

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



**“UNA ALTERNATIVA A LA SUPERVISIÓN DE LAS COOPERATIVAS DE
AHORRO Y CRÉDITO NO AUTORIZADAS A OPERAR CON RECURSOS
DEL PÚBLICO”**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAGÍSTER EN DERECHO BANCARIO Y FINANCIERO**

Autor:

Sergio Chávez Rodríguez.

Asesora:

Farah Giovanna Vilela Espinoza

Noviembre, 2018

RESUMEN

En el Perú, las cooperativas de ahorro y crédito no autorizadas a captar fondos del público (en adelante, las COOPAC) cumplen, entre otros, un rol social y de inclusión financiera; brindando acceso al crédito a sus asociados, quienes en la mayoría de casos son personas que tienen un limitado acceso al sistema financiero. Ante ese escenario, a la fecha, la regulación que rige a estas cooperativas dispone que su supervisión esté a cargo de la Superintendencia, pero contempla la posibilidad que, en determinados supuestos, dicha supervisión sea delegada en colaboradores técnicos, dentro de los cuales se podrá considerar a la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito (en adelante la FENACREP). Cabe resaltar, que si bien no será materia de estudio en el presente documento, se advierte que dispone que la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (en adelante la Superintendencia o la SBS), supervise de manera exclusiva a las Cooperativas de Ahorro y Crédito autorizadas a captar depósitos del público (asociados y no asociados). A la fecha, no existe ninguna COOPAC que se encuentre en este supuesto de supervisión. Con ello, la situación actual de las COOPAC es incierta: la supervisión delegada en un colaborador técnico presenta aspectos que resultan discutibles desde el punto de vista de la finalidad que se persigue: una supervisión eficiente.

Ante este panorama, el 18.07.18 se promulgó la Ley N° 30822, que modifica la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, y otras normas concordantes, respecto de la regulación y supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito (en adelante, la Ley); la cual entrará en vigencia el 01 de enero de 2019, con excepción de los artículos 7 y 8 y la Tercera, Cuarta y Séptima Disposiciones Complementarias Finales. Dicha Ley plantea una reestructuración en la supervisión de las COOPAC, dado que, anteriormente, ésta era voluntaria, se llevaba a cabo por la FENACREP y no incluía un registro que permita identificar las COOPAC existentes. Considerando el cambio introducido por la Ley y considerando la participación actual de las COOPAC en el mercado financiero peruano, corresponde evaluar la viabilidad de la supervisión planteada.

Finalmente, luego de evaluar el esquema de supervisión a ser implementado, se planteará una propuesta que permita complementar el control efectivo de las COOPAC; para lo cual resulta necesario evaluar la manera más eficiente de supervisarlas, proteger el interés de sus asociados y mantenerlas como entidades competentes dentro del mercado microfinanciero peruano.

ÍNDICE

	Pág.
Resumen	1
Índice	2
Introducción	4
PRIMERA PARTE: MARCO DE LA INVESTIGACIÓN	11
CAPÍTULO I	11
TRATAMIENTO LEGAL DE LAS COOPAC (VIGENTE Y PROPUESTO)	
1. Análisis constitucional	11
2. Marco Legal de la supervisión de las COOPAC	14
2.1 Cooperativas (en general).	14
2.2 COOPAC autorizadas a captar ahorros del público.	15
2.3 COOPAC no autorizadas a captar ahorros del público.	15
a. Ley General	15
b. Resolución SBS N° 540-99, Reglamento de las Cooperativas de Ahorro y Crédito no autorizadas a operar con fondos del público	16
c. La Ley	16
2.4 COOPAC Luz y Fuerza y COOPAC Santo Domingo de Guzmán.	17
2.5 Regulación de las COOPAC a nivel internacional.	17
3. Principios de la Supervisión Financiera.	18
4. Experiencia Española.	22
5. Proyecto de Ley	24
5.1 Propuesta presentada por la SBS mediante el Proyecto de Ley.	
Aspectos Generales.	23
6. La Ley.	26
7. Consideraciones a la Ley	28
CAPÍTULO II	30
LIMITACIONES EN EL PERÚ DE LA SUPERVISIÓN VIGENTE DE LAS COOPAC Y LA SUPERVISIÓN AUXILIAR PROPUESTA. 25	

1.	Consecuencias de la implementación del modelo de supervisión planteado en el Proyecto de Ley.	30
1.1	Consecuencias derivadas del esquema de supervisión propuesto por la Ley.	31
1.2	Repercusión en el mercado peruano de la implementación del Proyecto de Ley.	33
2.	Análisis de la Ley a la luz del desarrollo que forma parte del Proyecto de Ley	33
3.	Casos: Fraudes, Lavado de Activos y otros.	35
4.	Supervisión basada en riesgos.	38
	SEGUNDA PARTE: PROPUESTA	41
	CAPÍTULO I	41
	PLANTEAMIENTO DE UNA ALTERNATIVA A LA SUPERVISIÓN PREVISTA EN EL PROYECTO DE LEY.	
1.	Lineamientos propuestos para el Proyecto de Ley.	41
2.	Beneficios de la propuesta.	44
	Referencias Bibliográficas.	47

INTRODUCCIÓN

Las cooperativas son organizaciones que se constituyen sin fines de lucro y procuran, mediante el esfuerzo propio y la ayuda mutua de sus miembros, el servicio inmediato de éstos y el mediato de la comunidad según el artículo 3° de la Ley de Cooperativas (Ley General de Cooperativas, 1981), en adelante, la Ley de Cooperativas. Del mismo modo, el artículo 4° de la Ley de Cooperativas dispone además que las cooperativas “...adquirirán la calidad de persona jurídica, desde su inscripción en los Registros Públicos, sin necesidad de resolución administrativa previa de reconocimiento oficial y quedará obligada al estricto cumplimiento de las disposiciones del mencionado decreto”.

A nivel de regulación, podemos encontrar coincidencias relevantes tanto en los distintos ordenamientos legales a nivel latinoamericano, como en las disposiciones emitidas por los organismos internacionales que velan por su adecuado funcionamiento en cumplimiento de su fin ulterior.

Así sucede con los principios internacionales, los cuales rigen la actividad cooperativa en diversas partes del mundo, formando parte de la normativa que las regula. A manera de ejemplo, el numeral 1 del artículo 5° de la Ley de Cooperativas¹ dispone la libre adhesión de los cooperativistas y el retiro voluntario de los mismos; principio que es recogido también como numeral i) de la regulación emitida por la Alianza Cooperativa Internacional² (organización no gubernamental independiente que reúne, representa y sirve a organizaciones cooperativas en todo el mundo), el cual dispone que la membresía (a la actividad cooperativa) debe ser abierta y voluntaria.

¹ Artículo 5.- Toda cooperativa tiene, el deber de:

1. Libre adhesión y retiro voluntario;
2. Control democrático;
3. Limitación del interés máximo que pudiera reconocerse a las aportaciones de los socios;
4. Distribución de los excedentes en función de la participación de los socios en el trabajo común o en proporción a sus operaciones con la cooperativa;
5. Fomento de la educación cooperativa;
6. Participación en el proceso de permanente integración;
7. Irrepartibilidad de la Reserva Cooperativa

² Principios Cooperativos:

- i) Membresía abierta y voluntaria.
- ii) Control democrático de los miembros.
- iii) Participación económica de los miembros.
- iv) Autonomía e independencia.
- v) Educación, formación e información.
- vi) Cooperación entre cooperativas.
- vii) Compromiso con la comunidad.

En tal sentido, se advierte que la regulación peruana se encuentra estrechamente vinculada con los principios que rigen las organizaciones cooperativas a nivel mundial, lo que implica que tome como referencia tales disposiciones en el momento de normar el sistema cooperativo nacional.

Ahora bien, uno de los tipos de cooperativas reconocidos a nivel global, es el de las COOPAC. Sobre el particular, se puede afirmar que las COOPAC, "...son instituciones cuya naturaleza presenta un doble carácter: por un lado, como sociedades cooperativas, están sometidas a la legislación estatal y autonómica vigente para cooperativas y, por otro, como entidades de depósito, podrán estar obligadas a cumplir con la normativa general para el sistema financiero y con la específicamente dirigida a ellas. Su objeto social es servir a las necesidades financieras de sus socios mediante el ejercicio de las actividades propias de las entidades de crédito" (González y Jiménez, 2011).

Así, el concepto citado nos lleva a concebir las COOPAC, bajo el ámbito normativo peruano, como entidades que son reguladas por una ley general (la Ley de Cooperativas) y por una normativa especial, contemplada, entre otras, en la Ley y la Ley General. Con base en esta normativa especial, se advierte que pueden existir dos tipos de COOPAC: **i)** aquellas autorizadas a captar recursos del público (previa autorización de la SBS); y **ii)** aquellas que no lo están, y que por ende deben limitarse a operar con sus socios. El presente trabajo de investigación se centrará en las segundas, por ser estas las más relevantes en el sistema financiero (requiriendo una supervisión eficiente) y debido a que, a la fecha, no existen en el Perú COOPAC que se encuentren en el primer supuesto. Por ello, en adelante, cuando nos refiramos a las COOPAC, estaremos haciendo referencias a las COOPAC no autorizadas a captar recursos del público.

Ahora bien, la vigésimo cuarta Disposición Final y Complementaria de la Ley General establece que "sólo pueden operar con recursos del público las sociedades cooperativas de ahorro y crédito autorizadas por la Superintendencia" y que "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". Respecto a la supervisión, ambas se encontrarán bajo el ámbito exclusivo de la Superintendencia; sin embargo, la supervisión de las segundas podrá ser delegada, para los niveles 1 y 2, en un colaborador técnico según los términos que serán desarrollados más adelante.

La explicación de tal diferenciación en cuanto a supervisión radica en la importancia de la protección del ahorro del público y el distinto riesgo que representa cada tipo de COOPAC para el sistema financiero, lo que implica necesariamente la intervención del Estado para garantizar que la captación (de ahorro público) se realice dentro de determinados parámetros de regulación prudencial y que, en virtud a ello, se obtenga la inclusión financiera de los sectores de escaso acceso al crédito. Tal intervención del Estado no debe agotarse en la regulación, sino debe implicar necesariamente una supervisión efectiva y exclusiva para asegurar la solvencia del sector y así evitar potenciales efectos negativos desde el punto de vista de confianza de los clientes y de protección del ahorro. Para lograr ello, debe tomarse en consideración el rol que pueden desempeñar las COOPAC en el logro de objetivos de inclusión financiera. A la fecha, las COOPAC pueden participar activamente en la inclusión financiera de los sectores más vulnerables de la población, debido a la ventaja que tienen al operar en zonas aledañas a la ubicación de la población con poco o nulo acceso a servicios financieros (Blog FENACREP. www.fenacrep.org). Así, el Estado, a fin de promover esta inclusión financiera, busca con la regulación, supervisión, promoción y difusión de las COOPAC, cubrir el déficit de atención al crédito mencionado, brindando acceso al crédito a sus asociados, quienes en la mayoría de casos son personas que tienen un limitado o inexistente acceso al sistema financiero (o microfinanciero si se quiere).

Se advierte que la regulación de las COOPAC está basada en un régimen prudencial específico, basado en el nivel de riesgo que éstas representan para el sistema financiero peruano y que representa una herramienta para que personas no bancarizadas de zonas alejadas o de escasos recursos, puedan acceder al crédito. Por ello, optar por la supervisión de las COOPAC por parte de la Superintendencia, representa una oportunidad del Estado para “acercar” a quienes por temor no acceden al sistema financiero o a quienes se encuentran en zonas a las que la banca tradicional no llega; lo que se logrará generando confianza.

Ahora bien, complementando lo anterior, las COOPAC representan una parte importante del sistema financiero peruano y, a raíz de ello, evidencian la necesidad de una supervisión eficaz. Nos encontramos ante un sistema de créditos que cada año va en aumento a nivel nacional, más si consideramos que a setiembre de 2017, el número de COOPAC reportadas por FENACREP a la Superintendencia eran de 659 (de las cuales solo 157 se encuentran supervisadas por esta federación) (www.elcomercio.pe, 10.01.18). Por otro lado, en cuanto a los activos de las COOPAC, en el 2011 superaban los 4,000 millones de soles, mientras que marzo de 2018, dicho monto llegó a la suma

de 13,472 millones de soles (Reporte Cooperativo - FENACREP, 2018). Tal situación se repite con la medición de las colocaciones y depósitos, que durante el periodo antes mencionado, se han visto incrementados de manera exponencial, con proyecciones que incluso, siguiendo la tendencia, podrían ir en aumento a futuro. Se presenta a continuación el gráfico general del crecimiento de activos de las COOPAC en el tiempo (desde marzo del 2013 hasta marzo del 2018). En él se evidencia el nivel creciente de penetración en el mercado que viene alcanzando este tipo de entidades (Reporte Cooperativo - FENACREP, 2018).

