

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ECONOMÍA



TRABAJO DE GRADO EN MODALIDAD TRABAJO DE INVESTIGACIÓN:
**“REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DEL SECTOR MICROFINANCIERO EN
EL SALVADOR, CASO: COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO”**

PRESENTADO POR:

EDWIN ALEXANDER LANDAVERDE LINARES

LUIS FERNANDO JIMÉNEZ DELGADO

PARA OPTAR AL GRADO DE:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

DOCENTE ASESOR:

MSC. MARÍA ANGELA RODRÍGUEZ DE MELARA

AGOSTO 2025

CIUDAD UNIVERSITARIA DR. FABIO CASTILLO FIGUEROA

SAN SALVADOR,

EL SALVADOR,

CENTROAMÉRICA

AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

RECTOR: MSC. JUAN ROSA QUINTANILLA
VICERRECTORA ACADÉMICA: DRA. EVELYN BEATRIZ FARFÁN MATA
SECRETARIO GENERAL: LIC. PEDRO ROSALÍO ESCOBAR CASTANEDA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

DECANA: LICDA. CELINA AMAYA DE CALDERÓN
SECRETARIO: LIC. JUAN PABLO MARÍN
COORDINADOR GENERAL DE
PROCESOS DE GRADO: MAF. RONALD EDGARDO GÁLVEZ RIVERA

ESCUELA DE ECONOMÍA

COORDINADOR DE ESCUELA: LIC. PEDRO ANTONIO SALGUERO DUARTE
COORDINADOR DE PROCESOS
DE GRADO DE LA ESCUELA: LIC. LUIS ALBERTO PARRILLAS RODRÍGUEZ
DOCENTE ASESOR MSC. MARÍA ANGELA RODRÍGUEZ DE MELARA
TRIBUNAL EVALUADOR: MSC. MARÍA ANGELA RODRÍGUEZ DE MELARA
MSC. KENNY JAZMÍN MENDOZA DE ESCOBAR
MAF. RICARDO BALMORE LÓPEZ

AGOSTO 2025
SAN SALVADOR, EL SALVADOR, CENTROAMÉRICA

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	10
INTRODUCCIÓN	12
CAPÍTULO I: MARCO REFERENCIAL	15
1.1. Generalidades.....	15
1.1.1. Objetivo General y Específicos	15
1.1.2 Hipótesis General y Específicas	15
1.1.3. Metodología de Abordaje de la Investigación.....	16
1.2. Marco Teórico Conceptual.....	17
1.2.1. Regulación y Supervisión Financiera	17
1.2.2. Tendencias Internacionales de Regulación Financiera: Basilea I, II y III.	21
1.2.3. Microfinanzas: definición, clasificación y características	24
1.2.4. Cooperativas Financieras como sector relevante de las microfinanzas	27
1.3. Marco Normativo.....	33
1.3.1. Constitución de la República de El Salvador.....	33
1.3.2. Leyes Financieras.....	34
1.3.3. Normas Técnicas.....	49
1.4. Marco Contextual.....	53
1.4.1. Cooperativas de Ahorro y Crédito ante la regulación y supervisión financiera en El Salvador	53
1.4.2. Origen, Evolución e Importancia de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en el País ...	60

CAPÍTULO II: REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DEL SECTOR DE COOPERATIVAS

DE AHORRO Y CRÉDITO EN EL SALVADOR.....	68
2.1 Principios Directrices para la Supervisión Prudencial Efectiva de las Instituciones Cooperativas Financieras.....	68
2.2 Experiencia Internacional de la Regulación y Supervisión de Cooperativas Financieras en Latinoamérica	70
2.2.1. Marcos legales de regulación y supervisión	70
2.2.2. Esquemas de regulación y supervisión y Segmentación del mercado	73
2.2.3. Requerimientos Prudenciales	79
2.2.4. Requerimiento No Prudencial.....	84
2.2.5. Esquemas de Supervisión	87
2.2.6. Mecanismo de Seguro de Depósitos	91
2.3 Sistema de Supervisión y Regulación Financiera (SRF) en El Salvador	93
2.4 Regulación prudencial de las Cooperativas Financieras	98
2.4.1 Cooperativas Financieras dentro del Sistema de Supervisión y Regulación Financiera ..	98
2.4.2 Cooperativas Financieras que no forman parte del Sistema de Supervisión y Regulación Financiera.....	106
2.5 Regulación no prudencial de las Cooperativas Financieras	111
2.6 Proyectos de Leyes de aplicación a las Cooperativas de Ahorro y Crédito aprobados en El Salvador	114
2.7 Fortalezas y Debilidades de la actual Regulación y Supervisión del Sector de Cooperativas de Ahorro y Crédito en El Salvador.	119

