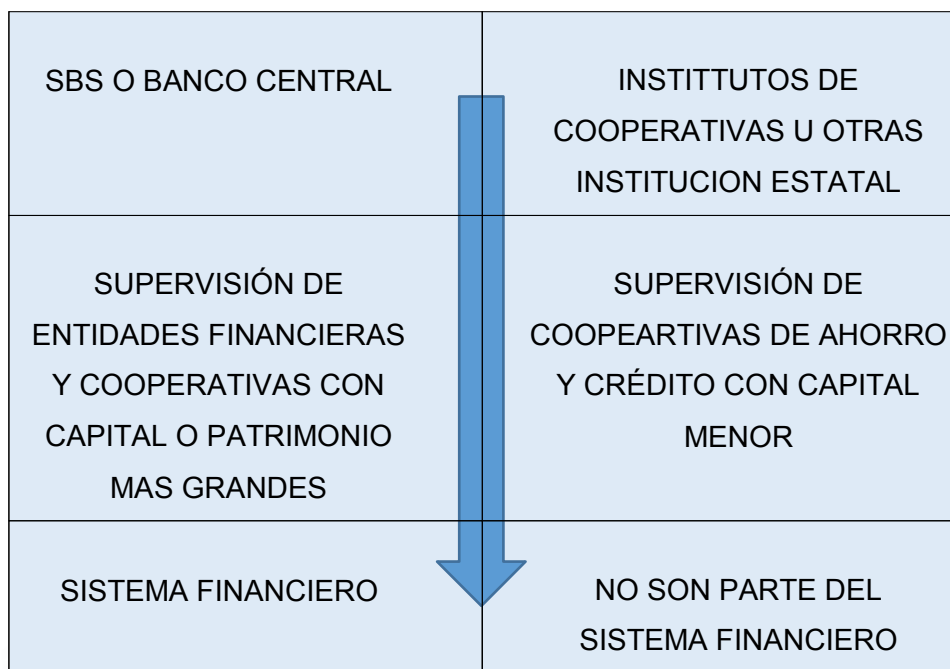
Es preciso aclarar, que, si hablamos **dogmáticamente**, el modelo adoptado por nuestra legislación, en si es un **modelo mixto**. Es decir, existe supervisión directa y delegada a la vez, sin embargo, debido a que la supervisión directa, por decirlo de alguna manera, es bastante peculiar, ya que desnaturaliza por completo a las Cooperativas de Ahorro y Crédito, al pretender que estas funcionen como sociedades anónimas, fácticamente es letra muerta, razón por la cual esta no se toma en cuenta, permaneciendo el problema solo con las Cooperativas de Ahorro y Crédito no autorizadas a captar recursos del público que son las que imperan en nuestro país.

En resumen, este modelo obedece específicamente a las adaptaciones de cada país en la que se ha implementado supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito razón por la cual más que un modelo propiamente dicho, esta es una adaptación a la realidad de los países en donde se pretende aplicar supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Siendo actualmente el modelo imperante, pero en continuo cambio.

Por ello, es que, en el caso de Brasil y Ecuador, ya han adoptado el un nuevo modelo de supervisión directa, especializada y prudencial. Que es el que veremos a continuación.

**Gráfico N° 06:**

**SUPERVISIÓN MIXTA**



**4.3. Supervisión Directa.**

Habiendo revisado el modelo de supervisión mixta, el mismo que también incluye una supervisión directa, esta es más fácil de comprender, ya que cuando se habla Cooperativas de Ahorro y Crédito, se entiende por supervisión directa la que es ejercida por una superintendencia o banco central sobre todas las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Ello implica como premisa principal que las Cooperativas de Ahorro y Crédito en este escenario son reconocidas como entidades financieras.

Como hemos visto, en el caso de la supervisión mixta, el hecho crear y mantener toda una entidad del Estado para supervisar de manera delegada a las Cooperativas que no eran consideradas parte del sistema financiero, no solo resulta oneroso y cargo del presupuesto público, sino, que, también se dieron cuenta de que en realidad la denominación que tengan de abiertas, cerradas, o bancos cooperativos para diferenciarlas, resulta innecesaria, teniendo en cuenta de que hasta la cooperativa de ahorro y crédito más básica o primaria. No deja de ser una entidad financiera, razón por

la cual la supervisión directa de las Cooperativas de Ahorro y Crédito obedecen básicamente a que estas son consideradas parte del sistema financiero.

Por ello el pretender clasificarlas para que unas reciban supervisión o no, atentaba contra el principio de unidad que rige el modelo cooperativo, que ocasionaba mayor fragmentación este sector, debido a que las Cooperativas que contaban con supervisión directa se benefician del valor adicional al tener mayor prestigio al contar con un seguro de depósitos que protejan sus ahorros, de las que cuentan con supervisión delegada que no cuenta con este tipo de beneficios.

Es preciso aclarar que este no es un modelo que se aplique de manera rígida, siendo más bien, que, sus orígenes se sustentan en la supervisión mixta, ya que gracias a esta es que se inicia con una parte de la supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito por parte de una superintendencia.

Por ello todos los países de Latinoamérica a excepción de Perú, al menos cuentan con un tipo de supervisión directa efectiva, parte de un modelo mixto. Hecho que se debe a que han estado mucho más pendientes de la regulación sobre las Cooperativas de Ahorro y Crédito en su país, ya que nunca dejaron de lado su promoción.

Claro está, han tomado en cuenta, de que es necesario emitir **normas prudenciales de supervisión**, es decir, normas adecuadas, para supervisión efectiva de Cooperativas de Ahorro y Crédito de acuerdo a los niveles que hayan alcanzado conforme a su crecimiento, evitando así que la superintendencia las supervise con la misma severidad que a un banco.

Países como Brasil son pioneros emitiendo normas de supervisión prudencial para las Cooperativas de Ahorro y Crédito por parte de una superintendencia o banco central. Este tipo de supervisión, resulta acorde a la realidad social de estos países, donde tienen un sector cooperativo de ahorro y crédito bastante desarrollado con muchos años de antigüedad y con alcance nacional, donde resulto necesario seguir innovando la supervisión directa, llevando a buscar otras variantes, como la **supervisión directa auxiliar**, ello debido a la cantidad de activos que las Cooperativas de Ahorro y Crédito manejan, los mismo que se encuentran dispersos a lo largo de todo el territorio de este país, donde incluso es difícil llevar o acceder dado a las dificultades geográficas o territoriales.

Por ello, la supervisión directa, al menos el Latinoamérica, ha estado presente, de manera mixta, y ahora bajo la modalidad **directa auxiliar** como veremos en el

siguiente modelo de supervisión, con gran salvedad de Ecuador, que tienen supervisión directa de todas las Cooperativas de ahorro crédito, al haber creado su propia superintendencia para Cooperativas de Ahorro y Crédito denominada, “Superintendencia de Economía Popular y Solidaria”, donde todas estas Cooperativas al ser consideradas entidades financieras, cuentan con una supervisión especializada y prudencial, por su propia Superintendencia.

Esta última también es una variante, de supervisión directa, y obedece a la realidad de Ecuador que a la fecha cuenta nada más con la supervisión de 732 Cooperativas de Ahorro y Crédito y con activos por más de \$ 6579 millones de Dólares<sup>61</sup> según información publicada en su sitio web oficial.

Sin embargo, como volvemos a repetir, el modelo de supervisión adoptado debe ser el que mejor se adapte no solo a la cantidad de Cooperativas de Ahorro y Crédito, y a la posibilidad de que estas sean supervisadas por una superintendencia, sino que, también dependerá de aspectos legales, ya que en todos los casos amerita un cambio legislativo.

