

# Deusto Estudios Cooperativos

Revista del Instituto de Estudios Cooperativos  
de la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto

**N.º 20** (2022)

DOI: <https://doi.org/10.18543/dec202022>

---

## **La consolidación del sistema de cooperativas de ahorro y crédito en el Perú: derrotero del proceso de supervisión**

Oscar Basso Winffel

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.2574>

Recibido: 26 de septiembre de 2022 • Aceptado: 31 de octubre de 2022 • Publicado en línea: diciembre de 2022

### **Derechos de autor (©)**

La revista *Deusto Estudios Cooperativos* es una revista de acceso abierto lo que significa que es de libre acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de cada número. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada (número, año, páginas y DOI si procede) y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

### **Copyright (©)**

The *Deusto Journal of Cooperative Studies* is an Open Access journal which means that it is free for full and immediate access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

# La consolidación del sistema de cooperativas de ahorro y crédito en el Perú: derrotero del proceso de supervisión

Oscar Basso Winffel<sup>1</sup>

Economista. Superintendente Adjunto de Cooperativas  
de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP  
obasso@sbs.gob.pe

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.2574>

Recibido: 26 de septiembre de 2022  
Aceptado: 31 de octubre de 2022  
Publicado en línea: diciembre de 2022

---

**Sumario:** 1. Nuevo entorno legal y regulatorio.—2. Registro COOPAC.—3. Preocupación sobre el Sector COOPAC pre Ley COOPAC.—4. Diagnóstico del sector y estabilización del sistema.—5. Perspectivas del sector.—Bibliografía.

**Resumen:** En el 2018, después de más de 18 años y múltiples intentos de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) de modificar el marco legal que regía las cooperativas de ahorro y crédito no autorizadas a captar recursos del público (COOPAC), se aprobó la Ley 30822. Con su entrada en vigencia, en enero de 2019, la SBS asumió la supervisión del sector bajo un esquema modular, para lo cual se dictó la regulación correspondiente y se llevó adelante el proceso de registro de las COOPAC, especialmente de aquellas que venían operando antes de la nueva Ley. Durante estos primeros años, con el diagnóstico del sector, se ha apreciado que más allá de los temas de cumplimiento regulatorio y de gestión del riesgo, nos encontramos en una fase de sinceramiento. Esta fase, que hemos denominado de «estabilización» —con miras al inicio de la cobertura del Fondo de Seguro de Depósitos Cooperativo—, busca que las COOPAC transparenten su situación financiera, implementen estándares mínimos de gobierno y de gestión prudente del riesgo y fortalezcan su capital y reserva como medida para proteger el ahorro de sus miembros.

**Palabras clave:** Cooperativas de Ahorro y Crédito, Supervisión, Protección del ahorro, Inclusión financiera, Estabilidad financiera.

---

<sup>1</sup> Licenciado en Economía por la Universidad del Pacífico del Perú y Master en Administración y Dirección de Empresas por la Pontificia Universidad Comillas de Madrid, España. Actualmente es Superintendente Adjunto de Cooperativas en la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú, Miembro del Directorio de la Superintendencia del Mercado de Valores, profesor de la maestría en finanzas de la Pacifico Business School (Universidad del Pacífico) y expositor internacional en temas banca, riesgo y microfinanzas.

**Abstract:** In 2018, after more than 18 years and multiple attempts by the Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) to modify the legal framework that governed financial cooperatives that serve only its members (COOPAC), the Act 30822 was passed (Ley COOPAC). Upon its entry into force, on January 2019, the SBS assumed the supervision of this sector, under a modular scheme. Consequently, the corresponding regulatory framework was issued and the registration process began, especially for those COOPAC that were already operating before the aforementioned Law. During these years of oversight, evidence reveal that the sector, beyond the issues of regulatory compliance and comprehensive risk management, is in a phase of transparency and disclosure. This phase, that we have called «stabilization stage» —looking forward to FSDC coverage—, has as objectives that COOPAC achieve integrity of financial statements, implement minimum standards of corporate governance and financial management, and strength their capital and cooperative reserve as an essential requirement to safeguard the savings of the members.

**Keywords:** Financial cooperatives, supervision, Savings protection, Financial inclusión, Financial stability.

---

La supervisión efectiva de las cooperativas de ahorro y crédito no autorizadas a captar recursos del público (COOPAC) en el Perú comenzó apenas en enero del 2019, luego de una larga discusión y frustración que duró más de 18 años. El primer proyecto de ley de supervisión presentado por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) ante el Congreso de la República databa del año 2002; y, desde ese proyecto inicial —que no fue considerado—, se presentaron hasta cinco proyectos, que fueron sistemáticamente bloqueados por los Congresos que se sucedieron desde esa fecha.

	MÉXICO	CHILE	BRASIL	COLOMBIA	URUGUAY	ECUADOR	CANADA
<b>Supervisión estatal</b>							
<b>Supervisor</b>	Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) o Fondo de Protección (FP) ✓	Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) o Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (MEFT) ✓	Banco Central y complementariamente por las Centrales de Cooperativas ✓	Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) o Superintendencia de la Economía Solidaria (SES) ✓	Banco Central a las CAC de intermediación financiera (reciben depósitos de sus socios), las otras no son supervisadas ✓	Superintendencia de Economía Popular y Solidaria ✓	Inspector de Instituciones Financieras. En el caso de Quebec delega en la Confederación ✓
<b>Niveles de supervisión</b>							
<b>Variable de niveles</b>	Activos ✓	Patrimonio ✓		Captación del público ✓	Capital ✓	Activos ✓	
<b>Regla de niveles de supervisión</b>	Nivel de operación básico (Activos < 2.5M UDIS), remite información a FP (aprox. US\$700mil).  Niveles de operación I a IV (Activos > 2.5M UDIS), supervisadas por CNBV.	Supervisadas por SBIF: patrimonio ≥ 400.000 UF (Aprox. US\$16 millones).  Supervisadas por MEFT: patrimonio < a 400.000 UF.		Cooperativas financieras (captan depósitos del público) supervisadas por la SFC. Otras supervisadas por SES.	- CAC de habilitación total: realizan las mismas operaciones que los bancos (130 millones UI, aprox. US\$ 16 millones), y - CAC habilitación restringida - minoristas: operan con algunas restricciones (65 millones UI, aprox. US\$ 8 millones).	- Segmento 1 – Mayor a 80M USD - Segmento 2 – Mayor a 20 a 80M. - Segmento 3 – Mayor a 5 a 20M. - Segmento 4 – Mayor a 1 a 5M. - Segmento 5 – Hasta 1M.	

Fuente: SBS, 2019.

En el año 2016 se inició la tarea de buscar la aprobación de la nueva ley, la primera ley que normaría, específicamente y de manera integral, las COOPAC. Para ello, se consideraron dos elementos estratégicos: contar con la colaboración del gremio, que se encontraba fungiendo como supervisor a dicha fecha<sup>2</sup>, pero que también se había opuesto fuertemente a una supervisión por parte de la SBS; y de

<sup>2</sup> El numeral 3 de la Décimo Cuarta Disposición Final y Complementaria de la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, Ley 26702, a dicha fecha establecía: «La supervisión de las cooperativas a que se refiere el apartado 2 está a cargo de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito o de otras federaciones de segundo nivel reconocidas por la Superintendencia, y a las que se afilien voluntariamente» (subrayado nuestro).