2.7.1. Fortalezas	119
2.7.2. Debilidades	121
CAPÍTULO III: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	124
3.1. Conclusiones	124
3.2. Recomendaciones.....	126
BIBLIOGRAFÍA	132
ANEXOS	141

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración N° 1: Acuerdos realizados por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea en materia de prudencial.....	22
Ilustración N° 2: Etapas del movimiento cooperativistas en El Salvador	62
Ilustración N° 3: Clases y Tipos de Asociaciones Cooperativas según la Ley de General de Asociaciones Cooperativas.....	63
Ilustración N° 4: Sistema de Supervisión y Regulación Financiera en El Salvador.....	94
Ilustración N° 5: Esquema de fiscalización de cooperativas de ahorro y crédito en El Salvador	97

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N° 1 : Elementos regulatorios según Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres.....	20
Tabla N° 2: Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea de 2012.....	24
Tabla N° 3: Rasgos distintivos de las microfinanzas	27

Tabla N° 4: Marco Regulatorio a nivel legislativo aplicable a las Cooperativas de Ahorro y Créditos en El Salvador	34
Tabla N° 5: Normativas prudenciales y no prudenciales aplicables a Banco Cooperativos	50
Tabla N° 6: Cooperativas de Ahorro y Crédito a diciembre de 2022 en el Mundo	62
Tabla N° 7: Participación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito activas en El Salvador para el período 2014-2024	65
Tabla N° 8: Distribución geográfica de las Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Créditos activas en El Salvador a junio de 2024.....	65
Tabla N° 9: Nivel de Activos de las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC) a diciembre 2022 en El Salvador.....	66
Tabla N° 10: Principios Directrices para la Supervisión Prudencial Efectiva para las Cooperativas de Ahorro y Crédito.....	69
Tabla N° 11: Países con marcos legales de fomento a las cooperativas	71
Tabla N° 12: Países con marcos legales de fomento a las cooperativas complementado con decretos especiales para las cooperativas financieras.....	71
Tabla N° 13: Esquema de regulación y supervisión de Cooperativas Financieras en Chile.....	73
Tabla N° 14: Segmentación de las cooperativas de ahorro y créditos en Ecuador	74
Tabla N° 15: Segmentación del sistema bancarios en Brasil	77
Tabla N° 16: Plan Único de Cuentas de cooperativas financieras en algunos países de Latinoamérica	80
Tabla N° 17: Requerimiento de coeficiente de caja en cooperativa financieras de algunos países de América Latina.....	81
Tabla N° 18: Requerimiento de coeficiente de solvencia de cooperativas de ahorro y créditos de algunos países de Latinoamérica	83
Tabla N° 19: Experiencia Internacional en Regulación No Prudencial para Cooperativas Financieras.....	84

Tabla N° 20: Esquema de supervisión técnica y auxiliar en algunos países de América Latina	89
Tabla N° 21: Mecanismo de seguro de depósitos para cooperativas de ahorro y crédito en América Latina para el 2020	92
Tabla N° 22: Constitución de Reserva de Liquidez de Bancos, Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito (a diciembre de 2023, en Millones Dólares y Porcentajes).....	101
Tabla N° 23: Reserva de saneamientos asociadas a las categorías de riesgos de Créditos.....	103
Tabla N° 24: Clasificación, categoría, días mora y porcentaje de reservas de saneamiento para Créditos Agropecuarios	104
Tabla N° 25: Principales indicadores financieros del sistema cooperativo de FEDECACES (2022 y 2023).....	108
Tabla N° 26: Comparación entre la Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito (Vigente) y el Proyecto de Ley de Bancos Cooperativos	115

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica N° 1: Solvencia de Bancos, Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito en porcentaje (A diciembre de cada año, período 2019 al 2023)	100
Gráfica N° 2: Evolución del Encaje Cooperativo del Sistema de Cooperativo de FEDECACES (Período del 2008 al 2023-miles de dólares)	109

AGRADECIMIENTOS

Doy gracias a Dios por darme la oportunidad poder alcanzar este logro, y estaré eternamente agradecido con todas las personas que han sido parte fundamental en este proceso de mi vida.