Podemos señalar que este sería el modelo ideal, ya que considera a las Cooperativas de Ahorro y Crédito entidades financieras, sin embargo, como hemos mencionado, la mayor dificultad de implementar este modelo son las condiciones geográficas y la dispersión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito sobre todo en los lugares más pobres de difícil acceso, por ello con la finalidad de alcanzar supervisar a todo el universo de Cooperativas de Ahorro y Crédito que incluso en número, son mucho más que las bancos, nació la necesidad de adoptar el exitoso modelo de supervisión alemán, que es el de la supervisión directa auxiliar, que analizaremos a continuación.

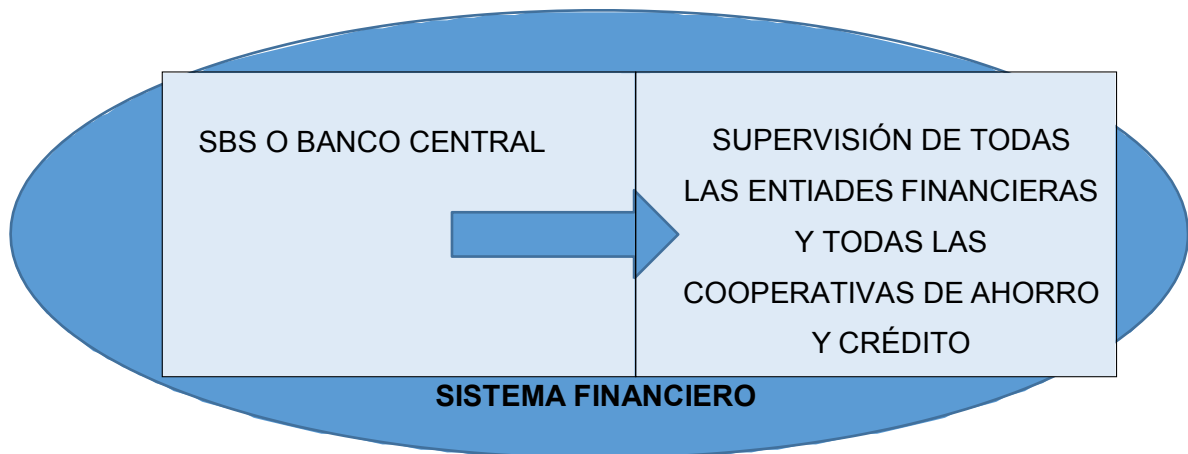
Este modelo se grafica de la siguiente manera:

**Gráfico N° 07:**

---

<sup>61</sup> Superintendencia de Economía Popular y Solidaria SEPS. Mediante la supervisión de 732 Cooperativas de Ahorro y Crédito la SEPS vela por la estabilidad del sistema económico financiero popular y solidario. Consulta 28 de marzo del 2017. Sitio web: <http://www.seps.gob.ec/noticia?mediante-la-supervision-de-732-Cooperativas-de-ahorro-y-credito-la-seps-vela-por-la-estabilidad-del-sistema-economico-financiero-popular-y-solidario>.

## SUPERVISIÓN DIRECTA



### 4.4. Supervisión Directa - Auxiliar.

Este modelo de supervisión más conocido como **auxiliar** entiende perfectamente que todas las Cooperativas de Ahorro y Crédito son entidades financieras que captan ahorros independientemente del tipo que sean (abiertas o cerradas) todo ello bajo la premisa de que estos ahorros también merecen ser protegidos, formando estas, parte del sistema financiero integral.

Aquí la supervisión de todas las Cooperativas de Ahorro y Crédito es ejercida por una superintendencia bancaria o un banco central de manera directa, por lo que es preciso aclarar que este para nada deja de serlo por denominarse auxiliar.

Este modelo se denomina así, por que en efecto esta constituye un auxilio o ayuda al laborioso trabajo que la superintendencia tiene que realizar a todo el universo de cooperativas que operan en el mercado, ello debido a que en todos los casos las Cooperativas de Ahorro y Crédito siempre superan en gran número a las entidades financieras tradicionales como bancos, financieras o cajas, resolviendo de esta manera la mayor dificultad de las superintendencias de alcanzar a supervisar a todas las Cooperativas de Ahorro y Crédito.

Ahora el punto es, cual es la entidad que puede prestar este auxilio técnico y por qué; y la respuesta la encontramos en las Federaciones de Cooperativas de Ahorro y Crédito. Ello en el entendido del importante trabajo que han venido realizando estas federaciones, supervisando en el pasado a las Cooperativas de Ahorro y Crédito durante muchos años de abandono de este sector, utilizando toda esta experiencia como apoyo o auxilio, para que la superintendencia no solo las pueda alcanzar y supervisar a todas las Cooperativas de ahorro y crédito, si no también, algo no menos importante, que es entenderlas.

Es decir, bajo este esquema la superintendencia recibe auxilio técnico de las Federaciones de Cooperativas de Ahorro y Crédito cumpliendo una función básica pero primordial, que es recopilar toda la información financiera necesaria de estas entidades, para ser procesadas y entregadas a la superintendencia. Solo de esta manera se podrán romper las barreras geográficas y numéricas, ya que debemos recordar que las Cooperativas de Ahorro y Crédito no solo son muy numerosas, si no que también estas se ubican en lugares alejados y de difícil acceso.

Este tipo de supervisión se puede confundir con la supervisión delegada, sin embargo, hay algo que se ha cuidado mucho en este modelo de supervisión auxiliar, y es que esta tiene claro cuáles son los límites de los auxilios prestados, que son los siguientes:

1. Supervisión auxiliar no significa la delegación de la responsabilidad, ni reemplaza totalmente la supervisión por parte del Estado, por lo que la función de las Federaciones es eminentemente colaborativa o de apoyo técnico para que la Superintendencia realice su función supervisora.
2. Las Federaciones no disponen de ningún tipo de instrumentos de sanción en el caso de incumplimientos con la normativa prudencial. Siempre se requiere la intervención de del supervisor oficial para exigir medidas de reajuste o sanción.
3. Mucho menos las Federaciones actúan como órgano regulador. La emisión de la normativa prudencial sigue siendo la potestad de la Superintendencia Bancaria.

En resumen, la supervisión auxiliar limita la ayuda de las federaciones únicamente a funciones prácticas **como recibir, evaluar y enviar la estadística mensual y otras estadísticas periódicas y no periódicas a la superintendencia y banco central y aprovecha los fuertes efectos de sinergia.**<sup>62</sup>.

De esta manera queda claro, que la **supervisión auxiliar es directa** siendo ejercida por la Superintendencia, la misma que para poder efectuar mejor su trabajo requerirá contractualmente los servicios de una Federación de Cooperativas para no tener problemas en el proceso de adaptación a un nuevo modelo de supervisión, en el cual tanto el supervisor como el supervisado necesitan adaptarse, hecho que a simple vista parece no tener importancia, sin embargo, puede tener muchos efectos negativos,

---

<sup>62</sup> Armbruster, Paul & Arzbach, Matthias. 2009. El Sector Financiero Cooperativo de Alemania 6ª. Ed. DGRV - Confederación Alemana de Cooperativas. Pag. 43.



y ello se debe a que las Cooperativas son tan sensibles como lo son cualquier otra entidad financiera.