Congresistas de la República que conocían del tema y su importancia, y que podrían colaborar en la difusión y concientización, tanto en el interior del Congreso, como en los medios de comunicación, sobre la necesidad de que un segmento que recibía depósitos —ahorro— de sus socios, sea protegido a través de una supervisión efectiva por el órgano de supervisión del Estado, creado 90 años atrás y al que la Constitución le otorga justamente competencia expresa para tal efecto.

En junio de 2018, después de más de dos años de que la SBS presentase su último proyecto de ley, que se unió al presentado por el Congreso, en sesión de fecha 13 de junio del 2018, el Pleno del Congreso de la República aprobó por unanimidad el dictamen recaído en los Proyectos de Ley N.º 350/2016-CR y 1161/2016-SBS, que otorgaría finalmente a la SBS el mandato de supervisar las COOPAC. El 19 de julio de ese mismo año, el Presidente de la República promulgó finalmente la Ley N.º 30822, conocida como Ley COOPAC, con el objeto de formalizar y fortalecer al sistema COOPAC en beneficio y protección de los socios y el ahorro cooperativo.

## 1. Nuevo entorno legal y regulatorio

La Ley COOPAC, cuya entrada en vigencia se produjo el 1 de enero de 2019, estableció:

- (i) La creación del Registro Nacional de COOPAC, registro obligatorio para las COOPAC y Centrales de COOPAC, que buscaba identificar el universo de COOPAC en el Perú y poder realizar el debido seguimiento de las mismas.
- (ii) La atribución de la SBS de supervisar a las COOPAC bajo un esquema modular de tres niveles en función al monto de activos<sup>3</sup>,

---

<sup>3</sup> El esquema modular establecido en la Ley COOPAC consta de tres niveles, en función a su monto de total de activos:

- 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 UIT, y hasta 65,000 UIT.
- Nivel 3: COOPAC cuyo monto total de activos sea mayor a 65,000 UIT.

Sobre este punto, dada la amplitud de nivel modelar 2, para efectos de mantener criterios de gradualidad y proporcionalidad que exige la propia Ley COOPAC, las normas de regulación emitidas por la SBS, en algunos casos, han considerado a las COOPAC cuyo monto total de activos sea mayor a 600 UIT y hasta 32,200 UIT como pertenecientes al sub modulo 2A y a las COOPAC cuyo monto total de activos sea mayor a 32,200 UIT y

- a fin de establecer una supervisión prudencial para las COOPAC de mayor tamaño y de cumplimiento para las más pequeñas.
- (iii) La creación de la Superintendencia Adjunta de Cooperativas (SACCOOP), como unidad orgánica y funcional de la SBS a cargo de la supervisión y disolución de las COOPAC, con potestad sancionadora para actuar ante la comisión de una infracción por las COOPAC.
  - (iv) La creación del Fondo de Seguro de Depósitos Cooperativo (FSDC), exclusivo para el sistema COOPAC, del cual deben ser, obligatoriamente, miembros todas entidades que lo conforman<sup>4</sup>.
  - (v) La exclusividad de las COOPAC para la captación del ahorro de sus socios, lo que implicaba que otras tipologías de cooperativas (como las cooperativas de servicios múltiples o agrarias) deberían convertirse en COOPAC si querían mantener y seguir captando ahorros, o proceder a la devolución de los mismos a sus socios.

Si bien la supervisión efectiva comenzaba el 1 de enero del 2019, desde la promulgación de la Ley COOPAC había importantes y urgentes labores que realizar, para la cual se tenían apenas seis meses: emitir el marco normativo básico que desarrolle la Ley y permita una supervisión efectiva; crear y dotar de los recursos humanos, administrativos y tecnológicos adecuados a la SACCOOP; y generar el entorno adecuado para realizar el proceso de registro.

Este último punto era muy importante, dado que, paradójicamente, hasta ese momento no se sabía cuántas COOPAC existían en el Perú. Las COOPAC, a dicha fecha, podían ser creadas en cualquier parte del territorio nacional, inscribiéndose en el Registro Público y accediendo a una licencia municipal. Para corregir esta situación, la Ley COOPAC establecía que las COOPAC que ya venían operando antes de la entrada en vigencia de la Ley tenían tres meses para solicitar su inscripción en el registro a cargo de la SBS. Vencido ese plazo, las COOPAC que no lo hicieran caían en informalidad y debían ser clausuradas. Con este registro, por tanto, se iniciaba el fin de la informalidad que se sabía, había generado en el pasado la posibilidad de aprovecharse del modelo

---

hasta 65,000 UIT como pertenecientes al sub módulo 2B; permitiendo aplicar medidas que resulten proporcionales al tamaño de las COOPAC que integran el nivel 2.

<sup>4</sup> Tal como lo establece el principio número 7 de los Principios Básicos de Sistemas de Seguro de Depósitos Eficaces, emitidos por la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos (IADI por sus siglas en inglés) y el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS por sus siglas en inglés), a fin de evitar un problema de selección adversa.

cooperativo para realizar actividades ilícitas como el fraude o el lavado de activos<sup>5</sup>.

Respecto de la normativa, esta se emitió siguiendo tres criterios principales:

- (i) El respeto de los principios que rigen el sistema cooperativo<sup>6</sup> y la naturaleza de las entidades que lo conforman;
- (ii) La aplicación de reglas de proporcionalidad, bajo la premisa de que el sistema COOPAC está compuesto por entidades de distinto tamaño y nivel de riesgo; y,
- (iii) El diseño de un esquema de gradualidad que permita a las COOPAC ir adecuándose al nuevo marco normativo. Esto último fue especialmente importante, sobre todo luego de que hacia inicios del 2020 se tenga que afrontar el periodo de Pandemia por el brote del virus COVID 19, que aún hoy no se ha normalizado del todo.

Dentro de las principales normas que se emitieron destacan:

- El Reglamento del Registro Nacional de COOPAC y de Centrales (Registro COOPAC), que estableció el procedimiento y requisitos de inscripción ante la SBS.
- El Reglamento en materia de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo (LAFT), que establece los elementos que conforman el sistema de prevención LAFT, los cuales, junto con las reglas de idoneidad que se mencionarán más adelante, son la base del aseguramiento de la integridad financiera del sector.
- El Reglamento General de COOPAC, que establece las principales normas de gobierno (constitución e inscripción de COOPAC, aprobación y modificación de estatutos, gobierno corporativo e idoneidad), prudenciales (capital mínimo y aportes, reserva cooperativa, patrimonio efectivo, requerimientos patrimoniales, límite global: ratio Basilea y límites operativos y de concentración, y requerimientos de liquidez); y de gestión de créditos y garantías (lineamientos para la evaluación y clasificación del deudor, así como para la constitución de provisiones).