Gráfico 1



De igual modo, se puede evidenciar también el crecimiento de las principales cuentas de las COOPAC, como por ejemplo, la de créditos. A diciembre de 2015 presentan un monto de 10,094 millones de soles, con un crecimiento de 15.64% en comparación con diciembre de 2016, en donde presenta un monto ascendente a 11,673 millones de soles (Reporte Cooperativo - FENACREP, 2017).

Un aspecto importante a considerar es el número de socios que presentan las COOPAC con el paso del tiempo; así, a marzo de 2012 presentan 1'514,593 millones de socios, mientras que a marzo de 2018, presentan 1'699,158 millones (Reporte Cooperativo - FENACREP, 2018). Como se verá en el gráfico siguiente, en el último año, el crecimiento del número de socios ha sido de 0.36% (con relación a marzo de 2017), lo que reafirma la tendencia de crecimiento y expansión de este segmento. Se muestra a continuación un gráfico que recoge la evolución de socios en las COOPAC a marzo de 2018 y una distribución de socios por regiones (Reporte Cooperativo - FENACREP, 2018):

Gráfico 2

Gráfico N° 11
Evolución de socios de las COOPAC
(marzo 2018)



Cuadro 1

Cuadro N° 04
Distribución de los socios por regiones

Región	Número de socios	Participación
Lima	459,594	27.05%
Ayacucho	312,479	18.39%
San Martín	187,426	11.03%
Cusco	133,398	7.85%
Cajamarca	133,612	7.86%
Apurímac	123,909	7.29%
La Libertad	80,780	4.75%
Huánuco	55,495	3.27%
Arequipa	41,920	2.47%
Otros	170,545	10.04%
Total	1,699,158	100.00%

Fuente y elaboración: FENACREP

Sin perjuicio de lo indicado, es pertinente resaltar que, la información estadística que se ha incluido ha sido estimada considerando la información que las COOPAC han remitido a la FENACREP y que, por ende, se encuentran registradas a la fecha por dicha federación. De esta manera, se excluyen las COOPAC que no han presentado

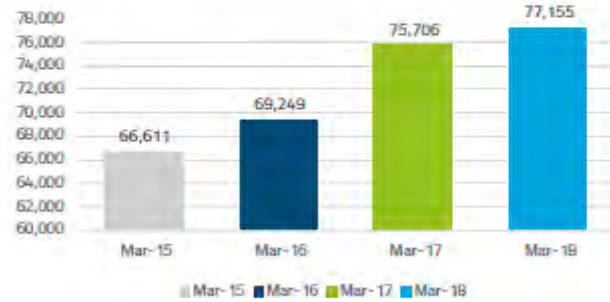
información y/o que no se han registrado ante la FENACREP y/o las que operan de manera ilegal. Esto último considerando que las disposiciones reguladas en la Ley aún no han sido implementadas.

En atención a lo indicado hasta el momento sobre las COOPAC, se puede resumir que la regulación de éstas se basa en la capacidad de fomentar la inclusión financiera en el mercado, la participación que tienen en el sistema financiero y la necesidad de regular el riesgo que podrían representar para el mercado microfinanciero. Es así que resulta necesario implementar una evaluación basada en el riesgo que cada COOPAC representa, lo que va a determinar, entre otros, el nivel de regulación y las condiciones en las que serán supervisadas (determinando además, qué entidad se encargará de ello, los recursos que deberán ser destinados a ello, etc.). Así, además de la importancia que representan estas entidades, se debe considerar que el posicionamiento de las COOPAC en el mercado financiero peruano se encuentra en un crecimiento exponencial, lo que hace que tales entidades compitan (en algunos rubros) con entidades financieras que se encuentran bajo el ámbito de supervisión de la Superintendencia. Por ello, la participación de las COOPAC en el sistema financiero y la importancia que tales entidades representan para fomentar la inclusión financiera en zonas rurales y de baja o nula bancarización, hacen necesaria la intervención eficiente del Estado en su regulación y supervisión.

Por ello, la regulación debe permitir una supervisión que genere un incentivo adicional en los consumidores financieros que les permita acceder y confiar en estas entidades, lo que implicará generar la inclusión financiera que el Estado busca. En virtud a ello, una supervisión exclusiva del regulador que considere los aspectos propios de cada COOPAC, podrá contribuir con ello de manera eficiente. Ello se aprecia por ejemplo, al evaluar la evaluación de créditos hipotecarios entre los asociados de las COOPAC, los cuales, por atractivas condiciones comerciales, consiguen colocar estos créditos sin contar con el respaldo del Fondo Mivivienda por ejemplo. Es decir, a la fecha, aún sin la supervisión de la Superintendencia, las COOPAC consiguen satisfacer las necesidades de vivienda de sus asociados, lo que hace notar que sus asociados acuden a ellas confiando en su capacidad de otorgar financiamientos para adquirir vivienda. Ello se aprecia en el cuadro siguiente (Reporte Cooperativo - FENACREP, 2018):

Gráfico 3

Gráfico N° 06
Escala de créditos hipotecarios promedio
(marzo 2015 – marzo 2018)



Fuente y elaboración: FENACREP

Así, como se verá en este artículo de investigación, la participación de las COOPAC requiere de la puesta en marcha de la Ley; sin embargo, en atención a la problemática actual, se sugerirán algunas propuestas de mejora, basadas en la supervisión exclusiva de la Superintendencia y, como consecuencia de ello, se buscará proponer una alternativa para ello.

PRIMERA PARTE: MARCO DE LA INVESTIGACIÓN

CAPÍTULO I

TRATAMIENTO LEGAL DE LAS COOPAC (VIGENTE Y PROPUESTO)

La importancia que representan las COOPAC para el sistema financiero peruano (desarrollada anteriormente), conlleva a revisar la regulación previa a la entrada en vigencia de la Ley y contrastarla con la propuesta que ésta contiene (considerando que la Ley aún se encuentra en proceso de implementación); ajustando ambas a la realidad del sistema financiero que el país muestra ahora y a la globalización cambiante de los mercados financieros. Específicamente, se busca concluir que dada la importancia del rol de supervisión de las COOPAC ésta no debería ser delegada (ni total ni parcialmente) a terceros (que podrían o no representar, entre otros, un potencial conflicto de interés), sino que debería ser asumida de manera íntegra por la Superintendencia.

A fin de sustentar esta propuesta, es pertinente evaluar los términos en que actualmente se estructura la regulación de las COOPAC (considerando la normativa vigente a la fecha y la Ley que entrará en vigencia el 01.01.19), los principios que rigen la actividades de las COOPAC y la experiencia internacional (afín a los intereses peruanos).

1. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL

La Constitución Política del Perú (en adelante la Constitución) dispone en su artículo 87° que “el Estado fomenta y garantiza el ahorro”; precisando 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”. Se deberá entender que el Estado busca, con esta norma constitucional, la protección del interés público, lo que implica garantizar la estabilidad del sistema financiero y la protección del ahorro. Por ello, el mencionado artículo 87° continúa precisando que la Superintendencia “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”.

Sobre el particular, se aprecia que la regulación y supervisión de las COOPAC pasa por la necesidad de proteger el interés público recogido en el artículo 87° antes citado; esto es, la protección del ahorro público. En efecto, sea o no captación de terceros ajenos a

sus socios, las COOPAC finalmente captan ahorros. En otras palabras, los fondos de sus socios forman parte del ahorro público protegido por la Constitución. Así, se entenderá por ahorro público, al que procede de los recursos excedentes de personas y que son depositados (con base en la confianza que éstas puedan haber desarrollado) en las entidades financieras del mercado peruano. En tal sentido, al ser un excedente con el que éstas entidades del sistema financiero realizan operaciones (intermediación financiera), requiere de protección del Estado; en otras palabras, estas entidades realizan operaciones con dinero ajeno.

En atención a ello, si bien las COOPAC captan fondos solo de sus asociados, en la práctica, lo hacen de terceros (depositantes titulares de ahorro público), dado que el acceso a estos créditos es, en la mayoría de los casos (a nivel nacional), bastante sencillo, bastando muchas veces para ello, la presentación de documentos personales y el pago de un aporte inicial muy bajo (en promedio S/ 150, según la información que consta en la página web de las principales COOPAC). Es por ello que se afirma que, en la práctica, la captación (y colocación) de fondos de las COOPAC requiere ser supervisada, dado que ante algún manejo indebido de los fondos, quien asume la pérdida será el asociado (ahorrista). Por ello, dado que la regulación peruana del sistema financiero parte de este precepto constitucional el caso de las COOPAC no debería ser la excepción.

De otro lado, es pertinente recordar que el sistema financiero, está definido en la Ley General como “el conjunto de empresas que debidamente autorizadas operan en la intermediación financiera”. Si bien esta definición parece excluir a las COOPAC (pues no son autorizadas previamente por la Superintendencia para captar fondos de sus asociados), dado el escenario actual no vemos una razón para ello.

En efecto, siguiendo a Fernando Merino, la legislación nacional define a la intermediación financiera como “la actividad habitual consistente en la captación de fondos, bajo cualquier modalidad, y su posterior colocación en forma de créditos o inversiones” (Merino, 1997). Tal alusión a la habitualidad se encuentra en el numeral 1 del artículo 11° de la Ley General, el cual indica que toda persona se encuentra prohibida, entre otros, de captar o recibir en forma habitual dinero de terceros en depósito, mutuo o cualquier otra forma y colocar habitualmente tales depósitos en forma de créditos, inversión o de habilitación de fondos bajo cualquier modalidad contractual. Por ello, la importancia de regular y supervisar la captación de fondos (del ahorro público) merece una protección constitucional, dado que dicha actividad (y su posterior

colocación en calidad de facilidades crediticias a deficitarios) toma como base la disposición del ahorro que el público confía (en calidad de depósitos) a las entidades autorizadas a realizar tal actividad (Merino, 1997).

Aplicando lo analizado hasta acá a la realidad de las COOPAC, es claro que los fondos depositados por sus asociados califican como ahorro público (por lo que requieren protección); ahora bien, en la medida que estos asociados reciben créditos de las COOPAC y que, como consecuencia de ello, debe realizar pagos periódicos por ellos, se cumpliría la habitualidad, dado que tales operaciones son realizadas de manera permanente por estas COOPAC. En tal sentido, la supervisión que reciben las empresas del sistema financiero debe ser replicada a las COOPAC, considerando el bien jurídico que busca proteger el Estado y teniendo en cuenta la realidad de éstas entidades al momento de estructurar el régimen de supervisión.

De lo expuesto, se concluye que la protección al ahorro que brinda la Constitución radica en el carácter de interés público que éste ostenta y en la importancia que, como consecuencia de ello, representa para el sistema financiero; concluyendo que tal protección debe alcanzar a los asociados de las COOPAC.

Ahora bien entendemos que la interpretación que proponemos no requeriría una modificación del texto constitucional. En efecto, el desarrollo constitucional prevé en el artículo 87° antes citado 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...” En tal sentido, se advierte que la Constitución delega los alcances de la protección del ahorro en las normas de rango legal, siendo en este caso, la Ley General la encargada de regular el marco en el que se llevará a la cabo la regulación y supervisión de todas las entidades que capten fondos del público y las que presten servicios complementarios o conexos a dichas entidades.

En cuanto a la demás normativa aplicable a las COOPAC es pertinente señalar que la regulación de estas entidades en el Perú es diversa, yendo desde la parte general (cooperativas) hasta la parte especial (COOPAC). Posee además “cruces transversales” de normas que regulan aspectos societarios, registrales, entre otros, que deben ser observados al momento de definir, regular y supervisarlas. Con base en ello, a continuación se detallarán las normas vigentes que se encargan de regular a las cooperativas, haciendo una reseña de cada una de ellas en lo pertinente y dividiéndolas por cada tipo de cooperativa que éstas regulan.

2. MARCO LEGAL DE LA SUPERVISIÓN DE LAS COOPAC

En esta sección evaluaremos la regulación vigente en el Perú que rige la actividad de las COOPAC, mencionando además, pronunciamiento judiciales que definieron la aplicación de ciertas normas y las instituciones internacionales que rigen la mayoría de las normas que delimitan los alcances de las COOPAC. Esta breve descripción nos muestra un panorama que permite evaluar como estamos al día de hoy en el Perú en cuanto a nivel normativo y, por ende, como se desarrollará la supervisión de las COOPAC en base a ello. Posteriormente se evaluará la propuesta que presenta la Ley, para finalmente evaluar la propuesta materia del presente documento.

