



**DEPARTAMENTO DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA**  
**ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO**

**ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO RESPECTO DE LA NUEVA REGULACIÓN COOPAC  
Y SU IMPACTO NEGATIVO EN LAS COOPAC NIVEL 1**

Tesis presentada por el Bachiller en Derecho:

**JULIO CESAR PULIDO HILARES**

Para optar el Título Profesional de Abogado.

**Asesor:**

**ABOG. ALVARO DANIEL CERDEÑA CHÁVEZ**

**AREQUIPA, 2021**

La presente se la dedico a las personas que ofrecieron al menos un segundo de su vida para ayudarme a terminar esta etapa universitaria, sin lugar a dudas a mi Universidad que la llevo en el pecho. Y sobre todo a la familia ya sea de sangre o de amistad.

Si tan solo supiéramos la potencia infinita de la cooperación y fraternidad.

## INDICE

CAPÍTULO I .....	1
A. EL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO Y LA IMPORTANCIA DE DAR LEYES CON FACTIBILIDAD ECONÓMICA. ....	1
A.1. RELACIÓN ENTRE EL DERECHO Y LA ECONOMÍA .....	1
A.2. EL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO (AED).....	2
A.3. LA PRE FACTIBILIDAD ECONÓMICA DE UNA NORMA Y EL ANÁLISIS COSTO BENEFICIO (ACB).....	4
A.4. LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN .....	5
B. EL SISTEMA FINANCIERO Y SU NATURALEZA .....	6
B.1. LA ESENCIA DE LA EXISTENCIA DE LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA Y LA CREACIÓN DE ORGANISMOS REGULADORES DEL SISTEMA FINANCIERO DESDE UNA PERSPECTIVA COASIANA.....	7
B.2. LA SOBRE REGULACIÓN .....	8
B.3 EL RIESGO: EL ENEMIGO EN COMÚN .....	9
C. MODELO COOPERATIVISTA .....	10
C.1. UN POCO DE HISTORIA COOPERATIVA .....	13
C.2 DIFERENCIAS ENTRE LAS COOPAC Y LAS DEMÁS ENTIDADES DEL SISTEMA FINANCIERO (ESF) .....	14
C.3. EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO COOPAC .....	17
C.4. EL CAMBIO DE PARADIGMA HACIA LA NUEVA REGULACIÓN .....	19
CAPÍTULO II .....	21
A. DIFIRIENDO A LAS COOPAC NIVEL 1 .....	21
B. EN QUÉ CONTEXTO SOCIO-ECONÓMICO NACIÓ LA NUEVA REGULACIÓN .....	22
B.1 MOTIVOS DE LA NUEVA REGULACIÓN .....	22
B.2.EJEMPLOS DE LA DEFICIENCIA DE LA REGULACIÓN ANTERIOR. ....	25
B.3. EL INTERÉS POR SER SUPERVISADOS.....	26
C. LA TRANSICIÓN HACIA UNA SUPERVISIÓN EFICIENTE, EL INCREMENTO DE LA EXIGENCIA. 26	
D. HOMOLOGACIÓN DESACERTADA.....	28
D.1. COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO (CAC) PUBLICA VS CAC NO PÚBLICA. ....	29
E. AED DEL NUEVO MARCO REGULATORIO .....	30
E.1. DESARROLLO DE LOS PRINCIPALES ASPECTOS NORMATIVOS QUE AFECTAN A LAS COOPAC NIVEL 1.....	32
E.1.1 DIVERSIFICANDO EL RIESGO CREDITICIO .....	32

E.1.2. CONSTITUCIONES PROVISIONES GENÉRICAS Y ESPECÍFICAS .....	33
E.1.3. NUEVO ESQUEMA DE GARANTÍAS.....	34
E.1.4. INCORPORACIÓN PROGRESIVA A LAS CENTRALES DE RIESGO, PROPORCIONALIDAD EN EL ALINEAMIENTO EXTERNO Y ALIENAMIENTO INTERNO.....	35
E.1.5. LA PROFESIONALIZACIÓN, IMPEDIMENTOS, IDONEIDAD TÉCNICA Y MORAL COOPERATIVA .....	36
E.1.6. LA CREACIÓN DEL FONDO DE SEGURO COOPERATIVO (FDSC) .....	38
E.1.7. ANÁLISIS DEL REGISTRO NACIONAL COOPAC (RNCOOPAC) .....	40
E.1.8. EL AUMENTO DEL GASTO OPERACIONAL COOPAC.....	43
E.1.9. LA CONSTITUCIÓN DE PATRIMONIOS AUTÓNOMOS.....	46
E.1.10. LA RESERVA COOPERATIVA .....	47
E.1.11 RATIO DE LIQUIDEZ.....	47
E.1.12 LAVADO DE ACTIVOS Y FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO (LAFT) .....	48
F. OTRAS DEBILIDADES NO INHERENTES AL NUEVO MARCO REGULATORIO .....	49
G. LOS ORGANISMOS REGULADORES, DE LA FENACREP A LA SBS (SACOOP) .....	50
H. UN IMPOSIBLE JURÍDICO: LA SOBRE REGULACIÓN.....	51
CAPÍTULO III .....	54
A. PERFECTIBILIDAD DEL SISTEMA DE REGULACIÓN, HACIA EL ÓPTIMO PARETIANO DE LA REGULACIÓN COOPAC .....	54
B. INTERMEDIACIÓN FINANCIERA SUI GENERIS .....	56
C. LA SEPARACIÓN DE LA FUNCIÓN DE SUPERVISIÓN Y LA FOMENTO COOPERATIVISTA .....	58
D.HACIA UNA SUPERVISIÓN MÁS EFICIENTE.....	60
E- AJUSTES DE REGULACIÓN PARA LAS COOPAC NIVEL 1.....	63
F. SOLUCIÓN EX –ANTE .....	67
F.1. SE SIGUEN COMETIENDO ERRORES EN LA REGULACIÓN COOPAC .....	69
G. EL DECAIMIENTO DEL MODELO COOPERATIVISTA.....	71
CONCLUSIONES .....	74
BIBLIOGRAFÍA.....	76
Gráfico 1 Tasas activas de crédito de consumo.....	16
Gráfico 2 Tasas pasivas por depósitos.....	16
Tabla 1 MARCO REGULATORIO COOPAC APLICABLE AL 2020 .....	27
Gráfico N°3.....	41
Gráfico N°4.....	42

Tabla 2 Gráfico de gastos operativos de una COOPAC ingresante (Según Marco normativo actual)	44
Gráfico N° 5	64

## **RESUMEN**

Una ley debe ser eficiente lo cual está directamente relacionado con la justicia, porque evitar desperdicios, tener un sistema jurídico que propicie el crecimiento de la nación y además generar herramientas que permitan que una sociedad alcance sus metas sociales como individuales, a nuestro entender justicia es igual que eficiencia.

Durante el año 2019 se presentó un nuevo marco regulatorio para las Cooperativas de Ahorro y Crédito (en adelante COOPAC), hubo razones legítimas para la promulgación de la misma; sin embargo, las consecuencias a mediano y largo plazo pueden ser profundas, de índole negativa. El legislador peruano ha tenido una percepción parcializada de la realidad de estas instituciones, debido a que sólo ha tenido en cuenta una arista de supervisión más no de promoción. Por otro lado, el Estado ha subestimado el rol de las COOPAC en la economía del país, a pesar que las mismas forman parte de una estructura social y solidaria.

**Palabras clave: COOPAC, sobre regulación, análisis económico del derecho, eficiencia, cooperativismo.**

# INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación se basa en como el nuevo marco jurídico actual aplicable a COOPAC y un somero análisis costo-beneficio de la dación de normas legales, afecta directamente a un sector específico del mercado financiero sobre todo a las COOPAC nivel 1 quienes son las principales actoras de la inclusión financiera y la micro financiación y que forman parte de un modelo de economía social. Tal como lo dice el premio nobel de economía Joseph Stiglitz las mismas son las principales antagonistas del modelo económico fundado en el egoísmo que rige en la actualidad. Como innumerables veces se ha hecho reafirmamos la relación íntima derecho-economía.

Nos centraremos en el análisis económico del derecho (en adelante AED) del nuevo marco regulatorio y trataremos de desglosar las principales consecuencias generadas al mercado COOPAC., no dudamos que la esencia de la dación de normas legales es la de perfeccionar la vida en sociedad y reducir el costo social; sin embargo, si dicha regulación no es acertada, objetiva, proporcional y necesaria estará actuando en una aparente aprobación sesgada o parcializada de la realidad peruana. Resaltar que una sobre regulación puede condenar a una mercado específico y tiene una afectación a largo plazo en la realidad que hoy no estamos viendo con claridad; por ejemplo si se afecta al mercado COOPAC en sus fases iniciales ocasionaría su disminución eso sumado con la poca promoción de este tipo de organizaciones en el largo plazo estaríamos privando a la población de todo los beneficios que son inherentes a ellas, pudiendo llegar a ser una afectación macroeconómica incluso, y justamente cuando el mundo está en constantes cambios y se avecina un futuro tan incierto y ambiguo, es donde hará más falta este tipo de organizaciones.

Creemos que debemos hacer una crítica constructiva al marco regulatorio actual aplicable a COOPAC nivel 1. Por esa misma razón, es necesario plantear soluciones en base a parámetros objetivos y probados, si bien la presente no logra desarrollar a profundidad un modelo normativo que haga más perfectible el sistema. No tenemos duda que despertará en el lector la idea principal que no es otra que fomentar al cooperativismo en su vertiente

clasista y la preservación de sus principios, en aras a lo que tanto aspira el derecho y la economía, que es el bien común.

Usaremos principalmente una metodología centrada en el análisis económico del derecho, porque se va analizar la repercusión de la nueva regulación COOPAC en el modelo cooperativista, seguidamente usaremos el método exegético, esto debido a que haremos una análisis eminentemente positivo de la norma jurídica y encontrar el ratio Legis de la misma, la metodología cuantitativa debido a que hay aspectos de la norma que se deben medir numéricamente, por ultimo usaremos una metodología dogmática para el desarrollo de las instituciones involucradas y conceptos económicos conjuntamente con un leve llamamiento filosófico al tocar temas de justicia y equidad. En cuanto al desarrollo del trabajo de investigación, primero nos aproximaremos de manera general a conceptos necesarios para entender la problemática y una breve mención sobre antecedentes, en segundo lugar, nos centraremos en el problema desglosando todo el bagaje normativo aplicable, así como las consecuencias presentes y potenciales, y en tercer lugar propondremos una solución a la problemática, basado en un parámetro de justicia que contribuya a la perfectibilidad de nuestro sistema.

La fuerza de la cooperación humana desde los albores de la humanidad ha sido fundamental para nuestra supervivencia, mediante la cooperación se han roto estructuras políticas y sociales basadas en el egoísmo; por ello, si nos seguimos orientando por valores como el de la justicia que según nuestro trabajo es sinónimo de eficiencia hay mucho que cambiar a nivel legislativo, el perfeccionamiento de una estructura legal es inconmensurable e infinito. Es la característica innovativa de nuestra carrera de Derecho.

# CAPÍTULO I

## APROXIMACION GENERAL AL PROBLEMA Y CUESTIONES BÁSICAS

### A. EL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO Y LA IMPORTANCIA DE DAR LEYES CON FACTIBILIDAD ECONÓMICA.

#### A.1. RELACIÓN ENTRE EL DERECHO Y LA ECONOMÍA

Las ciencias siempre se están interrelacionando en mayor o menor medida, pero debemos enfatizar la estrecha e íntima relación que existe entre el derecho y la economía. La economía en rasgos generales busca una asignación eficiente de recursos<sup>1</sup> y el derecho la pacificación social, pero que tiene en común estas dos ciencias no es otra cosa que el “bienestar social”.

El derecho es más que mera norma, también tiene grandes consecuencias porque está ligado con el crecimiento económico de un país entero. El derecho a través de sus instrumentos regula de forma directa varios aspectos económicos, así tenemos expresiones como derecho regulatorio, derecho económico, análisis económico del derecho<sup>2</sup>. Esta realidad es confirmada por economistas como Ronald Coase (PREMIO NOBEL DE ECONOMÍA 1991) quien resalta la importancia de las leyes en la eficiencia económica o como dijo Guido Calabresi “el concepto de eficiencia tiene un componente de justicia, evitar desperdicios es una forma de justicia”.

Esta relación entre derecho y economía está más acentuada que nunca, los cambios económicos del Siglo XX unieron aún más estas ciencias, el surgimiento de las empresas el cambio de paradigma de abogado civilista a abogado empresarial, las personas jurídicas se han vuelto el cliente más importante del abogado y elemento económico más trascendental.

---

<sup>1</sup> J. GIMENO, *Principios de economía*, Ed. McGraw-Hill, Madrid, 2003, pp. 15-20.

<sup>2</sup> A. BULLARD GONZALES, *Derecho y economía*, Palestra editores, Lima, 2006. 3° Ed, pp. 23-30

Los liberalistas consideran que el derecho debe inmiscuirse en lo mínimo en la economía y critica todo intervencionismo excesivo; sin embargo, un economista del calibre de Douglas North resalta la importancia del derecho en la economía, ya que le otorga un marco jurídico de protección a la propiedad y pone parámetros basados en justicia<sup>3</sup>. Compartimos la opinión de North, ya que la experiencia ha demostrado que cuando el mercado no tiene un marco regulatorio adecuado empiezan a crecer las desigualdades, generarse injusticias, monopolios, etc. Todo esto va en contra de lo que ambas ciencias buscan en el fondo repetimos el bienestar social.

## **A.2. EL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO (AED)**

Cada decisión desde la más irrelevante como la compra de una golosina determinada por un niño, hasta la formulación de leyes hecha por un legislador. Tiene un proceso mental simple que se resumen en un análisis costo-beneficio, bajo la premisa buscar lo que nos favorece y evitar lo que nos perjudica.

Las normas crean premisas que incentivan o desalientan conductas, la economía buscar predecir conducta bajo modelos, por lo tanto, si sabes cómo se comportaran los individuos sabrás que normas serán las más eficientes. Ahí entra el Análisis Económico del Derecho (AED) para dar parámetros objetivos y herramientas para saber si la dación de una norma será eficiente o ineficiente<sup>4</sup> y cuál es el impacto de la misma en la economía.

Citaremos un ejemplo del profesor Bullard que ejemplifica claramente la esencia del AED. “En el caso de violación siempre hay un testigo: la propia víctima. Por tanto, si se le mata se reduce la posibilidad de detección, pues ya no podrá denunciar o reconocer al que perpetró el hecho delictivo. Pero siendo que la máxima pena posible (pena de muerte o cadena perpetua) ya ha sido calificada en la Ley, entonces matar a la víctima se vuelve una opción que reduce la posibilidad de ser

---

<sup>3</sup> N. ÁLVAREZ LATA, *Riesgo empresarial y responsabilidad civil*, editorial Reus, Madrid, 2014, 1º ed., pp. 15-17

<sup>4</sup> Cfr. G. DOMÉNECH PASCUAL, G., *Porqué y cómo hacer análisis económico del derecho*, Universidad de Valencia, Valencia, 2003, pp. 4-10

detectado”<sup>5</sup>. En este ejemplo Bullard, precisa que, si el legislador decidiera legislar de esa manera, estaría creando una norma perversa que fomentaría los homicidios, como indica el refrán la cura es peor que la enfermedad.

Si bien este ejemplo no se relaciona con nuestro tema de investigación, enfocará al lector al momento de analizar la nueva normativa COOPAC y su impacto regulatorio o análisis costo-beneficio de la regulación, haciendo una analogía al refrán antes descrito.

Ahora el AED es juzgado por llevar conceptos económicos a la ciencia del derecho, pero su fin no es otro que crear un derecho más eficiente, no se busca sustituir la eficiencia por la justicia<sup>6</sup>, sino que se usa el AED para encontrar soluciones más justas a los problemas jurídicos y lograr que un sistema jurídico no genere desperdicios.<sup>7</sup>

El AED nos permitirá descubrir muchas injusticias o ineficiencias detrás de todo este marco regulatorio COOPAC nuevo, bajo la premisa que la justicia busca un bienestar general y no una parcializada. Es decir, se busca analizar en puridad las consecuencias de las normas desde una perspectiva más realista, y hacer una ligazón entre el derecho y la realidad.<sup>8</sup>

Por eso debemos tomar en cuenta que las normas influyen en la economía de un país, las decisiones judiciales afectan el PBI de un país, los sistemas jurídicos son hermanos de los modelos económicos.

---

<sup>5</sup> A. BULLARD GONZALES. *Análisis económico del derecho*, Fondo editorial, Lima, 2018, 1° ed. pp. 23-24

<sup>6</sup> Cfr. O. Reyes Blanco, “teoría del bienestar y el óptimo de Pareto como problemas micro económicos”, *Revista Electrónica de Investigación de Ciencias Económicas*, Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua Managua, Vol. 2, N° 3, 2014, pp. 223-225

<sup>7</sup> *Ibíd*em, pp. 34

<sup>8</sup> Cfr. A. BULLARD GONZALES, *Derecho y economía*, Palestra editores, Lima, 2006. 3° Ed, pp. 48-50

### **A.3. LA PRE FACTIBILIDAD ECONÓMICA DE UNA NORMA Y EL ANÁLISIS COSTO BENEFICIO (ACB)**

Los economistas usan modelos para reducir una realidad compleja<sup>9</sup>, con el fin de entenderla mejor y poder predecir de manera correcta las conductas humanas, no es a menudo decir que los economistas miran la realidad desde una perspectiva más real y un abogado de una manera más abstracta.

El congreso tiene una norma que le exige hacer un análisis costo-beneficio, es una metodología que se usa para evaluar los posibles impactos futuros de los proyectos de ley o normas. El análisis costo beneficio en (adelante ACB) es utilizado para convertir en números los impactos de las leyes, de tal forma que los legisladores tengan en cuenta tales cantidades a la hora de tomar decisiones.<sup>10</sup>

Se hace exigible en la Ley 26889, pero la crítica de estudiosos de este tema como Roberto Hernández de la Cruz, indican que a pesar de la existencia de esta norma realmente no se hace un análisis riguroso y eficiente de las normas que ahora están en plena vigencia. En cierta manera la calidad de las Leyes no ha sido empapadas con esta metodología del ACB, dado su no cumplimiento profundo más si superficial.

Nuevamente como hemos mencionado el objetivo de la aplicación de esta metodología sería la reducción de costos sociales y la aplicación de un criterio de racionalidad en la elaboración de leyes.

Nos parece conveniente nombrar la utilidad de hacer un ACB del profesor Roberto Hernández, esto porque lo aplicaremos más adelante en nuestro problema concreto que planteamos en este trabajo de investigación.

---

<sup>9</sup> I. CACHANOSKY, Eficiencia técnica, eficiencia económica y eficiencia dinámica, en Proceso de Mercado, Revista Europea de Economía política, Vol. IX, Madrid, 2012, p.23.

<sup>10</sup> CENTRO DE CAPACITACIÓN Y ESTUDIOS COMPLEMENTARIOS <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/65B4B2D8D27B2E3705257ED5007794C4/\\$FILE/58\\_pdfsam\\_ccep\\_10.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/65B4B2D8D27B2E3705257ED5007794C4/$FILE/58_pdfsam_ccep_10.pdf)>. Consultado: 15/01/2020

- Obtener información cuantitativa o cualitativa y aplicarla al análisis de la propuesta.
- Identificar a los beneficiarios directos e indirectos de la propuesta y a quienes perjudica.
- Identificar el costo directo o indirecto de la propuesta y si es posible calcular su proyección para el mediano y largo plazo cuando sea necesario.
- Definir la magnitud de los beneficios o costos no cuantificables.
- Evaluar ganadores y perdedores con la propuesta y cuál es su impacto en la población.

Guerra García considera que muchos funcionarios carecen de la calificación o de la disposición necesaria para realizar este tipo de análisis ACB.<sup>11</sup> Ahora no olvidar que la exigencia que los proyectos de Ley tengan un ACB, está latente según nuestra legislación, está normada tanto en el reglamento del Congreso como en otros instrumentos legislativos.

#### **A.4. LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN**

En este punto del trabajo mencionaremos a Ronald Coase quien acuñó el término “los costos de transacción”, que quiere decir que usar el mercado tiene un costo; por ejemplo, alguno de esos costos son los de búsqueda, entrada, de ejecución. Si un país reduce más sus costos de transacción le permite generar más transacciones lo cual genera más dinamismo en una economía.<sup>12</sup> Citando un ejemplo moderno para una mayor comprensión, el sitio web de búsquedas OLX lo que hace es contactar al ofertante con el demandante al solo movimiento de un clic, esto genera que las personas al momento de buscar un bien ya no tendrá que salir a buscar, ni cotizar lo cual se traduce en ahorro de pasajes de transporte público o taxi, ahorro de tiempo esto lo mencionamos anteriormente como el costo de búsqueda (costo de transacción). Cuando los costos de transacción no son significativos, la solución del

---

<sup>11</sup> *Ibíd*em, p.82

<sup>12</sup> A. BULLARD GONZALES. *Análisis económico del derecho*, Fondo editorial, Lima, 2018, 1° ed. pp 88 PARAFRASEO

mercado puede conducirnos a la mejor alternativa<sup>13</sup>. En cambio, si los costos de transacción si son superiores, si importa la solución legal que se adopte para llegar a una solución más eficiente, la solución con más bajos costos de transacción será la más eficiente.<sup>14</sup>

Ahora es importante poder dilucidar este término, debido a que, será necesario para entender la esencia de la regulación del sistema financiero o mejor dicho su sobre regulación y posteriormente hacer una crítica constructiva a la regulación COOPAC, bajo la pregunta es acaso más eficiente para los socios COOPAC y para la sociedad en general toda esta nueva normatividad.

Hasta este punto hemos podido desarrollar conceptos básicos que serán necesarios para desarrollar los demás capítulos y lograr una correcta integración y conceptualización de la tesis que proponemos.