---

<sup>5</sup> Si bien no se tenía certeza del número de cooperativas, se sabía que se trataba de un número importante; ya que la suma de distintos registros estatales (tales como el que mantenía el Ministerio de la Producción, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, la SUNAT) llegaban a mostrar más de 900 entidades a lo largo del territorio nacional, información que sin embargo no era certera al existir duplicidades, entidades que habían dejado de operar, entre otros supuestos.

<sup>6</sup> Los siete principios cooperativos que datan del 1800, pero que fueron adoptados por la Alianza Cooperativa Internacional en 1996.

- Resolución que aprueba los Manuales de Contabilidad para cada uno de los niveles de COOPAC. La existencia de manuales distintos para cada nivel de COOPAC buscó simplificar la labor de registro contable, así como la reportería de información financiera de las COOPAC, de modo que los manuales de cada nivel se centren solo en los requerimientos de información que corresponde al nivel, considerando las operaciones que le son permitidas por el marco legal.
- Reglamento del FSDC, que estableció la creación y conformación del Fondo y respecto del cual, gracias a la colaboración técnica alemana<sup>7</sup>, se determinó un monto máximo de cobertura de depósitos (S/.5,000 para las pequeñas y S/.10,000 para las grandes), así como la metodología del cálculo de las primas a aportar al FSDC (0.25% para las pequeñas y 0.35% para las grandes, de sus depósitos totales); reconociéndose sin embargo que dichas condiciones técnicas podrían cambiar con el tiempo, especialmente, a fin de que las primas se encuentren diferenciadas por riesgo.

## 2. Registro COOPAC

Respecto del Registro COOPAC, la primera acción necesaria era facilitar la inscripción de las COOPAC existentes a la fecha de entrada en vigencia de la Ley COOPAC. Como se ha mencionado, el objetivo principal en ese momento era conocer el universo de COOPAC que operaban en el Perú —dato que se desconocía— y, por tanto, identificar los sujetos que serían materia de supervisión de cumplimiento o prudencial, aplicable a las COOPAC de nivel 1, y de nivel 2 y 3, respectivamente. Para ello se creó el aplicativo denominado «Sistema de Registro COOPAC» que permitió (y permite a la fecha, para el caso de creación de nuevas COOPAC) llevar adelante un proceso de registro enteramente virtual, simple y automati-

---

<sup>7</sup> A menos de un mes de la emisión de la Ley COOPAC, la Superintendencia y la Deutscher Genossenschafts —und Raiffeisenverband E.V. (Confederación Alemana de Cooperativas— DGRV) suscribieron un Convenio Marco de Cooperación para la Ejecución del Programa de Fortalecimiento de la Regulación y Supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú, al amparo del cual la DGRV desarrolló una consultoría sobre el diseño, características y calibración de la cobertura, prima y demás aspectos relacionados, que deberían aplicar al FSDC con la finalidad de que dicho Fondo responda a los estándares internacionales que rigen los sistemas de proyección de seguros de depósitos, así como considere en su análisis a viabilidad y sostenibilidad del FSDC en el marco de las características del sistema COOPAC en el Perú.

zado, de fácil acceso a nivel nacional, al cual todas las COOPAC podían acceder desde la página institucional de la SBS.

Así, se desarrolló e implementó un aplicativo web, accesible desde cualquier terminal fijo o móvil con acceso a Internet, las 24 horas del día, los siete días de la semana. Adicionalmente, se logró que este se interconecte con bases de datos de otras entidades del Estado, tales como Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) o Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), de modo que alguna información pueda ser completada y validada de forma automática.

Como se ha señalado, la Ley COOPAC estableció que todas las COOPAC constituidas antes de la entrada en vigencia de la Ley tendrían un periodo de tres meses para solicitar su registro. Concluido dicho periodo, el 1ro de abril del 2019, se recibieron 413 solicitudes de COOPAC; sin embargo, al cierre del 2019, se tuvo un total de 434 COOPAC registradas, quedando en proceso de registro 43 COOPAC más. Sobre la base de lo señalado, durante el 2019 se crearon 74 COOPAC, lo que hizo estimar que el incremento anual de COOPAC podría llegar a 50. La Pandemia que comenzó en marzo del 2020 cambió las estimaciones, como se muestra en el cuadro siguiente.

NIVEL	2019	2020	2021
NIVEL 1	261	267	262
NIVEL 2 A	150	146	143
NIVEL 2 B	12	13	12
NIVEL 3 (*)	11	11	11
Total	434	437	428

Sobre el proceso inicial de registro, es importante destacar que el mismo se basó en declaración jurada, a fin de incentivar que todas las COOPAC puedan presentar su solicitud en el plazo. Se previó incluso que en caso alguno de los directivos o gerentes se encontrara incurso en algún impedimento, se precise de qué persona y de qué impedimento se trata, con el compromiso de superar dicha situación en un plazo máximo de 180 días; sin que ello impida por tanto la inscripción de la entidad. Esto implicaba sin duda el reconocimiento de que este registro sería el punto de partida de la supervisión de la solvencia e integridad de las COOPAC.

Entender esto es importante. El proceso de registro, basado en declaración jurada, buscó que toda COOPAC que se encontrara operando pu-

diera solicitar su inscripción sin mayor dificultad, dado que el no hacerlo en el plazo establecido supondría la clausura de la entidad, como entidad informal. Era importante que la SBS mostrara desde esta etapa inicial, el interés de dar al sector las facilidades para su ingreso gradual a la supervisión efectiva, a sabiendas que dicho registro sería permitido aun cuando la entidad tuviera temas importantes que mejorar tanto de solvencia como de idoneidad y gobierno. Estos problemas, se verían y trabajarían en la supervisión, tal como ha sucedido y relataremos líneas adelante.

Ahora, dado que el stock de COOPAC que existían al inicio de la entrada en vigencia de la Ley COOPAC ya se encontrarían registradas, en setiembre del 2020<sup>8</sup>, se modificó el procedimiento de inscripción en el Registro COOPAC, con la finalidad de que, al momento de otorgárseles el registro correspondiente, las COOPAC o Centrales se encuentren en la capacidad de cumplir con las exigencias mínimas de supervisión y los directivos cumplan con los criterios de idoneidad que les resultan aplicables, entre otros, que cuenten conozcan sus responsabilidades como gestores de una COOPAC o Central.

Lo que busca esta modificación es evidente, fortalecer el sistema COOPAC permitiendo que se creen y actúen como tales únicamente aquellas entidades que demuestren que cuentan con las capacidades para ello, tomando en especial consideración las operaciones que la nueva Ley, la Ley COOPAC, les permite realizar según su nivel modular. Son estas operaciones y especialmente, la captación de depósitos, las que motivan que la regulación vigente busque asegurar que las COOPAC que se crean bajo este nuevo marco regulatorio, cuenten con las estructuras de gobierno y tecnológicas necesarias, así como que se encuentren gestionadas por personas íntegras y capaces desde el punto de vista técnico, que permitan a la COOPAC cumplir con el importante servicio que están llamadas a dar a sus socios.