La regulación peruana, como se ha indicado previamente, prevé una regulación general (aplicable no solo a las COOPAC, sino también a las cooperativas pesqueras, mineras, de vivienda, etc.) y una regulación especial aplicable solo a las cooperativas autorizadas o no a captar fondos del público; por ello, los alcances de la regulación se harán considerando tal “separación” y atendiendo a la naturaleza de cada cooperativa evaluada.

2.1 COOPERATIVAS (EN GENERAL):

Decreto Ley N° 85 – Ley General de Cooperativas (en adelante, Ley General de Cooperativas).

Delimitó en 1981 la nueva forma de funcionar de las cooperativas, declarando, en su artículo 1°, “de necesidad nacional y utilidad pública, la promoción y la protección del cooperativismo; concibiendo tal sistema, como uno eficaz para contribuir al desarrollo económico, al fortalecimiento de la democracia y a la realización de la justicia social”. Regula todos los aspectos generales que deben observar todas las cooperativas, según se lista en el artículo 7° de la mencionada ley.

Sobre el particular, las cooperativas y en especial las COOPAC, se constituyen en el Perú con una finalidad social, sin ánimo de lucro y con base en los principios cooperativistas. Sin embargo, ello no debe hacernos perder el fin último de las COOPAC; es decir, el de otorgar facilidades crediticias a sus socios. En efecto, el fin altruista que ostentan las cooperativas no implica que, en atención a éste, sean entidades que no requieren de regulación y, peor aún, supervisión. Como se verá más

adelante, el otorgamiento de créditos a los socios cooperativistas, requiere de una supervisión efectiva, la cual debe ser llevada a cabo por el regulador del sistema financiero.

La Ley General de Cooperativas fue regulada posteriormente por el TUO de la Ley de Cooperativas aprobado mediante Decreto Supremo N° 074-90-TR – Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley de Cooperativas

2.2 COOPAC AUTORIZADAS A CAPTAR AHORROS DEL PÚBLICO:

a) Ley General

La Ley General las define como empresas de operaciones múltiples, lo que concordado con el numeral 11 de su artículo 282°, determina que éstas cooperativas sean consideradas como parte del sistema financiero y, por ende, supervisadas por la SBS. Del mismo modo, el artículo 289° de dicha ley, regula las principales características de éstas, incluyendo las operaciones para las cuales se encuentran autorizadas (Ley General, 1996, artículo 16°).

No obstante, como ya hemos señalado a la fecha no existe ninguna COOPAC constituida bajo esta modalidad.

2.3 COOPAC NO AUTORIZADAS A CAPTAR AHORROS DEL PÚBLICO (COOPAC):

a) Ley General

De acuerdo a la Vigésimo Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Ley General, el control de las COOPAC no autorizadas a captar fondos del público, corresponde, en primera instancia, a su consejo de vigilancia y a su asamblea general de asociados. La supervisión de éstas se encuentra a cargo de la FENACREP o de otras federaciones de segundo nivel reconocidas por la SBS y a las que se afilien voluntariamente. Esta disposición incluye también las facultades de supervisión de la FENACREP y precisa que ésta (o cualquier otra federación legitimada) se encuentra bajo la supervisión de la SBS y es ésta la encargada de regular las operaciones de las COOPAC (Ley General, 1996).

Cabe precisar que, con la entrada en vigencia de la Ley (el 01.01.19), la Ley General será modificada, entre otros, en aspectos relacionados con la supervisión de las COOPAC. Los términos de esta modificación serán abordados más adelante.

b) Resolución SBS N° 540-99 - Reglamento de las Cooperativas de Ahorro y Crédito no autorizadas a operar con Recursos del Público.

Esta norma describe las características que deben cumplir las COOPAC (desde su constitución hasta su disolución y liquidación) y describe las facultades de supervisión con las que cuenta la FENACREP respecto de ellas.

Se advierte que, en virtud a la Resolución de fecha 15 de octubre de 2002 de la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República (Acción Popular interpuesta por Cooperativa de Ahorro y Crédito Santo Domingo de Guzmán), se ha declarado inaplicable para todas las COOPAC, entre otros, el literal I) del artículo 39° de la mencionada Resolución. por lo que mediante Resolución SBS N° 621-2003 se dejó sin efecto dicho literal, el cual otorgaba la facultad sancionadora a la FENACREP. Es decir, si bien los artículos 37°, 38° y 39° de la Resolución SBS N° 540-99 establecen los alcances de la supervisión que debería tener la FENACREP respecto de las COOPAC, éstas carecen de poder sancionador, por lo que tales alcances pierden fuerza y el poder de coerción que toda entidad supervisora debe ostentar de manera exclusiva.

c) Ley

Como se indicó previamente, la Ley entrará en vigencia el 01.01.19, salvo los artículos 7 y 8, y las disposiciones complementarias finales tercera, cuarta y séptima, las cuales entraron en vigencia al día siguiente de la publicación de la norma; es decir, desde el 19.07.18.

Ahora bien, respecto a los aspectos relevantes de la supervisión de las COOPAC, se debe precisar que dichos aspectos radican, entre otros, en: i) la creación de la Superintendencia Adjunta de Cooperativas (en adelante, SACOOP); ii) el establecimiento de plazos de adecuación (de 06 años), en los términos propuestos en la Tercera Disposición Complementaria Transitoria; y iii) la supervisión de las COOPAC, durante los 06 primeros años posteriores a la entrada en vigencia de la Ley, la SAC ejercerá las labores de supervisión (de las COOPAC de niveles 1, 2 y 3 explicados más adelante) con el apoyo de las organizaciones de integración cooperativa a las que se

refiere el artículo 57 de la Ley General de Cooperativas; mientras que, transcurrido tal plazo, solo podrá contar con el apoyo de un colaborador técnico para el ejercicio de la labor de supervisión de las COOPAC de los niveles 1 y 2.

Cabe resaltar que, de acuerdo a la Duodécima Disposición Complementaria Final, La Superintendencia, a propuesta y contando con el informe técnico previo y positivo de viabilidad de la SACOOP, emite, dentro del plazo de 180 días calendario (contados a partir del día siguiente de la publicación de la Ley), el Reglamento de la Aplicación de la Vigésimo Cuarta Disposición Final y Complementaria de la Ley General (en adelante, el Reglamento). Este reglamento debe ser elaborado tomando en consideración todas las normas que son modificadas por la Ley.

En adelante, se analizará el régimen de supervisión de las COOPAC, considerando el escenario vigente a la fecha, haciendo referencia de cómo será éste a la entrada en vigencia de la Ley.

2.4 COOPAC LUZ Y FUERZA Y COOPAC SANTO DOMINGO DE GUZMÁN

Actualmente, es la única cooperativa supervisada por la SBS. Ello en virtud a la Sentencia del Tribunal Constitucional (Expediente N° 0092-2001-AA/TC) de fecha 10.07.02, mediante la cual, el tribunal declaró que la supervisión de la CAC Luz y Fuerza debía recaer de manera exclusiva y excluyente en la SBS y no en la FENACREP. Del mismo modo, como se mencionó previamente, la COOPAC Santo Domingo cuenta con una Sentencia del Tribunal Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia por una Acción Popular interpuesta. Dicha sentencia declara inaplicables los artículos del Resolución SBS N° 540-99 que regulan las facultades de sanción de la FENACREP y de determinación de aportes de las COOPAC.

2.5 REGULACIÓN DE LAS COOPAC A NIVEL INTERNACIONAL

Para analizar las COOPAC, desde el punto de vista de la necesidad de supervisión que ostentan, resulta relevante realizar un análisis adicional basado en principios internacionales (cooperativistas), normas internacionales y cualquier otra regulación que pueda aportar a la idea de supervisión que se pretende llegar. En efecto, organismos como la Cooperativa de las Américas, fomenta una interacción entre las cooperativas a nivel global, buscando una unificación de criterios y tratamientos que puedan serles aplicable en busca de una regulación y supervisión eficiente. Considerando ello, se

prevé este elemento, como una contribución al crecimiento de la confianza de los asociados en las COOPAC (<http://www.aciamericas.coop>, octubre de 2017).

Por ello, luego de tener en claro el marco constitucional y legal, corresponde evaluar el tratamiento que de las COOPAC (o entidades microfinancieras en general) presentan entidades y legislaciones internacionales a fin de poder evaluar su relevancia y pertinencia de incluir o no dentro del marco legal peruano.

3. PRINCIPIOS DE LA SUPERVISIÓN FINANCIERA

De acuerdo con el documento denominado “Orientaciones sobre la aplicación de los Principios Básicos para una supervisión bancaria eficaz a la regulación y supervisión de instituciones relevantes para la inclusión financiera”, el Principio 1 del Comité de Basilea establece que:

Todo sistema eficaz de supervisión bancaria cuenta con atribuciones y objetivos claros para cada autoridad que participe en la supervisión de bancos y grupos bancarios. Existe asimismo un marco jurídico apropiado que confiere a cada autoridad competente las facultades legales necesarias para autorizar bancos, realizar una supervisión continua, asegurar el cumplimiento de la ley y adoptar las oportunas medidas correctivas en materia de seguridad y solvencia bancaria. (Banco de Pagos Internacionales, 2016).

Así, el Estado requerirá de un ente regulador autónomo y con recursos suficientes que permitan cumplir con los fines regulatorios mencionados, lo que se verá traducido en entidades financieras sólidas y solventes. En materia de inclusión financiera, la Superintendencia deberá evaluar el riesgo que la exclusión social plantea para lograr los objetivos mencionados (Banco de Pagos Internacionales, 2016).

Por otro lado, el Principio 1 dispone además que, en el marco del rol que la Superintendencia desarrolla para el logro de la solvencia de las entidades financieras, deberá considerarse que “la referencia a bancos y sistema bancario incluye también instituciones de depósito no bancarias autorizadas” por la Superintendencia, tal y como se regula en los Principios Básicos de Basilea de 2012. El documento dice: que “se utiliza el término institución de depósito no bancaria de conformidad con los Principios Básicos de 2012” y que “en aquellos países donde estas instituciones son muy

numerosas, muy pequeñas y están dispersas geográficamente, pueden aplicarse otros enfoques supervisores”.

Ahora bien, el anexo D del documento en cuestión desarrolla la figura de la supervisión auxiliar (brindada por una organización paraguas). Al respecto, el anexo mencionado dispone que “la supervisión auxiliar, aplicada más frecuentemente en relación con las cooperativas financieras, implica depender de otra organización para que desempeñe una función supervisora definida. Una organización paraguas puede ser, por ejemplo, una cooperativa de segundo nivel, una federación, una cooperativa bancaria o un fondo de seguro de depósitos”.

El anexo D antes mencionado reconoce que la supervisión auxiliar representa problemas (falta de recursos de la entidad paraguas, conflictos de intereses y falta de capacitación) y establece que su puesta en marcha dependerá además, entre otros factores, de la situación histórica, la regulación de cada país y de la estructura del mercado. En el caso peruano, se aprecia que ya existe un antecedente de conflicto de interés surgido entre la FENACREP y las COOPAC; asimismo, nos encontramos ante un escenario en el que la confianza en las entidades financieras se encuentra en niveles por debajo de los esperados, lo que se traduce en una inclusión financiera aún incipiente - a octubre de 2017 el Perú se ubicaba como el cuarto país con más baja bancarización de la región; el nivel de intermediación llega al 35%- (www.gestion.pe, 2017). En adición a ello, contamos con una regulación que no prevé una supervisión de las COOPAC por parte de la FENACREP que resulte realmente efectiva para los fines que se quieren obtener. Finalmente, si bien la Ley deja abierta la posibilidad de que la Superintendencia delegue la supervisión de las COOPAC de niveles 1 y 2 en algún colaborador técnico, a la fecha, la entidad especializada en COOPAC es la FENACREP; por lo que sería la entidad “idónea” para prestar tal apoyo. Sin embargo, como se ha visto, además de los problemas mencionados, cuenta con potenciales problemas de capacidad y presupuesto que podrían llevar consigo una supervisión poco idónea, pues, entre otros, posee un patrimonio limitado compuesto por la reserva cooperativa, donaciones y superávit (Estatuto FENACREP, 2014, artículo 44) y a noviembre de 2017 cuenta con 58 trabajadores y 9 prestadores de servicio (www.sunat.gob.pe, 2018), por lo que pensar en esta entidad como una de auxilio (en el Perú) resultaría ajeno a nuestra realidad.