Dedico este logro a mis padres, quienes, a pesar de las dificultades y condiciones, me dieron un apoyo constante, y a mis hermanas quienes siempre me brindaron ánimos. Agradezco a nuestra asesora, gracias a quien he crecido de manera profesional y personal, y poderme sentir uno de sus hijos a nivel académico.

Un agradecimiento a mis compañeros, quienes compartieron este camino lleno de desafíos y aprendizajes, en especial a Luis Jiménez, con quien tuve la oportunidad de comenzar y finalizar esta bonita carrera, y formar una gran amistad.

Edwin Landaverde

Agradezco a Dios todo poderoso,

A las mujeres de mi vida, que sin su apoyo asiduo no fuera posible la culminación de esta licenciatura; mi madre Karen Jiménez por su apoyo y lucha constante y mi tía Thelma Jiménez que ha sido otra madre, por sus sacrificios, su soporte incondicional y enseñanzas.

Agradezco especialmente a mi asesora Msc. María Ángela Rodríguez, por sus enseñanzas y exigencias, por dotarme de lo necesario a nivel profesional y académico. Por adoptarme como unos más de sus hijos y hacerme ver mi potencial académico.

A mis compañeros de la carrera, trabajo y mis docentes, que me acompañaron en este proceso y de los cuales aprendí muchas cosas, especialmente a mi gran amigo y compañero de tesis Edwin Landaverde, con el cual hemos enfrentado distintos retos académicos y profesionales.

Luis Jiménez

ACRONIMOS Y SIGLAS

BCBS	Comité de Supervisión Bancaria de Basilea
BCR	Banco Central de Reserva de El Salvador
CAC	Cooperativas de Ahorro y Créditos o Cooperativas Financieras
CGAP	Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
DGRV	Confederación Alemana de Cooperativas
FEDECACES	Federación de Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito de El Salvador
ICURN	Red Internacional de Reguladores de Cooperativas de Ahorro y Crédito
IGD	Instituto de Garantía de Depósitos
IMF	Instituciones Microfinancieras
INSAFOCOOP	Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo
LSRSF	Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero
SAC	Sociedades de Ahorro y Créditos
SACP	Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP
SRF	Sistema de Supervisión y Regulación Financiera
SSF	Superintendencia de Sistema Financiero
UIF	Unidad de Información Financiera

RESUMEN EJECUTIVO

El estudio “Regulación y Supervisión del Sector Microfinanciero en El Salvador, Caso: Cooperativas de Ahorro y Crédito”, es una respuesta ante la falta de investigaciones en materia de regulación y supervisión de este sector, sobre la base de considerar su idiosincrasia o naturaleza como cooperativa, pero también su carácter financiero.

La investigación tiene como propósito caracterizar la situación actual de regulación y supervisión del sector microfinanciero en El Salvador con énfasis en las cooperativas de ahorro y crédito para determinar líneas de mejora del sector.

El alcance de la investigación se caracteriza por ser exploratorio y descriptivo, Sampieri et al (2014). Es de tipo exploratorio, dado que después de haber realizado una revisión de la literatura actual no se encontraron estudios con similar alcance y características a la presente investigación, sino que únicamente hay abordajes que se concentran en aspectos específicos del marco normativo. Se define de tipo descriptiva, ya que se realizará una descripción sistemática del problema de investigación, específicamente de las características y funcionamiento de dichas entidades en cumplimiento al marco jurídico y normativo vigente aplicable. De manera complementaria, un abordaje de los estándares, leyes y regulación vigentes de algunos los países de América Latina, con énfasis en los países de Centroamérica.