### 3. Preocupación sobre el Sector COOPAC pre Ley COOPAC

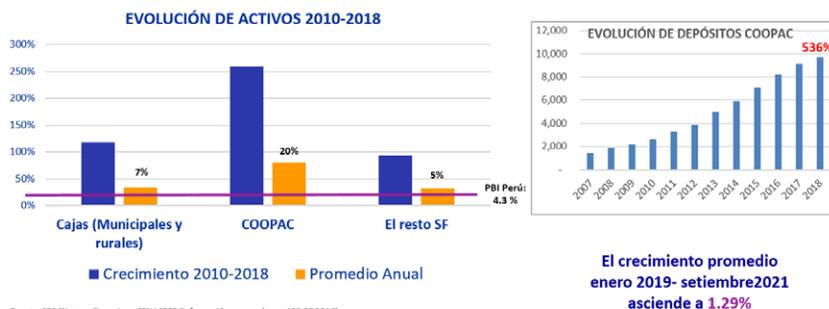
Antes de la entrada en vigencia de la Ley COOPAC, uno los principales aspectos que generaba preocupación y que motivó que la SBS continúe sus esfuerzos por obtener la competencia para supervisar al

---

<sup>8</sup> Los ajustes procedimiento de registro a los que hacemos referencia fueron aprobado mediante Resolución SBS N.º 2157-2020, de fecha 8 de setiembre de 2020, que modificó el Reglamento de Registro Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito No Autorizadas a Captar Recursos del Público y de las Centrales, aprobado por la Resolución SBS N.º 4977-2018.

sistema COOPAC a pesar de su magnitud y complejidad, fue el vertiginoso crecimiento que habían experimentado las COOPAC en los años previos a la entrada en vigencia de la Ley.

Los datos que registraba Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú (FENACREP), que tenía solo información de las 138 COOPAC que le reportaban, daban cuenta de ello<sup>9</sup>. Esta información mostraba un crecimiento de depósitos, en los ocho años previos, que superaba el 500%, como se puede apreciar en el siguiente gráfico. Este crecimiento fue muy superior al crecimiento promedio del propio país, hecho que de alguna manera podría justificarse en parte por la baja penetración de la oferta financiera en el Perú que giraba alrededor del 45%<sup>10</sup>; sin embargo, dicho crecimiento también era muy superior al de otras entidades financieras, en el mismo periodo.



Fuente: SBS (Sistema Financiero, FENACREP (Información reportada por 138 COOPAC)  
Elaboración: SBS

Si bien el crecimiento de una institución financiera podría ser considerado como un signo de fortaleza, en la práctica, como se constató luego, en el inicio del proceso de supervisión, el crecimiento abrupto de los depósitos que experimentó el sistema COOPAC previo a su supervisión efectiva, tuvo como contrapartida la generación de un exceso de liquidez que debía ser rentabilizado. Se debía obtener por dicha liquidez una rentabilidad que permitiera cubrir la tasa de interés pasiva que las COOPAC han ofrecido por los recursos, los mayores gastos operativos y una remuneración adicional que produzca rendimiento por la ac-

<sup>9</sup> Si bien no se conocía en ese momento que el universo llegaría a 434 COOPAC, la información era relevante dado que la mayoría de COOPAC «grandes» reportaba a FENACREP.

<sup>10</sup> Medido como el porcentaje de la población activa que poseía, al menos, una cuenta de ahorros.

ción realizada. Esta acción produce entonces una presión financiera y una operativa. Financiera porque debe incrementarse la cartera de créditos ya sea con créditos a nuevos socios o con mayores montos a los mismos, aumentando el riesgo crediticio; y, operativa, porque manejar nuevos volúmenes de operaciones activas y pasivas requiere de procedimientos más sofisticados, mejor infraestructura física y tecnológica y mayor personal debidamente calificado. Por tanto, un crecimiento «inorgánico» es decir solo de depósitos y colocaciones, conlleva mayores riesgos. Estos riesgos, y la necesidad de devolver los depósitos a simple solicitud y con la remuneración pactada pueden desestabilizar a la COOPAC, de hecho, pueden generar en extremo, su insolvencia.



Todo el crecimiento antes descrito se dio en un contexto en el que no había una supervisión efectiva, con las consecuencias que ello conlleva. Esto se debe a que la supervisión no era realizada por un órgano del Estado con poder sancionador, de manera obligatoria para todas aquellas que captan ahorros, y sin un marco regulatorio acorde con los riesgos que el sector enfrenta y con mecanismos de protección del ahorro, tal como lo establece la Constitución del Perú.

Es importante mencionar lo anterior porque hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley COOPAC, la supervisión ejercida por el gremio, a través de la FENACREP, era «voluntaria»; es decir, dependía de la institución decidir si se sometía o no a ella. Esto implicó que no se supiera cuántas COOPAC operaban en el Perú y ni en qué zonas geográficas, es decir, si tenían alcance regional o nacional; una

ausencia de continuidad supervisora, ya que las COOPAC podrían someterse a la supervisión por un tiempo y luego retirarse, generando un claro caso de lo que se conoce como «arbitraje regulatorio»; y la potestad de la entidad de entregar solo la información que consideraba «pertinente» (se sabe que varias COOPAC, por ejemplo, no entregaban al supervisor detalles sobre la cartera crediticia, en teoría, principal activo de una COOPAC, no pudiéndose conocer el valor de la misma), por lo que no se sabía el grado real de solvencia de la entidad «supervisada».

Sobre este punto, podemos también reconocer las dificultades o inconsistencias adicionales que puede traer el hecho de que el supervisor sea una organización gremial. Al respecto, discutiendo los motivos por los que una supervisión delegada podría no funcionar, Cuevas y Fisher mencionan la falta de independencia que puede existir cuando el encargado de la regulación y supervisión está controlado por personas que representan aquellos que van a ser supervisados; lo cual —advierten— convierte este mecanismo de supervisión en uno poco confiable. Los autores enfatizan que el riesgo es particularmente serio en aquellos sistemas en que existe una gobernanza débil (como es la gobernanza que hemos encontrado en el sector) y en el que los gestores tengan poder discrecional que les permite operar sin tener presente el interés de los socios, así como aquellos casos en que el supervisor tiene un rol de promoción y fomento. Efectivamente, coincidimos en que estas actividades de promoción y fomento resultan inconsistentes con la de supervisión, dándose una contradicción fundamental de promover el crecimiento y rápida expansión del sector, y a la misma vez asegurar que ese crecimiento se logre bajo estándares estrictos de solvencia y prudencial<sup>11</sup>.

Adicionalmente, antes de la entrada de la Ley COOPAC, las cooperativas que voluntariamente se sometían a la supervisión no podían ser sancionadas por las infracciones que cometieran respecto de la regulación vigente. Esto se debió a que al no ser la FENACREP una entidad del Estado, esta —como gremio— no tenía potestad sancionadora administrativa. Esta situación generaba que quede a discreción de la entidad supervisada corregir o no dicha situación. Por tanto, se trataba de una entidad de supervisión que no contaba con una de las herramientas más importantes para ejercer una supervisión efectiva.