En atención al principio analizado y a los factores que se presentan en el caso peruano, se puede concluir que tal principio prevé la supervisión de entidades financieras por una entidad especializada que asegure el cumplimiento de la ley y adopte las oportunas

medidas correctivas en materia de seguridad y solvencia bancaria, lo que se puede traducir en la proyección de confianza en los clientes financieros que se busca bancarizar. Por ello, se descarta en tal supuesto la supervisión auxiliar, pues esta resulta eficiente solo cuando se cumplan con determinados supuestos y la realidad del país que la aplique lo permita una. Al respecto, considero que, además de las dificultades presentadas por el propio anexo D analizadas en el párrafo precedente, atendiendo a la participación de las COOPAC en el sistema financiero, el incremento sostenido año a año del número de socios y de activos colocados, y el desarrollo de políticas de inclusión financiera desarrolladas por la Superintendencia, las COOPAC en el Perú necesitan de una supervisión integral del supervisor especializado, generando de esta manera la confianza que los potenciales asociados requieren para ser bancarizados; más aún cuando ya se ha comprobado que la supervisión actual (por FENACREP) ha generado precisamente el principal problema que el anexo D del Banco de Pagos Internacionales ha previsto: conflictos de interés. Por ello, resulta evidenciado que la fórmula de la supervisión delegada no ha funcionado para las COOPAC en el Perú.

Por su parte, de acuerdo al Principio 2 del mismo documento regula la independencia operativa del regulador, su autonomía y recursos adecuados. De ello (y considerando que las COOPAC en Perú no admiten una supervisión auxiliar), se podrá inferir que la Superintendencia se encuentra facultada para asignar recursos para la supervisión, lo que repercutirá en el esquema de supervisión que se propone más adelante. (Banco de Pagos Internacionales, 2016).

En lo referido al Principio de independencia regulado también por el Principio 2, se infiere que tal independencia radica en la independencia operativa, procesos transparentes, sólida gobernanza, presupuestos autónomos y recursos adecuados; cuidando que no existan conflictos de interés institucionales. A la fecha, tal independencia (concebida en los términos descritos) no ocurre, pues la FENACREP, además de carecer de facultades sancionadoras, mantiene un conflicto de interés latente, pues funge de “órgano asesor” de las COOPAC, lo que dificulta en gran manera la labor de supervisión que tiene asignada. Adicionalmente, se presenta un conflicto de interés desde la interna de la FENACREP. Considerando que sus funcionarios (integrantes de consejos, comités, entre otros) son a su vez funcionarios en las mismas COOPAC (requisito establecido por el artículo 31 del estatuto de la FENACREP), se generará un conflicto de interés, pues dichos funcionarios deben velar por el bienestar y funcionamiento de las COOPAC como parte del supervisor actual (FENACREP), además, deben velar por el bienestar de la COOPAC a la que pertenece (por el bien

común que todos los asociados persiguen en una cooperativa) y finalmente, deben velar por su bienestar propio como asociado de la COOPAC.

El Principio 9 contenido en “Orientaciones sobre la aplicación de los Principios Básicos para una supervisión bancaria eficaz a la regulación y supervisión de instituciones relevantes para la inclusión financiera”, establece que el supervisor utiliza una gama apropiada de técnicas y herramientas para aplicar el enfoque supervisor y emplea los recursos de supervisión de manera proporcionada, teniendo en cuenta el perfil de riesgo y la importancia sistémica de los bancos. Es decir, dicho principio emplea los recursos necesarios para la supervisión teniendo en cuenta el perfil de riesgo y la importancia sistémica de los Bancos. Ello, traducido al caso de las COOPAC en el Perú que se viene analizando, calza en la deficiencia que presenta el actual esquema de supervisión, el cual no toma en cuenta el perfil de riesgo de las COOPAC ni su impacto sistémico, en ambos casos, en atención a la importancia que tienen a la fecha y el crecimiento que vienen presentando en los últimos años y que, como se indicó anteriormente, amerita una supervisión exclusiva del regulador. Del mismo modo, tal principio está de acuerdo con la implementación de que se propone en el presente documento, la cual será detallada más adelante y que basa su determinación en la asignación de riesgos a cada COOPAC, según determinados supuestos.

Así, la adecuada asignación de recursos permitirá que la inversión de horas/hombre destinada a la implementación de este esquema de supervisión, permitirá que las COOPAC sean adecuadamente supervisadas, con base en el riesgo que cada una de ellas representa para el sistema financiero. Por ello, la Superintendencia debe conocer el modelo de negocio y los tipos y exposiciones de riesgo de las COOPAC. Es con base en esto que podrá implementar un mecanismo supervisor (basado en módulos probablemente) que permita disponer de determinados recursos para determinadas entidades. Este mecanismo de gestión de riesgos es el punto de partida para proponer una supervisión basada en riesgos exitosa y que permita la asignación de recursos necesaria para ello.

Por otro lado, como se ha indicado previamente, el supervisor debe contar con un adecuado poder sancionador en aplicación de sus facultades como supervisor. Esta facultad sancionadora no deberá verse cuestionada en sede alguna y deberá ser absoluta (fuera de los mecanismos legales que tienen los supervisados para cuestionar las sanciones que se le imponen), por lo que la labor sancionadora debe quedar demarcada de manera efectiva y sin que medie ambigüedad alguna.

4. EXPERIENCIA ESPAÑOLA

Si bien en la realidad el desarrollo del sistema financiero español presenta una gran diferencia con el peruano por razones, entre otras, económicas y sociales que no son materia del presente artículo, por su cercanía a nuestra regulación, sí resulta oportuno considerar a grandes rasgos la experiencia en España como parte del análisis cooperativo internacional. Es así que, por ejemplo, dentro de las coincidencias encontramos que la afiliación es voluntaria, el número de socios es ilimitado, su objeto social es servir a las necesidades financieras de sus asociados, los requisitos de ingreso se encuentran detallados en su estatuto y consiste básicamente en una cuota de ingreso, entre otras. Sin perjuicio de ello, existen discrepancias también que deben ser tomadas en cuenta al momento de analizar el desarrollo de las COOPAC en el sistema financiero peruano. Tal es el caso de la autorización previa a la constitución otorgada por el Ministerio de Economía y Hacienda de España, la posibilidad (casi irrestricta) de realizar operaciones pasivas y activas, la posibilidad de operar con terceros (con la limitación legal que establece que “el conjunto de las operaciones activas con terceros de una Cooperativa de Crédito no podrá alcanzar el 50% de los recursos totales de ésta”, entre otras (Ley 13/1989, de 26 de mayo, de Cooperativas de Crédito).

Así, en España, las COOPAC son denominadas Cooperativas de Crédito y dentro del sistema bancario (o financiero), “por su propia naturaleza y por la esencia de sus principios cooperativos, se encuentran en una posición mucho más próxima a la identificación con los valores y dimensiones de la sostenibilidad que cualquier otra entidad de crédito, y atesoran la mayor capacidad de contribución a sus objetivos”, las cuales son: “sostenibilidad económica, medioambiental y social” (González y Jiménez, 2011).

En tal sentido y luego de evaluar la pertinencia del análisis del caso español, se aprecia que, al igual que el mercado financiero peruano, en España se busca dinamizar el acceso al crédito en zonas desatendidas, por lo que las cooperativas revisten especial importancia para el desarrollo de su economía. En tal sentido, el modelo español, similar al peruano y cuya supervisión incluso va más allá y requiere de autorización previa para el ingreso de las COOPAC al mercado, tiene como sustento de la regulación de estas entidades, el logro de la inclusión financiera.

Así, “los principales asuntos que el sector bancario español está incorporando en su agenda de sostenibilidad giran en torno a cuatro pilares” (González y Jiménez, 2011, pp. 267):

- a) Incrementar la inclusión financiera, extendiendo el alcance de la actividad financiera bajo criterios de igualdad de oportunidades y justicia y apoyando la lucha contra la pobreza.
- b) Garantizar el acceso de las PYME a la financiación, esencial para estimular el desarrollo y crecimiento económico, especialmente en la esfera local.
- c) Controlar los impactos derivados de la financiación de grandes proyectos en ámbitos como el medio ambiente, los Derechos Humanos, la corrupción, etc., pues las entidades financieras son responsables subsidiarias del uso que sus clientes dan a sus fondos.
- d) Fomentar la ISR, motor esencial para la consolidación de la RSE en las estrategias empresariales

(González y Jiménez, 2011, pp. 267)

Estos pilares representan la base de la COOPAC en España, si se analiza cada uno de ellos, se podrá concluir que el cumplimiento de estos no sería posible si las COOPAC no fueran supervisadas en España pues representaría un riesgo alto que impediría fomentar la inclusión financiera. En efecto, por ejemplo, si no existiera supervisión de las COOPAC no se podría controlar los impactos derivados de la financiación de grandes proyectos, por lo que sus asociados/clientes perderían la confianza y no invertirían en éstas.

Ahora bien, la regulación y supervisión española resulta útil para abordar el tema materia del presente documento. En cuanto al tema de fondo, tanto el sistema español como el peruano parten del mismo fin: promover la inclusión financiera. Sin embargo, el modelo español ha considerado que las COOPAC, al ser una herramienta importante para conseguir el fin último, deben no solo ser reguladas, sino también supervisadas. Así, han previsto un sistema que permite la supervisión en términos que van incluso más allá a los propuestos en la presente investigación (evidentemente adaptados a la realidad española), por lo que la contribución del caso español resulta enriquecedora para comprender la importancia de la supervisión de las COOPAC. En efecto, en España,

además de designar como supervisor de las COOPAC al Banco de España (Banco Central), entidad que además es supervisor del sistema bancario español, han considerado que las COOPAC requieran de una autorización previa (de ingreso) para operar (incluso cuando se trate de operaciones con sus asociados). De tal modo, si observamos el modelo español (que busca la inclusión financiera, entre otros, mediante la difusión de créditos por las COOPAC a personas no bancarizadas), veremos que dada la importancias de éstas en el sistema financiero, no solo requieren la supervisión exclusiva del regulador del sistema financiero, sino que además, han determinado el otorgamiento de una licencia de funcionamiento. En el Perú, considero que esto último podría resultar un tanto excesivo, pues la evaluación de cada expediente, la documentación a solicitar, los costos en los que tendrían que incurrir las COOPAC, etc. hace que tal requerimiento sea inviable para nuestra realidad. Por ello, debemos rescatar del modelo español la supervisión exclusiva que han regulado.

En conclusión, considerando que la regulación y supervisión de las COOPAC en España busca el mismo fin que la Superintendencia en Perú (inclusión financiera), se puede tomar como ejemplo claro a seguir el modelo empleado por ellos, considerando matices que resultan necesarios en atención a la evidente distinción que existe entre la realidad del sistema financiero peruano y el español. Tales matices pueden estar dados, por ejemplo, por los umbrales de supervisión que plantea el Proyecto de Ley y que representan una necesidad para lograr una supervisión efectiva en nuestro país. Tal aspecto se verá desarrollado más adelante a nivel local cuando se evalúe el Proyecto de Ley y la propuesta de evaluación de riesgos de cada una de ellas que se planteará en el numeral que será desarrollado a continuación.

5. PROYECTO DE LEY

Ahora bien, corresponde reseñar el Proyecto de Ley N° 1161/20165-SBS (antecedente de la Ley), con la finalidad de tener una vista general de cómo se ha construido la figura de supervisión de las COOPAC en los últimos años.

5.1 Propuesta presentada por la Superintendencia mediante el Proyecto de Ley. Aspectos Generales.

El día 04.04.17 se presentó al Congreso de la República, el Proyecto de Ley N° 1161/20165-SBS (en adelante, el Proyecto de Ley), mediante el cual la Superintendencia le presenta una propuesta legislativa que fortalecería el sistema

cooperativo y que contribuirá a aumentar la oferta de alternativas de ahorro y crédito, motivando una competencia deseada en el sistema microfinanciero y, como consecuencia de ello, se lograría de manera progresiva la inclusión financiera que motiva las políticas actuales de tal organismo regulador.