## **B. EL SISTEMA FINANCIERO Y SU NATURALEZA**

Entendiendo al Sistema Financiero como este conjunto de instituciones o intermediarios donde confluye todo el ahorro o recursos dinerarios de los superavitarios para ser colocados posteriormente en terceros llamados deficitarios concretando el efecto multiplicador financiero.<sup>15</sup> Sin perjuicio de los mecanismos de financiamiento directo que también forma parte del sistema financiero, que lamentablemente no tocaremos en este trabajo. Por esa naturaleza especial los depósitos en instituciones financieras se rigen por leyes especiales y no por legislación civil, surgiendo un derecho de acreencia del depositante.

La confianza mutua es la que rige el sistema financiero, desde que el depositante otorga sus recursos dinerarios y de parte de las entidades financieras al momento de otorgar créditos<sup>16</sup>. Ahora el sistema financiero se determinada por la libre competencia las

---

<sup>13</sup> K. MOKATE. Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, 2000, EE.UU, 2001, pp. 38-39.

<sup>14</sup> *Ibíd*em, p. 45

<sup>15</sup> Cfr. R. MCCORMICK, "Hacia un sistema financiero más sostenible-Parte II", *Ius et Veritas*, n° 44, Perú, 2012, p.133-140.

<sup>16</sup> L. PUSETO, "Sistema financiero y crecimiento económico: Un misterio, sin resolver". *Palermo Business Review*, N° 1, 2008, p. 37.

entidades financieras fijan tasas de interés libremente por sus operaciones activas y pasivas, claramente respetando las tendencias del mercado.<sup>17</sup> Las personas siempre están buscando nuevas alternativas para buscar financiamiento, por eso cuando se crean intermediarios financieros privados se permite que la tasa de interés flote libremente de acuerdo con la oferta y la demanda de dinero.<sup>18</sup>

### **B.1. LA ESENCIA DE LA EXISTENCIA DE LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA Y LA CREACIÓN DE ORGANISMOS REGULADORES DEL SISTEMA FINANCIERO DESDE UNA PERSPECTIVA COASIANA.**

Usaremos la tesis de los costos de transacción para poder vislumbrar de manera más íntegra la razón de la existencia de organismos reguladores. La teoría indica que si los costos de transacción son bajos los particulares serán quienes determinen las condiciones de la transacción económica, y si al contrario los costos de transacción son altos se justifica la regulación estatal.

Aplicando esta lógica al sistema financiero tenemos, que si un superavitario quiere rentabilizar su dinero debe buscar personas que quieran dinero esto genera costos de búsqueda, luego tiene que cerciorarse que a quien le está prestando sea un buen pagador lo cual implicará mayores gastos de conocimiento de su prestatario, en caso le toque mal pagador se agregan costos de insistencia y en el peor de los casos el prestatario no quiera devolver el dinero costos de recuperación del dinero lo cual implica servicios legales, asesorías, etc. Como hemos observado los costos de transacción son elevados si un superavitario quisiera prestar directamente.

Por tal motivo esta es una de las razones de la existencia de la intermediación financiera. Como hemos visto los superavitarios empezaron a canalizar sus recursos en intermediarios financieros por las razones antes expuestas, esto generó que

---

<sup>17</sup> Instituto peruano de Economía, El Sistema Financiero. Disponible en: < <https://www.ipe.org.pe/portal/sistema-financiero/>>. Consultado: 3/02/2020.

<sup>18</sup> A. VILLANUEVA GONZALES, "Sistema Bancario en el Perú, una aproximación a la banca múltiple", Contabilidad y Negocios, n° 1, Perú, 2006, pp. 23-27.

dichos intermediarios concentren gran cantidad de recursos de miles o millones de personas entonces la forma como se maneja este dinero influye directamente en la economía de un país o región. Por tanto, un mal manejo del mismo ahorro del público generaría grandes consecuencias, no tener organismos reguladores del sistema financiero sería catastrófico, por eso necesario la supervisión y regulación por parte de ellos, es más la autorización de funcionamiento de estas entidades constituye una concesión administrativa. Para citar algunos ejemplos de organismos reguladores, la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV), la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), Banco Central del Perú (BCRP).

## **B.2. LA SOBRE REGULACIÓN**

La naturaleza del sistema financiero hace que sea un sector sobre regulado. Bajo la premisa que debe regularse cada aspecto posible con el fin de reducir el riesgo al que está expuesto, en aras de proteger ese ahorro del público. Incluso no toda persona jurídica puede ingresar libremente a brindar servicios financieros, necesita cumplir con una serie de requisitos establecidos en la Ley. Por eso nuestra Constitución Política en su artículo 87° establece la importancia de proteger el ahorro debido a su importante papel en el desarrollo y sostenimiento económico del país.

Un problema es la deficiencia de información, que forma parte de la naturaleza de las actividades financieras, porque las Empresas del Sistema Financiero ( en adelante ESF) conocen a media la verdad o capacidad de disposición de sus prestatarios y de los depositantes de elegir una ESF donde colocar sus fondos, no tienen conocimiento acerca de la calidad de la cartera a donde entran sus fondos.<sup>19</sup> Recordemos que esta información será necesaria para garantizar la recuperación del crédito; es decir mitigar el riesgo al mínimo.

Siendo estrictos la SBS es quien se encarga de supervisar a las ESF, más de una vez se ha podido avizorar que sus leyes están orientadas a proteger al ahorrista. En ese

---

<sup>19</sup> J. ALVA GOMES, Perú en el umbral del siglo XXI, Editorial Universidad San Martín de Porres, Lima, 2005, 1° ed., Tomo I, p. 200

sentido tiene una serie de políticas en un marco de derecho público que aseguran ese fin<sup>20</sup>; por ejemplo, que la administración de las entidades financieras deben estar a cargo de personas que tengan idoneidad técnica entendiéndose esta como un nivel determinado de estudios, capacitaciones y experiencia, obligar a la ESF a ser auditadas interna y externamente esta última solo mediante sociedades auditores autorizadas, también se exige el envío de información periódica por parte de los supervisados para un mejor monitoreo; por ejemplo cumplir con ratios y límites legales y financieros acorde a estándares internacionales como es son los de Basilea, etc.

La regulación excesiva supone una barrera de entrada a los agentes económicos y claro beneficia a los ya establecidos, es una medida que solo se debería usar cuando los beneficios supere a los costes, por eso cuando más regulado sea un mercado el riesgo de cumplimiento “RISK COMPLIANCE”<sup>21</sup> crece, además genera una asignación tanto de recursos humanos como de activos para cumplir el estándar normativo lo cual aumenta el gasto de estas empresas.<sup>22</sup> No tenemos duda que ante esa bastedad de normas de índole técnico no están siendo cumplidas al 100% por ciertas cooperativas, eso conllevaría a sancionarlas incluso llegar a liquidarlas, el riesgo de muerte de una COOPAC ha aumentado a raíz de esta nueva regulación.

### **B.3 EL RIESGO: EL ENEMIGO EN COMÚN**

Desde JP Morgan hasta una COOPAC que acaba de empezar o desde los Medici hasta la banca online y las FINTECH, el riesgo es el principal antagonista de este cuento de hadas de crear dinero con dinero ajeno, el negocio del milenio.

---

<sup>20</sup> R. LUYO ENCISO, S. GUERRERO ENCISO. Un panorama general del sistema financiero y el SHADOW BANKING en el Perú. FACC, Lima, 2019, pp.100-105-

<sup>21</sup> Cfr, P.GARCIA CAVERO, *Cuestiones generales del Compliance*, Palestra Editores, Lima, 2014, pp. 14-19.

<sup>22</sup> Diario Gestión, Regulación, sobre-regulación y riesgo de incumplir, Disponible en: <https://gestion.pe/blog/riesgosfinancieros/2014/08/regulacion-sobre-regulacion-y-riesgo-de-incumplir.html/?ref=gesr>, recuperado: 03/06/2020.

Según la teoría del aplazamiento<sup>23</sup> la dilación es el instrumento único con el que se realiza la función crediticia, el acreedor asume una obligación de no pedir la restitución de lo prestado, sino al vencimiento de plazo pactado. Y el prestatario tiene un derecho contractual a esta omisión. De esta definición se concluye que la recuperación de un crédito no es de fácil consecución, al contrario, puede dilatarse hasta años en caso llegue a instancias judiciales, este es un tipo de riesgo el crediticio.

La colocación de recursos siempre representa un riesgo crediticio, por eso se han adoptado medidas de protección, por la cual las ESF deben cumplir una serie de normas a efectos de garantizar la recuperación del crédito otorgado, recordemos crédito fondeado con dinero del público. Por ejemplo, algunas de esas normas contemplan, la dación de parámetros para una correcta evaluación del cliente, de su patrimonio y principalmente su fuente de repago, las constituciones de provisiones, la constitución de garantías como carácter subsidiario, los COVENANTS, el derecho de compensación, etc.

No olvidemos a los conocidos acuerdos de Basilea que acentúan esa lucha eterna e infinita con el riesgo ya sea crediticio, de mercado, de reputación, operacionales entre otros. Imponiendo capitales mínimos, la constitución de reservas frente a contingencias, ratios de liquidez que debería tener una ESF sobre todo a nivel bancario.

Habiendo desarrollado muy someramente al sistema financiero, en el siguiente punto ahondaremos más en el problema de fondo por esa razón será necesario desarrollar al sistema cooperativista sobre todo el peruano.

### **C. MODELO COOPERATIVISTA**

Este modelo surge bajo la idea que para alcanzar un objetivo la mejor manera es la cooperación y mejorar las condiciones de todos. Según la Alianza Cooperativa Internacional

---

<sup>23</sup> S. Rodríguez Azuero, *Contratos bancarios-Su significación en América Latina*. Legis, Bogotá, 2002, 5° Edición, pp. 145-150.

(ACI), es una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada. En ese sentido es una doctrina que posee un conjunto de principios, normas y valores que orientan el comportamiento humano en su forma de pensar y actuar, es un estilo de vida.<sup>24</sup>

Lo peculiar de estas organizaciones, es que en ella confluyen una asociación y una empresa, como asociación trata de alcanzar unos objetivos cualitativos representados en una alianza consensuada sin fines lucrativos cuya máxima aspiración es la satisfacción de requerimientos materiales y hasta espirituales de sus integrantes y comunidad.<sup>25</sup> Como empresa o sociedad mercantil trata de maximizar un beneficio cuantitativo<sup>26</sup> un mero fin lucrativo donde el fin principal es aumentar al margen financiero. Por eso hoy en día no se define una naturaleza jurídica específica y entran bajo la categoría de Sui Generis.

Existen varios tipos de cooperativas de consumo, vivienda, mineras, agrícolas entre otras, este trabajo de investigación se centra en las Cooperativas de Ahorro y Crédito (COOPAC) que se dedican a brindar servicios financieros a sus socios. Pero sea cual sea su giro cooperativo los socios comparten los beneficios y riesgos, es importante internalizar esto porque forma parte esencial del problema planteado.

La promoción por parte del Estado peruano a las COOPAC es latente, eso queda plasmado en los instrumentos legislativos, por ejemplo, una de las más importante son las exoneraciones de impuestos, también siempre se ha procurado la delegación a un organismo estatal que se encargue del fomento y promoción del cooperativo, entre otras políticas de gobierno que buscan fondear a dicho sector. Su esencia es lograr una forma de economía más justa y equitativa. Su símbolo demuestra esto los dos pinos que simboliza la hermandad y al ser del mismo tamaño representan igualdad.

---

<sup>24</sup> R. MOGROVEJO. "El Cooperativismo en América Latina. Oficina Regional de la OIT para América Latina". La Paz, OIT, Oficina de la OIT para los Países Andinos, Vol.1, 2012, p.308.

<sup>25</sup> J. FERNÁNDEZ IÑIGUEZ, "Cuba, constitución y cooperativas. Apuntes sobre un tema polémico", LEX, N° 21, 2018, p. 123.

<sup>26</sup> D.MISHRA. "Analysing organizational performance in village co-operatives". Small Enterprise Development, Vol.3, 1992, pp. 4-13.

Entre los valores que rigen el movimiento cooperativista la ayuda mutua, responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad. Y sus principios desarrollados en la Ley general de Cooperativas la membresía abierta y voluntaria, control democrático, participación económica de los miembros, autonomía e independencia, educación-formación e información, la cooperación entre cooperativas y por último el compromiso con la comunidad. Hacemos mención de los valores y principios para que quede interiorizado que no estamos ante la idea de entidad financiera que normalmente conceptualizamos.

Los principios cooperativos calzan con conceptos por ejemplo de la economía social de mercado, porque la característica distintiva de estas entidades es la solidaridad y desarrollarse en función del interés social general. Por ejemplo, un reciente informe del Centro Internacional de Investigación e Información sobre la economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC) analizó una veintena de casos de cooperativas en España que muestran que el compromiso con la Responsabilidad social de la Empresa se encuentra bastante desarrollado en el sector cooperativo español<sup>27</sup>. Entonces la promoción de las COOPAC va muy ligado al bienestar del socio y en general de la sociedad, por eso la necesidad de crear un marco jurídico que sea amistoso para el desarrollo de empresas que tengan esta naturaleza social-económica como son las cooperativas. Como podemos observar a lo largo de la historia de nuestro país el cooperativismo es un movimiento social que se dirige a las poblaciones más vulnerables.

Entre sus principales ventajas de este modelo económico es contribuir al desarrollo sostenible, a través de una correcta distribución de renta y a procurar la igualdad de oportunidades. Actualmente la brecha social y económica sigue creciendo, las empresas del sistema financiero influyen de manera directa al crecimiento económico y social, por eso se deberá desarrollar distintos productos financieros que faciliten el acceso al crédito a las MYPES.

---

<sup>27</sup> G. PATÓN GARCÍA, “La fiscalidad de las cooperativas desde la perspectiva de la internacionalización de la economía social y el desarrollo sostenible”, Revista de la Facultad de Derecho PUCP, N°72, 2014, p. 25.

Recomendación 193 de la OIT<sup>28</sup>, el cooperativismo debe ser revitalizado y promovido para evitar la concentración de la riqueza y la exclusión social. Son aliados estratégicos del Estado para conseguir el desarrollo de un país con justicia social. Los valores y principios de una cooperativa se inspiran en la construcción de sociedades más justas e igualitarias y oponiéndose a las políticas individualista.<sup>29</sup> Por ejemplo algunos de esos principios económicos-sociales, la propiedad común de la cooperativa que se administra con democracia y que los excedentes generados se destinen a actividades que beneficien a todos, la educación constante de sus miembros entendiendo que la falta de educación forma parte de la pobreza de una nación y la más importante preocupación por la comunidad dentro del cual está se encuentran conceptos de altruismo y desarrollo sostenible. Los Estados del mundo conocen estas cualidades, la capacidad de las mismas para generar empleo y su importancia trascendental en el desarrollo económico. La International Co-operative Alliance señaló que: *“las crisis globales actuales siempre han sido causados por un modelo empresarial que considera más importante los retornos financieros que las necesidades humanas, un modelo que apunta a privatizar las ganancias y sociabilizar las pérdidas”*.

### **C.1. UN POCO DE HISTORIA COOPERATIVA**

La revolución industrial trajo consigo desempleo, por lo tanto, los modelos de supervivencia cambiaron, fue en ese momento que el cooperativismo moderno nació en Inglaterra en 1844 por los llamados pioneros de ROCHDALE <sup>30</sup>quienes aportaban a un fondo común para comprar alimentos de calidad por la situación de austeridad de esa época. Desde este momento se puede apreciar el gran valor social de este tipo de organizaciones.

---

<sup>28</sup> OIT. «Promotion of Cooperatives Recommendation, 2002 (No. 193). Recommendation concerning Promotion of Cooperatives».

<sup>29</sup> J. FERNÁNDEZ IÑIGUEZ, “Cuba, constitución y cooperativas. Apuntes sobre un tema polémico”, LEX, N° 21, 2018, p. 130.

<sup>30</sup> J. CRUZ REYES, “Cooperativas en el capitalismo, desarrollo y contradicciones”, Revista Temas, n° 75, 2013, p. 44.

Posteriormente en Alemania se formaron las primeras COOPAC de mano de Friedrich Raiffeisen y Franz Hermann quienes se centraron en la idea de ofrecer créditos capitales de trabajo a los artesanos y pequeños empresarios independientes, este modelo fue adoptado por otros países como Francia como créditos mutuales agrícolas y en España tuvieron un rol protagónico en su economía.

Siglo XX el cooperativismo llegó a América a EE. UU con los pioneros Edward Filene y Roy Bergengren, producto de la migración europea. En nuestro país Perú el cooperativismo tuvo una connotación especial ya que fue desarrollado y promovido por la Iglesia Católica lo cual exacerba ese componente de solidaridad y fraternidad, siendo el padre McClellan quien fundó la primera cooperativa peruana en 1955 llamada Parroquial San Juan en la ciudad de Puno, solo en ese año el padre McClellan ya supervisaba 14 cooperativas parroquiales. Y en tan solo 4 años hubo un crecimiento exponencial de cooperativas que tuvo que crearse la Federación Nacional de Cooperativa de Ahorro y Crédito (en adelante FENACREP) promovido por el mismo Padre, con la finalidad que esta federación represente y promueva a las COOPAC peruanas.

## **C.2 DIFERENCIAS ENTRE LAS COOPAC Y LAS DEMÁS ENTIDADES DEL SISTEMA FINANCIERO (ESF)**

Para cerrar la diferenciación que se quiere lograr, desarrollaremos las siguientes diferencias de manera enumerativa más no taxativa.

- a. Las COOPAC en vez de clientes tienen socios, lo cual implica que cada socio es dueño de la cooperativa; es decir todos son copropietarios. En cambio, en las demás ESF el directorio y los accionistas son quienes toman las decisiones, las COOPAC son instituciones democráticas ellos eligen a sus representantes. Por eso el contrato bancario es la investidura de la operación bancaria todas las operaciones tienen un contrato en el trasfondo, la operación cooperativa también tiene en el trasfondo un contrato, pero adicionalmente la condición de socio hábil es esencial.

- b. El sustrato de las COOPAC es no tener fines netamente económicos, al contrario, va más allá de eso para servir al socio y a la comunidad en varios aspectos tantos culturales, educativos, sociales, etc. Esto es su modelo de negocio.
- c. Las grandes empresas siempre pueden desarrollar más rápido un acceso al crédito frente a las empresas más débiles, lo cual presenta una ventaja significativa.<sup>31</sup> Por ello las COOPAC generalmente se especializan en otorgar financiamiento preferentemente a la mediana, pequeña y microempresa del ámbito rural.<sup>32</sup> En un intento de reemplazar a los bancos estatales que fueron establecidos para asistir a prestatarios pequeños de alto riesgo, que no estaban adecuadamente atendidos por las entidades financieras.
- d. También tenemos un enfoque distinto del SPREAD financiero, entendiendo este como la ganancia de las entidades financieras resultado de la diferencia de los costos por sus operaciones pasivas y de la rentabilidad de sus operaciones activas, en una Cooperativa el modelo tiene sus particularidades, debido a que sus socios son los dueños de la institución no se centran tanto en el margen financiero sino se concentran en los beneficios que puedan recibir todos ya sea otorgando tasas de intereses altas por sus depósitos y bajas por los créditos, seguros, condonaciones, fondos en caso de fallecimiento, etc. A diferencia del resto del sistema financiero que buscan dilatar al máximo el margen financiero, tal vez estemos pecando de idealistas, pero al menos es a lo que una COOPAC debería apuntar. Por esa razón también las ESF ofrecen una gama de productos financieros más amplia que una COOPAC, que se crean con motivos de responder a la oferta de las empresas mercantilistas.
- e. La piedra angular de las ESF distintas a la COOPAC es la cuenta corriente por el cual la EF se obliga a cumplir las órdenes de pago de su cliente hasta por el importe que haya depositado en ella. En cambio, las COOPAC tienen una estructura peculiar en la cual el actor principal y diferenciador frente a las EF son los aportes de los socios,

---

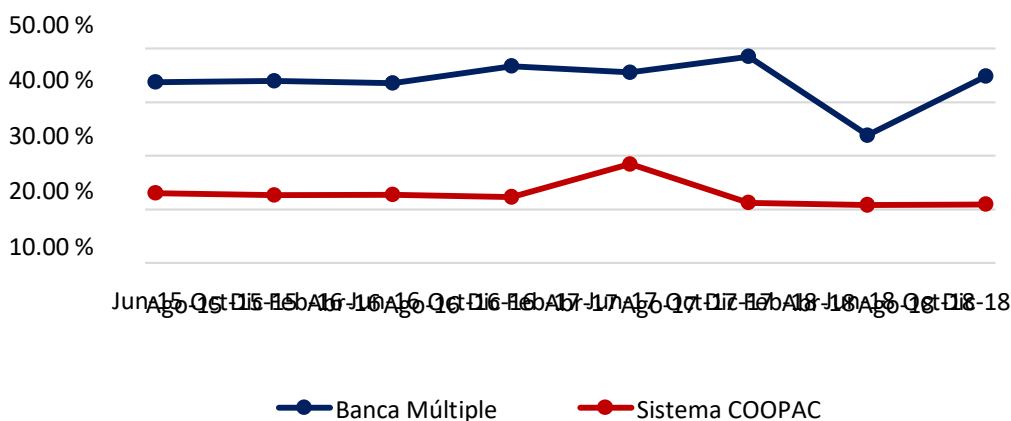
<sup>31</sup>J. ALVA GOMES, *Perú en el umbral del siglo XXI*, Editorial Universidad San Martín de Porres, Lima, 2005, 1° ed., Tomo I, p. 74.