---

<sup>11</sup> Cuevas, Carlos E. y Klaus P. Fisher, *Cooperatives Financial Institutions, Issue in Governance Regulation and Supervision*, World Bank Working Paper N.º 82, Washington DC, 2006, p. 44.



Por último, tampoco existía un esquema legal de protección del ahorro<sup>12</sup>, lo que constituye uno de los institutos clásicos de la red de seguridad financiera que permite que la captación y colocación del ahorro, es decir, la intermediación financiera, se de en un contexto seguro de corridas y contagio, con el riesgo que ello conlleva.

#### 4. Diagnóstico del sector y estabilización del sistema

El inicio de la supervisión ha significado un esfuerzo grande para la SBS y para el sector. Ambos, supervisor y supervisado, han tenido que enfrentar y adaptarse a un nuevo entorno.

Como consecuencia de la supervisión ejercida desde la entrada en vigencia de la Ley COOPAC, desde el lado del supervisor, la SBS pudo confirmar como se ha mencionado, que el fuerte crecimiento de los depósitos se produjo en base a altas tasas de interés de retribución, las mismas que generaron el incentivo (y la necesidad) de realizar inversiones ajenas al sector (principalmente inmobiliarias), y préstamos a sectores no tradicionales, con alto perfil de riesgo.

<sup>12</sup> Se sabe que FENACREP había creado un fondo de protección al ahorro del que participaban alrededor de 20 COOPAC, dentro de las cuales se encontraban algunas de las COOPAC más grandes. Dicho Fondo, de membresía voluntaria y sin respaldo legal; fue diseñado sin embargo sin cumplir con los Principios Básicos de Sistemas de Seguro de Depósitos Eficaces; lo cual supondría, por citar un ejemplo, que no tuviera la capacidad suficiente para hacer frente a una eventual caída de alguno de sus miembros.

Como tema central e inicial, se evidenció que un número material de COOPAC arrastraba debilidades en torno a la calidad de información financiera que emitían. Principalmente, se ha observado la falta de conocimiento o revelación oportuna de la calidad de activos (lo que ha hecho que las COOPAC tomen riesgos sin medir sus impactos y sus posibilidades reales para absorber pérdidas); la subestimación de la morosidad; una sobrevaloración del capital y patrimonio a través de artificios contables; financiamientos de capital a través de préstamos o revaluaciones de activos infundadas; debilitamiento de la solvencia; incumplimientos de límites prudenciales; concentración excesiva en activos de alto riesgo, incluso no afines a su objeto social; y sistemas operativos y contables básicos y susceptibles de manipulación.

En específico, con relación a la mitigación de riesgos, el crecimiento de la cartera no estuvo acompañado de un fortalecimiento de solvencia ni de la constitución de provisiones por riesgo de crédito correspondientes, para amortiguar eventuales compromisos de la capacidad de pago de los socios deudores o de retorno de los recursos canalizados hacia el desarrollo de proyectos.

A nivel de modelo de desarrollo, primó la expansión física y el crecimiento desordenado de las carteras frente a la toma y gestión prudente de riesgos, la modernización tecnológica o la eficiencia operativa.

Este crecimiento, por tanto, no estuvo acompañado de un incremento equivalente en la calidad de recursos humanos, procesos y procedimientos operativos y de gestión de riesgos, control interno y sistematización operativa y contable. Esto, de alguna manera, da sustento empírico a una de las afirmaciones realizada por Cuevas y Fischer (2006), quienes manifiestan que un aumento del crecimiento del tamaño de operaciones aun cuando puede generar valor en términos de maximizar la rentabilidad, crea, en la práctica, incentivos perversos en los gestores de las cooperativas financieras. Con ello, el crecimiento en el tamaño de las cooperativas financieras, suele traer el debilitamiento de gobierno al punto de su insolvencia; precisando que el gobierno corporativo es particularmente afectado con los intentos de diversificar las fuentes de fondeo para sostener el crecimiento rápido, donde el *tradeoff* entre el beneficio y efecto perjudicial del crecimiento, domina el efecto perjudicial<sup>13</sup>.

Respecto del gobierno cooperativo, se ha identificado casos en los que se han evidenciado malas prácticas de gobernabilidad, principalmente el

---

<sup>13</sup> Cuevas, Carlos E. y Klaus P. Fisher, *Cooperatives Financial Institutions, Issue in Governance Regulation and Supervision*, World Bank Working Paper N.º 82, Washington DC, 2006, p. 9.

abuso de las funciones que corresponde a cada órgano de gobierno y la búsqueda del beneficio personal por encima de la satisfacción de las necesidades de los socios miembros de las COOPAC, existiendo muchos casos en los que directivos y gerentes se aferraron a sus cargos, asumiendo progresivamente espacios de poder que les permitió adoptar decisiones cuyo sustento no fue necesariamente el beneficio de la COOPAC y sus socios. Esto, en parte, se debe a que si bien la gestión por los socios, miembros de la cooperativa, elimina los problemas de agencia relacionados a principal-agente (accionista-directivo, en el caso de las sociedades, y socio-directivo en el caso de las cooperativas); los socios pueden no compartir los mismos objetivos e intereses y se puede dar una segregación entre aquellos miembros que conducen la cooperativa de aquellos que no. Cuando las decisiones están tomadas por un grupo de personas elegidas por un grupo de miembros, los clásicos problemas de gobierno —aunque de distinta naturaleza— se mantienen<sup>14</sup>. Esto se encuentra relacionado también, entre otros, a la noción de «preferencia del gasto». La hipótesis es que cuando la competitividad del mercado cae, la rentabilidad sube; y cuando los directivos son sujetos a un control débil, esas rentas no van a los socios sino a la administración, a través del incremento de gastos innecesarios<sup>15</sup>.

A estos casos de abuso, se suman también aquellos en que se tiene un desconocimiento del modelo cooperativo y sus principios, las buenas prácticas y la normativa aplicable, por parte de los directivos, gerentes y principales funcionarios. Lo antes señalado se agrava con la deficiente formación de los miembros principales de los órganos directivos en temas propios de la gestión financiera, tales como el manejo de los recursos de los socios, tanto de ahorros como de aportes; la escasa administración de los riesgos financieros y operacionales; y el escaso control interno.

Sobre esto, el marco normativo actual ha establecido criterios de idoneidad moral y técnica aplicables a los directivos, gerentes y principales funcionarios de las COOPAC, respectivamente. El objetivo de la regulación y consecuente supervisión de este aspecto, es que las COOPAC cuenten con directivos y colaboradores idóneos, y que estos no se encuentren incurso en los impedimentos señalados en la regulación vigente.

La idoneidad moral, conocida también como solvencia moral, implica que quienes tengan a cargo la dirección y gestión de la COOPAC,

---

<sup>14</sup> Banco Central do Brasil, *Guidelines for Good Practices of Financial Cooperative Governance*, Brasília, 2008, p. 12.