Así, el Proyecto de Ley planteaba (desde el punto de vista legal) modificaciones a la Ley General, siendo las más resaltantes, en cuanto a supervisión se refiere, las que se resumen a continuación:

- Las COOPAC solo pueden captar fondos de sus asociados.
- Podrán realizar diversas operaciones activas y pasivas, dependiendo del nivel en el que se encuentren.
- La supervisión de las COOPAC estará a cargo de la Superintendencia, quien contará con el apoyo de colaboradores técnicos como la FENACREP para los niveles 1 y 2, quienes recibirán una contraprestación por tal labor. Excepcionalmente, la Superintendencia podrá realizar labores de supervisión de COOPAC distintas al nivel 3.
- Las exigencias de regulación y supervisión para las COOPAC están en función a un esquema modular y son establecidas por la Superintendencia a través de Reglamentos en concordancia con los principios cooperativos.
- La Superintendencia tiene facultad sancionadora respecto de las COOPAC, los integrantes de sus Consejos de Administración, los integrantes de sus comités y comisiones y sus trabajadores.
- Las COOPAC deben cumplir con las disposiciones referidas a la prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. El supervisor, en esta materia, para las COOPAC de nivel 1 es la Unidad de Inteligencia Financiera de Perú, mientras que el de las COOPAC de nivel 2 y 3 es la Superintendencia.
- Todas las COOPAC tienen obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito no Autorizadas a Captar Recursos del Público a cargo de la Superintendencia (en adelante, RNC y/o el Registro). Para la inscripción en este registro se requiere: **i)** solicitud de inscripción suscrita por representante legal, en la que se adjunte al menos denominación social, domicilio, teléfono y correo electrónico, nombre completo y documento de identidad de los socios; y **ii)** declaración suscrita por el representante legal en la que señalen que la COOPAC y sus socios cumplen con las disposiciones de la

Superintendencia. La Superintendencia comunicará el registro o las observaciones a ser subsanadas.

- Solo las COOPAC inscritas en el Registro podrán captar fondos de sus socios.

6. LA LEY.

A modo de ilustración y a fin de evaluar los alcances de nuestra propuesta y el impacto de ésta en la Ley, procederemos a reseñar los aspectos más importantes que forman parte de ésta.

- i. La Ley plantea que se le asigne a la Superintendencia la facultad de supervisión de todas las COOPAC a las que se refiere el numeral 2.11 del artículo 7° del TULO de la Ley General de Cooperativas, considerando para ello un esquema modular que respete los esquemas y valores cooperativos, basado en el nivel de activos que cada una de ellas ostente. La labor de supervisión propuesta por la SBS implica el apoyo de colaboradores técnicos.
- ii. El esquema modular planteado por la Superintendencia en la Ley es el siguiente:
 - Nivel 1 : COOPAC cuyo monto total de activos sea hasta 600 Unidades Impositivas Tributarias (UIT).
 - Nivel 2 : COOPAC cuyo monto total de activos sea mayor a 600 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y hasta 65,000 Unidades Impositivas Tributarias (UIT).
 - Nivel 3 : COOPAC cuyo monto total de activos sea mayor a 65.000 Unidades Impositivas Tributarias (UIT). Estas deben contar con una clasificación de riesgos anual, de acuerdo con las normas de la SBS.
- iii. En base a estos módulos, la Ley plantea que la supervisión sea llevada a cabo de la siguiente manera:
 - COOPAC Nivel 1: La supervisión se centra en la exigencia a la COOPAC de inscribirse en el Registro que estará a cargo de la SBS. Se podrán realizar visitas in situ.
 - COOPAC Nivel 2 y 3: La supervisión está basada en los riesgos inherentes a las operaciones habituales que llevan a cabo.

- iv. La Ley establece que la supervisión de las COOPAC de Nivel 1 y 2 será ejercida por la Superintendencia con el apoyo de colaboradores técnicos como la FENACREP u otros organismos cooperativos de grado superior, cuyo encargo será a título oneroso. Excepcionalmente, la Superintendencia podrá efectuar la supervisión de estas COOPAC; sin perjuicio que el colaborador técnico continúe prestando sus labores.
- v. Las COOPAC de nivel 3 serán supervisadas de manera directa por la Superintendencia.
- vi. La Superintendencia está facultada para declarar la disolución y liquidación de las COOPAC en caso éstas incurran en las causales previstas para ello en la Ley y, del mismo modo, a nombrar un administrador temporal. Adicionalmente, para las COOPAC Nivel 3, la Superintendencia aplica un régimen de disolución y liquidación de conformidad con lo que se establezca en el Reglamento, respetando la naturaleza de las COOPAC.
- vii. La Superintendencia tiene la facultad sancionadora sobre las COOPAC, en caso alguna de éstas incurra en algunas de las conductas sancionables que se plantean en la Ley y/o en el Reglamento de Infracciones y Sanciones aprobado mediante Resolución SBS N° 2755-2018 (en adelante, el RIS). Esta facultad recae sobre las COOPAC, además de sus Consejos de Administración, los integrantes de sus Consejos de Vigilancia, los integrantes de sus Comités y Comisiones y sus trabajadores.
- viii. Se proponen las operaciones que podrán realizar las COOPAC dependiendo del nivel en el que se encuentren y siempre que éstas se encuentren registradas en el RNC.
- ix. Se implementará el RNC. Este Registro estará a cargo de la Superintendencia y la inscripción en él será obligatoria.

Únicamente las COOPAC inscritas en el RNC están autorizadas a captar fondos de sus socios. En caso se detecte una cooperativa distinta de COOPAC o una COOPAC no inscrita en el RNC captando recursos de sus socios, la Superintendencia deberá, entre otras medidas, disponer la clausura de sus

oficinas, contando para ello con el apoyo del Ministerio Público. Adicionalmente, el Superintendente formulará denuncia penal contra los infractores.

De lo expuesto, se advierte que una propuesta de mejora a la Ley, se basa en la posibilidad de que la supervisión sea realizada de manera íntegra por la Superintendencia. Como se verá más adelante, no resulta beneficioso considerar una supervisión compartida o delegada. Por ello, se propone en el presente documento una alternativa a la supervisión planteada en la Ley, considerando a la Superintendencia como único supervisor.

7. CONSIDERACIONES A LA LEY.

La Superintendencia identificó y plasmó en la Ley los problemas que consideró motivan la necesidad de un planteamiento nuevo de supervisión para las COOPAC; dicho planteamiento tuvo como base el Proyecto de Ley, el cual fue abordado previamente desde el punto de vista de la supervisión y que, como se ha podido apreciar, gran parte de éste ha sido replicado en la Ley. Así, la Ley (y el Proyecto de Ley) tuvo en cuenta las estadísticas de estas entidades y su posicionamiento en el mercado financiero peruano, concluyendo que se encuentran en crecimiento y que representan una parte nada despreciable dentro del sistema microfinanciero. Su crecimiento en cuanto a colocaciones, captaciones y número de clientes, ha hecho que la Superintendencia dirija su atención a ellas considerando a las COOPAC como una herramienta eficaz que permita el desarrollo de la inclusión financiera en el país y previendo un crecimiento aún mayor que, de no contar con una supervisión idónea, podría representar un riesgo para los cooperativistas y para el sector financiero mismo.

Del mismo modo, la Superintendencia plantea en el Proyecto de Ley, la problemática que surge a raíz del crecimiento exponencial de estas entidades, lo que implica un especial cuidado en: i) conflicto de interés para la FENACREP al actuar (actualmente) como asistente y educador de las COOPAC y a su vez como supervisor; ii) Sentencia de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia, ante la Acción Popular interpuesta por la COOPAC Santo Domingo de Guzmán que merma las facultades de supervisión de la FENACREP y la Sentencia del Tribunal Constitucional (Expediente N° 0092-2001-AA/TC) que declaró que la supervisión de la COOPAC Luz y Fuerza debía recaer de manera exclusiva y excluyente en la Superintendencia; iii) la inexistencia de un registro formal de las COOPAC; iv) inadecuada protección de los

fondos de los socios, al no existir un Fondo de Seguro de Depósitos; iv) las COOPAC no se encuentran autorizadas a emitir garantías a favor del Estado; entre otros.

Todos estos factores, sumados, han permitido que la Superintendencia estructure una propuesta alternativa al esquema de supervisión actual. Dicha propuesta recoge una solución integral a la problemática planteada y es recogida tanto en el Proyecto de Ley como en la Ley; los cuales, como se indicó anteriormente, contienen una serie de modificaciones normativas que buscan mitigar los riesgos y solucionar la problemática según lo indicado anteriormente.



CAPÍTULO II

LIMITACIONES EN EL PERÚ DE LA SUPERVISIÓN VIGENTE DE LAS COOPAC Y LA SUPERVISIÓN AUXILIAR PROPUESTA.

Considerando las condiciones actuales de regulación y supervisión de las COOPAC, corresponde evaluar si la supervisión propuesta en la Ley resulta eficiente. Para ello, se procederá a analizar algunos de los problemas que han surgido como consecuencia de la regulación de las COOPAC vigente y las soluciones que a éstos propone la Ley (y que son desarrollados también en el Proyecto de Ley), con el fin de demostrar la relevancia de la supervisión a las COOPAC efectuada (directamente) por la Superintendencia.

Como se indicó, y a modo de preámbulo, se deberá considerar que en líneas generales y antes de la entrada en vigencia de la Ley (01.01.19), actualmente todas las COOPAC son reguladas; sin embargo, solo las que captan ahorros del público (terceros distintos a los socios) son las que son supervisadas directamente por la Superintendencia, mientras que las otras, las que solo captan de sus socios, son supervisadas por la FENACREP. Del mismo modo, se debe tener en cuenta que, a la fecha, las COOPAC tienen una participación muy importante en la captación de ahorros del sistema microfinanciero, que representa el 20% de éste (Diario Gestión - versión impresa, 2018).

Se desarrollarán a continuación las implicancias que se derivarían de la aplicación de la Ley en los términos en ella propuestos, analizando, como se indicó previamente, exclusivamente el modelo de supervisión propuesto.

1. CONSECUENCIAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE SUPERVISIÓN PLANTEADO EN LA LEY.

Revisado el esquema de supervisión propuesto en la Ley, corresponde analizar cuáles serían las consecuencias de optar por una supervisión compartida, considerando la participación importante de las COOPAC en el sistema financiero. Ello considerando que, luego de la entrada en vigencia de la Ley, la Superintendencia contará con el apoyo de organizaciones de integración cooperativa a las que se refiere el artículo 57 de la Ley General de Cooperativas, tales como las centrales cooperativas, las federaciones nacionales de cooperativas y la Confederación Nacional de Cooperativas del Perú, para llevar a cabo la supervisión en los tres niveles modulares planteados. Es decir, durante

en proceso de implementación de la supervisión de las COOPAC (estimado en 6 años), la supervisión será compartida en sus tres niveles, siendo que luego de transcurrido dicho plazo, la supervisión seguirá siendo compartida solo en los niveles 1 y 2, siendo de exclusividad de la Superintendencia la supervisión del nivel 3.

1.1 Consecuencias derivadas del esquema de supervisión propuesto por la Ley.

La Ley, señala que la supervisión de las COOPAC de Niveles 1 y 2 será delegada, y según se desprende del contenido del Proyecto de Ley, dicha delegación recaería, en principio, en la FENACREP (o federación de grado superior) y es en este punto en donde se centra el análisis del presente documento, pues consideramos que tal “delegación” presenta problemas que la alejan los resultados esperados. Así, se ha advertido que la FENACREP no cuenta con los recursos ni facultades suficientes para ser supervisor (No cuenta con facultad sancionadora, tal y como ha sido reafirmado por el Tribunal Constitucional). En virtud a lo expuesto hasta acá, podemos extraer las siguientes consecuencias derivadas de la implementación de un modelo de supervisión como el planteado la Ley, que si bien no considera a la FENACREP como colaborador directo en la supervisión, dentro de lo desarrollado en el Proyecto de Ley, considerando la especialidad técnica de esta entidad y teniendo en cuenta que actualmente es quien ejerce funciones de supervisión en las COOPAC, todo hace pensar que participará de la labor de supervisión a la luz de la Ley:

- i. La Ley nos lleva nuevamente al problema que se quiere atacar: Conflicto de intereses de la FENACREP (o cualquier otra federación cooperativa) con las COOPAC a supervisar. Como se indicó, este conflicto de interés radica en el hecho que la FENACREP, además de ser parte del gremio cooperativo, en su estatuto prevé la posibilidad de prestarle asesoría técnica y educativa a las COOPAC, lo que se contradice con la labor de supervisión que actualmente le asigna la norma vigente y que la Ley prevé. Adicionalmente, como se indicó previamente, se presenta un conflicto de interés desde la interna misma de la FENACREP, dado que sus funcionarios (integrantes de consejos, comités, entre otros) son a su vez funcionarios en las mismas COOPAC, velando por un triple interés: el del sistema de las COOPAC, el de la COOPAC que representa y el propio, en su calidad de socio de una COOPAC. Estos conflictos de interés impiden que la FENACREP realice la labor de supervisión de manera eficiente y, como consecuencia de ello, no genera la confianza esperada en los socios y

potenciales socios, coloca en riesgo los ahorros recibidos de sus socios e incluso complica la inclusión financiera esperada.