<sup>32</sup>J. ALVA GOMES, *Perú en el umbral del siglo XXI*, Editorial Universidad San Martín de Porres, Lima, 2005, 1° ed., Tomo II, p. 227

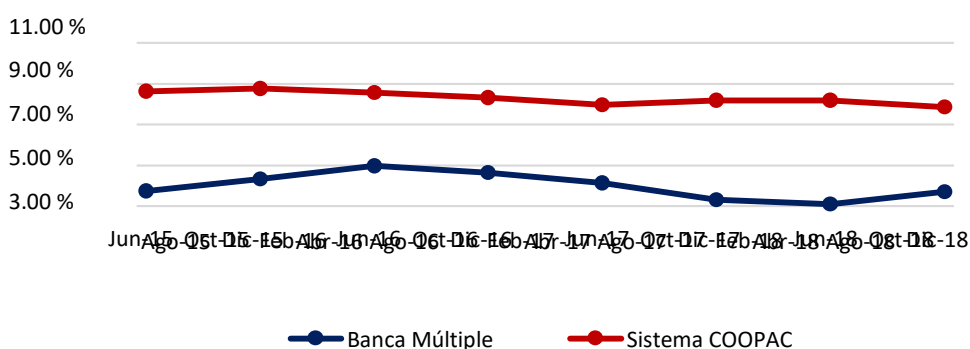
que tiene como finalidad aumentar el capital social y darle liquidez a la cooperativa. Además, no puede retirarse ese dinero a la simple orden del socio, al contrario, debe cumplirse un procedimiento que de alguna manera termina con la calidad de socio.

Por ejemplo, presentaremos unos gráficos que demuestran que las tasas de interés activas son menores que las demás ESF, al igual que sus tasas pasivas que tratan de ser más altas para lograr un mayor beneficio al socio.

**Gráfico 1 Tasas activas de crédito de consumo<sup>33</sup>**



**Gráfico 2 Tasas pasivas por depósitos<sup>34</sup>**



Fuente: FENACREP y SBS.

<sup>33</sup> C. AMADO AMPUERO, E. MENDOZA CALDERO. Propuesta para la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito medianos y grandes por parte de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP'S del Perú. (Tesis de Maestría), Universidad ESAN, Lima, 2019, p. 60.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 60.

### **C.3. EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO COOPAC**

**C.3.1. Ley 15260;** En 1964 el gobierno promulga la Ley 15260 siendo la primera Ley general de Cooperativas, en 1964 más de 1300 cooperativas logran captar el 10.8% de todos los fondos del sistema financiero siendo un récord que hasta ahora no ha vuelto a ocurrir.

Desde esta primera norma ya se puede identificar la percepción del legislador peruano sobre una cooperativa, calificándolo de realizador de la justicia social y fortalecedora de la democracia, por tal razón tiene calidad de necesidad pública, esta misma idea se arrastrará hasta las vigentes normas que regulan a las cooperativas. Igualmente, ya hay reconocimiento legal a las federaciones y confederaciones cooperativas, el organismo regulador en ese entonces era el Instituto nacional de Cooperativas (INCOOP) quien cumplía las funciones de supervisión.

Por otro lado, el Estado peruano otorgo varias facilidades sobre todo exoneraciones de impuestos a las cooperativas ya sea por sus actos cooperativos como los actos no cooperativos, la gratuidad en trámites ante entidades públicas que tengan que ver con las cooperativas, facilidades para las actividades de exportación e importación que estas realicen, fondeo estatal y garantías a cargo del Estado. Incluso se instó a las entidades públicas a favorecer internamente la constitución de cooperativas por eso el nacimiento del descuento por planillas.

Como se puede observar el gobierno en ese entonces de Belaunde Terry, internalizo como política el total favorecimiento para la proliferación de cooperativas, entendiéndola como una forma de materializar la economía social. Por esa razón la Constitución de 1979 en su artículo 18° incorpora la obligación de proteger y promover el cooperativismo.

**C.3.2 El Decreto Legislativo N°085 de 1980;** esta norma simplifica el registro de cooperativas solo bastando su inscripción en los registros públicos sin ser necesario un reconocimiento administrativo, goza de la misma esencia que su predecesora aumentando determinado puntos técnicos que no desarrollaremos en esta

oportunidad, algo resaltante es la facultad que las cooperativas puedan realizar actividades propias de otros tipos de cooperativas a condición que sean accesorias, lo cual demuestra que las mismas tienen una visión en cierta forma integral sobre la economía peruana, el INCOOP sigue siendo el organismo supervisor.

Sin embargo, vemos una leve reducción en las exoneraciones de los impuestos, entendemos por mantener un cierto nivel de equidad. Se formulan también prerrogativas especiales según cada tipo de cooperativa es una decisión acertada del legislador. Se contempla la posibilidad de transformación de otras sociedades mercantiles a cooperativas lo cual demuestra la preferencia de estas últimas por parte del Estado peruano.

Como punto adicional se exhorta al ministerio de educación a que promueva en todos sus niveles de educación, la enseñanza sobre el modelo cooperativista. Esto nos llama la atención por ser una medida que respalda la gran importancia que tenía para el gobierno de turno, el cooperativismo. De 1981 hasta 1992 el instituto nacional de cooperativas (INCOOP) toma la supervisión de las cooperativas

**C.3.3. TUO de la Ley General de Cooperativas (D.S 074.90-TR)**, promulgada en el año 1990 durante el gobierno de Alberto Fujimori, mantiene las prerrogativas otorgadas. Se reconocen más tipos de cooperativas sobre todo por su dinamismo en varios sectores de la economía, se desarrolla más profundamente a los órganos de gobierno cooperativos y funcionarios principales con respecto a sus funciones. La FENACREP es quien toma la batuta de la supervisión a las COOPAC ante la disolución del INCOOP en 1992 y hay una participación más activa de los gobiernos regionales lo cual puede indicar que las cooperativas promueven la descentralización y tiene una relación más cercana con el ciudadano dependiendo de la región donde vivan.

Hacemos mención al Decreto Ley 26091 promulgada en el año 1992, por la cual se crea un registro administrativo a cargo de la SBS para las COOPAC, llegando a prohibir la difusión publicitaria por medios masivos de las COOPAC, limitando a 1500 socios a las cooperativas abiertas y otorgando facultades de supervisión a la

FENACREP mediante Decreto Legislativo N°770, al amparo de la Ley General del Sistema Financiero. La FENACREP a su vez será supervisada por la SBS,

Se reafirma la prohibición de realizar operaciones con terceros no socios y la no inclusión de las mismas en el Fondo de Seguro. Posteriormente la Constitución de 1993 ya no establece la promoción y el apoyo al cooperativismo por parte del Estado. En este momento también hay un deslinde si bien la supervisión de las COOPAC queda en manos de las FENACREP los otros tipos pasan a supervisión de la CONASEV.

De este último párrafo podemos deducir claramente un régimen regulatorio más fuerte, limitaciones, discriminaciones e inherentemente un menor apoyo y promoción por parte del Estado al modelo cooperativista.

**C.3.4. Resolución SBS N°540-99 (Reglamento COOPAC);** nuevamente regula la no necesidad de resolución administrativa para el reconocimiento, se vislumbró por primera vez la necesidad de idoneidad técnica y moral a un nivel más avanzando, ratifica a la FENACREP en su labor de supervisión y está bajo supervisión de la SBS., la intervención de auditorías externas. En líneas generales la regulación toma un nivel más técnico que sus predecesores sobre todo por la calidad de ESF que goza una COOPAC, como el uso de determinadas operaciones financieras, se aplica un régimen de las garantías, así como su valuación conforme a normas SBS, políticas sobre límites de endeudamiento, ratios de liquidez, provisiones entre otros de carácter netamente financiero.

#### **C.4. EL CAMBIO DE PARADIGMA HACIA LA NUEVA REGULACIÓN**

Llegados a este punto, podemos saber y comprender la esencia del modelo cooperativista y su rol protagónico en las economías nacionales. Su rasgo principal es ser un modelo económico orientado a las masas no privilegiadas, logrando así

una justicia social y nivel de eficiencia que tal vez otras ESF no pueden lograr por sus aspiraciones más egoístas<sup>35</sup>; es decir, lograr ese óptimo paretiano.

Sería más apropiado calificarlo como un movimiento mundial, que ya tiene cerca 65 años en nuestra nación. De la evolución normativa desarrollada podemos ver como inicialmente que las cooperativas gozaban de todo un bagaje de prerrogativas para su desarrollo, promoción y difusión del Estado. Las mismas que se han mermado al pasar de los años.

Lo resaltante es la diferenciación que se ha generado entre COOPAC y los otros tipos de cooperativas, desde el organismo regulador y las normas sectoriales aplicables. Entendemos esa distinción debido a los servicios financieros que ofrecen y la protección al ahorro público. Pero queremos enfocarnos en la regulación y disposiciones aplicables que al pasar de los años se han ido incrementando para las COOPAC, tal vez para muchos sea sinónimo de profesionalización y tecnicismo que tiene en esencia un fin bueno, claro estamos hablando de su dinero, mi dinero, nuestro dinero.

Pero recordemos que la sobre regulación y la intervención excesiva del Estado en actividades privadas debe tener un sustento legítimo, de lo contrario generaran un efecto negativo. Con esta idea queremos cerrar el presente capítulo, la norma aplicable actualmente en el año 2020 es la Ley 30822 promulgado el Julio del 2018 que modifica la 24 DFC de la Ley general del sistema financiero conjuntamente con su reglamento Resolución SBS 480-2019, suplementariamente rige la Ley General del SF Ley 26702, y además bajo este último marco normativo la supervisión regresa la SBS.

En el siguiente capítulo analizaremos todo este espectro de normas relativamente nuevas y cuál es el efecto directo que tiene en las COOPAC, claro está bajo la metodología del análisis económico del derecho.

---

<sup>35</sup> M. VALDUEZA BLANCO, "La economía social en España: Especial Referencia a las Cooperativas de Trabajo asociado", Revista Derecho & Sociedad, N°46, España, 2017, pp. 80-84.

## **CAPÍTULO II**

### **LA NUEVA REGULACIÓN COOPAC EL MEOLLO DEL PROBLEMA Y SUS CONSECUENCIAS EN LAS COOPAC NIVEL 1**

#### **A. DIFIRIENDO A LAS COOPAC NIVEL 1**

La Ley 30822 ha distinguido 3 niveles de esquema modular para las COOPAC, el nivel 1,2 y 3 teniendo como principal diferencia el nivel de activos que manejan. Para el nivel que nos interesa el nivel 1 debe mantenerse dentro del espectro de 600 UIT o su equivalente a 2580000 millones de soles si sobrepasa ese estándar pasaron a nivel 2 o 3, por eso este trabajo de investigación quiere centrarse en el AED del impacto regulatorio en estas COOPAC de menor nivel, debido a que la sobre regulación implica gastos ya sean directa o indirectamente que pueden volver insostenible a largo plazo a un modelo cooperativista en sus momentos iniciales, al contrario que las de mayor nivel que pueden tienen un cantidad ubérrima de activos que sobrepasan por mucho a las de menor nivel y que sin ningún problema podrían asumir las gastos de esta nueva regulación o tener equiparación con regulación bancaria.

Acompañado al esquema modular tenemos el nivel de operaciones que pueden realizar las COOPAC nivel 1, que por obvias razones son operaciones simples y con poco riesgo macroeconómico o social como recibir depósitos, operaciones de descuento, factoring, otorgar créditos, etc. Nos parece pertinente esta lista taxativa de operaciones ya que constituyen la esencia de una COOPAC tradicional que no es otra que recibir ahorro y colocar créditos, aunque como veremos las COOPAC de mayor nivel han perdido lo tradicional para pasar a operaciones complejas como invertir en instrumentos representativos de deuda o capital, incluso operar con derivados, esto queda en debate en la comunidad cooperativista porque sale del esquema tradicional de lo que es una COOPAC.

Actualmente se ha diferenciado una regulación y supervisión según el esquema modular, yendo de menos a más, pero creemos que dicha diferenciación puede ser más perfectible en aras de lograr potenciar y promocionar a las COOPAC en sus fases iniciales. Esa es la tesis de este trabajo de investigación ya que consideramos que

ciertos reajustes en el marco regulatorio harán una gran diferencia a largo plazo, teniendo en cuenta que las cooperativas forman parte de la económica social que tanto anhelamos.

## **B. EN QUÉ CONTEXTO SOCIO-ECONÓMICO NACIÓ LA NUEVA REGULACIÓN**

En nuestro país las COOPAC siempre se han mantenido con un porcentaje bajo del mercado financiero, pero el impacto económico y social que pueden generar es un punto a tomar en cuenta. Dicha característica ya había sido avizorada por los organismos estatales financieros. Tener una Ley general de cooperativas y un reglamento escueto para las COOPAC no era suficiente, más aún cuando la multiactividad o variedad de cooperativas dificulta un diseño uniforme y eficiente de normatividad. Consideramos que las cooperativas que brindan un servicio financiero siempre han tenido un trato especial sobre los otros tipos, esa diferenciación se ha plasmado en mayor regulación sobre ellas.

El problema fue la utilización de estas entidades como vehículos para la comisión de actividades ilícitas, además por la gran acumulación de fondos de socios era necesario una protección a esos depósitos, una supervisión ineficiente y un crecimiento desordenado fueron los que desencadenaron esta nueva regulación.

### **B.1 MOTIVOS DE LA NUEVA REGULACIÓN**

Para entender el porqué de esta nueva regulación COOPAC plantearemos un ejemplo que posteriormente homologaremos con la ratio Legis de esta nueva norma o lo que se pretendió. Por ejemplo, quien quema llantas se beneficia, es su negocio y si no tiene que asumir por los daños que causa a terceros seguirá quemando, podría llegar el caso en que el valor del daño supere al del beneficio, por cada llanta recibe 100 en beneficios pero genera 150 en daños, se determina una pérdida social de 50.<sup>36</sup> Según la doctrina del Ronald Coase, en este tipo de casos el derecho si debe intervenir en la economía, sobre todo porque el beneficio social pesará siempre más que un beneficio individual o al menos es lo que debería ser.

---

<sup>36</sup> A. BULLARD GONZALES. *Análisis económico d...*, cit., p. 116

Si eso lo homologamos con el modelo cooperativista veremos que el legislador buscó reducir el costo social, frente al beneficio de la persona jurídica.

Hubo y está presente una psicosis colectiva acerca de este tipo de organizaciones financieras, alimentado por quiebras muy mediáticas entre los años 90 de organizaciones similares. A eso agreguemos la quiebra de varias COOPAC durante los últimos años sobre todo por malas gestiones y fraudes de sus directivos. Todo esto desencadenó una desconfianza por parte de la población, que desembocó en la creación de un rígido marco legal. Desarrollaremos de forma específica cuales fueron las razones a este marco regulatorio:

- **Como motivo principal la SBS siempre ha tendido a la protección del ahorro del público**, por eso la sobre regulación del mercado financiero, en el caso de las COOPAC a la protección del ahorro del socio que solo a diciembre del 2017 se contabilizaba 1.6 millones de socios con más de 11000 millones de soles invertidos en COOPAC con una participación del 25% del sistema financiero no bancario<sup>37</sup>, eso se ampara incluso en la misma Constitución, en ese sentido tener a las COOPAC dentro de un marco regulatorio de este calibre no tiene otra intención que atenuar el riesgo del ahorro, se ha buscado la mitigación del riesgo claramente. Proteger el ahorro de los depositantes, si hacemos un análisis cuantitativo de los socios ahorristas de una COOPAC probablemente sea un número no trascendente, pero si multiplicamos el ahorro por la cantidad total de estas instituciones a nivel nacional, arroja un monto que si merece una protección por parte del Estado.

Además, la creación de un fondo de carácter obligatorio que sirva de respaldo a esos ahorros, dado que el fondo que manejaba la FENACREP solo contaba con la participación de 22 COOPAC, no contaban con la fuerza de la Ley y no estaba

---

<sup>37</sup> Diario Gestión. Depósitos en cooperativas superan los S/ 12,500 millones. Disponible en: <https://gestion.pe/economia/depositos-cooperativas-superan-s-12-500-millones-264104>, consultado: 14/05/19

sujeto a estándares internacionales que garanticen su operatividad<sup>38</sup>. El objetivo poder predecir cuándo una COOPAC podría caer en insolvencia y posible quiebra. Y actuar con rapidez para reducir el riesgo en el ahorro del socio.

- **La lucha contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (en adelante LAFT)**, se identificaron que algunas de estas instituciones eran creadas con dichos fines ilícitos, sobre todo en las regiones de la Selva o zonas vulnerables <sup>39</sup>donde la supervisión privada o estatal no podía llegar con facilidad.
- **Un esquema de supervisión ineficiente**, la FENACREP al ser de carácter privado no tiene potestad sancionadora IUS PUNIENDI por no pertenecer al aparato estatal. Tampoco su supervisión podía abarcar a la totalidad de COOPAC a nivel nacional ya que solo supervisaban a sus afiliadas aproximadamente un 23% del total de COOPAC y dicha afiliación era de carácter voluntario<sup>40</sup>. Era necesaria una supervisión efectiva.
- **Una estructura desordenada de crecimiento**, antes de la vigencia de la Ley 30822 se consideró que la cantidad de cooperativas informales se incrementaban y el Estado no podía controlarlas, lo cual hacía cada vez más inviable una supervisión eficiente hacia ellas, la FENACREP no tenía los recursos ni la capacidad para ello. Lo cual generaba que este mercado en específico no brinde la seguridad jurídica a nivel nacional calificándolo como un mercado muy riesgoso, también eso ha perjudicado la calificación económica del país según estándares internacionales. El interés del Estado para proteger el sistema financiero, entendiendo que las COOPAC eran percibidas como un eslabón débil dentro de mercado financiero que podría desencadenar en posibles consecuencias económicas. El objetivo era estar a la altura de los estándares y

---

<sup>38</sup> La República. ¿Cómo será el proceso de adecuación de las COOPAC? Disponible en: <<https://larepublica.pe/economia/1390823-son-25-cooperativas-han-registradosbs-uit-fondo-seguro-deposito>> Consultado: 05/03/2020

<sup>39</sup> La República. Las cooperativas de ahorro y crédito se duplicaron en 5 años. Disponible en: <<https://larepublica.pe/economia/1248219-cooperativas-ahorro-creditoduplicaron-5-anos/>>. Consultado: 30/12/18

<sup>40</sup> El Comercio. Disponible en: <<https://2019.vlex.com/#vid/asi-no-juega-peru-726313565>>. Consultado: 25/05/2020.

recomendaciones internacionales como Basilea, que nos ayuden a calificar como país desarrollado al tener marcos regulatorios que demuestren la salud del sistema financiero peruano.

En líneas generales separar a las COOPAC legales y de las ilegales, mantener un crecimiento ordenado a la luz de una supervisión efectiva con potestad sancionadora, lograr que este mercado tenga mayor seguridad jurídica y por ende sea beneficiario de fondo nacional como internacional y sobre todo mayor protección al ahorro público. No negamos que los motivos que conllevaron a esta nueva regulación sean totalmente válidos, legítimos y necesarios. Lo que venimos a discutir es la aplicación operativa de esta nueva regulación en ciertos puntos específicos, que podría llegar a perjudicar este mercado financiero COOPAC especialmente a las de menor nivel analizado bajo la metodología del AED durante el presente capítulo.

## **B.2.EJEMPLOS DE LA DEFICIENCIA DE LA REGULACIÓN ANTERIOR.**

Caso Presta Perú, fue un caso mediático del año 2019 que amenazó con la pérdida de varios millones de soles de sus ahorristas. La misma fundada en Arequipa ubicada entre el Top 5 de las cooperativas con más activos al año 2018<sup>41</sup>, entre sus principales problemas la mala estrategia operativa, fraude y corrupción interna, actualmente en liquidación.

El 9 de enero del 2019 la SBS identificó que 82 COOPAC se encontraban en trámite de disolución y liquidación en el Poder Judicial, la mayoría de ellas por pérdida total del patrimonio<sup>42</sup>. El 30 de octubre la fiscalía de lavado de activos de Arequipa Intervino a la COOPAC CREDISUR, una buena parte de las cooperativas ayacuchanas

---

<sup>41</sup> El tiempo, Disponible en: < <https://eltiempo.pe/cierran-cooperativa-y-dejan-sin-ahorros-a-jubilados-piuranos/>>. Consultado 02/05/2020.

<sup>42</sup> Agencia Peruana de Noticias. Disponible en: <<https://andina.pe/agencia/noticia-sbs-hay-82-cooperativas-proceso-disolucion-y-liquidacion-738501.aspx>>. Consultado: 15/04/2020

y apurimeñas cerradas tenían filiales en localidades de los principales centros de producción de cocaína en el Perú.<sup>43</sup>

De los casos expuestos se puede dilucidar que el principal problema fue la falta de supervisión eficiente, a nivel interno las cooperativas no contaban con información financiera fidedigna, no contaban con un plan estratégico para manejar el riesgo, sobre todo el operativo. Lo cual reconfirma la necesidad de una regulación.

### **B.3. EL INTERÉS POR SER SUPERVISADOS**

La supervisión tiene un punto beneficioso, por la cual certifica aparentemente otorgando un sello de confianza a las COOPAC frente al mercado y al ahorrista, dado que el socio como los demás agentes del mercado pueden tener mayor certidumbre sobre la legitimidad y poder crear relaciones jurídicas con mayor soltura, al saber que hay un organismo supervisor detrás de estas instituciones, lo cual generaría un mejor campo para que puedan crecer con estabilidad.

## **C. LA TRANSICIÓN HACIA UNA SUPERVISIÓN EFICIENTE, EL INCREMENTO DE LA EXIGENCIA.**

En esta nueva etapa regulatoria, la cantidad de normas aplicables a COOPAC han aumentado significativamente, la resolución SBS 540-99 reglamento COOPAC derogado era el principal instrumento regulatorio, al día de hoy el número de normas se ha quintuplicado.

Un mercado sobre regulado implicará de alguna y otra manera, mayores gastos y costos para este tipo de instituciones, apreciado en un indicador dinerario. La dificultad de asumir los mismos va variar según cada caso en concreto, afectando más a una que a otras, pero el temor que tenemos es en el eslabón más débil ante una sobre regulación, las COOPAC con menores activos y las que potencialmente quieran ingresar al mercado

---

<sup>43</sup>La República. Disponible en: < <https://larepublica.pe/politica/1253640-sbs-pidio-pj-liquidar-172-cooperativas-cerradas-71/>>. Consultado: 15/04/2020

y no gocen capital fuerte ni suficiente experiencia, las llamaremos “COOPAC amateur”, que en esencia son las que corresponden al modelo tradicional COOPAC.