<sup>15</sup> Cuevas, Carlos E. y Klaus P. Fisher, *Cooperatives Financial Institutions, Issue in Governance Regulation and Supervision*, World Bank Working Paper N.º 82, Washington DC, 2006, p. 8.

cuenten con las cualidades necesarias para actuar de manera íntegra al ejercer su cargo en la entidad, lo cual se refleja en la conducta y trayectoria personal, profesional y/o comercial de la persona designada. Este requisito de idoneidad moral es, por tanto, transversal a todo el sistema COOPAC, sin importar el tamaño o complejidad de la entidad; y va más allá del hecho de no estar incurso en los impedimentos previstos en la normativa vigente, los cuales más bien recogen aquellos casos en que dicha idoneidad claramente no está presente o puede verse afectada por incompatibilidad de las condiciones de la persona y la función que está llamada a cumplir.

A diferencia de ello, la idoneidad técnica implica que las personas nombradas como directivos, gerentes y/o principales funcionarios, cuenten con los conocimientos y experiencia que las califiquen para desempeñar el cargo adecuadamente, los cuales por tanto, sí pueden ser diferentes según el tamaño o complejidad de las entidades. En consecuencia, la regulación vigente ha previsto requisitos distintos según el esquema modular establecido en el numeral 2 de la Vigésimo Cuarta Disposición Final y Complementaria de la Ley General<sup>16</sup>. Así, por citar un ejemplo, la regulación ha previsto, que en las COOPAC de nivel 1 y en las COOPAC de nivel 2 con activos totales iguales o menores a 32,200 UIT, sea al Consejo de Administración el que establezca al interior de la COOPAC los requisitos de idoneidad técnica que deben cumplir los gerentes y principales funcionarios. Esto implica el reconocimiento regulatorio, por un lado, de la existencia de COOPAC con una operatividad sencilla y reducida de captación y colocación; así como, por otro, la dificultad real que puede experimentar la COOPAC, según su localidad o recursos, entre otros aspectos, de obtener personal con mayores certificaciones.

En la labor de supervisión de idoneidad, en estos primeros años de supervisión, se identificó funcionarios que se encuentran incurso en los impedimentos establecidos en la normativa actual<sup>17</sup>; sobre los cuales la SBS requirió tomar las medidas correctivas correspondientes de manera inmediata. Los impedimentos que se ha apreciado con mayor frecuencia son los referidos a mantener documentos protestados; ejer-

---

<sup>16</sup> Sub capítulo V del Capítulo III que regula el Gobierno Corporativo en las COOPAC, del Reglamento General de Cooperativas de Ahorro y Crédito No Autorizadas a Captar Recursos del Público aprobado por Resolución SBS N.º 480-2019, y sus modificatorias.

<sup>17</sup> Los impedimentos aplicables se encuentran recogidos en el artículo 5 del Reglamento de Registro Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito No Autorizadas a Captar Recursos del Público y de las Centrales, aprobado por la Resolución SBS N.º 4977-2018 y su modificatoria.

cer cargos de directivos o principales funcionarios de forma simultánea en dos o más COOPAC; y, con la preocupación que esto genera, el haber sido sentenciados por delitos contra el patrimonio y otros delitos dolosos.

Relacionado con la idoneidad moral, parte central de la integridad financiera, se ha notado que, aprovechando la escasa o nula supervisión, algunos directivos, gerentes, principales funcionarios o terceros vinculados, utilizaron ciertas COOPAC para la comisión de delitos en aprovechamiento propio y en perjuicio del ahorro de los socios cooperativos; dañando el sistema COOPAC y manchando la marca cooperativa que todos, supervisor y supervisados, estamos llamados a proteger.

Con respecto a la gestión financiera, a través de la supervisión ejercida por la SBS, se han evidenciado una serie de retos y falencias de corte estructural, prácticamente transversales al todo el sector. Destacan el crecimiento inorgánico al que ya nos hemos referido líneas arriba, así como debilidades materiales a nivel de modelo de desarrollo. Por ejemplo, los excesos de liquidez y los costos de financiamiento elevados que han llevado a las COOPAC a invertir en activos de riesgo medio alto y a concentrar sus portafolios, principalmente, en el sector de construcción urbana con resultados mixtos en términos de rentabilidad y riesgo, así como la priorización de la colocación no minorista a empresas y la inversión directa en proyectos inmobiliarios (incluso excediendo los límites regulatorios establecidos) en desmedro de las colocaciones a los socios personas naturales; la deficiente evaluación, seguimiento y mitigación de los riesgos financieros, operativos y/o sectoriales de las operaciones crediticias, y dimensionamiento deficiente (en algunos casos, omisión) de la rentabilidad relativa de los emprendimientos y la capacidad de afrontar crecientes costos operativos y gastos administrativos. A esto, se suma una notoria deficiencia en la recuperación de la cartera, que ha llevado a que el modelo de ciertas COOPAC se centre únicamente en la captación del ahorro, acercando estas entidades a lo que se conoce como «pirámides financieras».

A estos problemas de fondo, se suman problemas de inadecuado registro contable de operaciones, lo que ha implicado que se haya identificado situaciones de déficit de provisiones; que, en consecuencia, han significado que las entidades hayan reportado niveles de solvencia menores a los que corresponde. Estas situaciones, en algunos casos, han tenido origen en errores cuya subsanación ha sido exigida a las entidades (por ejemplo, devolviendo los estados financieros presentados para la realización de los ajustes patrimoniales que corresponden); y en otros, han sido más bien originados en prácticas sistemáticas e irregulares de larga data (anterior a la Ley COPAC), cuya intención

ha sido esconder la real situación de la COOPAC no solo al supervisor, sino a los propios socios cooperativos.

La problemática descrita, en algunos casos, ha sido consecuencia también del hecho de que un número material de entidades no cuentan con sistemas de información básicos para el registro de sus operaciones, por lo que el manejo de la contabilidad de la entidad es manual o descansa en el servicio de terceros; así como el que, en algunas que sí cuentan con sistemas básicos, estos sin embargo sean vulnerables y susceptibles de fácil manipulación.

Un caso especial, es el caso de las COOPAC, principalmente de nivel 1, que a pesar de los plazos amplios y prórrogas para la remisión de información financiera, no han cumplido con la remisión de la información requerida, y que como consecuencia de ello, han caído en causal de inactividad<sup>18</sup>.

Lo antes descrito ha significado que los primeros años de supervisión efectiva se hayan caracterizado por un proceso activo de estabilización, adecuación, consolidación de aquellas COOPAC viables y salida del mercado de aquellas que no lo son y han caído en insolvencia (en algunos casos debido a presuntos malos manejos que han sido denunciados por la SBS al Ministerio Público). Sobre este último punto, corresponde también mencionar la dificultad material que enfrentan las COOPAC para recapitalizarse cuando estas se encuentran en crisis, ya que descansan en la base de socios de la COOPAC, al resultar ajena la posibilidad de contar con un nuevo socio «inversionista», dado el principio de democracia que dispone un único voto, sin distinguir la magnitud del aporte del socio<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Desarrollado en el artículo 8 del Reglamento de Registro Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito No Autorizadas a Captar Recursos del Público y de las Centrales, aprobado por la Resolución SBS N.º 4977-2018 y su modificatoria.