- ii. Respecto al problema generado por las sentencias que mermaron las facultades de supervisar de la FENACREP, considero que la delegación de la labor de supervisión en este organismo (u otro de los considerados en la Ley) ha superado solo en parte tal problema. Si bien se otorga mediante la Ley la facultad sancionadora a la SBS, el hecho de delegar la supervisión (no la sanción) a un tercero como la FENACREP, sobre la cual recayó la Sentencia del Tribunal Constitucional (Expediente N° 0092-2001-AA/TC) que declaró que la supervisión de la CAC Luz y Fuerza debía recaer de manera exclusiva y excluyente en la Superintendencia), representa un riesgo de que nuevamente (con base en la mencionada sentencia) se cuestione la labor de la FENACREP y/o indirectamente cualquier acto (sea sancionador o de supervisión) que éste o la Superintendencia hayan efectuado. Tal como se ha indicado, un cuestionamiento al supervisor o al tercero que recibe tal delegación impactaría negativamente en la confianza que los socios y potenciales socios requieren para impulsar el desarrollo de estas entidades dentro del sistema financiero.
- iii. Como se precisó anteriormente, las COOPAC realizan actividades de intermediación financiera (respecto de sus asociados) y, por ende, requieren de la protección al ahorro público que recoge el artículo 87° de la Constitución Política. En tal sentido, atendiendo a que las entidades del sistema financiero que realizan intermediación financiera son supervisadas de manera exclusiva por la Superintendencia, que la realidad peruana no admite un supervisor débil, que en la práctica ya se ha cuestionado por la vía judicial la autoridad de la FENACREP para supervisar, entre otros, no existiría fundamento para que tal supervisión sea delegada a un tercero. En efecto, como se ha analizado previamente, las COOPAC (por más “pequeñas” que éstas sean) realizan actividades de intermediación financiera, por lo que, de no ser supervisadas de manera exclusiva por el regulador por naturaleza de las entidades que realizan intermediación financiera, podrían poner en riesgo el ahorro público, la confianza en el sistema financiero (o cooperativo) y la reputación de las COOPAC que operan con diligencia. Recordemos que al evaluar la supervisión paraguas o auxiliar que prevé el Anexo D del documento denominado Banco de Pagos (2016), se infiere que ésta no resulta aplicable a la supervisión en el sistema financiero peruano, no solo por los conflictos de interés que se presentan, sino

por los demás factores que han sido analizados en el presente documento (pérdida de confianza de los ahorristas, débil protección del ahorro público, entre otros) y que determinan que, optar por esta opción, implicaría no alcanzar el fin último que se busca al supervisar las COOPAC: inclusión financiera.

- iv. Finalmente, pero no menos importante, se debe considerar el aspecto económico que podría representar la delegación de la supervisión en un tercero. En efecto, tal y como lo dispone el numeral 2.2 de la Ley, esta delegación se materializará en la suscripción de convenios o contratos con los colaboradores técnicos, lo que representa un costo que deberá ser asumido por la Superintendencia (en uso de las contribuciones recibidas de las COOPAC), el cual, podría ser destinado para fines de supervisión, capacitación técnica de personal de la propia SBS, etc. Es decir, se trata de un ingreso que bien podría ser destinado para ejercer una labor de supervisión exclusiva por parte del regulador.

1.2 Repercusión en el mercado peruano de la implementación de la Ley.

El resultado de las consecuencias negativas que se han detallado previamente, sería que los asociados o futuros asociados perderán la confianza en la solidez de las COOPAC, dado que éstas no contarán con el respaldo del regulador propio del sistema financiero. Atado a ello, se frenaría el incentivo para depositar sus ahorros en ellas y podría producir un freno al crecimiento de las COOPAC, impactando de esta manera en el plan de desarrollo de la inclusión financiera que busca el propio regulador peruano.

En consecuencia, con lo anterior, no se podrá lograr el fin que busca la Superintendencia con el impulso a las COOPAC y la consiguiente supervisión de éstas; es decir, la inclusión financiera. En efecto, ante tal escenario, el mercado reaccionaría negativamente e impediría que el acceso al crédito llegue a zonas no bancarizadas. Recordemos que en todo sistema financiero, si no existe confianza del público en dicho sistema, la actividad de intermediación financiera representará siempre un riesgo y los perjudicados serán los propios ahorristas.

2. ANÁLISIS DE LA LEY A LA LUZ DEL DESARROLLO QUE FORMA PARTE DEL PROYECTO DE LEY

Corresponde ahora evaluar las propuestas de mejora a la situación actual de la supervisión de las COOPAC la Ley y, con base en ello, plantear una alternativa que

permita desarrollar una supervisión acorde con la naturaleza y la realidad de las éstas en el Perú. Para ello, se procederá con el análisis de las dificultades encontradas, partiendo de una visión general, para luego ahondar en la propuesta materia de la presente investigación.

- i. En la página 6 del Proyecto de Ley, se advierte que la FENACREP cumple los roles defensa, asistencia técnica y educativa de las COOPAC, así como el control y supervisión de éstas. A la fecha, es precisamente la función de promotor y órgano gremial versus la función de supervisor, lo que origina un conflicto de intereses para la FENACREP, quien puede ver afectada sus características y alcances como supervisor bajo el esquema vigente al día de hoy (antes de la entrada en vigencia de la Ley). Adicionalmente a ello, como se evaluó previamente, se debe considerar la existencia de un conflicto de interés basado en la interna propia de la FENACREP y que no ha sido mencionado en dicho Proyecto de Ley (conflicto por los diversos intereses de los miembros de FENACREP).
- ii. Por otro lado, se indica en el mencionado Proyecto de Ley que la facultad de supervisión de la FENACREP ha sido mermada por la Sentencia de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia, ante la Acción Popular interpuesta por la COOPAC Santo Domingo de Guzmán que declara inaplicables con efectos generales de determinados artículos de la Resolución SBS N° 540-99 - Reglamento de las Cooperativas de Ahorro y Crédito no autorizadas a operar con Recursos del Público, en lo referido a la capacidad sancionadora de la FENACREP y de determinar montos de contribuciones de supervisión. En el mismo sentido, como se mencionó anteriormente, un problema adicional representa la Sentencia del Tribunal Constitucional (Expediente N° 0092-2001-AA/TC) que declaró que la supervisión de la COOPAC Luz y Fuerza debía recaer de manera exclusiva y excluyente en la SBS y no en la FENACREP (Proyecto de Ley N° 1161/2016-SBS, 2016). Con pronunciamientos como los citados se genera una evidente desconfianza por parte de los socios o potenciales socios, quienes podrían percibir a una entidad como la FENACREP (supervisora de las COOPAC por delegación de la Superintendencia para los niveles 1 y 2 según el Proyecto de Ley) que es pasible de ser cuestionada por sus supervisadas por las facultades adquiridas. En otras palabras, delegar la función de supervisión en un tercero (más aún si es la FENACREP) dejará abierta la posibilidad de cuestionamientos legales que impidan o dilaten la labor supervisora de las

COOPAC, lo que generará mayor desconfianza en los socios y una consiguiente inclusión financiera fallida.

Dentro de la evaluación del planteamiento de la Ley, que tiene como base el estudio técnico que forma parte del Proyecto de Ley, hemos evaluado casos concretos que evidencian que, una supervisión no exclusiva del regulador, incentiva la comisión de actos delictivos y/o fraudes en perjuicio no solo de los socios cooperativistas, sino también de terceros e incluso del Estado (como en el caso de la emisión de cartas fianza, para fines ilícitos, por COOPAC no supervisadas o supervisadas de manera deficiente). Por ello y a fin de complementar lo que se ha afirmado hasta el momento, se procederá con el desarrollo de casos concretos que grafican las consecuencias de una supervisión ausente o deficiente en las COOPAC; lo que conlleva como alternativa única, a nuestro entender, la supervisión exclusiva de la Superintendencia.

3. CASOS: FRAUDES, LAVADO DE ACTIVOS Y OTROS

Las dificultades que presenta la supervisión actual (exclusiva de la FENACREP) ha posibilitado la configuración de delitos y fraudes, los que tienen como sustento la operativa de las COOPAC. A continuación se evidencian algunos de estos casos:

- i. De acuerdo con la noticia publicada el 25.01.16 en el diario La República, se advirtió que un Juez de Loreto ordenó al Ministerio de Energía y Minas aceptar una carta fianza emitida por la CAC Fianzas y Garantía, pese a no ser supervisada por la SBS. Se indica que tal COOPAC habría recurrido a alguna agencia legal para defraudar la Ley de Contrataciones del Estado.

Según se desarrolla en la noticia, para el magistrado, la COOPAC vinculada a la organización criminal (de Rodolfo Orellana) está en su derecho de emitir garantías por lo que declaró fundada la demanda, recurso que ésta presentó la COOPAC contra el Ministerio de Energía y Minas. Resalta además que la sentencia en cuestión es de fecha 29.10.15; es decir, en fecha posterior a las denuncias públicas realizadas sobre la emisión ilegal de este tipo de Cartas Fianza (La República, 2016, recuperado de www.larepublica.pe).

- ii. El 29.02.16, según nota publicada en el diario Gestión, la SBS advirtió que la COOPAC “Fianzas y Garantías” no se encontraba bajo su ámbito de supervisión y que, por tanto, no está facultada a emitir cartas fianza dentro del marco de la Ley de Contrataciones del Estado (La República, 2016, recuperado de www.larepublica.pe).
- iii. Según “Andina”, la Contraloría General de la República, informó que la COOPAC “Fianzas y Garantías” otorgó 181 cartas fianza para emplearlas en contrataciones con el Estado, por S/ 160 millones. Esto fue informado el 01.03.17, indicando como fuente la FENACREP.

En la mencionada nota se menciona además que la FENACREP alertó sobre el extraño accionar del Ministerio Público, el cuál archivó la denuncia que esta institución presentó contra la COOPAC Fianzas y Garantías, por el presunto delito de fraude y estafa al otorgar cartas fianza para emplearlas en licitaciones públicas en contravención con la Ley de Contrataciones del Estado, lo que implica un accionar similar al caso de la COOPAC Coopex del procesado Rodolfo Orellana (RPP Noticias, 2016, recuperado de www.rpp.pe).

Del mismo modo, se ha podido apreciar que la supervisión debe ser llevada a cabo de manera efectiva; lo que implica que tal labor no solo debe implicar la supervisión de las COOPAC en sí, sino también de velar por el correcto desenvolvimiento de éstas en el sistema financiero y en la relación de éstas con el Estado. Por ello, no hemos sido ajenos a comunicados como el que se menciona a continuación que, como se ha visto, no representó un control efectivo de supervisión.

- x. En marzo de 2016 la FENACREP publicó un anuncio en el Diario Oficial el Peruano, mediante el cual da cuenta del listado de las COOPAC registradas y recuerda las formalidades que siguen éstas para su constitución en atención a la regulación vigente. Por ello, es pertinente evaluar el rol que desempeña la FENACREP hoy y, luego de ello, proponer las mejoras en los planteamientos de supervisión que forman parte del Proyecto de Ley, a fin de proponer una alternativa que permita desarrollar una supervisión idónea.

La problemática de las COOPAC va desde problemas cotidianos, tales como aspectos de la supervisión que ejerce actualmente FENACREP, hasta el riesgo

de comisión de delitos graves, como los relacionados con lavados de activos. La Ley recoge (de manera general) la mayor parte de los problemas que se materializan en sede judicial y/o en la prensa. Sin embargo, no podemos agotar el análisis únicamente en esta descripción, puesto que obviamos la realidad de los últimos años plasmada en comunicados institucionales y prensa.

Si bien, en virtud al artículo 33° de la Ley de Contrataciones del Estado - Ley N° 30225, las COOPAC no gozan del beneficio de estar reconocidas como entidades autorizadas para emitir cartas fianza a favor del Estado, este problema no se agota ahí. Por el contrario, es el inicio de todo, pues la exclusión de las COOPAC del listado de entidades facultadas para emitir garantías a favor de entidades del Estado motivó que éstas usen caminos muchas veces ilegales para que alguna autoridad (por ignorancia o corrupción) las considere como entidades plenamente facultadas para emitir tales cartas fianza. Peor aún, han logrado que tales autoridades (malas o deficientes) “obliguen” a las entidades del Estado a registrar o aceptar estas garantías, que como se ha visto, fueron emitidas de manera ilegal por una entidad no autorizada para ello.