A continuación, una lista más que ser taxativa es enumerativa, dado que por la constante promulgación de normas y otras que son de carácter muy específico, es posible que no se hayan logrado considerar todas.

**TABLA I MARCO REGULATORIO COOPAC APLICABLE AL 2020**

N°	Norma	Nombre de la norma
1	DS 074-90-TR	TUO DE LEY GENERAL DE COOPERATIVAS
2	Ley N° 30822	LEY COOPAC
3	Resolución SBS° 480-2019	REGLAMENTO COOPAC
4	Ley N° 26702	LEY GENERAL DEL SISTEMA FINANCIERO
5	Resolución SBS° 4977-2018	REGLAMENTO DE REGISTRO NACIONAL DE COOPAC
6	Resolución SBS° 5061-2018	REGLAMENTO DEL FDSC
7	Resolución SBS 5646-2019	MODIFICA EL REGLAMENTO DEL FDSC
8	Resolución SBS 0158-2020	APRUEBAN ESTATUTO DEL FDSC
9	Resolución SBS° 0494-2020	MODIFICA EL REGLAMENTO DEL FDSC
10	Resolución SBS ° 1308-2019	REGLAMENTO DE PATRIMONIOS AUTÓNOMOS DE SEGURO DE CRÉDITO
11	Resolución SBS° 577-2019	APRUEBA EL MANUAL DE CONTABILIDAD DE LAS COOPAC
12	Resolución SBS° 5076-2018	REGLAMENTO DE REGIMENES ESPECIALES Y DE LIQUIDACIÓN COOPAC
13	Resolución SBS° 5060-2018	REGLAMENTO PARA LA PREVENCIÓN LAFT COOPAC
14	Resolución SBS° 5033-2018	PROCEDIMIENTO OPERATIVO DE LOS AFILIADOS AL SPP
15	Resolución SBS° 13278-2009	REGLAMENTO DE LA GESTION INTEGRAL DE RIESGO PARA COOPAC
16	Resolución SBS° 741-2001	REGLAMENTO DE AUDITORIA EXTERNA COOPAC
17	Resolución SBS° 742-2001	REGLAMENTO DE AUDITORIA INTERNA COOPAC

Formar una COOPAC y cumplir su marco normativo, ahora tiene una exigencia mayor sobre todo por la cantidad de normas que se deben cumplir, y esa transición ha sido muy fuerte para algunas COOPAC, como por ejemplo exigencias de capital mínimo, provisiones, clasificación de cartera, reglas de concesión de crédito, envío de información oportuna, cumplimiento de la normativa LAFT, auditorías externas e internas, solvencia, ratios de liquidez e implementación de tecnologías de información.

Un problema es que este mercado COOPAC se ha sobre regulado innecesariamente, pero a nivel teórico dado que en la práctica supervisar que toda esa amalgama de normas se cumpla es inviable por sus altos costos, una vez más la norma queda en el papel.

#### **D. HOMOLOGACIÓN DESACERTADA**

Como señalamos anteriormente hacer la diferencia entre sistema financiero bancario y sistema financiero no bancario es de suma importancia para poder vislumbrar la esencia de una COOPAC, una de las principales diferencias son el nivel de los activos que manejan y a la cantidad de operaciones a las cuales están autorizadas.<sup>44</sup> El legislador hizo una suerte de clasificación entre banca grande, mediana y pequeña sin tener en consideración la naturaleza de las distintas formas de la intermediación financiera. Pero si hace esto se diluye la esencia especial de cada tipo de empresa financiera no bancaria, como hemos desarrollado la supervisión COOPAC se homologa cada vez más a la banca tradicional salvo por conceptos puntuales.

Es posible que este argumento sea desacreditado por algunos, al poner como ejemplo a las COOPAC dominantes que tienen incluso más fondos que una entidad financiera regulada por Ley Bancaria, compartiremos dicho argumento porque a nuestro parecer las COOPAC (nivel 3), son instituciones tan grandes, incluso con varias sucursales a nivel nacional, en la cual el concepto de socio se ha perdido al punto que el mismo se ha

---

<sup>44</sup> J.GONZALES JIMENEZ, "Cooperativas de crédito y banca ética ¿un camino por explorar?", Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, N° 72, 2011, pp. 263-300.

internalizado como un cliente, consciente o inconscientemente. Llegado a ese punto la percepción de la COOPAC es como una entidad bancaria, diluyéndose muchos de los principios que honran al cooperativismo.

Donde consideramos que la homologación ha sido desacertada son en los demás niveles, sobre todo en el nivel 1 o según el legislador micro banco. Si bien hay un escalonamiento de supervisión y regulación dependiendo del tamaño de la COOPAC, el fundamento de la regulación es erróneo al ser innecesario a este nivel, como lo veremos a lo largo de los siguientes puntos.

#### **D.1. COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO (CAC) PÚBLICA VS CAC NO PÚBLICA.**

Hay una diferencia sustancial entre ellas, mientras que las CAC públicas se rigen por la Ley General del sistema financiero y todas las disposiciones anexas, a las CAC no públicas les regula la ley general de cooperativas y la Ley N° 30822, que es una disposición final y complementaria de la primera ley citada. Por otra parte, la pública puede operar con los recursos del público, lo que quiere decir que cualquier persona natural o jurídica puede depositar sus ahorros, mientras que en las no públicas solo los que tengan condición de socio podrán realizar operaciones financieras. Podemos observar claramente un mayor riesgo en las públicas y un mercado más limitado en las no públicas.

En las CAC públicas las personas que realizan operaciones en ellas, son clientes. Lo cual quiere decir que los accionistas de las mismas, tiene como objetivo principal maximizar el aspecto económico o de rentabilidad a través del uso del ahorro del público, es decir objetivos cuantitativos expresados en dinero. En cambio, las CAC no públicas tiene objetivos cuantitativos y cualitativos, este último fundado en bienestar general y confianza, con observancia de los principios cooperativos, tanto es así que puede cambiar el giro empresarial a uno de servicios y producción complementario a su giro principal en aras de dinamizar el beneficio al socio, esto dentro de la voluntad de la asamblea general y de los límites legales.

Las CAC no públicas, los socios tienen dos naturalezas la de cliente y la de propietario, esto quiere decir que como en cualquier sociedad mercantil, ponen

capital, pero internalizando el riesgo latente al capital aportado. Por eso no somos de la idea de la sobre regulación existente o al menos tal como se presenta actualmente.

Por ejemplo, en las fases iniciales de una COOPAC normalmente los socios fundadores no superan el número de 50 personas, hasta se podría calificar como un emprendimiento, ellos involucran sus activos entendiendo con total claridad el riesgo existente, tal como lo haría una STARTUP o un negocio mercantil emprendedor. Por obvias razones una regulación a este nivel en nuestra opinión atendería con principios económicos. Pero también compartimos la necesidad de regulación a COOPAC de nivel mayor, porque llegados a este punto el socio que tiene la calidad de propietario-cliente, proporcionalmente la COOPAC crece la condición de propietario se hace más pasiva mientras que la de cliente se refuerza al punto que el mismo socio lo conceptualiza de esa manera, ahí es donde el Estado de manera acertada está regulado actualmente, porque hace una suerte de balanza frente a un gobierno corporativo dominado por los directivos y donde la democracia cooperativa no es tomada en cuenta.

Porque si idealmente los socios independientemente del tamaño de la COOPAC, mantendrían con fuerza su posición como cliente-propietario y reforzando los principios cooperativos, no hubiera sido necesaria la regulación actual al menos en su cantidad y rigurosidad, porque la balanza estaría en un punto donde el mercado y los privados son suficientes.

#### **E. AED DEL NUEVO MARCO REGULATORIO**

Ahora no olvidar que dependiendo del impacto y jerarquía de la norma se debería hacer un ACB más exhaustivo como hemos mencionado en capítulos anteriores, lo cual a nuestro criterio consideramos que no ha tenido tal calidad. La presentación de este requisito de ACB es mayormente formal y no se desarrolla con calidad, eficiencia o

rigurosidad, y se fundamenta en pocas líneas señalando que “no irroga gasto público”<sup>45</sup> Durante este subcapítulo analizaremos las consecuencias presentes y potenciales de la nueva regulación aplicadas a las COOPAC nivel 1.

Toda sobre regulación que hubo en una economía que no era cumplida por nadie por su exquisita abundancia y rigurosidad, originó la informalidad, demostrando que la norma tenía un esquema ineficiente, tanto que era inaplicable, como la han explicado Hernando de Soto, Enrique Ghersi y Mario Gibellini en *El otro sendero* (1987), los estándares exigentes reducen la producción, encarecen los bienes, afectan a los consumidores y además son absolutamente inviables.<sup>46</sup>

Consideramos según el análisis de casos concretos de la realidad Arequipeña, que la premisa anterior se estaría reafirmando relativamente, es una práctica usual que una COOPAC solo se centre en las obligaciones que tiene calidad de envío obligatorio a la Superintendencia de Banca y Seguros, ya sean reportes, planes anuales, designaciones entre otros casos puntuales. Por otra parte, no cumplen con la bastedad de disposiciones legales vigentes reflejadas en este nuevo marco regulatorio como dice el dicho, solo vigente en el papel más no en la realidad, este resultado era de esperarse dada la absurda cantidad de obligaciones vigentes, cumplirlas todas es operativamente imposible y solo generarían gastos innecesarios.

Por esa razón, la regulación del mercado y los contratos pueden resolver más situaciones por sí solas y sin intervención regulatoria. Los costos de transacción golpean a todos, el Estado no debe impedir que las cosas pasen, si regula sin sentido impide que los pobres salgan de la pobreza.<sup>47</sup> Si los costos de transacción son suficientemente bajos como para hacer viable una solución contractual eficiente la existencia de una regla legal es inocua. Las partes solas las encontrarán mediante negociaciones o acuerdos.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup>R. HERNANDEZ DE LA CRUZ, *Análisis Costo-beneficio en los proyectos de Ley: Problema estructural*, Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios, Lima, 2005, pp. 80-84.

<sup>46</sup> A. BULLARD GONZALES. *Análisis económico...*, cit., p.150.

<sup>47</sup> *Ibíd*em, p, 100

<sup>48</sup> *Ibíd*em, p. 103

## **E.1. DESARROLLO DE LOS PRINCIPALES ASPECTOS NORMATIVOS QUE AFECTAN A LAS COOPAC NIVEL 1.**

### **E.1.1 DIVERSIFICANDO EL RIESGO CREDITICIO**

A veces la mayor parte del fracaso de los bancos se debía a préstamos excesivos hechos a una sola persona o un grupo pequeños de personas. La concentración crediticia como la causa inmediata de mayor gravitación de la crisis, los créditos concedidos a personas naturales y vinculadas a los miembros de los directorios de los bancos, representan concentración crediticia. Del estancamiento e inmovilización de las colocaciones., el éxito del negocio principal en los bancos reposa en los intereses que cobran y pagan, el SPREAD positivo.<sup>49</sup>Nos remitimos a motivos más técnicos de esta nueva regulación, tenemos en primer lugar la diversificación del riesgo a través del establecimiento de límites de endeudamiento en base al patrimonio efectivo COOPAC. Lo cual asegura que los socios o grupos de socios, ya sea que represente riesgo único o no, tengan la prohibición de endeudarse a niveles que pongan en riesgo a la institución, esto bajo la idea que concentrar muchos créditos en un grupo pequeño de personas podría generar consecuencias desastrosas. La presente medida, sin lugar a dudas está acorde a las directrices cooperativistas, porque estaría limitando legalmente a que un grupo que ostente poder político a nivel interno pueda servirse de ese poder para generarse prerrogativas ilegítimas que podría generar la insolvencia de la COOPAC. Lo mencionado es una enfermedad que ataca a las COOPAC desde el nivel más bajo al más alto.

Sin embargo, por motivos estratégicos y siempre y cuando la asamblea lo permita consideramos que las COOPAC nivel 1 debería tener unos límites de endeudamiento más flexibilizados o incluso no tenerlos; claro está con las debidas garantías reales y personales suficientes que aseguren la recuperación del crédito. Una Asamblea

---

<sup>49</sup> J. ALVA GOMES, *Perú en el umbral del siglo XXI*, Editorial Universidad San Martín de Porres, Lima, 2005, 1° ed., Tomo II, p. 176.

General con alta participación en el gobierno cooperativo solucionaría el problema de las desigualdades dentro de la política de otorgamiento de créditos.

Para entender mejor como la fijación de límites de endeudamiento resulta contraproducente en un COOPAC nivel 1, tenemos el siguiente ejemplo (UIT valor 2020):

COOPAC	ACTIVOS EN UIT	ACTIVOS EN SOLES	PATRIMONIO EFECTIVO	LIMITE DE ENDEUDAMIENTO 30%
NIVEL I	450	S/ 1,935,000.00	S/ 774,000.00	S/ 232,200.00

En el presente ejemplo tenemos una COOPAC nivel 1 con 450 UIT en activos (máximo 600 UIT para las COOPAC nivel 1), teniendo en cuenta el patrimonio efectivo señalado, podría otorgar a un socio que tiene garantías auto liquidables (son garantía de inmediata realización), una suma límite de 232200.00 soles.

A nuestro parecer es innecesario fijar límites a este nivel, debido a que afecta directamente el SPREAD financiero y además obstaculiza el crecimiento de los activos de una COOPAC haciendo lento el crecimiento exponencial, a pesar que se briden las garantías suficientes. Para cerrar este punto los socios de una COOPAC nivel 1 tendrían muy limitado al solicitar un crédito hipotecario para adquisición de vivienda por tener límites de endeudamientos por debajo del promedio del costo de adquisición de una vivienda en las capitales del Perú (entiéndase que la función de financiamiento para vivienda debería ser uno de los objetivos de una COOPAC), por esa razón tendrían que recurrir a la banca tradicional, perdiendo totalmente el sentido la constitución de una COOPAC que no puede cubrir con las necesidades de sus socios por disposiciones legales.

### **E.1.2. CONSTITUCIONES PROVISIONES GENÉRICAS Y ESPECÍFICAS**

Desde nuestro punto de vista esta es un arma de doble filo. Pero su esencia es buena, son los fondos que las entidades del sistema financiero deben reservar con el fin de tener la capacidad suficiente para hacer frente a eventuales incumplimientos en el pago de los créditos.<sup>50</sup> Dependiendo de su clasificación crediticia para poder asegurar la solvencia futura de la institución basado en un

<sup>50</sup> J. ALVA GOMES, *Perú en el umbral del siglo XXI*, Editorial Universidad San Martín de Porres, Lima, 2005, 1° ed., Tomo I, p. 254

análisis de riesgo, traer este punto al campo COOPAC genera que los estados financieros reflejen de forma fidedigna la información presentada.

Cuando se realizan provisiones requeridas la misma no afecta directamente la liquidez COOPAC, porque su fin sería mostrar información correcta para una adecuada toma de decisiones sobre todo con el manejo del riesgo, es decir es un mero instrumento contable, el problema surgiría cuando existe la obligación de constituir provisiones lo cual implica apartar ese recurso dinerario para almacenarlo en caso de futuros imprevistos. Una entidad financiera genera beneficio por el SPREAD o margen financiero, un régimen de constitución de provisiones rígidas podría afectar a largo plazo ese SPREAD, por afectar directamente a su liquidez, más aún cuando sabemos que algunos de los clientes-socios de las COOPAC tienen un índice de riesgo mayor porque sus solicitudes de financiamiento han sido rechazadas por otras EF al no alcanzar sus estándares de riesgo.

Nuevamente enfocándonos en nuestro tema de investigación, este régimen de provisiones afectaría más a la COOPAC nivel 1, precisamente porque en sus momentos iniciales necesita generar todo el SPREAD financiero posible, al final el juego financiero trata de quien tiene más fondos colocados en posiciones más seguras. Como mencionamos a este nivel el socio-propietario es consciente del riesgo latente entendemos que no necesitaría per se una regulación protectora para cuidar el capital, claramente solo nos referimos a la constitución de provisiones que generaría un impacto directo negativo en el crecimiento de la organización, una reducción de los porcentajes constituidos sería una solución. En cuanto a las provisiones requeridas se debería seguir manteniendo porque es necesaria para una buena labor de supervisión.

### **E.1.3. NUEVO ESQUEMA DE GARANTÍAS**

Al momento de realizar operaciones activas nace automáticamente el riesgo crediticio este nuevo esquema de garantías mitiga gran parte del mismo. La constitución de garantías ya sean las auto liquidables, de muy rápida realización y la preferidas se entrelaza con una buena gestión de riesgos crediticios.

Generando una seguridad jurídica a los socios, su constitución debe ser hecha conforme a Ley sin embargo no exige mayor complejidad legal por lo cual no aumentaría los gastos operativos, más aún cuando el gasto de la constitución de garantías siempre corre a cuenta del constituyente, es decir el deudor. Sin lugar a dudas una correcta implementación de las mismas generará resultados positivos en el crecimiento COOPAC sobre todo de las pequeñas que más lo necesitan, puesto que porcentajes alto de morosidad llevaría a la insolvencia de la misma. Agregar que este punto se relaciona con los subtítulos anteriores, primero con los límites de endeudamiento, en la cual proponemos su flexibilización incluso no aplicación y por parte de las provisiones porque los créditos que cuenten con garantías provisionarían un porcentaje menor incluso una provisión nula en algunos casos. Lo cual daría más herramientas a la COOPAC nivel 1 para mejorar su crecimiento financiero.

#### **E.1.4. INCORPORACIÓN PROGRESIVA A LAS CENTRALES DE RIESGO, PROPORCIONALIDAD EN EL ALINEAMIENTO EXTERNO Y ALIENAMIENTO INTERNO.**

La lógica de las centrales de riesgos, es definir el prestigio financiero del socio<sup>51</sup>, por eso este nuevo sistema legal responde con reglas que sancionan o hacen costoso el incumplimiento incluso para aquellos que no se preocupen por su pérdida de prestigio.

Se está buscando homologar progresivamente las obligaciones de la demás ESF con las COOPAC, reportar información periódicamente para mantener actualizado los antecedentes crediticios de sus socios. Logra que los agentes del mercado puedan tomar decisiones correctas al poder medir objetivamente el riesgo a través de la información que ofrecen las centrales de riesgo.

Si bien la obligación de suministrar esta información estará vigente desde el 1 de enero del 2025, en este caso la norma respeta un principio de proporcionalidad en lo que respecta al alineamiento externo, esto último quiere decir que se otorga la

---

<sup>51</sup> L. HERAS ZARATE. "La tarjeta de crédito y las consecuencias por los reportes injustificados ante las centrales de riesgo de la SBS", IUS Revista de investigación de la facultad de Derecho, Vol. 2, N° 16, p.14.

calificación crediticia más gravosa que tenga un deudor dentro de una central de riesgo, para la cartera de la COOPAC, decimos que goza de proporcionalidad y razonabilidad debido a que la exigencia solo es para COOPAC nivel 3, y no aplica para los otros niveles porque de lo contrario generaría provisiones que pondrían en aprietos sus estados financieros, como comentario es posible que los que recurren a financiamiento mediante COOPAC no siempre tengan buenas calificaciones crediticias, eso generaría provisiones altas en las COOPAC de menor nivel, por eso consideramos que el alineamiento interno es suficiente y pertinente a ese nivel, aunque como ya mencionamos anteriormente solo para las provisiones requeridas y así tener una herramienta contable eficaz para la buena toma de decisiones estratégicas, teniendo en cuenta que la constitución de provisiones restan liquidez financiera.

#### **E.1.5. LA PROFESIONALIZACIÓN, IMPEDIMENTOS, IDONEIDAD TÉCNICA Y MORAL COOPERATIVA**

La profesionalización y la autorización son dos elementos que ya hemos mencionado, esto genera más costos a la organización, costos que tal vez no puedan asumir correctamente las cooperativas que se quieran constituir bajo un esquema simplista.

Hay un elemento que caracteriza a las actividades de las instituciones del sistema financiero, la primera de ellas la profesionalización; es decir, está dentro de una industria especializada y altamente técnica. Se ha elevado el estándar acerca del profesionalismo que deberán tener los funcionarios principales de la COOPAC según su nivel, consideramos que el legislador ha tamizado bien dichos requisitos, proponiendo un estándar más alto de profesionalización a las COOPAC nivel 3 y el cuartil superior del nivel 2 requiriendo un mínimo de experiencia, de estudios, capacitaciones, etc. Que aseguren que la parte operativa sea llevada de la mejor manera y así reducir el riesgo operativo.

Esta proposición normativa se moldea según el nivel modular porque también reduce los costos para las COOPAC de nivel menor, dado que les permite contratar

personas con menor valor profesional; por ende, sus honorarios o remuneración son menores. Tal vez el lector este preguntándose que lo dicho es un disparate, sin embargo, la siguiente analogía despejará esa molestia, cuando uno se compra una moto para simplemente movilizarse en la ciudad le bastará una con motor 150cc y de precio accesible, lo mismo pasa con los profesionales de cooperativas de menor nivel, porque las operaciones que realizan no son complejas bastando un conocimiento regular. En cambio, sí por decir así, saltamos a las grandes ligas dónde se realizan operaciones más complejas y onerosas necesitaremos un mejor profesional, continuando con la analogía una moto con mayor cilindraje y de mayor precio. Esto es ser eficiente en los costos y se aplica a nivel cooperativo o a cualquier organización mercantil; sin embargo, consideramos que a pesar que el estándar se ha ajustado según el nivel de activos, aún mantiene los costos operativos muy altos, lo cual en cierta manera reducirá el margen financiero de las COOPAC, este punto lo desarrollaremos más adelante.