<sup>19</sup> No deja de ser llamativo, como algunos de los retos que observaron Astaphan y otros (2015) respecto a las cooperativas financieras, al estudiar la crisis de 2013 en países de la Organización de los Estados del Caribe Oriental (OECS), a pesar de tratarse de países con idioma, origen e idiosincrasia distinta a los países latinoamericanos, son retos muy similares a los encontrados por la SBS en el inicio de su supervisión: la pobre estructura de gobierno y falta de compromiso e involucramiento de los socios, que acompañan a personas clave (elegidas) que no cumplen criterios de idoneidad moral y/o técnica; así como la limitada capacidad de movilizar capital de los socios, que limita la entrada de capital ante escenarios de estrés, dado que las fuentes de recapitalización son limitadas dada la base de membresía, en los casos en que se mantiene la naturaleza cooperativa, como es el caso de las COOPAC. Específicamente, en el caso de estudio referido a la Building and Loan Association, la entidad financiera más antigua de la Isla de San Vicente y la Granadinas, se apreció que antes de su insolvencia, esta mantenía los depósitos que representaban el 12% por ciento del GPD y al mantener depósitos del 20% de la población, y se comenta

Por ello, dentro de los aspectos estructurales identificados que impiden contar con un sistema COOPAC solvente que cumpla el rol financiero y social que les inherente, la SBS ha considerado medular que las COOPAC trabajen principalmente en ordenar la contabilidad, sincerar su situación financiera, fortalecer su solvencia, adecuarse a los límites regulatorios y repensar sus modelos de desarrollo desde el ámbito de la gestión prudente del riesgo y la auto sostenibilidad. A la par de estas recomendaciones supervisoras antes descritas, las COOPAC más complejas, vienen trabajando en una segunda línea de recomendaciones de profesionalización, control interno, planificación de mediano plazo, fortalecimiento de los sistemas de recuperación de crédito por citar las más relevantes.

## 5. Perspectivas del sector

El proceso de adaptación a la supervisión requiere de un esfuerzo permanente del supervisor y del supervisado. Está claro que la primera etapa de ese proceso, como se ha indicado, es la de estabilizar el sistema COOPAC, con miras a consolidarlo y buscar un crecimiento orgánico en beneficio de todos los socios cooperativos y de nuevos miembros de dicha comunidad financiera. Esta etapa tiene como objetivo que el sistema se encuentre compuesto por entidades con viabilidad financiera y solvencia adecuada de largo plazo, que asegure el ahorro de sus socios, el cual el Estado está llamado a proteger. Un hito importante que marcará el fin del periodo de estabilización será el inicio de la cobertura del FSDC que se iniciará en julio del 2024<sup>20</sup>. Este fondo, que

---

que al momento en que el Estado tomó control de la entidad la entidad mostraba características que resuenan con respecto a la experiencia vivida con el inicio de la supervisión efectiva de las COOPAC en el Perú: estados financieros no confiables, un gobierno cooperativo débil, y un modelo de negocio insostenible, con una alta morosidad, sin capacidad de atender los depósitos (intereses pagados eran mucho mayores a los que se ofrecían en otros competidores tradicionales como los bancos: 8% versus 3%) lo cual no calzaba con préstamos de largo plazo con tasas fijas que no podrían ser modificadas; morosidad alta producto principalmente, de una falta de seguimiento de los créditos, y falta de procesos de recuperación de créditos impagos. (Astaphan, Eleanor, Rubén Gomez y Caroline Cerruti. *Dealing with Distressed Financial Cooperatives*, a Caribbean Experience, World Bank Group, Washington DC, 2015, pp. 3-5).

<sup>20</sup> Iniciada la Pandemia, dado el impacto económico de la declaración de estado de emergencia dictado por el Estado, a pedido expreso de la FENACREP, se autorizó al FSDC a iniciar la recaudación de primas en abril de 2021 y luego en abril de 2022 (Resolución SBS N.º 1439-2020, de fecha 28.05.2020 y Resolución SBS N.º 439-2021); ello, considerando que en el caso del Sistema COOPAC son los socios (dueños) de las COOPAC

inicialmente será de asistencia ante la eventual insolvencia de una COOPAC, se espera que pueda ir evolucionando en el tiempo, asumiendo nuevas responsabilidades ex ante y ayudando a consolidar la viabilidad de las COOPAC en el tiempo.

A modo de reflexión final, creemos importante destacar que el sistema COOPAC es central para el desarrollo descentralizado de nuestro país. El valor que este sistema tiene en términos de inclusión, es indiscutible.

Es ampliamente reconocido que las cooperativas financieras sirven a un mayor grupo del sector de pobreza que las entidades micro financieras, cuyo objetivo son los grupos más pobres, sin tener que confiar en donantes para operar (como es por ejemplo el caso de las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro); y que, gracias a la relación cercana entre las cooperativas financieras y sus miembros, estas cooperativas están posicionadas de manera única para medir la demanda de servicios de la comunidad a la que atienden. Asimismo, se reconoce que estas presentan ventajas sobre los intermediarios financieros tradicionales en la provisión de servicios financieros, al romper la falla de mercado que lleva al racionamiento del crédito contribuyendo, un sistema financiero funcional<sup>21</sup>. Por tanto, un sistema financiero que presenta una estructura institucional diversificada que incluye entre otros a cooperativas financieras, será más eficiente en promover el crecimiento económico y reducir la pobreza<sup>22</sup>.

Sin embargo, para que el sistema COOPAC pueda cumplir a cabalidad este rol se requiere, por un lado, que salgan del mismo aquellas

---

(representados por su gremio) que solicitaban dicha medida, son justamente los beneficiarios de la futura cobertura del FSDC, así como reconociendo que las COOPAC se encontraban ya enfrentando importantes desafíos en términos de liquidez y generación de ingresos debido a los efectos de la Pandemia, los cuales se agudizarían con el inicio del pago de las primas. Asimismo, por último, dicha recaudación se aplazó un semestre adicional, debido a que se encontraba por concluir la actualización del informe de la Confederación Alemana de Cooperativas presentado en el año 2019 y que sirvió de base para la determinación de la cobertura y primas del FSDC, el cual se solicitó a fin de evaluar si se consideraba pertinente realizar algún ajuste a los aspectos técnicos del Fondo, al haber cambiado las condiciones financieras de las COOPAC, y aprovechando además que casi a tres años del inicio de la supervisión de las COOPAC por la SBS, se cuenta con información económico financiera más depurada y consistente para la realización de la actualización.

<sup>21</sup> En el sentido de Merton an Bodie (2004): Cuevas, Carlos E. y Klaus P. Fisher, *Cooperatives Financial Institutions, Issue in Governance Regulation and Supervision*, World Bank Working Paper N.º 82, Washington DC, 2006, p 7

<sup>22</sup> Cuevas, Carlos E. y Klaus P. Fisher, *Cooperatives Financial Institutions, Issue in Governance Regulation and Supervision*, World Bank Working Paper N.º 82, Washington DC, 2006, p. 7.

personas que se han aprovechado de la marca cooperativa para delinquir, así como aquellas cuya solvencia haya desaparecido, siendo su cierre no solo una obligación legal contenida en la Ley COOPAC, sino necesario a fin de que no se ponga en riesgo nuevo ahorro de los socios o potenciales socios que puedan ser captados a pesar de la situación de quiebra de la entidad.