Quizá este sea el modelo más adecuado y se encuentra acorde a la evolución que las Cooperativas han tenido, aquí evidentemente no son consideradas entidades benéficas que no necesiten ningún tipo de control, ni mucho menos diferencias o discriminadas por una supervisión de la superintendencia. Sin embargo, esta realidad no solo es la vivida en Europa, en especial en Alemania donde proviene el origen del modelo de supervisión auxiliar, ya que este se viene aplicando de manera exitosa en Brasil desde hace muchos años, para posteriormente ser adoptado en México.

Este modelo se grafica de la siguiente manera:

**Gráfico N° 08:**



## **5. Experiencias comparadas.**

### **5.1. México.**

En este país las Cooperativas de Ahorro y Crédito se encuentran reguladas por la Ley de Sociedades Cooperativas que data del año 1994, sin embargo, se caracteriza por contar con una Ley especial que regula las actividades de Las sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo que data del año 2009, de igual manera cuenta con más normativa emitiéndose disposiciones de carácter general aplicables a las actividades de las sociedades de Cooperativas de Ahorro y Préstamo emitida el año 2012.

Respecto al modelo de supervisión, este en vista a la legislación emitida ha adoptado el modelo auxiliar de supervisión con matices en donde actualmente existen 143 Cooperativas supervisadas por la superintendencia de un total 692<sup>63</sup>. Ello no indica que el resto no cuenta con supervisión, si no que estas se encuentran en proceso de adecuación a la nueva legislación, que ordena la supervisión total de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en este país. El ente encargado de la supervisión México es ejercida por la Comisión Nacional Bancaria y de valores por sus siglas CNBV, ello debido al abandono de la supervisión delegada que tenían.

Como vemos, este país actualmente cuenta con una supervisión auxiliar, por lo que no tuvo más opción que reconocer a todas las Cooperativas de Ahorro y Crédito como entidades financieras, básicamente por dos razones, primero en lo que respecta a aspectos cuantitativos, el número de Cooperativas que funcionan en México<sup>64</sup> al 2015 llega 143 con aproximadamente 5.140.944 millones de socios, con aportaciones y ahorros por \$4.316.026.246 Millones de Dólares cifras que son importantes teniendo en cuenta la cantidad de ahorros que se encuentran en juego. Segundo respecto al aspecto cualitativo, se dejó de lado la idea de que estas son entidades benéficas siendo consideradas entidades financieras.

## **5.2. Brasil.**

En Brasil las Cooperativas se encuentran reguladas por su Ley de Cooperativas Nº 5764 de 1971, contando también con una Ley especial para todas las Cooperativas de Crédito bajo el nombre de Ley de Cooperativas de Crédito y Constitución de Bancos Cooperativos. Como se puede apreciar, Brasil es el uno de los primeros en regular a los Bancos Cooperativos bajo el entendido tener Cooperativas primarias de más fácil acceso a servicios financieros y secundarios (bancos cooperativos) con servicios más sofisticados, todo ello en un contexto de supervisión auxiliar<sup>65</sup>.

Con este modelo, Brasil se encuentra bastante avanzada respecto a lo que en legislación cooperativa se refiere, ya que no existe cooperativa de ahorro y crédito que no pertenezca al sistema financiero. Adicionalmente esta también cuenta con centrales Cooperativas que cumplen una función de bancos de segundo piso para todas las

---

<sup>63</sup> Comisión Nacional Bancaria y de valores CNBV, <http://www.cnbv.gob.mx/>

<sup>64</sup> Ibid. Pag 37.

<sup>65</sup> Al respecto puede verse Banco Central de Brasil. Sitio web: <http://www.bcb.gov.br>.

Cooperativas de Ahorro y Crédito, en si es un modelo bastante avanzado para el resto de países de Latinoamérica.

Por ello Brasil es el mayor país con Cooperativas de Ahorro y Crédito supervisadas, así tenemos 1076 Cooperativas de Ahorro y Crédito, 38 Cooperativas centrales y 2 bancos cooperativos<sup>66</sup>. Ello evidencia la importancia de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en el país vecino, en el que estas entidades prácticamente cumplen una función primordial para mejorar su inclusión financiera, en uno de los países más grandes del mundo en términos geográficos.

Aquí la supervisión es efectuada por el banco central de Brasil, que es el ente supervisor de todo el sistema financiero. Por ello, realmente no es necesario mirar a Europa para encontrar un buen modelo cooperativo, sin embargo, recordemos que las personas son las que hacen las Cooperativas, demostrando que el nivel de educación financiera de nuestros vecinos orientado al ahorro es mucho mejor que el de nuestro país.

### **5.3. Bolivia.**

Bolivia es uno de los países que más ayuda ha tenido para la elaboración de su Ley de Cooperativas, siendo apoyadas principalmente por la Confederación de Cooperativas de Alemania. Así tienen una de las más recientes Ley de Cooperativas de todo Latinoamérica denominada Ley General de Cooperativas Ley N° 356 del año 2013, la misma que regula de manera clara la identidad cooperativa, basada en principios, y acorde al derecho cooperativo contemporáneo.

Gracias a ello recientemente se emitió Modificación del Reglamento de Cooperativas de Ahorro y Crédito Ley 393 de Servicios Financieros en el año 2013, que modifica el Reglamento para la Constitución, adecuación y Funcionamiento de Cooperativas de Ahorro y Crédito Circular ASFI/038/10, la cual obliga a todas las Cooperativas de Ahorro y Crédito a ser supervisadas por el mismo ente supervisor del sistema financiero<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Arzbach, Matthias. 2016. Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina y el Caribe, 20ª. ed. Actualizada. San José. Confederación Alemana de Cooperativas.

<sup>67</sup> Para mayor información visitar la Autoridad de Supervisión del sistema financiero - ASFI. Sitio Web: [www.asfi.gob.bo](http://www.asfi.gob.bo).

La autoridad de supervisión del sistema financiero es la ASFI, por sus siglas de Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero la misma que actualmente supervisa 26 Cooperativas de Ahorro y Crédito Abiertas y 17 societarias de las cuales 54 que se encuentran en proceso de adecuación.

El modelo de supervisión adoptado es directo, el mismo que es apoyado por la dirección general de Cooperativas de Bolivia, la misma que es adscrita al ministerio de trabajo.

#### **5.4. Chile.**

En este país las Cooperativas se encuentran reguladas por la Ley General de Cooperativas del año 2003, Ley que al igual que Bolivia también es una de las más modernas de Latinoamérica, recogiendo principios cooperativos acordes al Derecho Cooperativo contemporáneo.

El sistema de supervisión de estas entidades es mixto, ya que existe supervisión directa para las Cooperativas más grandes, y las menores son supervisadas por el DECOOP, que es el departamento de Cooperativas de Chile.

Las Cooperativas más grandes son supervisadas por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras de Chile, las mismas que son reguladas por la Ley General de Bancos de Chile de 1997. A la fecha esta superintendencia supervisa 7 Cooperativas de Ahorro y Crédito que son las más grandes de Chile, y compiten directamente con los bancos tradicionales.

El resto, 36 Cooperativas menores, son supervisadas por la DECOOP<sup>68</sup>, con lo que se evidencia que no existe mucha cantidad de Cooperativas, pero las 7 supervisadas, tienen sedes en varias regiones. En resumen, más que cantidad hay calidad.

---

<sup>68</sup> Actualmente ahora controlada por la División de Asociatividad y Economía Social del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile.

## **5.5. Colombia.**

En este país las Cooperativas son reguladas por la Ley 454 Ley General de Fomento y Control Estatal de la Economía Solidaria del año 1998, en un marco especial de regulación en base a un modelo económico más complejo, que incluye a las Cooperativas de Ahorro y Crédito como política nacional de desarrollo social<sup>69</sup>.