La problemática descrita pone de manifiesto el origen de ésta: La falta de supervisión adecuada, la que necesariamente debe venir aparejada de facultades de sanción. Esto se aprecia debido a que la falta de control y de facultades para ejercerlo de manera adecuada, impide actualmente que la FENACREP cuente con herramientas de disuasión y corrección suficientes para asegurar un adecuado sistema de supervisión. Evidentemente, esta supervisión debe ir junto con la adaptación de la regulación que resulte pertinente.

Finalmente, es importante mencionar que, la supervisión no solo implica auditar y sancionar, sino que además, conlleva la labor de conocer a cada entidad supervisada (en este caso las COOPAC) y de llevar un registro de cada una de ellas, a fin de saber el universo con el que cuenta el Perú, riesgos a los que están expuestas, representantes, etc. Por ello, el esquema de supervisión deberá ser detallado y estructurado de manera cuidadosa y el Registro debe ser implementado de manera eficiente.

4. SUPERVISIÓN BASADA EN RIESGOS

Finalmente y como preámbulo a la discusión y propuesta, planteamos como complemento el uso de una metodología hasta cierto punto novedosa (en cuanto a desarrollo teórico, puesto que en la práctica, son muchas las entidades que vienen usándola), que se propone sea tomada al momento de delimitar los alcances de la supervisión a las COOPAC, es la supervisión basada en riesgos (SBR). Este tipo de supervisión, representa un enfoque estructurado de las entidades y permite optimizar el uso de recursos para lograr una adecuada fiscalización o supervisión en las entidades más potencialmente problemáticas (RegFin. Asesoría + Regulación Financiera, Chile 2017, www.regfin.cl). Incorpora el uso de aspectos cuantitativos y cualitativos en la evaluación y posibilita que la supervisión preventiva sea eficiente. Busca además mitigar, entre otros, algún eventual riesgo sistémico; el cual, si bien no existe consenso en su definición, podemos considerarlo como un evento que causará pérdidas en el valor económico o en la confianza, lo que tendrá como consecuencia un impacto en la economía real (Grupo de los 10, en Guerrero & Focke, & de Pereira, 2011).

Si bien la Ley en su numeral 2.9 señala que la supervisión de las COOPAC de nivel 1 se basará en la inscripción de éstas en el Registro (y su permanencia en él) y en su numeral 2.10 que la supervisión de las COOPAC de niveles 2 y 3 se basará en el riesgo de las operaciones que éstas realizan, se debe añadir un análisis adicional con base en el riesgo de cada entidad, a fin de que la supervisión de todas ellas sea viable para el regulador. Así, el objetivo de la SBR es asignar de la manera más eficiente los recursos de fiscalización del supervisor de acuerdo a la determinación del riesgo que representa cada entidad regulada (para el caso bajo análisis, cada una de las COOPAC). La SBR toma en cuenta además la repercusión que el riesgo de cada entidad tendrá en el sistema financiero (RegFin. Asesoría + Regulación Financiera, Chile 2017, www.regfin.cl). En general, como resultado de la aplicación de la SBR, podemos enumerar 4 aspectos importantes: **i)** prioriza las entidades y áreas más riesgosas; **ii)** crea incentivos para un mejor gobierno corporativo; **iii)** desarrolla herramientas especializadas para cada tipo de riesgo y **iv)** relaciona en forma adecuada la complementariedad de la supervisión “in situ” y “extra situ” (Guerrero et al, 2011).

Para entender la SBR y los beneficios de su aplicación, podemos indicar que ella contribuye de la siguiente manera en la supervisión (Guerrero et al, 2011):

1. Enfoca los mayores recursos en las entidades sistémicas. El esfuerzo del supervisor debe centrarse en el “riesgo neto” o “riesgo residual” (entendido como el nivel de riesgo resultante de aplicar procesos y/o medidas de mitigación y control al riesgo inherente), según se aprecia en el cuadro siguiente:

Cuadro 3



Fuente: Guerrero (2010).

2. Transforma la responsabilidad de los supervisores, quienes pasan de verificar el cumplimiento de las normas a evaluar el manejo de los riesgos y controles internos de las entidades. Busca evaluar el riesgo asumido por la entidad.
3. Desplaza la responsabilidad del manejo de los riesgos a las entidades (y no asume dicha carga de manera íntegra el supervisor).

Por otro lado, la SBR propone un beneficio para las entidades supervisadas bajo este esquema, pues, considerando el actual grado de informalidad que existe en las COOPAC, contribuye a una inclusión eficiente de éstas en el sistema financiero peruano. Ello considerando que tendrán la obligación de registrarse y luego de enviar/presentar información relevante (dependiendo el nivel de supervisión que ameriten).

Según lo explicado, la SBR aplicada (y adaptada) a las COOPAC permitirá que la supervisión sea efectuada con la asignación necesaria de recursos, dependiendo del

nivel de riesgo que cada una de ellas representa. Se debe considerar que, por los activos que la gran mayoría de ellas posee, una caída de alguna de ellas podría implicar un efecto de contagio en las demás, lo que pondría el riesgo del sistema cooperativo. Por ello, la SBR (con base en supervisión extra situ en principio) permitirá prevenir y mitigar el riesgo sistémico, al permitirle al supervisor (la SBS) efectuar el monitoreo y estimación con la antelación debida.

Aplicando el modelo de supervisión planteado a las COOPAC, podemos afirmar que, siguiendo con la explicación dada en el portal de RegFin, el modelo de SBR tiene como punto de partida los riesgos propios de cada entidad, los cuales son, en esencia, el hecho que determinada COOPAC no cumpla con los objetivos de la regulación (registro, presentación de información al supervisor, requerimientos de orden prudencial, entre otros). Luego de la identificación de los riesgos, se debe identificar la fuente que los ocasiona, a fin de mitigarlos con el uso de la herramienta adecuada de supervisión. Con la información obtenida, la Superintendencia tendrá que analizar la situación de cada COOPAC registrada, atendiendo a la probabilidad de ocurrencia de un evento que implique un riesgo para la propia entidad y para sistema cooperativo (que forma parte del sistema financiero). Así, podrá evaluar el impacto de la ocurrencia de tal evento en la COOPAC y en el sistema cooperativo, para luego de ello, determinar el nivel de supervisión que le asignará.

Por ello, una de las ventajas más importantes de este tipo de supervisión es que le permite al regulador anticiparse a la ocurrencia de un evento adverso a la entidad, lo que difiere con la supervisión tradicional, en el sentido que ésta enfoca su atención en el incumplimiento, con posterioridad a su manifestación (Vincent Lanzen, División de estudios de la Superintendencia de Valores y Seguros – Chile, 2004, Introducción a la Supervisión Basada en Riesgos). Del mismo modo, el principal aporte de la SBR podría ser el hecho de permitir que el supervisión realice sus funciones extra situ, dado que deberán ser las COOPAC supervisadas quienes cumplan con los requerimiento de supervisión recibidos y quienes remitan esta información de manera periódica a la Superintendencia (Cabe resaltar que, a la fecha, la obligación de remisión de información al supervisor – FENACREP – ya se encuentra regulada en el artículo 39° de la Resolución SBS N° 540-99).

SEGUNDA PARTE: PROPUESTA

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO DE UNA ALTERNATIVA A LA SUPERVISIÓN PREVISTA EN LA LEY.

Como se ha podido apreciar hasta el momento, resulta necesario que la supervisión de las COOPAC sea realizada de manera integral por la Superintendencia. Así las cosas, corresponde plantear el esquema de supervisión que, en mi opinión, podría complementar al planteado en la Ley.

1. LINEAMIENTOS PROPUESTOS PARA LA LEY

En lo referido a la supervisión auxiliar o delegada (en FENACREP u otro organismo técnico capacitado) que se regula en la Ley para los niveles 1 y 2 (y también para el nivel 3 por los primeros 6 años de vigencia de la Ley), proponemos que la supervisión sea realizada de manera íntegra por la Superintendencia (no cabría delegación parcial) en todos los niveles, lo que a continuación presentamos a modo de resumen y complementamos con algunos aspectos a considerar:

- i. La supervisión debe ser realizada de manera íntegra por la Superintendencia a fin de evitar, entre otros, los conflictos de intereses que hoy se presentan, lo que se traduce en la generación de desconfianza en los asociados y el mercado financiero peruano, impidiendo de esta manera consolidar la inclusión financiera que busca el propio regulador. Como se indicó, la supervisión auxiliar no es un modelo de supervisión acorde con la realidad del sistema financiero local y, por ende, no admite un desarrollo a ese nivel. Debe ser el Estado quien tenga a su cargo esta labor de supervisión. (Alberto García Müller, El control público de las cooperativas de ahorro y crédito, año 2007, en Asociación Internacional de Derecho Corporativo). Por ello, a fin de lograr una supervisión eficaz, la Superintendencia debe implementar de manera satisfactoria la SACOOP, dentro de los parámetros incluidos en la Ley y con un nivel técnico que le permita ejercer sus labores de manera eficiente.

La Ley no mitiga el riesgo de conflicto de interés que se desprende de una supervisión (delegada) en FENACREP u otra federación especializada. Si bien el Proyecto de Ley desarrolla este problema y lo incluye como una de las causas

que motivan su aprobación (ciertamente sin considerar el conflicto de interés que mencionamos respecto del conflicto de interés adicional surgido por la composición misma de la FENACREP por funcionarios de las COOPAC), el delegar las labores de supervisión en la FENACREP u otros organismos cooperativos de grado superior, genera que el riesgo de conflicto de interés esté latente, por la participación y cercanía de estos organismos a las propias COOPAC, lo que es además refrendado por el Principio 2 del documento antes analizado “Principios Básicos para una supervisión bancaria eficaz a la regulación y supervisión de instituciones relevantes para la inclusión financiera”. Del mismo modo, la Ley se aparta de la necesidad de supervisión que requiere toda entidad que realiza actividades de intermediación financiera. Por ello, no debe perderse de vista que, por más pequeña que sea la COOPAC, en tanto capte fondos de sus asociados y los coloque en forma de créditos, deberá ser supervisada eficientemente, pues tal actividad calza como intermediación financiera con el ahorro del público, lo que implica que necesariamente se genere confianza en el público a fin de evitar un riesgo sistémico y que, por el contrario, se logre la meta de inclusión financiera.

- ii. La supervisión debe realizarse considerando los módulos planteados en la Ley. En los tres niveles la Superintendencia tendrá la facultad de visitas in situ. Sin embargo, el mayor porcentaje de análisis deberá hacerse extra situ, en base a la evaluación de la documentación que se deberá recibir periódicamente por obligación (dependiendo del nivel de supervisión) y/o a requerimiento de la Superintendencia; lo que se logrará implementando la Supervisión Basada en Riesgos para las COOPAC, que optimizará la supervisión y discriminará las entidades más sistémicas de las que no lo son. En efecto, la documentación que las COOPAC deban enviar a la Superintendencia y la periodicidad con que lo hagan, dependerá del nivel en el que se encuentre cada una de ellas. Por ejemplo, para los niveles 1 y 2 podrían solicitarse, entre otros, estados financieros anuales, documentación de sus directivos (en caso de nuevos ingresos al Registro) y cualquier otra que se estime conveniente (requerimientos de información que hoy son “exigibles” a las COOPAC en virtud a la Resolución SBS N° 540-99). Por su parte, para las COOPAC de nivel 3 se podría exigir la presentación de estados financieros auditados, documentación de directivos, reportes de las operaciones activas y pasivas, entre otros.

- iii. Como se desarrolló previamente, la supervisión para las COOPAC de niveles 1 y 2 deberá ser una basada en riesgos, lo que implicará que el tratamiento entre COOPAC de estos niveles será diferenciado con base en el nivel de exposición (al riesgo) que éstas tengan y en base a qué tan sistémicas sean. Es decir, la supervisión deberá partir de un conocimiento pleno de las operaciones que realicen, pero también de los riesgos propios de estas COOPAC y, en base a ello, determinar el tipo de información que se requerirá a cada nivel (y la periodicidad) y, luego de ello, implementar un mecanismo de monitoreo constante por parte de la SACOOP que le permita anticipar la ocurrencia de eventos que impliquen un incumplimiento normativo de la COOPAC o la caída de alguna de estas entidades que sean consideradas sistémicas para el mercado cooperativo y el sistema financiero en sí. La etapa de recopilación de información, conocimiento y calificación, debe ser llevada a cabo dentro del plazo incluido en la Ley y luego de transcurrido este, la Superintendencia debe estar en condiciones de poder discriminar los riesgos de cada COOPAC y sistematizarlos a fin de contar con un monitoreo periódico en base a los niveles de riesgo de cada una que permita evaluar la sensibilidad en los cambios de éstas y, en caso el supervisor estime pertinente, pueda solicitar información y/o programar una visita a la entidad.