Sobre la idoneidad moral a nuestra consideración tiene una vertiente subjetiva pero que se recibe bien en su ratio Legis que no sería otro que la probidad de las personas que son directivos o funcionarios de la COOPAC, aunque este concepto introducido por la SBS<sup>52</sup> tiene algunas deficiencias como la violación al derecho de la presunción de inocencia. Estos impedimentos están regulados por la Ley General (20°) y la Ley General de Cooperativas (33°), pero si nos remitimos a los impedimentos específicos para COOPAC regulados en la resolución SBS N° 4977-2018 se centra en no dejar el gobierno cooperativo a individuos que tienen un historial profesional manchado o que puedan causar un conflicto de intereses, una aversión al nepotismo. Discrepamos un tanto la necesidad de excluir a varios profesionales a razón de su historial profesional, considerando que la norma prefiere a profesionales y directivos que probablemente no tengan experiencia la razón de su pureza. Creemos que tener a directivos y gerentes inexpertos podría traer más dificultades que los impuros, lógicamente este punto debe ser matizado debería

---

<sup>52</sup> SBS<[https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/BOLETIN-SEMANAL/2018/B\\_S\\_N\\_45-2018.pdf](https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/BOLETIN-SEMANAL/2018/B_S_N_45-2018.pdf)>. Consultado: 15/04/2020

generarse un proceso administrativo para hacer excepciones a estos impedimentos lo cual otorgaría un componente de justicia.

Por otro lado, hay un punto que quizás sea controvertido, hay un impedimento para que los directivos de un mismo periodo tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad entre sí, cónyuges, uniones de hecho lo mismo aplica con sus relaciones con los trabajadores de la COOPAC. Consideramos que el legislador tiene una percepción sesgada, tengamos en cuenta que una COOPAC es una sociedad privada a la cual se están aplicando principios de derecho público tal vez no muy acertados, pero el principal problema identificado es sobre las COOPAC nivel 1, si analizamos su constitución y modelo de negocio no difiere mucho de una MYPE o emprendimiento, sabemos muy bien que una de las herramientas más importantes en este punto es el *FRIENDS, FAMILY AND FOOLS*, que quiere decir que el capital provendrá de familiares, amigos y personas cercanas en la etapa inicial COOPAC, el impedimento señalado elimina a la familia lo cual obstaculiza una formación dinámica, lógicamente mientras la COOPAC vaya creciendo por obvias razones se exigirá mayor competencia de los directivos y principales funcionarios en aras de la protección del ahorro del socio. Recalcamos la Asamblea General y las personas naturales o jurídicas detrás de ella, pueden determinar por ellos mismos la mejor estrategia de crecimiento sobre todo cuando en el nivel 1 han interiorizado totalmente el riesgo latente de sus aportaciones y depósitos, además la regulación plantea un régimen rotatorio de directivos, plantea límites a las reelecciones que es más que suficiente para solucionar un problema de nepotismo siendo innecesario el impedimento que hemos señalado. La norma no debería regular a nuestro parecer este punto a ese nivel COOPAC, al contrario, genera obstáculos de formación de nuevas cooperativas y además condiciona a un mayor gasto operativo.

#### **E.1.6. LA CREACIÓN DEL FONDO DE SEGURO COOPERATIVO (FDSC)**

Regulada por la resolución SBS N° 5061-2018, modificada por la resolución SBS N° 5646-2019 y la resolución SBS N° 0494-2020, es una medida totalmente acertada,

porque anteriormente se excluía a las COOPAC del FDS que solo aplicaba para los bancos y otras entidades financieras no cooperativas. Esto traerá dos grandes beneficios:

1. Generará el respaldo y confianza al socio al ver protegido su ahorro, claro está dentro de los límites establecidos.
2. Logrará que las COOPAC jueguen en el mercado financiero en las mismas condiciones que los otros participantes. Haciendo que su nicho tenga mayor seguridad jurídica.

Su calidad de obligatoria genera más solidez en este mercado en específico, aunque se ha criticado mucho que para la aplicación de la cobertura de este fondo una COOPAC debe aportar como mínimo 24 meses y sobre todo por el monto de cobertura que es de 5000 soles para nivel 1 y 2A y de 10000 soles para nivel 2B Y 3 por depósito, ahora dichos 24 meses pueden verse ampliados si los estados financieros no han sido presentados o han sido observados por la Superintendencia; por lo tanto, las primas pagadas no serán reconocidas.

A nuestro parecer fijar una cobertura tan baja 5000 soles (COOPAC nivel 1), no aumentará la percepción de seguridad financiera de un socio ahorrista, consideramos que traería más beneficios a corto plazo y para el sector cooperativo, la ampliación de la cobertura, por ejemplo, el Estado peruano podría constituir un fondo de garantía a manera de subvención mientras las cooperativas con sus primas y a largo plazo por sí mismas aumentan el fondo de cobertura. Sin embargo, el fin de esta nueva regulación indica que no es la promoción del cooperativismo, sino como hemos venido desarrollando es todo lo contrario.

Sobre el gasto que representa la prima para una COOPAC de nivel 1, se respeta un mínimo de equidad al fijarse en un porcentaje sobre total de los depósitos, es decir una prima más alta para quienes manejan más fondos depositados, aunque esto no deja de ser un gasto adicional a la luz de este marco normativo, pero totalmente necesario.

Además, hay un gasto potencial latente, son las multas a la COOPAC por un mal cálculo en sus primas, así como el pago de intereses moratorios por el monto mal calculado. Hacemos una crítica al centralizar al Fondo y su parte operativa, así como las Asambleas generales en la capital del País, no tenemos duda que la afluencia de COOPAC de provincias será menor por lo que representa los gastos de representación y viáticos.

#### **E.1.7. ANÁLISIS DEL REGISTRO NACIONAL COOPAC (RNCOOPAC)**

El primer elemento para entrar al mercado financiero es la profesionalización y el segundo elemento es la autorización, solamente las entidades autorizadas por Ley podrán realizar determinadas operaciones financieras con el dinero del público. La entrada en vigencia de la Ley COOPAC, implicó que esta autorización también sea exigible a las COOPAC para que puedan operar con sus socios.

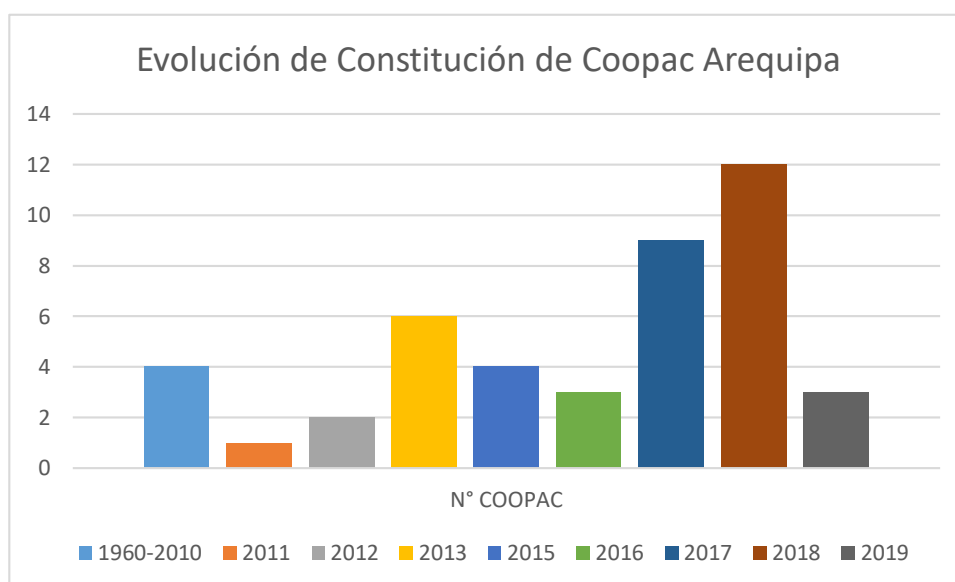
Inscribirse en el registro COOPAC es una obligación para cualquier cooperativa que quiera operar como tal, todo lo que está fuera de ese registro es ilegal y se podrá usar la fuerza pública para contrarrestar todo acto contrario inclusive tomar acción penal contra los que no respeten dicha proposición normativa, además mencionar que todo el proceso administrativo de inscripción está a cargo de la SBS, la solicitud debe ir acompañada de cierta información y otras formalidades, sin lugar a dudas llevar un control ordenado del crecimiento y constitución de estas instituciones es necesario dado la proliferación masiva y desordenada de las mismas.

Pero como ciudadanos entendemos cómo funciona el aparato estatal características como la burocracia o dilatación de procesos hacen que se pierda dinamismo, la normativa impone plazos para solicitar la inscripción, el organismo supervisor podrá observar las solicitudes y el mismo contenido; y pedir subsanaciones.

Sin embargo, lo resaltante no son los requisitos ni el procedimiento administrativo, sino que este marco regulatorio podría reflejar la reducción de constitución de

nuevas COOPAC, eso lo podremos analizar con los datos del RNCOOPAC. El Estado peruano cada vez se vuelve más inocuo en su apoyo a la promoción de estas entidades y más aún cuando la inscripción al registro es facultad exclusiva de un organismo estatal sin vocación de promoción y de no estar incluido en dicho registro significa no poder realizar ninguna operación financiera con sus asociados, por eso en el tercer capítulo de este trabajo de investigación propondremos delegar el registro COOPAC a un organismo promotor del cooperativismo, pero sin que se pierda el objetivo del mismo que no es otro que mantener un orden de las COOPAC.

**GRAFICO N°3<sup>53</sup>**



<sup>53</sup> Registro Nacional de COOPAC a cargo de la SBS actualizada al 2019.

#### **GRAFICO N°4<sup>54</sup>**



El cuadro N° 1 demuestra que había un crecimiento de estas instituciones cooperativas y producto de la nueva regulación COOPAC bajo sustancialmente y lo resultante del cuadro 2 es que el porcentaje mayoritario de COOPAC ingresantes al registro COOPAC, ya estaban establecidas en este mercado financiero algunas con muchos años ya de trayectoria, lo cual indicaba que ya tenían una estructura institucional que a nivel legal y económico podrían afrontar esta nueva regulación, aunque adecuarse a la regulación resultaría exhaustiva. Incluso el reglamento del registro nacional de COOPAC, dentro de los requisitos de ingreso al RN se formula la presentación de información contable (activos, pasivos, patrimonio, provisiones, N° de oficinas, N° de socios), lo cual da a entender que este marco legal está más enfocado en regularizar las COOPAC ya existentes que en su misma promoción.

Por otro lado, vemos que el gasto de inscripción ha subido ya no solamente son los gastos registrales, tenemos los legales y contables incluye los asesoramientos. Dichos no serán percibidos por las COOPAC constituidas, más si por las que querrán constituirse.

---

<sup>54</sup> Registro COOPAC a cargo de la FENACREP actualizada al 2019

El problema es sobre la formación de nuevas COOPAC, no nos referimos a fusiones o escisiones, si no las que se quiere formarse desde el nivel más bajo o desde cero, aún el marco normativo es muy nuevo para sacar conclusiones, pero ya pudimos confirmar que casi la totalidad de COOPAC del RNCOOPAC en Arequipa, ya estaban constituidas. Esta idea deberá ser contrastada con el aumento del gasto operacional y poder ver el panorama actual.

Por ejemplo, en el reglamento general de construcciones si tiene un nivel espeluznante de detalle de cómo deben ser construidas las casas. Si no hubiera posibilidad de corromper a los inspectores nadie construiría. En una sociedad sobre regulada la corrupción, aunque parezca contradictorio y con todo lo malo que trae termina siendo un mal necesario para resolver las barreras y los costos de transacción que la sobre regulación genera en la economía<sup>55</sup>

Las Cooperativas son pilares de financiamiento de sectores que no lo encuentran tan fácil. En muchos casos son las que apalancan a las MYPES principales actoras de nuestra economía nacional, esta nueva normatividad ha generado que se reduzcan la creación de estas instituciones, lo cual afecta directamente en la productividad del país y generando un efecto negativo en el mercado

#### **E.1.8. EL AUMENTO DEL GASTO OPERACIONAL COOPAC**

**Los niveles asociativos y el nivel operativo;** se determina claramente dos niveles. El asociativo donde están los comités, la Asamblea General y los Consejos a este nivel se exige la idoneidad moral y el segundo nivel el operativo donde se encuentran los principales funcionarios a ellos se les exige tanto idoneidad moral como técnica. La Norma busca que ambos niveles trabajen en forma coordinada por el bienestar del socio.

Al dar una lectura al marco regulatorio podemos observar una serie de normas que ha vuelto más difícil poder constituir una COOPAC, por decirlo así con un nivel amateur, ahora se requiere tener un conocimiento técnico en ese marco legal, de

---

<sup>55</sup> A. BULLARD GONZALES. *Análisis económico del derecho*, Fondo editorial, Lima, 2018, 1° ed. pp. 48

lo contrario estarías infringiendo varias normas. Antes de la entrada en vigencia de la Ley 30822, Las primeras cooperativas se desarrollaron dentro de un contexto de poca regulación y flexibilidad lo cual hizo más dinámico su crecimiento. El punto sería empezar flexibles, dicha flexibilidad se debe ir perdiendo según el crecimiento de la institución, y en paralelo el control y supervisión debe incrementarse según el mismo crecimiento.

Pero eso no sucede hoy en día, para abrir una cooperativa se necesita una consultoría especializada en el tema esto tiene un costo, los ciudadanos con la intención de abrir una cooperativa podría internalizar este nivel de complejidad y optará por otros proyectos. Por eso consideramos que ese dinamismo señalado, se ha perdido.

Por ejemplo, tenemos un costo de régimen informativo, el supervisor exige una serie de informes y estadísticas que generan en la supervisada un costo elevado, la constante capacitación de directivos y trabajadores, la contratación de oficiales de cumplimiento, unidad de riesgos, auditoría interna, auditoría externa, gerencia general, implementación de tecnologías de la información, etc.

A los gastos operacionales mencionado, sumemos el mercado financiero, el tablero de juego hay una saturación de micro financieras, los oligopolios bancarios. Importa que son competencia de las COOPAC directa o indirectamente, a este punto hacer cooperación ya no parece tan buena idea, ojo recordemos que todos estos gastos lo asumirán los socios con su dinero y que reforzará la premisa que es inviable invertir en algo que no tendrá rentabilidad.

**Tabla 2 Gráfico de gastos operativos de una COOPAC ingresante (Según Marco normativo actual)**

GASTOS OPERACIONAL ESENCIALES (COOPAC nivel 1)	
Gerencia General	
Unidad de Riesgos*	

Oficial de Cumplimiento
Contador general
Auditoría Interna
Auditoría Externa
Unidad de negocios y recuperaciones
Herramientas tecnológicas hardware y software**

\* La normativa faculta que las funciones puedan ser asumidas por Gerencia general

\*\* Es variable dependiendo de la necesidad de la COOPAC.

**Nota:** no se están considerando algunos gastos fijos (internet, alquiler, seguridad, limpieza, etc.). Tampoco se cuentan los gastos de representación ni las dietas de los directivos.

Para el año 2019 la Cooperativa de Ahorro y Crédito de Trabajadores de la SUNAT (COOSUNAT), generó un gasto operacional esencial conforme al cuadro anterior de 185000 soles anual, los mismos están en función de precio de mercado actualizados. Fuera de otros gastos no contabilizados para este ejemplo.

Para corroborar esto presentamos una entrevista<sup>56</sup> realizada a César Quispe realizada por alumnos del ESAN: *“Por lo que manejan las cooperativas, va depender. Por ejemplo, si es una cooperativa que maneja 100 millones, agregarle unos cuantos miles no crea que sea mayor gasto, es decir un costo significativo, dependiendo por eso del tamaño de la cooperativa. Y si es una cooperativa pequeña puede ser un impacto más significativo que en una grande”*.

---

<sup>56</sup> C. AMADO AMPUERO, E. MENDOZA CALDERO. Propuesta para la supervisión de las cooperativa de ahorro y crédito medianas y grandes por parte de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP’S del Perú. (Tesis de Maestría), Universidad ESAN, Lima, 2019, p. 191.

U otra entrevista al Ing. Luis Baba Nakao<sup>57</sup> “auditoria más exigente, clasificadoras de riesgo, software conllevará unos 20000 dólares adicionales”

Ahora ese gasto va fluctuar dependiendo de las políticas de cada cooperativa, sin embargo, debemos agregar que el nuevo marco regulatorio ha exigido un mayor nivel de tecnicidad a los profesionales, lo cual se traduce en una mayor pretensión salarial de mercado para los puestos de principales funcionarios. Con este ejemplo cada uno podrá hacer sus aproximaciones cuanto podría costar iniciar operaciones para una COOPAC nivel 1 el nivel más bajo dentro del esquema modular. Este incremento de costos por la nueva regulación puede ser muy cuestionado porque recordemos que este modelo se caracterizó en el pasado por su simpleza y por los grupos sociales a quienes iban dirigidos, ahora es más técnico como el resto de la ESF.

Ponemos en tela de juicio si un grupo limitado y relativamente pequeño de personas o también llamados socios potenciales para apertura de una COOPAC, quieran asumir el elevado costo operacional de este tipo de instituciones a la luz del marco regulatorio actual, por eso consideramos que lo anteriormente descrito se traduce en dos consecuencias:

1. Que las COOPAC que actualmente están en el registro nacional, tengan un escenario rígido que conjuntamente con los riesgos crediticios y de mercado, aumenten sus posibilidades de caer en insolvencia y posteriormente liquidadas.
2. Se reducirá la formación de nuevas COOPAC, sobre todo de los grupos menos preparados para entender y estructurar este tipo de instituciones; es decir de gran parte de la población.

#### **E.1.9. LA CONSTITUCIÓN DE PATRIMONIOS AUTÓNOMOS**

Básicamente son constituidos para el seguro de crédito o lo que comúnmente se llama seguro de desgravamen, para ello se necesita una autorización de la SBS para las COOPAC. Para las de nivel 1 es totalmente inviable manejar un fondo de este

---

<sup>57</sup> *Ibíd*em, p. 166.

tipo, por su alta tecnicidad. Además, el fondo requerido para que el patrimonio autónomo de seguro de crédito inicie operaciones es un monto sumamente oneroso que no podrían asumir las mismas, en estos casos tendrán que contratar el servicio de un tercero.

Sobre los patrimonios autónomos de carácter asistencial con el objetivo de cubrir gastos de sepelio, las COOPAC nivel 1 no tienen la autorización de constituir las, no es acertada esta medida ya que este beneficio es el más fácil de constituir y principal gancho para asociarse a una COOPAC, que durante sus primeros años tiene que atraer la máxima cantidad de socios posibles. Nuevamente vemos que los elementos más disruptivos que diferenciaban a las COOPAC por su cercanía al socio, le han sido arrebatadas por la nueva regulación bajo la premisa de mayor control.

#### **E.1.10. LA RESERVA COOPERATIVA**

Según normativa las COOPAC nivel 1 deben alcanzar una reserva cooperativa no menor al 15% de su capital social, teniendo como principal consecuencia no poder distribuir excedentes de no llegar a ese porcentaje. Su finalidad es la de brindar estabilidad institucional para cubrir pérdidas u otras contingencias imprevistas. La misma se paga con los excedentes. Aunque no es obligatorio que se encuentre estática deberá ser invertida en operaciones que brinden la mayor seguridad sobre rentabilidad. Toda sociedad mercantil de forma opcional y por estrategia forma una reserva para esas situaciones que pueden afectarla negativamente, en el caso de las COOPAC nivel 1 consideramos que debería ajustarse ese porcentaje a uno menor o ser opcional, conforme al planteamiento de solución que daremos más adelante, esto con el fin de darle más flujo de efectivo a la misma.

#### **E.1.11 RATIO DE LIQUIDEZ**

El reglamento COOPAC en su artículo 45° plantea que las COOPAC nivel 1 mantengan fondos disponibles en un nivel que sea compatible con la naturaleza de sus operaciones; la ratio de liquidez entendido como la capacidad para hacer frente

a sus obligaciones a corto plazo<sup>58</sup>. En el caso de COOPAC se medirá principalmente a través de su flujo de efectivo. Lo resaltante en esto punto es que el legislador tácitamente reconoce lo que se quiere proponer en este trabajo de investigación mientras que para el nivel 2 y 3 se impone un cálculo obligatorio mensual o diariamente respectivamente y además se fija límites regulatorios de liquidez.

Para las COOPAC nivel 1 simplemente indica que dicha ratio se corresponda con las operaciones que realizan, a esto es cuando nos referimos de un marco regulatorio promotor y flexible. Esta disposición brinda mayor dinamismo y libertad al momento de hacer la parte operativa de una COOPAC nivel 1; por ejemplo, al no tener un límite regulatorio pueden colocar la totalidad de sus fondos en inversiones maximizando la rentabilidad, claro está siempre y cuando haya un plan de contingencia ante el riesgo de quedar ilíquidos.

La nueva regulación en ciertos artículos dota de esa flexibilidad que exigimos a las COOPAC nivel 1, demostrando que debe haber una discriminación legal y financiera en este nivel. Como se sabe la perfección (en este caso sobre regulación) ralentiza las operaciones, una menor regulación al contrario las vuelve más rápidas; por lo tanto, una regulación en su justa medida.

#### **E.1.12 LAVADO DE ACTIVOS Y FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO (LAFT)**

Sin lugar a dudas la aplicación de estas normas es de vital importancia para la lucha contra el LAFT, las entidades financieras forman parte de un número taxativo de rubros económicos que deben tener que adecuar sus actividades a normas LAFT, ahora implementar un sistema contra el LAFT implica un gasto considerable considerando la necesidad de contratar ya sea a dedicación exclusiva o no a un Oficial de Cumplimiento, mismo cargo que exige una especialización considerable en el tema. Por otro lado, la obligación de capacitación constante tanto del oficial

---

<sup>58</sup> R.LENGUA PEÑA, "Introducción a los contratos de crédito sindicado en el mercado financiero internacional", Revista ADVOCATUS, N° 27, 2015, p. 156.

como a los trabajadores, directivos y principales funcionarios sigue acrecentando los gastos operativos.