Aquí el modelo de supervisión adoptado es uno mixto pero directo, ya que las Cooperativas primarias, reciben supervisión directa de una superintendencia especializada en Cooperativas de Ahorro y Crédito, y los bancos cooperativos son supervisados por la Superintendencia Financiera de Colombia. Así existen 184 cooperativas supervisadas por la Superintendencia de Economía Solidaria y el resto son supervisadas por la Superintendencia Financiera de Colombia<sup>70</sup>.

Este modelo es muy similar al de Ecuador que también cuenta con una entidad especializada para supervisar a las Cooperativas de Ahorro y Crédito, sin embargo, el modelo colombiano supervisa también a otro tipo de Cooperativas como las laborales, etc.

## **5.6. Alemania.**

Resulta interesante analizar a este país de la comunidad europea, debido a que es uno de los más industrializados de este continente, y uno de los referentes más grandes en el mundo sobre cultura financiera, al menos en lo que respecta a Cooperativas de Ahorro y Crédito.

Aquí las Cooperativas de Ahorro y Crédito contribuyen con el sistema financiero desde hace más de 150 años siendo denominados “full Banks” en el sentido que tienen todos los derechos que un banco, así como las mismas obligaciones, es decir, aquí las Cooperativas de Ahorro y Crédito, no tienen ninguna distinción de los bancos o cualquier otra entidad financiera, siendo consideradas entidades financieras en toda la extensión de la palabra<sup>71</sup>.

Por ello, bajo esta premisa, la supervisión le corresponde a la misma entidad que es supervisa el sistema financiero, que en Alemania es efectuada por la

---

<sup>69</sup> Para mayor información visite Sitio Web: <http://www.supersolidaria.gov.co/>

<sup>70</sup> Ibid. Pag. 72.

<sup>71</sup> Ibid. Pag. 72.

superintendencia federal y el banco federal alemán, ambos gozan de una estrecha confianza de las federaciones Cooperativas que auxilian en su supervisión a las Cooperativas locales, la misma que tienen claro, cuáles son los límites de auxilio o ayuda, siendo este el origen de la **supervisión auxiliar**.

Este modelo Básicamente cuenta con dos tipos de Cooperativas, bancos cooperativos locales y los bancos cooperativos centrales, que son los más grandes de toda Europa. De todo el universo de entidades financieras, que son alrededor 3000, 2039 son bancos cooperativos, representando estos últimos el 70 % de todo el mercado financiero, realmente es un mercado muy competitivo.

Debido a esta educación financiera promovida por las Cooperativas de ahorro y este país es el que más tendencia tiende a planificar y ahorrar en el mundo y baya que tienen dónde hacerlo, con tanta oferta de servicios financieros competitivos y eficientes, es uno de los países más monitorizados de Europa. Esto ha sido revelado por un estudio del Deutsche Bank y es descrito por Sánchez (2012)<sup>72</sup> demostrando que los Alemanes

---

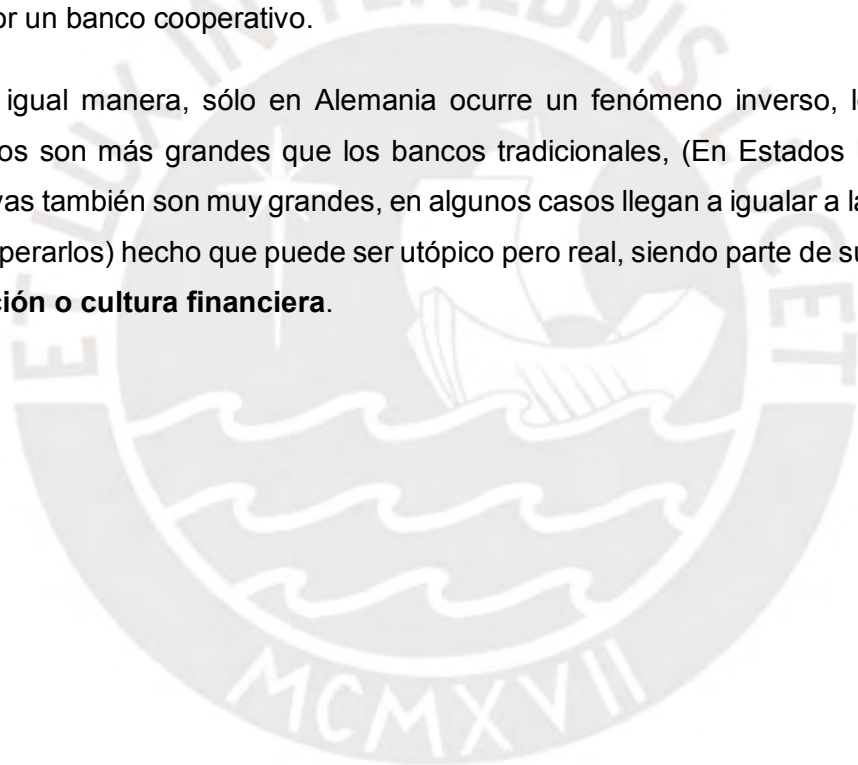
<sup>72</sup> ALEMANIA | Estudio de Deutsche, Noticia de El Mundo, por Bank Rosalía Sánchez-Berlín: Nunca seremos como ellos, tenemos que asumirlo. Un estudio de Deutsche Bank revela que los jóvenes alemanes, la franja de edad comprendida entre los 14 y los 25 años, ahorran una media de 130 euros al mes, lo que supone más de una cuarta parte de sus ingresos. Para empezar, el dato premisa es que los jóvenes alemanes de entre 14 y 25 años, es decir, estudiantes de secundaria, universitarios y jóvenes en sus primeros empleos, tienen ingresos. La fría estadística de Deutsche Bank no detalla de dónde proceden, pero una rápida consulta sociológica apunta a las becas de estudios Bafog, que reciben los universitarios (unos 500 euros mensuales), sumados a los trabajos a tiempo parcial, Minijobs (hasta 400 euros al mes), que muchos jóvenes alemanes realizan los fines de semana y compatibilizan con sus estudios. Esta primera diferencia abre ya un abismo en la comparación con España. Según el estudio, además, la nueva generación viene pisando fuerte y ahorra más del doble que sus padres. De una media de 466 euros al mes de ingresos en esa franja de edad, se reservan 130, un 28% del total, mientras que el 2011 y según la Oficina Federal de Estadística, las familias alemanas ahorraron un 11% de su sueldo neto. Casi un 20% de los jóvenes tiene plan de pensiones ¿Y por qué lo hacen? Pues un 55% dice que ahorra para sacar el carnet de conducir, comprarse un coche o viajar. Un 26% invierte en su propia educación y un 19% ¡tiene ya un plan de pensiones! Un 11% dedica al menos parte de sus ahorros a fondos de inversión. A medida que los alemanes van cumpliendo años, desciende el nivel de ahorro respecto a los ingresos netos, pero no su laboriosidad. Un 35% de los empleados trabaja regularmente uno o los dos días del fin de semana. Por sectores, un 60% del personal sanitario trabaja los fines de semana, el 65% del personal del sector de la enseñanza, el 73% del personal del comercio y, atención a este último dato, el 47% de los funcionarios. Por si alguien no se lo cree, quien lo afirma es la DGB, confederación sindical alemana que asegura que sólo uno de cada tres empleados alemanes tiene el fin de semana libre. Y además está su concepto de las vacaciones, completamente alejado del bullicioso tópico de los alemanes en Mallorca, según un estudio divulgado por la agencia DPA y según el cual el 49% de los trabajadores alemanes sigue trabajando en vacaciones, entre dos y tres horas diarias gracias a las nuevas tecnologías". Se trata de un estudio comparativo que sitúa a China como el siguiente país en el que más se trabaja en vacaciones, lo hace un 44% de los trabajadores chinos, un 17% en EE.UU., un 27% en India y un 21% en Japón.

son las personas que más ahorran en el mundo, siendo uno de los sistemas financieros más sólidos del mundo, el mismo que casualmente no se encuentra dominado por bancos, si no por bancos cooperativos, con sedes en casi toda la comunidad Europea, cumpliendo con los últimos estándares de supervisión bancaria o financiera.