Asimismo, como se afirmó, la SBR permitirá que la supervisión a las COOPAC sea efectuada con la asignación necesaria de recursos, dependiendo del nivel de riesgo que cada una de ellas representa, optimizando costos para fines de supervisión (la cual será en su gran mayoría, extra situ).

- iv. La supervisión de las COOPAC de nivel 3 debe llevarse a cabo en los términos propuestos en la Ley, pues estimo que son los adecuados considerando el tamaño de éstas entidades (riesgo sistémico) y las operaciones que éstas pueden realizar.
- v. Todo lo indicado debe ir acompañado siempre con campañas de difusión y concientización lideradas por la Superintendencia, mediante las cuales informen al sistema financiero los beneficios de asociarse a una COOPAC registrada (supervisión, fondo de seguro de depósitos, confianza, etc.) e informen a las COOPAC mismas de los beneficios de afiliarse al Registro (habilitación para contratar con el Estado, fondo de seguros de depósitos, reputación, etc.). Estas campañas de difusión podrán ser lanzadas incluso de manera conjunta entre la

Superintendencia, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) y el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE); lo que garantizará una campaña de concientización para los consumidores/cooperativistas y para las propias COOPAC. Con esta medida se buscará generar confianza en el mercado de las COOPAC y la inclusión de éstas al Registro.

Complementando lo anterior, se deberá incluir la difusión de los beneficios que otorgan las COOPAC dentro de las campañas de inclusión financiera que promueve la Superintendencia, entendida esta como “un medio para mejorar el bienestar de la población a través del uso responsable de los productos y servicios financieros ofrecidos por las entidades financieras, el crecimiento económico y la reducción de la informalidad” (www.sbs.gob.pe 2018). En efecto, deberá explotarse la finalidad que ambas iniciativas persiguen y buscar, mediante un solo camino, el mismo fin.

- vi. Finalmente, al igual que el análisis del costo-beneficio efectuado en el Proyecto de Ley, consideramos que la implementación de la propuesta que se plantea en el presente documento no generará un mayor costo para el Tesoro Público, dado que la Superintendencia contará con las contribuciones de cargo de sus supervisados (en este caso las COOPAC), en los términos previstos en la Ley. Sin perjuicio de ello, consideramos que se debe tener en cuenta al momento de evaluar el costo de supervisión que proponemos, que la Ley propone que se celebren convenios o contratos con los colaboradores técnicos que reciban el encargo de supervisión delegada, los cuales tendrán definitivamente un contenido patrimonial. En efecto, tal monto puede ser destinado para solventar, por ejemplo todo o parte de los recursos que se destinen para la SACCOP y/o los costos de realizar visitas in situ. Estos aspectos deberán ser evaluados al momento de definir el número de COOPAC que serán supervisadas.

2. BENEFICIOS DE LA PROPUESTA

Finalmente, luego de analizar la propuesta de supervisión, corresponde evaluar los beneficios resultantes de su implementación:

- i. El sector microfinanciero (y financiero en general) percibiría que el supervisor de las COOPAC será (de manera exclusiva) la Superintendencia, lo que generaría

una mayor confianza del público. Se debe advertir que es distinto un mensaje al público objetivo que indique que la supervisión de la entidad en la que el cliente desea colocar sus ahorros es supervisada por la SBS, por intermedio de un colaborador técnico para los niveles 1 y 2 e incluso de nivel 3 dentro de los primeros 6 años, que un mensaje que afirme que la supervisión será llevada a cabo de manera exclusiva por la Superintendencia (regulador de todas las entidades del sistema financiero).

- ii. Otra de las consecuencias de centralizar la supervisión enteramente en la Superintendencia, es que se erradicará la posibilidad de que entidades maliciosas que tengan como fin la comisión de actos ilícitos usando las COOPAC participen en el sistema financiero, cuestionando la legitimidad de la supervisión que reciben de terceros (como ha sucedido en las sentencias ya analizadas recaídas con ocasión de la supervisión ejercida a la fecha por la FENACREP). En efecto, al tener como supervisor directo a la SBS, se generará un desincentivo a buscar, por ejemplo, pronunciamientos judiciales cuestionables que posibilitan la creación de redes criminales.
- iii. La implementación de la supervisión basada en riesgos evitará que el costo de la supervisión de las COOPAC nivel 1 y 2 se incremente considerablemente, haciendo que la supervisión sea eficaz y oportuna (asignando recursos de manera óptima). Así, el periodo planteado de adaptación y transición debe ser eficiente con la finalidad que el sistema de supervisión planteado funcione. Para ello, se deberá dar prioridad a la implementación de la SACOOP, lo que constituye el primer paso para iniciar el periodo de transición; ello por ser necesario contar con un equipo técnico y especializado que se dedique de manera exclusiva a las COOPAC y las federaciones que las agrupa.
- iv. El costo que se genere de la supervisión exclusiva puede ser asumido por la Superintendencia teniendo como fuente para ello, las contribuciones que reciba de las COOPAC. Tengamos en cuenta que, bajo el esquema de supervisión planteado en la Ley, se ha regulado la contratación de convenios o contratos a fin de poder viabilizar la colaboración técnica en materia de supervisión de las COOPAC de niveles 1 y 2 (y nivel 3 durante los primeros 6 años posteriores a la entrada en vigencia de la Ley). Si bien a la fecha no contamos con un costo estimado de estos servicios de colaboración, por el nivel técnico que representa esta labor, se presume que no resultará siendo un servicio de bajo costo. En

virtud a ello, el costo de la supervisión en el esquema planteado actualmente, representa también un sobrecosto, por lo que no debería ser ello un impedimento para implementar un esquema de supervisión exclusiva.

- v. El éxito de la integración de las COOPAC al sector microfinanciero, va a tener como consecuencia que el mercado se vuelva más competitivo, generando tasas de interés (activas y pasivas) más acorde al mercado y a las realidades de los sectores que aún no se encuentran bancarizados o lo están, pero de manera poco eficiente y/o costosa (para los consumidores). Es decir, se generará una mayor y mejor competencia en el sistema financiero. En efecto, al estar en igualdad de condiciones (en lo que a respaldo del supervisor y del fondo de seguro de depósitos se refiere), podrá competir con las entidades microfinancieras en el mercado peruano (como se indicó, anteriormente competían con ellas en productos como Mivivienda, por ejemplo), lo que generará una mayor cantidad de oferta y una demanda estable. Tal escenario debería tener como consecuencia una competencia de tasas de interés que terminará beneficiando a los usuarios (asociados/clientes). En palabras del gerente central de créditos de la Caja Municipal de Ahorro y Crédito Cusco, la supervisión de las COOPAC propiciará que se conviertan en un competidor muy importante en el sistema microfinanciero (Diario Gestión - versión impresa, 08.02.18). En otras palabras, el éxito de la implementación de supervisión efectiva de las COOPAC conlleva a dar un paso importante para lograr la inclusión financiera mediante entidades financieras supervisadas eficientemente, respaldadas por la Superintendencia y facultadas para competir en el sistema financiero peruano captando socios en zonas de escaso alcance de las entidades tradicionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alberto García Müller, “El control público de las cooperativas de ahorro y crédito”, año 2007, en Asociación Internacional de Derecho Corporativo.

BERNARDO BARONA Z, “Microcrédito en Colombia”, año 2004, en Estudios Gerenciales de Colombia.

Banco de Pagos Internacionales, “Orientaciones sobre la aplicación de Principios Básicos para una supervisión Bancaria eficaz a la regulación y supervisión de las instituciones relevantes para la inclusión financiera”, Setiembre 2016.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 13 de agosto de 2009, Ley para regular las actividades de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo.

Congreso Constituyente Democrático del Perú, Constitución Política del Perú, año 1993

Congreso de la República, Decreto Legislativo N° 85, año 1981.

Congreso de la República, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, Ley N° 26702, año 1996.

Congreso de la República, Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 30225, año 2014.

Congreso de la República, 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, y otras normas concordantes, respecto de la regulación y supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito, Ley N° 30822, año 2018.

Cortes Generales Españolas, Ley 13/1989, de 26 de mayo, de Cooperativas de Crédito.

Diario Gestión (versión impresa), 08.02.18, pp. 22

El Comercio, 10 de enero de 2018, recuperado de <https://elcomercio.pe/economia/peru/sbs-busca-proteger-ahorros-1-7-millones-socios-coopac-noticia-487796>

Estatuto de la FENACREP, actualizado al 2014, aprobado por la Asamblea General Extraordinaria de la FENACREP.

Farro Chumbes, Daniel Alonso (2013), *“Diseño de un Modelo de Gestión del Conocimiento de las Cooperativas de Ahorro y Crédito de Lima Metropolitana”*. (Tesis inédita para obtener el título de Ingeniero Industrial). Escuela de Pregrado. Pontificia Universidad Católica del Perú.

FENACREP (Junio 2017), *“Boletín Trimestral de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú”*. Reporte Cooperativo.

FENACREP (Setiembre 2017), *“Boletín Trimestral de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú”*. Reporte Cooperativo.

FENACREP (Junio 2018), *“Boletín Trimestral de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú”*. Reporte Cooperativo.

FENACREP. Blog Fenacrep, recuperado de <https://www.fenacrep.org/blog/110-inclusion-financiera-el-reto-para-el-sistema-de-cooperativas-de-ahorro-y-credito-del-peru>

FENACREP (2017), *“Memoria Anual”*

Fernando Merino (1997), *“La protección al ahorro”*. Revista Themis, N° 35. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Gestión, octubre 2017, recuperado de <https://gestion.pe/economia/nivel-inclusion-financiera-peru-baja-pesar-optima-regulacion-221479>

González y Jiménez en CIRIEC-España, Cooperativas de crédito y banca ética ¿un camino por explorar? Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, año 2011, N° 72, pp. 263-300

La República, enero 2016, recuperado de <http://larepublica.pe/impres/politica/736192-poder-judicial-obliga-aceptar-cartas-fianza-vinculadas-orellana>

OSCE, agosto 2014, recuperado de <http://portal.osce.gob.pe/osce/content/osce-poder-judicial-revoca-medida-cautelar-que-permit%20C3%ADa-emitir-cartas-fianza-la-cooperativa>

Presidencia de la República de Colombia, Decreto Número 454 de 1998 (04 de agosto de 1998), se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones.

Presidencia de la República de Colombia, Decreto Número 2159 de 1999, se reglamenta el artículo 36 de la Ley 454 de 1998, sobre niveles de supervisión a que están sometidas las entidades bajo la inspección, control y vigilancia de la Superintendencia de Economía solidaria

RegFin. Asesoría + Regulación Financiera, Chile 2017, recuperado de <http://www.regfin.cl/servicios/desarrollo-y-regulacion-de-mercados/supervision-basada-en-riesgos>

Rosa Matilde Guerrero, Kurt Focke, Ana Cristina M. de Pereira, Supervisión con base en riesgos: precisión del marco conceptual, Banco Interamericano de Desarrollo, 2011.

RPP Noticias, marzo 2016, recuperado de <http://rpp.pe/economia/economia/fianzas-y-garantias-emitio-cartas-fianza-por-s-160-mllns-denuncian-noticia-942490>

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, Resolución SBS N° 540-99 - Reglamento de las Cooperativas de Ahorro y Crédito no autorizadas a operar con Recursos del Público, año 1999.

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, enero de 2018, recuperado de <http://www.sbs.gob.pe/inclusion-financiera/Inclusion-Financiera/Importancia>

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, Proyecto de Ley N° 1161/2016-SBS, año 2016.

Superintendencia de la Economía Solidaria (página web), Colombia, recuperado en 2017, <http://www.supersolidaria.gov.co/es/entidades-vigiladas/entidades-vigiladas-que-reportan-informacion-por-ano>

Superintendencia de Valores y Seguros – Chile, Vincent Lanzen, año 2004, Introducción a la Supervisión Basada en Riesgos, pp. 5