Al ser uno de los problemas fundamentales que dio origen a esta nueva regulación, no negamos la importancia de mantenerlo incluso seguir reforzándolo, tal vez lo que se deba modificar es quien asume el gasto de Supervisar las operaciones que puedan estar vinculadas con el LAFT.

La resolución 5060-2018 normativa aplicable a las COOPAC en materia LAFT, indica que un Oficial de Cumplimiento solo lo podrá ser de un sujeto obligado a la vez, esto genera dos problemas:

1. El gasto de contratación y capacitaciones de un Oficial de Cumplimiento, así como de la implementación de un SLAFT, no podrá ser compartido o asumido conjuntamente por más de una cooperativa, obligando la regulación a asumirlo individualmente.
2. Al mismo tiempo las cooperativas quieren reducir sus gastos, contratando probablemente oficiales de cumplimiento sin experiencia o conocimientos suficientes, al contrario de poder asumir un gasto conjunto podrían contratar profesionales de alto costo por ende de alta calidad.

Como podemos observar en este aspecto la norma resulta impertinente e ineficaz por las razones antes expuestas, aquí es donde se debe hacer un AED como lo venimos resaltando.

#### **F. OTRAS DEBILIDADES NO INHERENTES AL NUEVO MARCO REGULATORIO**

Si bien éstas no se desprenden de este nuevo marco regulatorio, se deberán tomar en cuenta para hacer un análisis integral del contexto económico actual de las COOPAC nivel 1. Se debe analizar al mercado y a los agentes económicos, algunas de esas debilidades:

1. Las COOPAC de este nivel normalmente tienen poca capacidad para convocar capital, si hacemos la analogía con un emprendimiento, los primeros en poner capital son un grupo determinado de socios, hacer crecer el capital va depender

de muchos factores, pero sin lugar a dudas es un reto en los primeros años de formación, lo cual generará pérdidas al generarse más gasto que ingreso, dichas pérdidas serían asumidas por los socios.

2. La desinformación de la sociedad peruana de estas organizaciones, genera menor iniciativa cooperativa y mayor recelo a las formaciones de las mismas, a eso se debe sumar la homologación que hace el peruano común de las mismas con organizaciones poco confiables para depositar su dinero.
3. La promoción del Estado a estas organizaciones, actualmente no tiene un plan estatal operando actualmente, a nivel educativo, estratégico y de fondeo. Resaltamos el nivel educativo porque la fortaleza de las COOPAC no recae en sus productos financieros, sino en los principios que la inspiran y en su modelo de negocio.
4. El modelo de capitalismo ha ocasionado oligopolios financieros, nuestro país no es la excepción. El Estado así mismo prefiere a estas organizaciones para fondeos estatales. Se generan una competencia desleal, y un mercado competitivo financiero que terminaría por eliminar a las COOPAC pequeñas.

Ahora integremos lo avanzado hasta ahora, una regulación que no potencia al contrario obstaculiza el crecimiento y formación, y un mercado difícil de taladrar para estas entidades, hace que sea un terreno muy escabroso para el crecimiento de una COOPAC.

#### **G. LOS ORGANISMOS REGULADORES, DE LA FENACREP A LA SBS (SACOP)**

No negamos que esta fue una decisión acertada dado que la FENACREP al asumir funciones de supervisión y promoción, demostraba un manifiesto conflicto de intereses. Dejando a dicha institución en un limbo, que ocasionada que ni la supervisión sea eficiente e imparcial, ni tampoco que la labor de promoción sea un fin perseguido con ansias. Además, que dicha organización solo supervisaba a sus afiliadas que en comparación con la totalidad de cooperativas era un número pequeño.

Actualmente en el Perú tenemos una estructura de supervisión de control COOPAC nivel 1 y 2, a través de una unidad especial dentro de la SBS que es la Superintendencia Adjunta de Cooperativas (en adelante SACOOP), que no se da abasto por los altos costos de supervisión que representa, dado el mercado atomizado territorialmente de las cooperativas. Por esa razón se optó por un régimen de supervisión con el apoyo de la colaboración técnica que se reducirá al cumplir un determinado tiempo. Porque una vez concluida esta fase, la supervisión será exclusiva de la SBS al menos para las de nivel COOPAC nivel 3.

Si bien la norma dice que la FENACREP ostenta el título de colaborador técnico para labores de supervisión e intervención, consideramos que no se ha planteado correctamente esta estructura en la ciudad de Arequipa al menos, donde la FENACREP tiene meramente una función de consultora y educativa. Esto porque no se puede mantener la calidad de promotor y supervisor en una misma organización. La política de supervisión actual de la Superintendencia, que por los recursos que tiene se están centrando en las COOPAC más grandes, eso es una realidad. Sin contar que sabemos que el Perú es un país centralizado y teniendo la sede de la SACOOP en Lima, la supervisión también se centra en la capital, manejando una supervisión muy superficial para las COOPAC pequeñas y de provincia.

En cuanto las contribuciones por supervisión que abona la COOPAC a la SBS, tiene un criterio de justicia y proporcionalidad que no excederían un décimo del uno por ciento del promedio trimestral de sus activos, en estricto no tendría un impacto relevante para el crecimiento de una COOPAC nivel 1.

#### **H. UN IMPOSIBLE JURÍDICO: LA SOBRE REGULACIÓN**

Según lo analizado hasta el momento hay cerca de 20 normas aplicables actualmente a las COOPAC. Si, desglosamos los artículos de cada una de esas normas, llegarán a suma exorbitante de normas aplicables, tantas que no nos atrevemos a contarlas. Ahora nosotros aseguramos por el análisis de casos en concreto, que las COOPAC solo se remiten principalmente a cumplir u honrar el marco regulatorio, de normas que exigen un envío periódico a la Superintendencia materializadas en los reportes sobre todo de

índole contable y financiero, así como informes, declaraciones juradas y comunicaciones que tienen un plazo de vencimiento. Pero las obligaciones que no tienen plazo de vencimiento, en la realidad de los hechos solo están en papel, claro hay que tener en cuenta que esto último va variar dependiendo de la organización unas cumplirán más que otras.

Tanto el órgano de control interno que son la auditorías, las sociedades de auditoría externa también se centran generalmente en esa información de envío obligatorio, dejando en un segundo plano las normas sin periodicidad. Sin embargo, esto era de esperarse, el cumplimiento del 100% de las normas conllevaría a un aumento del gasto operacional para las COOPAC, y por otro lado sabemos que los recursos del organismo supervisor son limitados, por ende, se centraran en supervisar un grupo específico de normas que a su consideración son las más relevantes, como indicamos anteriormente hay otro grupo de normas que quedará solo en papel.

Una COOPAC nivel 1, sin lugar a dudas tiene como principal reto generar crecimiento escalonado y rentabilidad lo más rápido posible, por tal motivo la captación rápida y colocación estratégica de créditos será el trabajo diario durante los primeros años, la fuerza del área de negocios deberá ser reforzada y el llamamiento de fondos prioridad principal; sin embargo las COOPAC nacen en una contexto donde estas prioridades son afectadas por los requerimiento normativos que las limitan y los de información constante de índole contable, financiero, administrativo, corporativo y de LAFT, a eso hay que sumarle capacidad limitada de recursos humanos.

Ante este contexto la estrategia de crecimiento se verá afectada en mayor o menor medida por destinar mayores recursos al cumplimiento de los requerimientos de información y normativos, “el marco regulatorio te pisa los talones” y es innecesario.

Al inicio de este capítulo precisamos cuales fueron los motivos que llevaron al nuevo marco regulatorio y régimen de supervisión, son los siguientes.

- a. La protección al ahorro del público; sin lugar a dudas, estamos de acuerdo que este objetivo fue cumplido al menos en su extremo mínimo, a través del envío

de información periódica que permitan diagnosticar la salud financiera de la COOPAC y con el ya vigente Fondo de Seguro Cooperativo (FDSC).

- b. La lucha contra el lavado de activos; en estricto la supervisión sobre LAFT siempre tiene un esquema más relacionado al delito, pero llevar un control más eficiente sobre las COOPAC ayudará en la lucha contra este mal.
- c. Un esquema de supervisión ineficiente; en este punto si tenemos que ser críticos ante la bastedad de normas, así como de COOPAC, creemos que le tomará años a las SAPCOOP perfeccionar un régimen de supervisión eficiente sobre todo en provincia.
- d. Una estructura desordenada de crecimiento; el Registro Nacional de Cooperativas es una herramienta más que suficiente para hacer frente a este problema.

Estos objetivos se están cumpliendo, pero consideramos que hay maneras más eficientes de lograrlos sin afectar la promoción y crecimiento de una COOPAC nivel 1, en el siguiente capítulo propondremos una manera más eficiente que pueda cumplir con ambas aristas.

## CAPÍTULO III

### A. PERFECTIBILIDAD DEL SISTEMA DE REGULACIÓN, HACIA EL ÓPTIMO PARETIANO DE LA REGULACIÓN COOPAC

El nuevo marco regulatorio ya lleva aplicándose un tiempo considerable en la realidad peruana COOPAC, por eso compartimos la opinión que ha sido una regulación en cierto modo necesaria y buena para este mercado financiero específico, se están cumpliendo los objetivos bajo los cuales se dieron a luz estas nuevas normas; sin embargo, como exige el AED se deben evaluar las consecuencias actuales y las potenciales, para no generar desperdicios, injusticias, externalidades y gastos innecesarios a los regulados que no les permita crecer. A lo largo del capítulo 2 hemos manifestado que la sobre regulación trae consecuencias, centrándonos en la COOPAC nivel 1, algunas de esas consecuencias a corto y largo plazo serían las siguientes:

- a. **Pérdida de atractivo en el mercado;** las COOPAC se forman a través de la voluntad de los privados, como en cualquier sociedad plasmada en el pacto social; la sobre regulación genera que este nicho específico sea considerado poco atractivo financiera y estratégicamente. Sus altos gastos de operación, la bastedad de normas que genera la pérdida de dinamismo operacional, el régimen supervisión, incluso el régimen de sanciones que aplica a los trabajadores, directivos y funcionarios. Generaría una disminución de formación de nuevas COOPAC, al ser menos viable financieramente al ojo de la población.
- b. **La profesionalización es contraproducente,** entrar en este nuevo régimen regulatorio implica un conocimiento más especializado, como hemos visto anteriormente cada vez se quiere homologar más a normas bancarias. Esto es contraproducente porque las COOPAC en su concepción clásica son formadas por grupos sociales que usan la unión para concederse beneficios económicos que por sí solos no podrían lograr. Lo que queremos decir que precisamente donde más hace falta las cooperativas son en grupos vulnerables, donde los bajos salarios o ingresos, no permite un desarrollo integral rápido, mismos grupos que no dominan el conocimiento requerido.

Ahora debido a este esquema de profesionalización, se requiere conocimiento legal, contable, financiero y societario. Esto podría llegar a desanimar proyectos de formación de nuevas COOPAC, dejando la formación de estas a grupos preparados que quizás no tengan la misma necesidad que los grupos vulnerables.

- c. **La afectación a la inclusión financiera**, estas instituciones forman parte de un proyecto de inclusión financiera, la banca tradicional debido a sus estándares selecciona un grupo que a su consideración es el más viable, dejando a varios usuarios deseosos de financiamiento a un lado<sup>59</sup>. Este el mercado de la micro financiación, en otras palabras, llegar donde el sistema financiero bancario no llega. En este punto tenemos a las micro empresas y emprendimientos de capital bajo, al limitar el modelo cooperativista generaríamos a largo plazo una dependencia de los oligopolios bancarios y no se estaría honrando los principios del cooperativismo y perdiendo todos los beneficios que conllevan sin contar que ofuscaríamos potencialmente las principales fuentes de trabajo, las MYPES.

Estas 3 consecuencias desarrolladas no están dirigidas a las COOPAC grandes quienes al ya tener una base de preparación pueden soportar este nuevo esquema regulatorio, recalcamos lo que queremos demostrar es la innecesaridad de sobre regulación en las COOPAC nivel 1, quienes son las principales afectadas bajo la metodología del AED, durante el tercer capítulo generaremos soluciones que lleven a una promoción activa del cooperativismo en su nivel más bajo donde necesita la menor regulación posible, sin descuidar los objetivos que llevaron a promulgar este bagaje de normas vigentes. Porque de seguir en el esquema regulatorio actual no tenemos duda que el movimiento cooperativista perderá su ratio de crecimiento y se privará a la sociedad peruana de todas sus preeminencias.

**Abrir una COOPAC hoy en día;** Para concluir entendemos que las COOPAC son un modelo de negocio basado en principios cooperativos y que forma parte de las unidades de negocio basados en una economía social. Ahora en base al panorama

---

<sup>59</sup> M. OLIVOS CELIS, "Fundamentos constitucionales de la economía social de mercado en la economía peruana", Revista IUS, Vol. 2, N° 13, 2013, pp. 8-10.

actual regulatorio tenemos, primero que, para constituir este tipo de organizaciones, se requiere un asesoramiento interdisciplinario y dos procedimientos administrativos uno seguido en registros públicos y el otro a en RNCOOPAC, además de un conjunto de socios fundadores y de selección de directivos que como ya hemos señalado no tiene dinamismo pues se imponen barreras llamadas morales o técnicas.

En segundo lugar, una vez ya constituida la organización y el inicio de la vida operativa. Este marcado por dos realidades comprobadas, el poco o nada de apoyo de fondeo estatal para COOPAC nivel 1, y los altos gastos que implica poner en operatividad a la misma. Sin una estrategia corporativa bien llevada su vida legal y económica será la misma que una MYPE promedio peruana. Por último, las incidencias de mercado como la competencia, problemas sociales, desinformación y estigmas acabarían por volver a este modelo de negocio poco atractivo financieramente. Las personas quienes son el sustrato de estas organizaciones percibirán este contexto, lo cual a nivel psicológico comunitario afectará enormemente la formación de nuevas COOPAC.

## **B. INTERMEDIACIÓN FINANCIERA SUI GENERIS**

Consideramos que, si se trata de homologar a las COOPAC con un eslogan de “banco pequeño”, estamos desnaturalizando totalmente a las mismas. Tanto es así que incluso algunos países no las consideran intermediarios financieros<sup>60</sup> y prefieren darle una regulación más flexible y fuera del alcance de un organismo estatal especializado. Entendemos la voluntad del legislador al querer proteger el ahorro, pero eso no significa implementar un bombardeo de normas que tenga como finalidad que las COOPAC tengan obligaciones similares a las de un Banco. Seamos sinceros dichas no son bancos, ni financieras, ni cajas. Tienen su propia naturaleza, si no se está de acuerdo con eso podrán pedir su transformación a las antes descritas.

---

<sup>60</sup> V. HERNANDEZ MENDIBLE, “La libertad de empresa y la regulación de la intermediación Financiera como Servicio Público”, Revista de Derecho Administrativo, n° 12, 2015, p. 102.

Por eso una buena supervisión deberá enfocarse en convivir junto con los principios cooperativos y esencia de estas instituciones. En ese sentido la regulación también debería ser sui generis, que calce con la estructura y finalidad de una COOPAC. El organismo supervisor debería entender esa diferencia. Por ejemplo, en las COOPAC grandes con miles de socios, se diluye la identidad de socio de participar en las asambleas generales o formar parte de los procesos electorales a pesar que nuestra norma vigente genera una alta rotación de directivos, porque los mismos no tienen la claridad de lo que significa el movimiento cooperativo.

Al contrario, en COOPAC con un número relativamente pequeño de socios hay una mayor identidad, porque son conscientes que son copropietarios y que un buen gobierno corporativo generaría mayores beneficios para todos. Pero como mencionamos, si su número crece se pierde esa noción de copropietario para convertirse en un cliente, se difumina un poco los pilares del cooperativismo, por eso hacemos un llamado a los comités de educación que refuercen esos pilares. Incluso se llegó a plantear que operar solo con socios no era intermediación financiera y que los usuarios de los servicios financieros de las cooperativas cerradas no necesitaban de la protección estatal intensa a través de una Superintendencia, nosotros logramos entender la esencia de este argumento en alguna forma.

Discrepamos en que no haya regulación ni protección para el socio, pero si resaltamos que un socio no tiene la misma naturaleza jurídica que un cliente del mercado financiero, merece una protección sí, pero una protección sui generis, los socios son copropietarios en alguna forma comparten la utilidad como las pérdidas de la cooperativa pueden decidir sobre el rumbo de la misma, estas son características de una sociedad mercantil, hasta nos atrevemos a decir que son totalmente conscientes que las cooperativas presentan más riesgo financiero; es decir saben dónde están poniendo sus activos, esto se ve reflejado que incluso los aportes de los socios no puede ser retirados con cierta facilidad su capital comparte riesgo, porque precisamente son dueños. Por eso cuando más riesgo haya para el dinero del socio, es decir la cantidad de ahorro multiplicado por la cantidad de socios sea un monto considerable que pueda afectar el sistema financiero nacional,

ahí la supervisión debería ser más exquisita incluso al mismo nivel de supervisión bancaria.

En suma, al socio no se le puede homologar totalmente con un cliente del mercado financiero, quien es entendido que es presa de los grandes bancos, un mercado donde rige un oligopolio, y el derecho entra como una forma de equiparar esa asimetría de poder. Por esa razón discrepamos con el legislador al considerar como sinónimos a un socio con un cliente, entonces esta sobre regulación existente no es necesaria desde ciertas aristas específicas. Por último, consideramos que las Cooperativas más grandes han perdido la simplicidad que caracterizaba a una COOPAC, basta ver toda la gama de operaciones financieras complejas que pueden realizar, como inversiones en instrumentos financieros de capital, deuda o derivados, cuando las mismas fueron pensadas para fomentar el ahorro y otorgar el crédito.

### **C. LA SEPARACIÓN DE LA FUNCIÓN DE SUPERVISIÓN Y LA FOMENTO COOPERATIVISTA**

Como hemos analizando anteriormente el gobierno peruano consideró que la supervisión por parte de la FENACREP era ineficiente y sesgada por un posible conflicto de intereses <sup>61</sup>entre sus funciones de fomento y supervisión. Por dicho motivo reestructuró todo el marco normativo para trasladar esa labor de supervisión y fiscalización a la SBS específicamente a la SACOOP por ser un ente más técnico y profesionalizado. Pero como cualquier tesis la proposición de un término medio es el camino más cercano a la virtud, por lo que el legislador peruano tomo el otro extremo creando una estructura sobre regulada que a nuestra opinión merma enormemente a la promoción del movimiento cooperativista.

Hagamos un corte conceptual sobre la regulación jurídica por órganos estatales y sobre la promoción del sector regulado. El organismo regulador por obvias razones se centrará en que los actos cooperativos sean legítimos conforme a Ley, así como

---

<sup>61</sup> M. ARZBACH, *Regulación y supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina y el Caribe*, Confederación Alemana de Cooperativas, San José, 2018, 21 ed., p. 85.

supervisar que las normas de la materia estén aplicadas correctamente en las organizaciones cooperativas, y en caso de incumplimiento sancionar. Pero intrínsecamente su labor no es promocionar, ni favorecer el movimiento cooperativo, por lo que es necesario reformular ciertas normas vigentes. Es más, el nivel de supervisión sigue aumentando la Superintendencia de Banca y Seguros y AFP y la Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV) formaron alianzas para auditar a las COOPAC, el Estado peruano solo se centra en regular y supervisar, dejando de lado repetimos la promoción, un claro ejemplo que al cierre del año 2020 la SBS dispuso la disolución de 20 COOPAC.<sup>62</sup>

Ahora esta función de promoción y favorecimiento debe recaer en las organizaciones cooperativas más complejas que intrínsecamente si les interesa la promoción del cooperativismo, en este caso correspondería a la FENACREP, a las centrales cooperativas o algún organismo público que no tenga facultades de supervisión. Por eso algunos cambios someros podrían traer grandes beneficios a largo plazo. Por ejemplo, es cierto que el mercado cooperativista estaba atomizado, por eso se optó por un registro nacional de cooperativas (RNC) a cargo de la SBS, consideramos que la inscripción COOPAC debería ser llevada por alguna de las instituciones antes mencionadas, quienes podrían de una forma dinámica asesorar en temas legales, financieros y viabilidad económica al mismo tiempo que se realizan los trámites de constitución y a la par verificar los requisitos para el RNC a cargo de ellos mismos, esto conjuntamente con su labor de promoción, por otro lado también se deberá centralizar los servicios en el mismo organismo para reducir los gastos operativos. Ello dotaría de fluidez a la aparición de COOPAC totalmente legítimas y se potenciaría una economía social a largo plazo. Esta división de funciones generaría un control más eficiente, se evitaría el desperdicio de recursos, los costos se aliviarían y ya no habría conflictos de intereses.

---

<sup>62</sup> FENACREP. Disponible en: <[https://www.fenacrep.org/noticias/664-disolucion-de-20-cooperativas-no-afecta-al-sistema-cooperativo?utm\\_source=BenchmarkEmail&utm\\_campaign=Bolet%c3%adn\\_N%c2%b0\\_102\\_-\\_Panorama\\_Cooperativo&utm\\_medium=email](https://www.fenacrep.org/noticias/664-disolucion-de-20-cooperativas-no-afecta-al-sistema-cooperativo?utm_source=BenchmarkEmail&utm_campaign=Bolet%c3%adn_N%c2%b0_102_-_Panorama_Cooperativo&utm_medium=email)>: 07/01/2021

Si a eso le sumamos una política de inyección de capital barato por parte del Estado hacia las COOPAC, el modelo Cooperativo crecería a nivel exponencial derrocando los oligopolios financieros que dominan casi la totalidad del sistema financiero peruano. Sin embargo, reiteramos la supervisión está vigente y la promoción está olvidada, estamos seguros que en el Estado no hay ningún plan que fomente el cooperativismo peruano.