En síntesis, el impacto social es tan alto que de cada cuatro personas en Alemania uno es copropietario de un banco cooperativo, hecho que simplemente nos hace ver como cavernícolas financieros al lado de ellos.

Por ello es importante destacar el impacto que las Cooperativas de Ahorro y Crédito han tenido en este país donde la cultura financiera que posee se debe a gran parte a que las Cooperativas primarias, cumplen a cabalidad su función de educar financieramente a sus asociados para pasar posteriormente a un nivel superior, ofrecido también por un banco cooperativo.

De igual manera, sólo en Alemania ocurre un fenómeno inverso, los bancos cooperativos son más grandes que los bancos tradicionales, (En Estados Unidos las Cooperativas también son muy grandes, en algunos casos llegan a igualar a las Bancos, pero no superarlos) hecho que puede ser utópico pero real, siendo parte de su fortaleza, su **educación o cultura financiera**.



## CAPÍTULO IV:

### SUSTENTOS PARA UNA SUPERVISIÓN DIRECTA -AUXILIAR DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO

Este capítulo tiene como objetivo principal sustentar por qué el modelo de supervisión auxiliar es el más adecuado para nuestro país.

#### 1. Supervisión auxiliar como modelo de supervisión en el Perú.

Al haberse descartado la supervisión delegada, nos queda mirar a la supervisión directa pudiendo elegir variantes (auxiliar), ya que la supervisión mixta, como hemos visto conlleva a un tipo de supervisión delegada a una entidad estatal, como lo que fue el fenecido INCOOP, hecho que obedece a una solución intermedia, mereciendo supervisión solo las Cooperativas más grandes.

Si este fuera nuestro modelo, tal vez la solución sería un *up grade* de estas entidades, sin embargo, no lo es, y la descartamos debido a que desde nuestro punto de vista, insistir en diferenciar a las Cooperativas de Ahorro y Crédito, por si captan o no ahorros de asociados, sean abiertas o cerradas, es quedar en el pasado, y que en el mundo estas son consideradas entidades financieras.

En efecto, a las Cooperativas de Ahorro y Crédito le corresponde una supervisión directa, sin embargo, rápidamente evidenciamos unos posibles problemas:

- 1) Las SBS, no tiene mucha experiencia supervisando Cooperativas de Ahorro y Crédito, razón por la cual podría incurrir en excesos, debido a que la supervisión bancaria es más dura.
- 2) La SBS, es una entidad totalmente centralizada, y como sabemos, las Cooperativas se encuentran dispersas por todo el territorio nacional, sobre todo en lugares más pobres y de difícil acceso.

Respecto a estas dificultades, no es necesario retroceder a mirar el modelo de supervisión mixta, sino más bien usar toda la experiencia de las Federaciones, que en el presente caso es FENACREP; sin embargo, no bajo el modelo de la supervisión delegada sino más bien de la supervisión auxiliar.



Estas dos dificultades, pueden ser superadas gracias a la ayuda de una federación de Cooperativas como es el caso de FENACREP, debido a que se necesita toda la experiencia en nuestro país de supervisión especializada y prudencial.

Basta recordar, que la resistencia sobre la permanencia de las Cooperativas en el mercado peruano, se debe a que estas principalmente nunca fueron abandonadas por entes internacionales promotoras de estas, como son fondos internacionales, organismos no gubernamentales, y fundamentalmente por innumerables asociaciones de Cooperativas de Ahorro y Crédito a nivel mundial, presentes con mayor énfasis en los países en vías de desarrollo o en los más pobres, que no cuentan con un acceso adecuado a servicios financieros o que simplemente no lo tienen.

Ello con la finalidad de promover no solo el modelo cooperativo de ahorro y crédito, sino porque en concreto buscan promover la inclusión financiera de estas personas para que puedan empezar un camino de desarrollo económico en base a la intermediación financiera.

Unos ejemplos de ello son el consejo mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito WOCCU, entidad internacional de alcance mundial que reúne a todas las federaciones de Cooperativas de Ahorro y Crédito del mundo, del cual la FENACREP es parte, promoviendo principalmente el movimiento cooperativo de ahorro y crédito, y la inclusión financiera; por otro lado tenemos a la alianza cooperativa internacional, que marcó un hito al declarar la identidad cooperativa internacional, basada en un definición de empresa con principios propios, dando lugar también al desarrollo de derecho cooperativo contemporáneo, hecho que sirvió para que la Organización Internacional de Trabajo emitiera la recomendación 193, en la que destacó “la importancia de las Cooperativas para la creación de empleos, la movilización de recursos y la generación de inversiones, así como su contribución a la economía”.<sup>73</sup>

De igual manera tenemos a la Confederación Alemana de Cooperativas<sup>74</sup>, que se ha dedicado a promover el modelo cooperativo de ahorro y crédito no solo en Alemania, sino también en Latinoamérica, resaltando el apoyo a Bolivia, para el asesoramiento en la redacción de su nueva ley de Cooperativas y sobre todo la regulación de estas por la misma entidad que supervisa el sistema financiero.

Es por ello que, a nivel mundial, su mejor aliado fueron las federaciones de Cooperativas de Ahorro y Crédito, que son entidades locales promotoras de este modelo

---

<sup>73</sup> Al respecto véase Recomendación 193 OIT,

<sup>74</sup> Al respect vease DGRV Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband. Dirección General de Cooperativas.

cooperativo, que, en sí, no ha hecho un mal trabajo, teniendo en cuenta que actualmente existen Cooperativas de Ahorro y Crédito exitosas que captan igual o más ahorros que cualquier financiera regulada por la SBS.

Por ello, si se adopta por este modelo, los tres pilares del movimiento Cooperativo Ahorro y crédito en el Perú se beneficiarían de la siguiente debido a que:

- a) Las Cooperativas de Ahorro y Crédito se benefician al tener una supervisión directa por la SBS, especializada y prudencial.
- b) Las SBS, al ser auxiliada por una federación Cooperativas, servirá como órgano de apoyo constante recibirá al recopilar información especializada y técnica respecto a las Cooperativas de Ahorro y Crédito, que la ayude a superar su falta de experiencia.
- c) Las Federaciones, seguirían cumpliendo un rol importante para las Cooperativas de Ahorro y Crédito, sin tener problemas de conflicto de interés, ya que todas las decisiones sobre la supervisión las toma la superintendencia.

## **2. Características fundamentales del modelo auxiliar.**

Al hablar de supervisión auxiliar, no hay que confundirla con supervisión delegada, ya que podría ser fatal que se confundan estos modelos de supervisión, por ello reproducimos a Armbruster & Arzbach. (2009) cuando describen las características principales de la supervisión auxiliar:

**Primero**, supervisión auxiliar **no significa la delegación de la responsabilidad**, ni reemplaza totalmente la supervisión por parte del Estado.