Desde un aspecto más general, resulta medular regresar a los principios cooperativos que inspiran estas entidades.

Esto implica necesariamente, al menos, retomar tres puntos que consideramos centrales:

- (i) El involucramiento del socio cooperativo;
- (ii) La transparencia del gobierno; y,
- (iii) La democracia real del gobierno, que descansa en los dos puntos antes mencionados.

Con relación al punto (i), estos primeros años de supervisión han evidenciado que una mayoría de los socios cooperativos no conocen sus derechos y deberes como tales, ni han participado de la elección de sus delegados (de ser este el caso), ni de sus directivos. Esto ha significado que en muchos casos, ciertas personas hayan continuado dirigiendo las COOPAC por muchos años, con los incentivos perversos que ello conlleva. Esto no es per se malo, esto puede generar que ese grupo se empodere u fortalezca la cooperativa, sin embargo, en el tiempo, puede contribuir a aislar a los socios, de las decisiones relacionadas a la estrategia de las COOPAC<sup>23</sup>; lo cual en los hechos hemos observado suele generar prácticas irregulares en perjuicio de los intereses de los socios por parte de los directivos y/o gestores de las COOPAC.

En ese sentido, resulta crucial que el sistema COOPAC refuerce el rol del socio cooperativo, el cual —a diferencia del Sistema Financiero, en el que el ahorrista es un cliente que confía sus recursos en la entidad financiera— participa en el capital social de su cooperativa, y es por tanto dueño de esta. Como aportante al capital social de la COOPAC, el socio cooperativo tiene el derecho y el deber de elegir a los directivos de su cooperativa, exigir información respecto de su gestión e incluso acceder a la información confidencial respecto de la situación financiera de la entidad. El socio cooperativo, ejerciendo sus derechos, puede hacer seguimiento de la situación de su COOPAC y exigir la debida rendición

---

<sup>23</sup> Banco Central do Brasil, Guidelines for Good Practices of Financial Cooperative Governance, Brasilia, 2008, p. 13.

de cuentas, protegiendo de esta manera la solvencia y estabilidad de su cooperativa y, por intermedio de ello, sus depósitos.

Coincidimos en que la base para la cohesión del gobierno cooperativo es la participación de los socios de la COOPAC, monitoreando la gestión y haciendo conocer sus intereses. Sin embargo, como un tema transversal al cooperativismo es la participación de los socios, en muchos casos, es bastante tímida. Al respecto, se advierte que esta pobre participación refleja el problema de gobierno ya conocido denominado en inglés *hitchhiking effect*, que emerge en los casos en que las personas, de manera individual, sienten que su contribución representa muy poco, o no le deja capturar los beneficios individuales<sup>24</sup>.

Por ello, reconocemos que la participación, el sentimiento de pertenencia y de propiedad de los socios, es crucial para el buen gobierno de las COOPAC<sup>25</sup>, así como que la participación debe ser entendida no solo desde el aspecto cuantitativo, es decir que un número significativo de miembros (socios) participe, sino especialmente desde el punto de vista de la contribución real a la discusión, deliberación y toma de decisiones<sup>26</sup>.

Así, más allá de la supervisión, para que el Perú cuente con un sistema COOPAC solvente e íntegro, es clave que los socios cooperativos, conozcan el rol que están llamados a ejercer y que tendrá impacto directo en que la COOPAC cuente con personal idóneo y que lleve adelante su gestión de manera eficaz y transparente.

Ahora, para que el socio se involucre con su cooperativa y participe de la misma ejerciendo sus derechos y cumpliendo sus deberes, el punto (ii) es un presupuesto básico. Tal como lo reconocen los principios guía de International Credit Union Regulators' Network (ICURN) para la mejora del gobierno de las cooperativas financieras, la transparencia es esencial para un gobierno corporativo robusto u efectivo. El gobierno tiene que ser transparente con los socios, con los depositantes y otros *stakeholders*, por lo que el acceso a información relevante y su divulgación efectiva es clave<sup>27</sup>. El Banco Central de Brasil, por ejemplo, resalta en el principio de transparencia que incluye en sus guías

---

<sup>24</sup> Banco Central do Brasil, Guidelines for Good Practices of Financial Cooperative Governance, Brasilia, 2008, p. 13.

<sup>25</sup> Banco Central do Brasil, Guidelines for Good Practices of Financial Cooperative Governance, Brasilia, 2008, p. 13.

<sup>26</sup> Banco Central do Brasil, Guidelines for Good Practices of Financial Cooperative Governance, Brasilia, 2008, p. 17.

<sup>27</sup> International Credit Unions Regulators' Network ICURN, Guiding Principles —Enhance Governance of Cooperatives Financial Institutions, Washington DC, p 6.

para un buen gobierno, el establecimiento de canales eficientes de información, que permitan transmitir la misma, y así como recibir críticas o sugerencias<sup>28</sup>.

Asimismo, el punto (iii), referido a un fortalecimiento real del proceso democrático, depende de ese involucramiento del socio, así como de que las COOPAC refuercen sus procesos internos de modo que esta participación en la elección de directivos y, de ser el caso, delegados, se pueda dar de manera efectiva.

Por tanto, queda claro que para fortalecer el sistema de cooperativo de ahorro y crédito en el Perú, reconociendo el valor que este tiene como vehículo para generar bienestar en nuestro país —especialmente para las familias más vulnerables—, se requiere el compromiso de todas las partes involucradas. Por un lado, del sector, de las COOPAC y los gremios que las representan, así como de sus directivos, gerentes y colaboradores y socios tomados de manera individual; y, por otro, de la SBS como regulador y supervisor, así como de todos aquellos que, de alguna manera, actúan como aliados estratégicos de la supervisión, tales como los auditores internos y externos, y las clasificadoras de riesgo. Se requiere de una labor conjunta, para devolver a este sector la fortaleza financiera para que cumpla su labor, la integridad necesaria para que prime siempre el interés social, y el sello que este tiene como herramienta de ayuda mutua, en beneficio de la comunidad. Estamos todos llamados a hacer nuestra parte.

## Bibliografía

- ASTAPHAN, Eleanor, Rubén GOMEZ y Caroline CERRUTI. *Dealing with Distressed Financial Cooperatives, a Caribbean Experience*, World Bank Group, Washington DC, 2015.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL, *Guidelines for Good Practices of Financial Cooperative Governance*, Brasilia, 2008.
- CUEVAS, Carlos E. y Klaus P. Fisher, *Cooperatives Financial Institutions, Issue in Governance Regulation and Supervision*, World Bank Working Paper N.º 82, Washington DC, 2006.
- INTERNATIONAL CREDIT UNIONS REGULATORS' NETWORK ICURN, *Guiding Principles —Enhance Governance of Cooperatives Financial Institutions*, Washington DC.

---

<sup>28</sup> Banco Central do Brasil, *Guidelines for Good Practices of Financial Cooperative Governance*, Brasilia, 2008, p. 13.