No en vano la novena disposición final complementaria de la Ley 30822, prevé la posibilidad que un organismo constitucional autónomo pueda asumir competencias de regulación, supervisión, intervención y sanción de las COOPAC, aceptándose tácitamente el reconocimiento por el legislador que las mismas gozan de una naturaleza especial basadas en una economía social, de materializarse esto la SBS transferiría competencias a este nuevo organismo.

#### **D.HACIA UNA SUPERVISIÓN MÁS EFICIENTE**

**1. Alivianar los costos de supervisión;** a pesar que la Superintendencia regulo un procedimiento para filtrar a las COOPAC aptas para formar parte del RNC, aun así, son una cantidad considerable si a eso le sumamos su dispersión geográfica a lo largo de nuestro territorio nacional, el costo de supervisión es increíble e inviable. Actualmente se ha comprobado que con los recursos actuales de la SACOOP no se podrá supervisar de una manera integral a pesar que eso fue la intención de este nuevo marco legal. Por eso planteamos la siguiente opción que respetan los objetivos del nuevo marco regulatorio:

- Una supervisión y marco normativo adecuado según el tamaño de la cooperativa solucionaría muchos de los problemas descritos, solo las COOPAC nivel 2 y 3 deberían estar bajo supervisión de la Superintendencia, esto lo hacemos según un criterio de proporcionalidad, cuanto potencialmente es mayor el costo social se justifica esta supervisión especializada. De ahí claramente un porcentaje mayor de los recursos se destinaria a las de nivel 3. Por otro lado, que las cooperativas centrales, auditorías internas y externas cumplan funciones de supervisión auxiliar, el objetivo es que sea una

supervisión sostenida en cada región, y estos bajo supervisión de la Superintendencia, pasibles de sanción por una mala supervisión auxiliar. Por eso será necesario idear mecanismos que permitan saber si una cooperativa está en riesgo de caer en insolvencia. Un problema sería el financiamiento de esta supervisión auxiliar que no es pagada o es parcialmente pagada, pero tenemos los aportes de los supervisados y a la comunidad cooperativa.

- Por otro lado, la Supervisión basada en riesgos<sup>63</sup>. Lo que queremos decir es que los recursos de supervisión se enfoquen en un grupo específico de COOPAC, de tal modo que se pueda identificar claramente todos los riesgos a los que está expuesta. La Superintendencia más que verificar el cumplimiento normativo en general, que jurídicamente y financieramente es imposible, deben centrarse en la evaluación del riesgo y en los controles internos de las entidades, quienes darán información rápida y accesible.
- El supervisor quiere tener un modelo regulatorio que le permita identificar con antelación mediante indicadores de alerta temprana, que puedan estimar las probabilidades de quiebras o pérdida de capital esperada. En este punto el rol de las auditorías externas e internas es vital. Lograr una sinergia entre auditoría interna, auditoría externa, supervisores auxiliares lograría aminorar costos aún más. Supervisar que ellos hagan su trabajo resulta más barato que supervisar al universo de cooperativas. Dotarles de independencia y alto estándar de profesionalización<sup>64</sup>, como estará en manos de la actividad privada transferir los costos al particular para que ellos sean los especializados aminora gastos. Una debida rotación tanto de auditoría interna y externa en el control COOPAC, aseguraría resultados objetivos que no sean presas de favoritismo, sobre todo las externas, tendríamos que tener un ojo en las auditorías internas ellas están el día a día, harían un trabajo mejor que una supervisión fugaz.

---

<sup>63</sup> Cfr. S. CHAVEZ RODRIGUEZ, Una alternativa a la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito no autorizadas a operar con recursos del público (tesis de maestría), PUCP, Lima, 2018, p.38.

<sup>64</sup> Cfr. M. ARZBACH, *Regulación y supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina y el Caribe*, Confederación Alemana de Cooperativas, San José, 2018, 21 ed., pp. 14-121

La Supervisión se integrará mejor con la calificación que hacen las clasificadoras de riesgo, que podrá dar un parámetro objetivo sobre el grado de solvencia de las COOPAC y mejorar su imagen frente al público, en este caso para asegurar el posicionamiento de una COOPAC grande dado que por los costos de los servicios de estas clasificadoras son generalmente onerosos, solo una COOPAC grande podría asumirlo con comodidad.

Sobre lo que nos concierne esta integración de auditorías y dictámenes de las clasificadoras para las COOPAC nivel 1 debería centralizarse en el organismo de fomento y orden, creando una estructura que permitan tener servicios comunes usados por todos ellos con el fin de aliviar gastos, ya sea con una modalidad de subvención o gasto compartido. La supervisión es importante eso le da a las COOPAC solidez y confianza del depositante, porque la protección al ahorrista debe ser igual en todos sus niveles.

En líneas generales una Supervisión basada en riesgos donde se pueden 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 iv) relaciona en forma adecuada la complementariedad de la supervisión “in situ” y “extra situ”.<sup>65</sup>

- Concordamos con Sergio Chávez Rodríguez<sup>66</sup> especialista en derecho financiero, quien sustenta que la supervisión debe ser realizada íntegramente por la Superintendencia, para evitar conflicto de interés, y no atrasar el proceso para que la SACOOP se especialice lo antes posible; es decir, que todos los recursos sean destinados a este proceso de adecuación a la nueva regulación y consolidación de la SACOOP.

El Consultative Group to Assist the Poor<sup>67</sup>, expreso que la regulación genera costos tanto para el organismo regulador como para las COOPAC, en ese orden

---

<sup>65</sup> R. GUERRERO, K. FOCKLE, A. PEREIRA, Supervisión con base en riesgos, precisión del marco conceptual, Banco Internacional del desarrollo, Washington, 2011, pp. 50-56.

<sup>66</sup> S. CHAVEZ RODRIGUEZ, Una alternativa a la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito no autorizadas a operar con recursos del público (tesis de maestría), PUCP, Lima, 2018, p. 45.

<sup>67</sup> CGAP Disponible en: <https://www.cgap.org/research/publication/working-savings-and-credit-cooperatives>. Recuperado 08/06/2020.

de ideas la regulación debe estar bien pensada y basada en los riesgos potenciales.

#### **E- AJUSTES DE REGULACIÓN PARA LAS COOPAC NIVEL 1**

Mencionamos anteriormente una separación de funciones entre supervisión y promoción. Esto se liga directamente con este punto. A nuestra consideración estas instituciones no distan mucho de lo que llamaríamos un emprendimiento<sup>68</sup>, entendido como la formulación de una hipótesis (idea cooperativa) con la finalidad que a largo plazo genere utilidades, crezca estratégicamente y en general otorgue varios beneficios de naturaleza no específicamente dineraria.

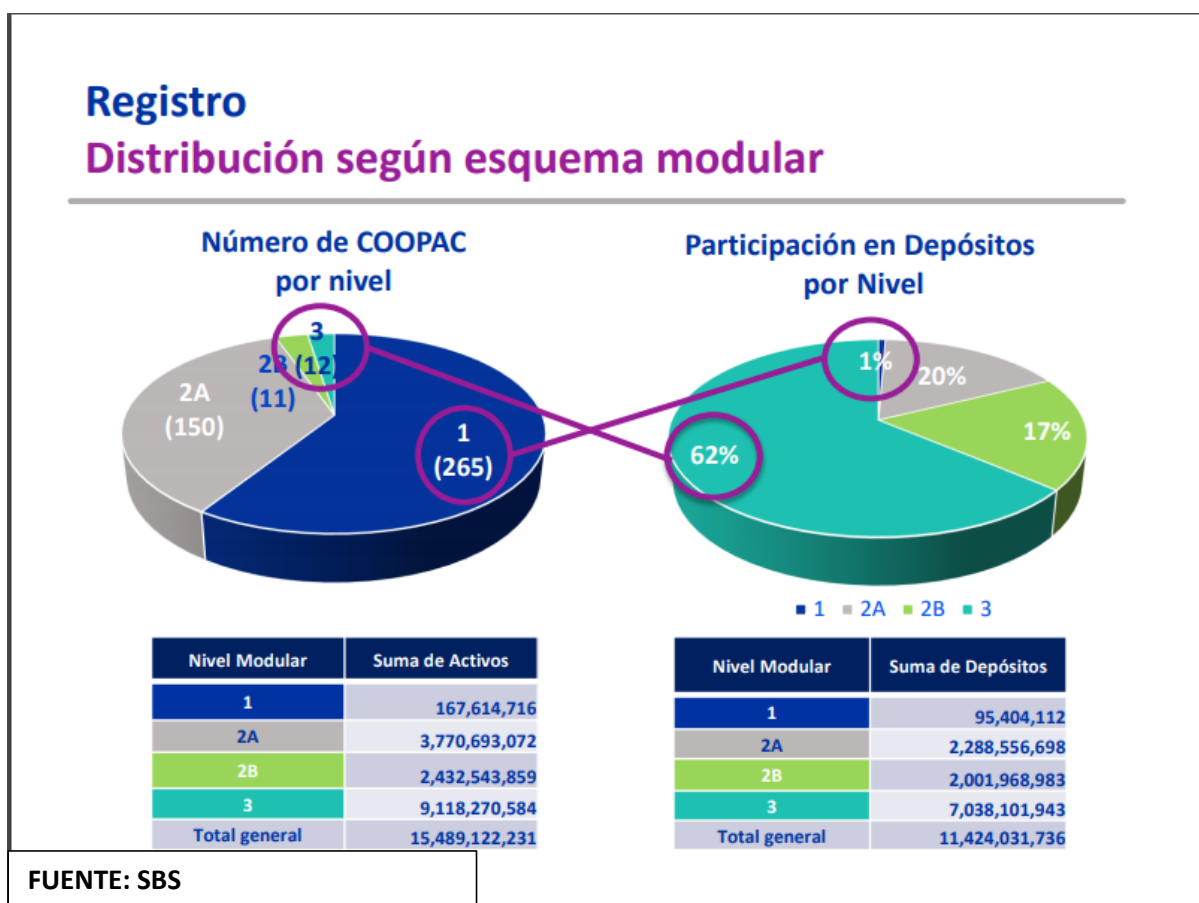
Hemos llegado a esta conclusión luego del análisis de casos reales, en los cuales una cooperativa inicia con un número relativamente pequeño personas naturales, los mismos que aportan cantidades que al menos durante los primeros años de vida no tiene gran impacto económico en la cooperativa, de esto último podemos inferir que hay un lapso de tiempo donde a este tipo de instituciones les cuesta arrancar para convertirse en lo que conceptualmente nos imaginaríamos una cooperativa. Bajo esa lógica nos preguntamos acaso es necesario este bagaje de decenas de normas aplicables para las mismas, consideramos que la mayoría estará de acuerdo con nosotros, no es necesario. Porque los socios deberán soportar todos los costos que trae la nueva regulación, pudiendo conllevar a que el estado de resultados salga negativo en una “COOPAC amateur”.

---

<sup>68</sup> Cfr. S. TELLO CABELLO, “Importancia de la micro, pequeña y medianas empresas en el desarrollo del país”, Revista Lex, n° 14, 2014, p. 217

Hagamos una comparación entre una MYPE y una COOPAC nivel 1 que quiere iniciar, el número de trabajadores es muy similar, los ingresos económicos están dentro de los mismos espectros, tienen alcance local y su área de operación es muy pequeña, acceso reducido a la tecnología por sus altos costos, además varias estadísticas han probado que las MYPES tienen una tasa de mortalidad de 90% durante sus primeros años<sup>69</sup>. Podemos ver que la similitud es expresa. Por otro lado, es probable que como el nuevo esquema regulatorio ha aumentado el gasto operativo, muchas COOPAC trasladen esos gastos al socio.

**GRAFICO N° 5**



<sup>69</sup> C.MARES RUIZ, *El régimen jurídico de las micro y pequeñas empresas (MYPE) en el Perú*, Palestra Editores, Lima, 2018, pp. 282-284.

No negamos que las COOPAC al fin y al cabo presentan los mismos riesgos que el resto del sistema bancario, porque toma instrumentos líquidos y los transforma en instrumentos menos líquidos, pero en este nivel el costo social es mínimo.

Del gráfico presentado se muestra que las COOPAC nivel 1 solo tiene el 1% de los depósitos del público establecidas en las COOPAC, y solo 12 COOPAC nivel 3 concentran el 62% de los depósitos. Esto saca a relucir lo propuesto, la regulación tal como está planteada actualmente constituye una medida desproporcional, incluso a pesar que se haya hecho un intento de esquema modular no es suficiente.

Incluso la Superintendencia Adjunta de Cooperativas (SACOOP) admitió durante una exposición en junio 2020 mediante su portavoz Oscar Basso, que durante el año 2019 la principal problemática encontrada en las COOPAC nivel 1 fue el poco manejo del marco legal y regulatorio, no cuentan con sistemas y muchas de ellas ni siquiera han iniciado operaciones. Esto confirma lo propuesto por nuestra tesis a este nivel el riesgo de cumplimiento “risk compliance” es enorme, por lo tanto, las posibilidades que infrinjan varias normas regulatorias son demasiado alta, por ejemplo, de las 265 COOPAC nivel 1, 100 no han presentado información obligatoria a las Superintendencia<sup>70</sup>. Y el hecho que no hayan iniciado operaciones indica que en esta fase se requiere flexibilidad para que el potencial de la cooperativa crezca. En ese sentido proponemos lo siguiente:

- Que las COOPAC nivel 1 estén bajo supervisión sui generis de organismos privados o estatales con función promocionadora, la misma que solo debería centrarse en que haya un crecimiento ordenado de la mismas y que no sean utilizadas para fines ilícitos (LAFT) apoyando al organismo estatal especializado como la UIF.
- Como en cualquier proyecto de emprendimiento, en sus fases iniciales necesita libertad, dinamismos y reducir costos operativos, digo esto porque las de nivel 1 deben estar más concentradas en un crecimiento estratégico que en cumplir

---

<sup>70</sup>SBS Exposición en vivo del Superintendente SACOOP 15/06/2020.

periódicamente envío de información, obligaciones legales y no caer en infracciones. La normativa debe permitir que se focalicen los esfuerzos al crecimiento exponencial. Por eso debemos potenciarlas para que supere ese umbral y luego camine por sí sola con su margen financiero neto.

- Para realizar estos puntos descritos, proponemos que las COOPAC nivel 1 salgan de este marco regulatorio, para pasar a otro dónde la finalidad principal sea dirigir, perdurar, enfocar, preparar, promocionar, facilitar el crecimiento de las mismas y sobre todo educarlas para que en futuro cuando pasen a un nivel mayor rija un buen gobierno corporativo, sin corrupción con una buena preparación técnica de sus funcionarios y trabajadores. En otras palabras, mantenerlas vivas, creciendo y cuando llegue el momento de saltar a un esquema regulatorio más fuerte que tengan impresos en su ADN los principios cooperativos y la preparación técnica suficiente. Consideramos que la separación modular que se hacen en el nivel 2-A y 2-B a nuestro parece debería trasladarse al nivel 1, dónde al esquema con menor activos no le debería aplicar esta sobre regulación por los motivos antes expuestos.

Citamos una entrevista<sup>71</sup> realizada a César Quispe, Gerente de Asesoría técnica de FENACREP *“La ventaja de la supervisión de la Federación, se puede decir que una cooperativa tenía oportunidad para aprender, en el camino iba aprendiendo a pesar de equivocarse mucho, ahora con el nuevo esquema regulatorio si te equivocas hay sanción, ahora vamos a ver cuántas en los próximos años, serán las sobrevivientes, ahí vamos a saber si fue o no una buena decisión”* Con esta entrevista se confirma que el nivel de tecnicidad de la nueva regulación trae costos y peligro latente para las COOPAC amateur.

El punto ideal sería una supervisión y marco regulatorio lo suficientemente flexible, no estamos proponiendo una situación de no control porque el ahorro del socio merece un grado de seguridad jurídica. Ahora este tipo de supervisión eficiente

---

<sup>71</sup> A. AMADO AMPUERO, E. MENDOZA CALDERON. Propuesta para la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito medianos y grandes por parte de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú (Tesis de Maestría). Universidad ESAN, Lima, 2019, p. 193.

tendría un impacto inconmensurable en la economía del país y en la sociedad. Por eso los parámetros de la actuación legislativa deben dirigirse a promover la transformación estructural eficiente y no a solucionar problemas coyunturales sesgados determinado por partes dominantes, porque no hay que olvidar que el rendimiento de la producción se encuentra enmarcada en un contexto de mercados abiertos.<sup>72</sup> Esto tendría que ser plasmado en un modelo económico que lamentablemente no será materia de este trabajado de investigación.

No olvidar que dentro de las directrices principales del cooperativismo está la educación financiera al socio, los mismos se deben empoderar para llevar las riendas de una organización basada en un buen gobierno corporativo. Actualmente el elemento educación de los socios no está siendo tomada en cuenta por las COOPAC ni por la regulación, esto porque el socio no se involucra con la organización, porque tiene la percepción que es una entidad financiera como las bancarias. A nuestro parece cada socio debería tener los conocimientos básicos para ser un potencial directivo, pero en la realidad un grupo de poder interno es quien ostenta los cargos directivos bajo la premisa que son lo más calificados, cosa que es cierta. Pero si los socios no reciben capacitación, la dirección de las cooperativas estarán bajo el mando de una oligarquía social e intelectual determinada, como siempre se dice a veces volver a lo esencial ayudará a recordar el porqué de las cosas.

## **F. SOLUCIÓN EX –ANTE**

El Congreso ya ha demostrado que debería consolidar un ACB de mejor calidad en los proyectos de Ley sobre todo los que aplican a COOPAC, elaborar una guía metodológica simple y difundirla permanentemente o crear una institución como en otros países que se encargue de hacer este análisis podrían ser alternativas para

---

<sup>72</sup> G. PATÓN GARCÍA, “La fiscalidad de las cooperativas desde la perspectiva de la internacionalización de la economía social y el desarrollo sostenible”, Revista de la Facultad de Derecho PUCP, N°72, 2014, p. 138.

evaluar este escenario. Recuerden lo que busca en esencia el AED es evitar el desperdicio que si lo trasladamos a un concepto jurídico no generar desperdicio es la justicia en sí. El AED no necesariamente como otros creen tiene una vertiente puramente liberalistas, al contrario, también tiene matices puede haber una corriente de AED que concuerda más marcos regulatorios bastante intervencionistas que justifican la intervención del Estado en la actividad económica. Por eso lo que queremos decir es que habrá situaciones donde un sector regulado generará más beneficios a las partes que un desregulado y viceversa, el punto es llegar a ese óptimo de paretiano.

Si los costos de transacción y costos sociales si son significativamente superiores a cero, si interesa la regla legal que se adopte para llegar a una solución más eficiente. Por eso entra el derecho quiere reducir estos costos, y solo en el caso que sea difícil superar estos impedimentos el derecho actúa como mercado simulado

Es necesario elaborar una metodología básica de ACB y difundirla a través de un programa de capacitación permanente a los asesores de los despachos congresales y demás funcionarios del Congreso de la República que estén involucrados en el procedimiento parlamentario, extendiéndose también a los asesores o funcionarios de las instituciones del Poder Ejecutivo y demás entidades que presentan proyectos de ley; o —en su defecto— crear una oficina o área en el Congreso de la República que se dedique a elaborar, entre otros temas, el ACB de las propuestas legislativas.<sup>73</sup> Recordemos que toda norma promulgada o regulación debería respetar al menos un mínimo de eficiencia y en este caso específico respetar los principios cooperativos.

Como señalamos en el capítulo I el profesor Roberto Hernández, considera la obligatoriedad de hacer un ACB riguroso.

1. Obtener información cuantitativa o cualitativa y aplicarla al análisis de la propuesta; en su componente cuantitativo era necesario acaso según la

---

<sup>73</sup> R. HERNANDEZ DE LA CRUZ, *Análisis Costo-beneficio en los proyectos de Ley: Problema estructural*, Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios, Lima, 2005, pp. 80-84.

objetividad del mercado crear un marco regulatorio para las COOPAC nivel 1 que sólo tienen el 1% del total de los depósitos totales que manejan las COOPAC, teniendo en consideración que las COOPAC solo representan menos del 3% del sistema financiero peruano (Fuente: FENACREP/SBS).

2. Identificar a los beneficiarios directos e indirectos de la propuesta y a quienes perjudica, para el caso de las COOPAC nivel 1 probablemente los que estén a favor de su supervisión fundamenten el ahorro del socio; sin embargo como ya hemos señalado el nuevo marco legal no promociona al contrario ofusca el crecimiento en este nivel, el movimiento cooperativista se perjudica y con ello todos los socios potenciales, los beneficiarios directo siguen siendo los oligopolios financieros que seguirán teniendo el dominio del sistema financiero por los siglos de los siglos.
3. Identificar el costo directo o indirecto de la propuesta, impacto en la población, sin lugar a dudas sería el costo social en el futuro al no favorecer este tipo de organizaciones que según el premio nobel citado es un modelo económico que combate el egoísmo exacerbado.

Esperemos que el lector siempre trate de hacer un ACB ya sea del marco regulatorio estudiado o de cualquier disposición normativa, en base a parámetros objetivos como los propuestos.

### **F.1. SE SIGUEN COMETIENDO ERRORES EN LA REGULACIÓN COOPAC**

Por ejemplo, mediante el Oficio N°11162-2020-SBS que preciso medidas prudenciales relacionados con el Estado de Emergencia Nacional que tenía como objetivo mitigar el riesgo de crédito impagos a raíz del COVID-19, se estableció 0 días de atraso para que el deudor pueda reprogramar, la cual era evidentemente una medida desacertada pues diferenciaba sin un carácter objetivo a las COOPAC de las demás entidades financieras quienes podían reprogramar hasta con 15 días de atraso, el Estado causo un desequilibrio innecesario en el mercado, al otorgar de parámetros más estrictos para reprogramar un crédito generando un favorecimiento indebido a las otra ESF.