**Segundo**, las Federaciones no disponen de instrumentos de sanción en el caso de incumplimientos con la normativa prudencial. Requieren entonces en última instancia del involucramiento del Supervisor oficial para exigir medidas de ajuste o cambios en la gestión de sus bancos miembros.

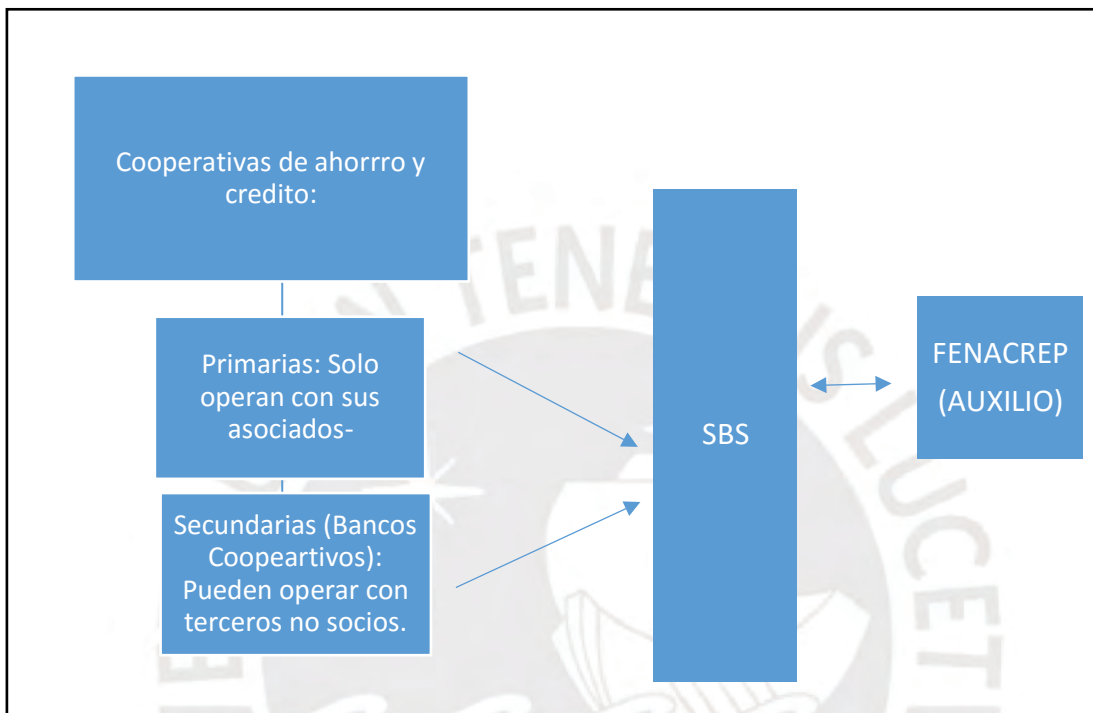
Mucho menos las Federaciones actúan como órgano regulador: La emisión de la normativa prudencial sigue siendo la potestad de la Superintendencia Bancaria.

La supervisión auxiliar se limita entonces a funciones prácticas **como recibir, evaluar y enviar la estadística mensual y otras estadísticas periódicas y no periódicas a la superintendencia y banco central y aprovecha los fuertes efectos**

**de sinergia.** Advierten a la Superintendencia en el caso de problemas graves en un banco miembro. Además, las Federaciones dictaminan créditos grandes y aconsejan a sus miembros<sup>75</sup>.

Este modelo se grafica básicamente así:

**Gráfico N° 09**



Como podemos apreciar del modelo de supervisión propuesto, aparecen dos tipos de Cooperativas de Ahorro y Crédito, unas primarias y otras secundarias o Bancos Cooperativos, ello es indispensable, debido a que las cooperativas primarias son las más sensibles, debido a que estas se encuentran en los lugares más pobres y alejados y son las que sirven como puerta de acceso al sistema financiero formal.

Aquí, las Federaciones son las que cumplen un rol importante, ya que son las que van a auxiliar a las Superintendencia a supervisarlas de manera prudencial, ya que de lo contrario, la supervisión de la Superintendencia tendría un efecto negativo, pudiendo ser muy severas, al no comprender aun su verdadera identidad.

### **3. Análisis Constitucional - Compatibilidad.**

---

<sup>75</sup> Ibid. Pag 70.

El artículo 87 de la Constitución señala que la superintendencia es la única encargada de supervisar el sistema financiero, haciendo una lista de las entidades que se deben encontrar supervisadas por esta, así tenemos:

- Bancos
- Empresas de seguros
- Administradoras privadas de fondos de pensiones
- **Las demás que reciben depósitos del público,**
- y de aquellas otras que, por realizar operaciones conexas o similares determine la ley.

Como hemos desarrollado en el capítulo II las Cooperativas de Ahorro y Crédito al ser entidades financieras, les correspondería la supervisión contemplada en la Constitución por ser entidades que reciben depósitos del público, como lo son, las financieras, y cajas, que es donde también estas ubicadas estas entidades

Por ello es que al artículo 87 de la Constitución no es cerrado y mucho menos puede interpretarse de manera restrictiva debido a que el último supuesto de cobertura de supervisión de: **“determinar por ley a aquellas otras empresas que realicen operaciones conexas o similares”**, puede ser comprendida a cualquier otra empresa o entidad, que inteligencia financiera detecte que capte ahorros, que se encuentren en peligro, y que amerite supervisión, claro ejemplo de ello son las derramas magisteriales, y las cajas de pensiones, que mediante ley 26516<sup>76</sup> fueron incorporadas para una supervisión directa de la SBS, con un solo argumento, **y es que estas captan ahorros con fines previsionales de manera similar que una AFP.**

Por ello estas derramas y cajas, necesitan de una ley, según la Constitución, para ser incluidas a la supervisión de al SBS, al igual que lo necesitan las Cooperativas de Ahorro y Crédito siendo más que evidente una nueva legislación que las reconozca como tal.

Por ello, descartamos cualquier tipo de supervisión delegada, no existiendo ninguna barrera para que esto ocurra, muy por el contrario, nuestro tribunal constitucional ha señalado en dos oportunidades que la supervisión de estas entidades

---

<sup>76</sup> Ley 26516 Incorporan al control y supervisión de la SBS las derramas, cajas de beneficios y otros fondos que reciban recursos de sus afiliados y otorguen pensiones de cesantía, jubilación y similares

le corresponde a la Superintendencia, artículo 87 interpretado por el tribunal constitucional, en las sentencias de amparo otorgadas a las Cooperativas Luz y Fuerza y Carteros.

#### **4. Beneficios de una supervisión auxiliar.**

- Armoniza perfectamente con el artículo 87 de la Constitución.
- Funciona bajo un esquema de Cooperativas primarias y secundarias.
- No deja de lado a la federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito.
- Su supervisión directa permitiría recuperar la confianza perdida en estas entidades.
- Reconoce a las Cooperativas como entidades financieras.
- Deja de lado cualquier discriminación de estas entidades al sistema financiero.
- Permite un acceso al sistema financiero de las cooperativas de ahorro y crédito programado.
- Alcanza a supervisar a todas las Cooperativas de Ahorro y Crédito.
- Quedarían atrás los problemas por proceso sancionadores, ya que la superintendencia recobraría estas facultades.
- Se crearía un registro único de Cooperativas.
- Las Cooperativas de Ahorro y Crédito accederían al fondo de seguro de depósito como cualquier otra entidad financiera.

#### **5. Requisitos para su implementación.**

Es bueno saber que no es necesario ninguna modificación constitucional del artículo 87, razón por la cual solo necesitamos que se regule de manera adecuada a las Cooperativas de Ahorro y Crédito, lo que necesariamente implicara lo siguiente:

- Nueva ley de Cooperativas que recoja todos los principios en base al Derecho Cooperativo contemporáneo. Sería ideal que podamos contar con una nueva Ley de Cooperativas de Ahorro y Crédito especializada (ideal)
- Prohibir las Cooperativas de servicios múltiples, al menos que no presten servicio de intermediación.

- La afiliación a FENACREP deberá ser seguir siendo voluntaria, lo que no implica que la información de las Cooperativas de Ahorro y Crédito pueda ser entregada a la FENECREP por pedido expreso y directo de la SBS.

## **6.Desarrollo de una nueva Ley de Cooperativas de Ahorro y Crédito.**

Del desarrollo del presente trabajo no solo se ha evidenciado la necesidad de un nuevo modelo de supervisión, sino también la necesidad de una nueva Ley especial de Cooperativas de Ahorro y Crédito<sup>77</sup>, que necesariamente regule dos tipos:

- 1) Cooperativas primarias, y
- 2) Cooperativas de secundarias o Bancos Cooperativos.

Ello con la finalidad de que las primeras, puedan desarrollarse a nivel nacional local, distrital y regional sin ningún problema, siempre y cuando no excedan un capital determinado impuesto por la superintendencia, siendo importante la supervisión directa por parte de la SBS pero auxiliada por la federación de Cooperativas, en el sentido de que estas se limitaran a recopilar y procesar información. Y las segundas supervisadas en las mismas condiciones que un banco, perdiendo los beneficios tributarios, que estas poseen. Por ello estas no necesitaran auxilio de ninguna federación.

Otro factor fundamental, es el que una nueva legislación se deberá prohibir las Cooperativas de servicios múltiples, ello debido a que estas pueden esconder servicios de intermediación, bajo la careta de ofrecer otro tipo de servicios, hecho que sería un vacío por donde las Cooperativas de servicios generales podrían sacarle la vuelta a la Ley.

---

<sup>77</sup> Podemos seguir el ejemplo de Brasil, que al igual que Alemania cuentan con su propia ley de Cooperativas.

## CONCLUSIONES

1. Definitivamente, las Cooperativas de Ahorro y Crédito son muy importantes para nuestra economía nacional, sobre todo porque estas son el puente entre los servicios financieros de acceso al crédito y las personas mas pobres de nuestro país, reduciendo los índices de inclusión financiera.
2. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito en el mundo dejaron de ser concebidas como entidades benéficas para pasar a ser propiamente empresas Cooperativas que generan empleo, capital y desarrollo para la economía de los países. Hecho que ha sido muy bien aprovechado por países desarrollados que cuentan con un sistema financiero altamente competitivo, del cual las Cooperativas de Ahorro y Crédito son parte, demostrando vital importancia de estas entidades para este sector.
3. En el Perú, las Cooperativas han sufrido un abandono legislativo que ha traído como consecuencia la desprotección de los ahorros depositados en estas entidades. Este abandono no solo se traduce en fallas legislativas, sino también con una ausencia de control por parte del estado. Ello bajo el argumento tradicional de que estas son entidades benéficas, no siendo necesaria la protección de estos ahorros.
4. Como hemos visto, nuestra Constitución de 1993 ha recogido una política económica de economía social de mercado regulando al ahorro, donde señala que éste no solo se promueve, sino que además se garantiza. Hecho que es el argumento principal que sirve de sustento para la creación de las superintendencias bancarias, que controlen y regulen el sistema financiero en general.
5. Bajo la óptica de nuestra legislación financiera, el mercado del sistema financiero es uno solo; es decir, es unitario y de libre competencia, cuya entrada se encuentra limitada a una autorización de operaciones emitidas por la superintendencia. En este contexto las Cooperativas de Ahorro y Crédito no autorizadas a captar ahorro del público, no forman parte del sistema financiero y sus ahorros tampoco son protegidos por un fondo de seguro de depósitos.
6. Actualmente, el sector Cooperativo de Ahorro y Crédito en el Perú solo se ha desarrollado mediante la forma de Cooperativas de Ahorro y Crédito no autorizadas a captar recursos del público, ello debido a que estas gozan de beneficios tributarios y no

tienen un control efectivo por parte de la FENACREP, ni mucho menos de la Superintendencia. Por otro lado, no es necesario considerar a las Cooperativas de Ahorro y Crédito autorizadas a captar recursos del público, debido a que simplemente a la fecha, desde la entrada de vigencia de la Ley de Banca N° 26702, no existe ninguna de este tipo.

7. Después de efectuar el estudio del sistema financiero y de la protección constitucional del ahorro, tenemos la certeza que las Cooperativas de Ahorro y Crédito son entidades financieras; básicamente porque realizan las mismas operaciones que un banco tradicional, debiendo ser supervisadas naturalmente por la Superintendencia Bancaria en protección del ahorro. Tal y como lo manda el artículo 87 de la Constitución de 1993.
8. No cabe duda que el criterio para diferenciar y crear dos tipos de Cooperativas de Ahorro y Crédito recogidos en la ley del sistema financiero, por captar o no recursos públicos, es errado; porque en ambos casos son ahorros que merecen la misma protección que recibe una entidad bancaria a la luz de la Constitución.
9. Se evidencia la carencia de una legislación cooperativa que unifique criterios, y sobre todo que desarrolle el modelo cooperativo de ahorro y crédito, siendo necesario que se regulen dos tipos de Cooperativas, debiendo servir unas como puerta de entrada al sistema financiero, y una vez fortalecidas puedan convertirse en verdaderos bancos cooperativos.
10. Bajo la luz de la Constitución, en nuestro país no es posible delegar la supervisión a ninguna entidad, sea pública o privada; ya que esta ha sido ratificada por nuestro tribunal constitucional y para que ocurra lo contrario, ameritaría una modificación constitucional innecesaria; por ello la supervisión auxiliar es la mejor opción para las Cooperativas de Ahorro y Crédito.
11. La supervisión delegada o autosupervisión que viene efectuando FENACREP, a la fecha, es incompleta e ineficaz; en el sentido de que no todas las Cooperativas de Ahorro y Crédito de manera voluntaria se afilian a esta federación, quedando más del 50 % de Cooperativas de Ahorro y Crédito sin ningún tipo de control. A ello, se suma el hecho de que no tiene ninguna facultad sancionadora ni ninguna medida coercitiva que pueda corregir riesgos, ya que esta es una entidad privada y no estatal.



12. La supervisión necesaria para las Cooperativas de Ahorro y Crédito, es una directa efectuada por la SBS y auxiliada por una federación que va ayudar a recuperar la confianza de los ahorristas en estas Cooperativas, que pueden aportar mucho al desarrollo económico de nuestro país.
13. La federación ha estado haciendo un trabajo bastante respetable en relación a la promoción del sector cooperativo, y en la práctica, es la que más entiende a las Cooperativas de Ahorro y Crédito y su evolución; por ello, esta puede servir de auxilio a la superintendencia en su tarea de supervisión de todas las Cooperativas de Ahorro y Crédito.
14. Es necesario que, en un modelo de supervisión directo auxiliar no se confunda con una supervisión delegada, debiendo tenerse claro los límites de esta ayuda a la superintendencia, función que es exclusiva de esta entidad.
15. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito representan una oportunidad para los peruanos más pobres de poder acceder a servicios financieros de calidad. Esto representa el primer paso de una persona para incursionar en el sistema financiero para adquirir mayor educación financiera. Solo así, podrá seguir dar más pasos y poder acceder a servicios más sofisticados prestados por entidades financieras más grandes como son los bancos, o porque no, en bancos cooperativos.
16. Finalmente, los modelos de supervisión de cooperativas de ahorro y crédito no son estables y van a ir cambiando en la medida que estas vayan ingresando al sistema financiero formal, llegando a un punto, en el que quizás, la Superintendencia no necesite de ningún auxilio, pasando a ser una supervisión directa a secas y sin matices.