Por otro lado, mediante oficio N°030-2020-GG. La FENACREP en representación de la COOPAC, observó los criterios de elegibilidad de las COOPAC para que puedan recibir un financiamiento garantizado de la Corporación Financiera de Desarrollo S.A-COFIDE, en el marco del Fondo de Apoyo Empresarial a la MYPE (FAE-MYPE), creado mediante decreto de urgencia N°29-2020 la observación realizada es la discriminación a las COOPAC nivel 1 y 2A privándolas de acceder a dicho fondo. Teniendo en cuenta que las cooperativas agrupan a más de 1.7 millones de peruanos y que generalmente trabajan de la mano con las MYPE al momento de entregarles financiamiento, esto genera un obstáculo para el crecimiento del país donde gran parte de las empresas son MYPES, reduciendo los mecanismos de financiamiento. Más aún el decreto de Urgencia citado prevé que COFIDE realiza una evaluación crediticia a las entidades financieras que se presenten, en aras de que la canalización de dicho fondo sea eficiente por lo cual resulta innecesario hacer una diferenciación en base al nivel de los activos que tiene la COOPAC.

Por último, la no inclusión de las COOPAC en el programa REACTIVA PERU (resolución ministerial N°134-2020-EF/15, las COOPAC representan el 24.5% del sistema de micro finanzas del país<sup>74</sup> y normalmente llegan a sectores donde no llega la oferta de otras ESF. El financiamiento de otras MYPES no las atiende correctamente las otras ESF, que las COOPAC atienden. Por ello la FENACREP demandó la modificación urgente del programa REACTIVA PERU y la modificación de los criterios de elegibilidad de las COOPAC en el fondo de apoyo empresarial a las MYPE, también hay que tomar en cuenta el proyecto de Ley que fija tasas de interés aprobado el 31/12/2020 que de alguna forma afectaría los ingresos de las COOPAC y el acceso al crédito formal por parte de los socios, todas estas medidas legislativas no hacen más que ratificar lo expresado en este trabajo no hay un análisis económico del derecho profundo por parte de nuestro congreso.

---

<sup>74</sup> FENACREP. Disponible en: <<https://www.fenacrep.org/noticias/450-nuevo-reactiva-peru-ahora-se-enfocara-en-creditos-a-las-mypes-sostieel>> Consultado: 05/03/2020.

Por último, el proyecto de Ley 6805/2020-PE, que busca ampliar la exoneración del impuesto a la renta, las COOPAC forman parte de dicha exoneración, en el supuesto que se pierda esa exoneración, hará el camino más agreste para las COOPAC de menor nivel apagando al movimiento cooperativista.

Los costos de transacción de esta nueva regulación han crecido, por considerar a las COOPAC como banca pequeña y hará menos viable la formación de estas instituciones. Sobre los ejemplos actuales descritos algo es seguro, el Estado no tiene la confianza necesaria en las COOPAC, son vistas como intermediarios financieros de mucho riesgo e innecesarios para la economía. La sobre regulación no ha ayudado a otorgar esa confianza al legislador, entonces nos preguntamos una regulación que ofusca el crecimiento de las COOPAC pero que tampoco genera la suficiente confianza es una norma ineficiente, por lo cual ya no vemos materializado unos de los objetivos de la misma regulación que era que accedan a fondeo estatal.

Pero sin lugar a dudas nosotros consideramos que si se dejan de lado a estas organizaciones estaría prevaleciendo el liberalismo y egoísmo puro ese que es dañino.

## **G. EL DECAIMIENTO DEL MODELO COOPERATIVISTA**

Desde que nos adentramos en este mundo del cooperativismo hemos querido descifrar la razón de su existencia, en el Capítulo 1 tocamos algo de historia por la cual pudimos inferir que este modelo nace cuando los individuos se dan cuenta que por sí solos no pueden lograr objetivos con la rapidez que quisieran, validamos eso al observar casos de la ciudad de Arequipa dónde nos dimos cuenta que la agrupación de personas tenía un potencial infinito generando que la adquisición de bienes se haga más fácil, la creación de beneficios de diversa índole, mitigar gastos en momentos difíciles del individuo, etc.

En otras palabras, lo inalcanzable individualmente se hace totalmente viable bajo este modelo. Tal vez lo que mencionado sea una utopía para algunos, pero si tan solo cada unidad social, cada institución pública o privada, cada red específica de

comunidades que están unidos por algún tipo de lazo laboral, social, comercial, geográfico, etc. Formará una cooperativa. Los obstáculos de la vida se enfrentarían con mayor eficiencia. No somos fans de las cooperativas grandes como ya hemos mencionado a lo largo de este trabajo porque consciente o inconscientemente se alejan de las necesidades de sus socios “se diluyen entre la cantidad”, por eso más valen 1000 COOPAC pequeñas que una grande.

El BCR pidió por muchos años la supervisión de las COOPAC, pero una vez más se acepta inherentemente que el marco regulatorio fue pensando en COOPAC grandes, Julio Velarde indico “Las personas pueden tener dinero en algunas de las cooperativas que son bastante grandes. Las tres más grandes son muy serias e incluso siempre estuvieron a favor de la supervisión”<sup>75</sup>. A nuestra consideración creemos que el marco regulatorio fue hecho a la medida y en función de las grandes cooperativas no haciéndose un correcto estudio de su impacto en las pequeñas, sin priorizar su promoción. Las COOPAC son las mejores para realizar la inclusión financiera y al mismo tiempo la que menos apoyo ha recibido del Estado, gran parte de la población desconoce este modelo y los beneficios ese es el problema

Con el reciente COVID-19 pongámonos en el caso hipotético que antes de la propagación del virus haya pre existido una red sólida de cooperativas a lo largo del país, no tenemos duda que las necesidades básicas o lo que corresponde a canasta básica, se hubieran cubierto por esta red de cooperación con total control, en ese caso el flujo de efectivo se hubiera dirigido a pagar otros servicios no esenciales ayudando a la continuación de la cadena de pagos junto con el esfuerzo del gobierno, así como este ejemplo nos podríamos explayar que hubiera pasado idealmente al tener una red de pequeñas cooperativas a lo largo del país.

Pero porque el desconocimiento de este modelo de negocio que parece tan prometedor, la Ley general de Cooperativas señala que el Estado debe difundir dicho modelo a través de los distintos niveles de educación en el país, una vez más

---

<sup>75</sup> CARBONELLO BRIEN ABOGADOS, “Vía crisis”, Revista Electrónica de Derecho Concursal, n° 158, Lima, 2018, p.2. Disponible en <<https://www.carbonell-law.org/WebNueva/>>. Consulta: 24 de Mayo del 2020.

esto queda en papel. Al menos para el que escribe este trabajo de investigación, si bien se sabe por cultura general que es una cooperativa, no tuvo ningún tipo de acercamiento a este modelo cooperativo.

Estamos en un mundo de monopolios, grandes conglomerados, acumulación de riqueza en un porcentaje pequeño del mundo, capitalismo exacerbado. Donde el ciudadano de pie se convierte en un mero consumidor, creemos que este modelo combatirá precisamente los puntos negativos de una economía de libre mercado, la sociedad no sabe las ventajas de una cooperativa sobre todo por la falta de educación sobre el mismo modelo. Las cooperativas constituyen una forma empresarial “responsable” que realiza funciones públicas y que coadyuva en el sostenimiento de los gastos públicos.<sup>76</sup> Por ello la importancia de ofrecer un marco legal de promoción. El Banco Mundial<sup>77</sup> expreso en varias oportunidades que este tipo de entidades promueve el crecimiento, reduce la pobreza, realiza inclusión financiera por eso son más eficiente al momento de buscar el óptimo paretiano.

Quiero cerrar este capítulo con lo dicho por Joseph Stiglitz el premio nobel, durante su intervención en la tercera cumbre de cooperativas en Quebec aseguro lo siguiente: “las cooperativas serán la única alternativa al modelo económico fundado en el egoísmo y que fomenta las desigualdades, son el modelo que mejor pueden enfrentar los riesgos de una economía que será cada vez más volátil”.

---

<sup>76</sup> B. KRESALJA ROSSELLÓ, *Derecho al bienestar y ética para el desarrollo*, Palestra Editores, Lima, 2008, p. 113-116.

<sup>77</sup> Banco Mundial. Disponible en < <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2015/04/17/world-bank-group-coalition-partners-make-commitments-accelerate-universal-financial-access/>>. Consulta: 29de Mayo del 2020.

# CONCLUSIONES

1. La relación entre Derecho y Economía es intrínseca, las normas que componen un sistema jurídico tienen gran importancia en la eficiencia económica de un país. Si bien compartimos como efectiva el elemento social que debe enmarcar y regula la actividad económica de un país, eso se debe cohesionar en un sustrato tanto económico y solidario que fundamente dicha regulación.
2. El AED debe ser más que un requisito formal al momento que el legislador cree la norma jurídica, se necesita profundizar en ese aspecto a un nivel técnico jurídico-económico. Sobre todo, para identificar el costo-beneficios en cualquier plazo. Pero sin lugar a dudas la regulación sólo será necesaria cuando los costos de transacción son significativamente superiores, donde si deberá entrar la solución legal.
3. El Sistema Financiero por su esencia es un mercado sobre regulado, por los distintos riesgos de diversa índole a los que se enfrentan, así como la necesidad de un organismo regulador que cautele los intereses de la sociedad y su ahorro, y además que mantenga un mercado financiero sano. Pero dentro de este mercado surge un modelo con una naturaleza especial “el cooperativismo” materializado en las COOPAC, las cuales son regidas por principios más cualitativos que cuantitativos como la justicia, fraternidad y solidaridad lo que hace que este más ligado con el modelo de economía social, no en vano el cooperativismo es tan antiguo como el ser humano, por tal razón es de vital importancia diferenciar entre una entidad financiera de las COOPAC.
4. El marco normativo COOPAC ha tenido una evolución significativa en la última década, el rol de promoción por parte del Estado se hace evidente en todos estos cuerpos normativos, aunque la ley dista mucha de la realidad en perjuicio de las COOPAC. Sin embargo, el nuevo marco regulatorio ha tenido un impacto relevante sobre todo en las COOPAC nivel 1 debido a que la sobre regulación ha ocasionado un esquema que complica la formación de estas organizaciones, esto a través del aumento del gasto operativo, el “risk compliance”, la parte operativa ha perdido dinamismo. Todo esto genera que su existencia y duración de vida sean afectadas. Las de mayor nivel no se han visto mayormente afectadas.

5. Si bien el nuevo marco regulatorio fue promulgado por motivos totalmente razonables y legítimos, es necesario un ajuste que permita la promoción de estas organizaciones en sus niveles iniciales, de lo contrario las mismas tendrán que sobrevivir frente a las otras ESF con mayor capacidad para afrontar cambios regulatorios fuertes. Concluimos que la normativa vigente aplicable a las COOPAC está orientada a la protección del ahorro del público y a la supervisión eficiente, al contrario, no está diseñada para un aumento del movimiento cooperativista. Como hemos tratado de demostrar en este trabajo el cooperativismo es un modelo económico sólido que podría sostener a las masas, más aún cuando el mundo se acerca a una sobrepoblación inevitable, el legislador peruano al parecer no considera la planeación a largo plazo, los efectos de ello posiblemente no vivamos para verlos.
6. El mundo de las normas jurídicas siempre está en versión Beta, es decir, se puede perfeccionar hasta el infinito en aras de lograr la justicia perfecta o más eficiente. Para eso es necesario que los organismos reguladores y el legislador entiendan la intermediación Sui Generis que realiza una COOPAC, el Estado deberá reactivar esa promoción al cooperativismo que actualmente está solo en el papel, mediante la creación de un verdadero organismo promotor del mismo. Este trabajo de investigación se centra en el impacto que tendrá en las COOPAC nivel 1 o amateurs, las cuales deben ser tratado en un marco mucho más flexibles.
7. Exigimos una solución ex ante, para que se pare de emitir normas que ponen a las COOPAC pequeñas frente en un juego desequilibrado que causa que estén en una manifiesta desventajas frente a las otras empresas del sistema financiero o las mismas COOPAC más grandes. Al mismo tiempo hacemos una llamada de atención para reactivar el movimiento cooperativista, sobre todo a nivel educativo, los beneficios de la cooperación tienen un potencial nada despreciable sobre todo en un mundo donde hace falta que esos principios que inspira este modelo sean reforzados, de lo contrario seremos presas del egoísmo exacerbado a dónde a según nuestro criterio, la sociedad está apuntado en el largo plazo.

# BIBLIOGRAFÍA

## A. FUENTES BIBLIOGRÁFICAS DOCTRINALES

- ALVA GOMES, J, *Perú en el umbral del siglo XXI*, Editorial Universidad San Martín de Porres, Lima, 2005, 1° ed., Tomo I.
- ALVA GOMES, J, *Perú en el umbral del siglo XXI*, Editorial Universidad San Martín de Porres, Lima, 2005, 1° ed., Tomo II.
- ÁLVAREZ LATA, N, *Riesgo empresarial y responsabilidad civil*, editorial Reus, Madrid, 2014, 1° ed.
- AMADO AMPUERO, A, E. MENDOZA CALDERON. Propuesta para la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito medianos y grandes por parte de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú (Tesis de Maestría). Universidad ESAN, Lima, 2019.
- ARZBACH, M, *Regulación y supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina y el Caribe*, Confederación Alemana de Cooperativas, San José, 2018, 21 ed.
- BULLARD GONZALES, A, *Análisis económico del derecho*, Fondo editorial, Lima, 2018, 1° ed.
- BULLARD GONZALES, A, *Derecho y economía*, Palestra editores, Lima, 2006. 3° Ed.
- CACHANOSKY, I, Eficiencia técnica, eficiencia económica y eficiencia dinámica, en Proceso de Mercado, Revista Europea de Economía política, Vol. IX, Madrid, 2012.
- CARBONELL O´BRIEN ABOGADOS, “Vía crisis”, Revista Electrónica de Derecho Concursal, N° 158, Lima, 2018, p.2. Disponible en <<https://www.carbonell-law.org/WebNueva/>>. Consulta: 24 de mayo del 2020.
- CHAVEZ RODRIGUEZ, S, Una alternativa a la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito no autorizadas a operar con recursos del público (tesis de maestría), PUCP, Lima, 2018.
- CRUZ REYES, J, “Cooperativas en el capitalismo, desarrollo y contradicciones”, Revista Temas, N° 75, 2013.
- DOMÉNECH PASCUAL, G., *Porqué y cómo hacer análisis económico del derecho*, Universidad de Valencia, Valencia, 2003.
- FERNÁNDEZ IÑIGUEZ, J, “Cuba, constitución y cooperativas. Apuntes sobre un tema polémico”, LEX, N° 21, 2018.
- GARCIA CAVERO, P, *Cuestiones generales del Compliance*, Palestra Editores, Lima, 2014.
- GONZALES JIMENEZ, J, “Cooperativas de crédito y banca ética ¿un camino por explorar?”, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, N° 72, 2011.

- GUERRERO, R, K. FOCKLE, A. PEREIRA, Supervisión con base en riegos, precisión del marco conceptual, Banco Internacional del desarrollo, Washington, 2011.
- GIMENO, J, *Principios de economía*, Ed. McGraw-Hill, Madrid, 2003, pp. 15-20.
- HERNANDEZ DE LA CRUZ, H, *Análisis Costo-beneficio en los proyectos de Ley: Problema estructural*, Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios, Lima, 2005, pp. 80-84.
- HERNANDEZ MENDIBLE, V, “La libertad de empresa y la regulación de la intermediación Financiera como Servicio Público”, *Revista de Derecho Administrativo*, N° 12, 2015.
- HERAS ZARATE, L, “La tarjeta de crédito y las consecuencias por los reportes injustificados ante las centrales de riesgo de la SBS”, *IUS Revista de investigación de la facultad de Derecho*, Vol. 2, N° 16.
- KRESALJA ROSSELLÓ. B, *Derecho al bienestar y ética para el desarrollo*, Palestra Editores, Lima, 2008.
- LENGUA PEÑA, L, “Introducción a los contratos de crédito sindicado en el mercado financiero internacional”, *Revista ADVOCATUS*, N° 27, 2015.
- LUYO ENCISO, R, GUERRERO ENCISO, S. Un panorama general del sistema financiero y el SHADOW BANKING en el Perú. FACC, Lima, 2019.
- MARES RUIZ, C, *El régimen jurídico de las micro y pequeñas empresas (MYPE) en el Perú*, Palestra Editores, Lima, 2018.
- MCCORMICK, R, “Hacia un sistema financiero más sostenible-Parte II”, *Ius et Veritas*, N° 44, Perú, 2012.
- MISHRA. D, “Analysing organizational performance in village co-operatives”. *Small Enterprise Development*, Vol.3, 1992.
- MOGROVEJO. R, “El Cooperativismo en América Latina. Oficina Regional de la OIT para América Latina”. La Paz, OIT, Oficina de la OIT para los Países Andinos, Vol.1, 2012.
- MOKATE, K, Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, 2000, EE. UU, 2001.
- OLIVOS CELIS, M, “Fundamentos constitucionales de la economía social de mercado en la economía peruana”, *Revista IUS*, Vol. 2, N° 13, 2013.
- PATÓN GARCÍA, G, “La fiscalidad de las cooperativas desde la perspectiva de la internacionalización de la economía social y el desarrollo sostenible”, *Revista de la Facultad de Derecho PUCP*, N°72, 2014.
- PUSETO, L, “Sistema financiero y crecimiento económico: Un misterio, sin resolver”. *Palermo Business Review*, N° 1, 2008.
- Reyes Blanco, O, “teoría del bienestar y el óptimo de Pareto como problemas micro económicos”, *Revista Electrónica de Investigación de Ciencias Económicas*, Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua Managua, Vol. 2, N° 3, 2014.

- TELLO CABELLO, S, “Importancia de la micro, pequeña y medianas empresas en el desarrollo del país”, Revista Lex, N° 14, 2014.
- VALDUEZA BLANCO, M, “La economía social en España: Especial Referencia a las Cooperativas de Trabajo asociado”, Revista Derecho & Sociedad, N°46, España, 2017.
- VILLANUEVA GONZALES, A, “Sistema Bancario en el Perú, una aproximación a la banca múltiple”, Contabilidad y Negocios, N° 1, Perú, 2006.

#### **B. NORMATIVA PERUANA**

- Constitución Política del Perú 1993.
- Ley N° 30822
- Ley N° 26702
- D.S 074-90-TR
- Resolución SBS N° 480-2019
- Resolución SBS° 4977-2018
- Resolución SBS° 5061-2018
- Resolución SBS 5646-2019
- Resolución SBS 0158-2020
- Resolución SBS° 0494-2020
- Resolución SBS ° 1308-2019
- Resolución SBS° 577-2019
- Resolución SBS° 5076-2018
- Resolución SBS° 5060-2018
- Resolución SBS° 5033-2018
- Resolución SBS° 13278-2009
- Resolución SBS° 741-2001
- Resolución SBS° 742-2001

#### **C. PAGINAS WEB**

- CGAP Disponible en: <https://www.cgap.org/research/publication/working-savings-and-credit-cooperatives>. Recuperado 08/06/2020.

- FENACREP. Disponible en: <<https://www.fenacrep.org/noticias/450-nuevo-reactiva-peru-ahora-se-enfocara-en-creditos-a-las-mypes-sostieel>> Consultado: 05/03/2020.
- SBS<[https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/BOLETIN-SEMANAL/2018/B\\_S\\_N\\_45-2018.pdf](https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/BOLETIN-SEMANAL/2018/B_S_N_45-2018.pdf)>. Consultado: 15/04/2020
- El tiempo, Disponible en: < <https://eltiempo.pe/cierran-cooperativa-y-dejan-sin-ahorros-a-jubilados-piuranos/>>. Consultado 02/05/2020.
- Agencia Peruana de Noticias. Disponible en: <<https://andina.pe/agencia/noticia-sbs-hay-82-cooperativas-proceso-disolucion-y-liquidacion-738501.aspx>>. Consultado: 15/04/2020
- La República. Disponible en: < <https://larepublica.pe/politica/1253640-sbs-pidio-pj-liquidar-172-cooperativas-cerradas-71/>>. Consultado: 15/04/2020
- La República. Las cooperativas de ahorro y crédito se duplicaron en 5 años. Disponible en: <<https://larepublica.pe/economia/1248219-cooperativas-ahorro-creditoduplicaron-5-anos/>>. Consultado: 30/12/18
- El Comercio. Disponible en: <<https://2019.vlex.com/#vid/asi-no-juega-peru-726313565>>. Consultado: 25/05/2020.
- Diario Gestión. Depósitos en cooperativas superan los S/ 12,500 millones. Disponible en: <https://gestion.pe/economia/depositos-cooperativas-superan-s-12-500-millones-264104>, consultado: 14/05/19
- La República. ¿Cómo será el proceso de adecuación de las COOPAC? Disponible en: <<https://larepublica.pe/economia/1390823-son-25-cooperativas-han-registradosbs-uit-fondo-seguro-deposito>> Consultado: 05/03/2020
- Diario Gestión, Regulación, sobrerregulación y riesgo de incumplir, Disponible en: <https://gestion.pe/blog/riesgosfinancieros/2014/08/regulacion-sobre-regulacion-y-riesgo-de-incumplir.html/?ref=gesr>, recuperado: 03/06/2020.
- Instituto peruano de Economía, El Sistema Financiero. Disponible en: < <https://www.ipe.org.pe/portal/sistema-financiero/>>. Consultado: 3/02/2020.
- CENTRO DE CAPACITACIÓN Y ESTUDIOS COMPLEMENTARIOS <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/65B4B2D8D27B2E3705257ED5007794C4/\\$FILE/58\\_pdfsam\\_ccep\\_10.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/65B4B2D8D27B2E3705257ED5007794C4/$FILE/58_pdfsam_ccep_10.pdf)>. Consultado: 15/01/2020

#### D. OTRA FUENTES

- Registro Nacional de COOPAC a cargo de la SBS actualizada al 2019.
- Registro COOPAC a cargo de la FENACREP actualizada al 2019
- OIT. «Promotion of Cooperatives Recommendation, 2002 (No. 193). Recommendation concerning Promotion of Cooperatives»