## BIBLIOGRAFÍA

### 1. Libros

- BLOSSIERS MAZZINI, Juan José  
2013 Manual de Derecho Bancario. Lima: Editora y Distribuidora Ediciones Legales. Pag. 127.
- FIGUEROA BUSTAMANTE, Hernán.  
2009 Introducción al derecho bancario financiero y bursátil. Lima: Editorial San Marcos.
- GARCIA TOMA, Víctor  
1998 Análisis sistemático de la Constitución peruana de 1993. Lima: Fondo Editorial Universidad de Lima.
- KRESALJA Baldo, OCHOA César  
2009 Derecho Constitucional Económico. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- KRESALJA Baldo, OCHOA César  
2013 El Régimen Económico de la Constitución de 1993. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- 2005 La Constitución Comentada. Lima: Editorial Gaceta Jurídica.
- N+1 FOUNDATION  
2013 El problema son los bancos, cartas a Wall Street. España: Editorial Sexto piso.
- PUEMAPE, Daniel  
2013 Derecho Bancario Peruano. Lima: Aries Ediciones
- RUBIO CORREA, Marcial  
1999 Estudio de la Constitución Política de 1993. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- SAR SUÁREZ, Omar  
2015 Constitución Política del Perú. Sumillada, concordada y anotada artículo por artículo, con los precedentes, y jurisprudencia vinculante del Tribunal Constitucional. Lima: Fondo Editorial de la Universidad San Martín de Porres.

### 2. Artículos

- ARMBRUSTER, Paul y ARZBACH, Matthias.  
2009 El sector financiero cooperativo de Alemania. DGRV-Confederación Alemana De Cooperativas. Bonn, Sao Paulo y San José.

- ARZBACH, Matthias-DGRV Sao Paulo-Brasil y Duran, Álvaro-consultor –San José- costa rica.  
2010 Regulación y supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en américa latina y el caribe. Sao paulo/ san José: DGRV- Confederación Alemana De Cooperativas.
- ARZBACH, Matthias. Proyecto Regional. DGRV Quito-Ecuador. DURAN, Alvaro. Consultor. San Jose- Costa Rica. Con la colaboración de CAMILA JAPP. DGRV Sao Paulo-Brasil.  
2012 Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina y el Caribe.
- ARZBACH, Matthias.  
2014. Supervisión Auxiliar para CAC a través de Instituciones de segundo y tercer grado (los casos de Alemania y América latina). Quito: Proyecto Regional para ALC. DGRV
- ARZBACH, Matthias.  
El Modelo Alemán de Supervisión Auxiliar de los Bancos Cooperativos (Oficina coordinadora para América Latina y el Caribe).
- ASOCIACIÓN DE SUPERVISORES BANCARIOS DE LAS AMÉRICAS.  
2010 Guía de principios para una efectiva regulación y supervisión de las operaciones de microfinanzas.
- BANCO MUNDIAL. CGAP-Grupo consultivo de ayuda a los pobres.  
2012 Guía para la Regulación y la Supervisión de las Microfinanzas. Directrices de Consenso.
- CALVO BERNARDINO, Antonio; GUTIERREZ, Jesús Paul.  
2010 Las Cajas de Ahorro y las Cooperativas de Crédito antes la crisis: Evolución en su presencia territorial y en su operativa. REVESCO N°100 – Extraordinario MONOGRAFICO: La respuesta de la economía social ante una crisis global- ISSN-1885-8031 [www.ucm.es./info/revesco](http://www.ucm.es./info/revesco)
- CARELLA, Alvaro; HERNÁNDEZ, Alejandro; LEÓN Javier Pi  
Investigación en el Sector Cooperativo de Ahorro y Crédito en el Sur de América Latina. Confederación Alemana de Cooperativas.
- CASTRO COTÓN, Manuel y ROMERO CASTRO, Noelia  
Cooperativas de Ahorro y Crédito y banca ética ¿un camino por explorar?  
UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA
- DURAN, Álvaro.  
2012 Datos y Ranking de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina y el Caribe. San José: DGRV-Confederación Alemana de Cooperativas.

Entorno económico y microfinanzas.  
s/f Documentos de la Maestría en Microfinanzas de la Universidad Americana  
Instituto Americano de Desarrollo Empresarial.

- FENACREP  
2011 COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO EN EL PERÚ “ayudamos a la gente a ayudarse a sí misma “. Perú
- HENRY, Hagen.  
2013 Orientaciones para la Legislación Cooperativa. Segunda edición. Oficina Internacional del Trabajo-2da. Edición-Ginebra: OIT.
- IZQUIERDO CARRASCO, Manuel.  
2013 Técnica de intervención, potestades administrativas y control en la regulación económica. Su aplicación en el sistema financiero. Portal Derecho S.A.
- LAGUNA DE LA PAZ, José Carlos (Catedrático De Derecho Administrativo-Universidad De Valladolid).  
El mecanismo europeo de supervisión bancaria.
- MALDONADO G. Rene; MORALES. Raúl; DURAN, Álvaro.  
2012 Participación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en los sistemas de pago en América latina y el Caribe. CEMLA DGRV-Confederación Alemana de Cooperativas.
- MINISTERIO DE LA PRODUCCION  
2014 Actualización Del Directorio Nacional De Cooperativas.
- MORALES ACOSTA, Alonso  
2016 Realidad y Propuesta Legislativa para el desarrollo del cooperativismo en una economía de mercado. El caso peruano. Alianza cooperativa internacional - ACI AMERICAS. Sitio web: <http://www.aciamericas.coop/Realidad-y-propuesta-Legislativa>
- PEÑA HERRERA, Edgar.  
2010 Tendencias en la Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en el Ecuador. Quito: ACSB-Asociación de Cooperativas de Ahorro y Crédito controladas por la SBS.
- PEREZ LUYO, Eco. Ricardo H. (Director De Cooperativas).  
2014 La empresa cooperativa como instrumento de inclusión productiva y financiera. PERÚ: MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN.
- SÁNCHEZ BOZA, Roxana.  
Tendencias a nivel internacional sobre los sistemas de fiscalización y control de las Cooperativas. Universidad de Costa Rica

- STIGLITZ, Joseph  
2010 Regulación y Fallas. Revista de Economía Institucional, vol. 12, N.º 23, segundo semestre.
- WESTLEY, Glen D. y BRANCH, BRIAN  
2000 Dinero seguro, Desarrollo de las Cooperativas de Ahorro y Crédito eficaces en américa latina. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo y Consejo mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito. Pag.2.

### 3. Jurisprudencia

- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. 2000. Expediente EXP. N° 0898-2000-AA/TC. Sentencia: 16 de enero de 2002. Consulta 10 de agosto del 2016.  
<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2002/00898-2000-AA.html>
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. 2001. Expediente N° 0092-2001-AA/TC. Sentencia: 10 de julio de 2002. Consulta 10 de agosto del 2016.  
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00092-2001-AA.html>