Entre los principales resultados de la investigación, destacan respecto a la revisión de experiencia internacional, la existencia de diversos esquemas de regulación y supervisión de cooperativas financieras, cada uno se caracteriza de elementos que podrían ser evaluados a nivel individual para su posible adopción en el país, como una estructura basada en segmentos (como Brasil y Ecuador), requerimiento prudenciales y no prudenciales diferenciados (como se observó

para Costa Rica y Brasil), delegación de las funciones de supervisión en organismo especializado (Chile y Ecuador) o auxiliares (Brasil y Perú).

La actual regulación de las cooperativas de ahorro y crédito se enmarca en la Ley General de Asociaciones Cooperativas, la cual presenta herramientas adecuadas para el fomento del cooperativismo. No obstante, se ha identificado que no existen disposiciones de cumplimiento en regulación y supervisión en materia prudencial, lo que representa una limitante, lo cual genera un potencial riesgo para los depósitos de sus asociados y el propio desarrollo de las cooperativas financieras, ante una mala gestión de riesgo.

Los proyectos de Ley de Bancos Cooperativos y la Ley de Disolución y Liquidación del INSAFOCOOP aprobados por la Asamblea Legislativa en noviembre 2024, expresa la necesidad de regular y supervisar de mejor manera al sector de cooperativas de ahorro y crédito en el país. Pero esto únicamente resuelve parcialmente la problemática de supervisión y regulación de dicho sector, por lo cual la creación de un marco específico más allá de los bancos cooperativos es también una medida de mejora y complementaria a estos proyectos.

INTRODUCCIÓN

Pequeños grupos de ahorro y de crédito comunitario han operado por siglos alrededor del mundo, siendo las primeras evidencias las casas de empeño fundadas en el siglo 15 en Europa como una alternativa a prestatarios usureros, el sistema irlandés de fondos para préstamos, que inició en los años 1700, y el movimiento cooperativo fundado en 1865 por el alemán Friedrich Wilhelm (Helms, 2006).

En la década de 1970 aparece por primera vez el término de microcrédito, basado en programas de préstamos grupales (Helms, 2006). Algunas instituciones que iniciaron con estos programas fueron ACCION International y el Grameen Bank en Bangladesh. Los modelos de microcrédito desarrollados por Muhammed Yunus desde 1976 permitían a grupos de personas pobres en Bangladesh acceder a un crédito y se convirtieron en un ejemplo para replicar sus modelos en otros países.

Es así que para la década de los 90 ya se había acuñado como “microfinanzas” al conjunto de servicios financieros y no financieros ofertados en el mercado y las Instituciones Microfinancieras reforzarían su enfoque doble, refiriéndose a uno social (que permita a los más pobres insertarse en el mercado financiero) y a uno financiero (que pueda atraer más capital para aumentar el alcance de los servicios financieros y hacer a la institución sustentable financieramente) (RFD, 2020).

Una de las instituciones microfinancieras más relevantes son las cooperativas de ahorro y crédito¹, que, según el informe estadístico del Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito, para el año 2022 se contabilizaban 74, 634 CAC, con más de 411 millones de miembros,

¹ En el desarrollo de la investigación también, serán denominadas Cooperativas Financieras, Cooperativas o las siglas CAC.

una cartera de préstamos de US 2.6 billones, activos manejados por US\$3.7 billones de dólares y una penetración del 13.5%. (WOCCU, 2023)

Este trabajo de investigación se enfoca en el sector de cooperativas financieras y la problemática que dicho sector presenta ante la regulación y supervisión financiera. La regulación financiera puede clasificarse en varios tipos. En la literatura acerca del tema, se suele separar a la regulación en dos grandes grupos (regulación prudencial y no prudencial). La primera, tiene que ver con el aseguramiento de la solidez y la sostenibilidad del sistema financiero, la segunda, se enfoca en fortalecer el mercado financiero mediante el desarrollo institucional de las Instituciones Financieras y su relación con los usuarios (RFD, 2020). En función de dar claridad jurídica, los marcos normativos pueden ordenarse atendiendo el principio de “jerarquía normativa” de Kelsen, desde los instrumentos normativos de Constitución, Leyes especiales, normas o instructivos, entre otros.

En El Salvador, a diciembre de 2022 el sector de las CAC presentaba un nivel de activos manejados de US\$5,165 millones de dólares, una participación en el mercado de 17.2% y más de 1.9 millones de asociados (DGRV, 2023). En 2024, con el caso de desfalco de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Santa Victoria (COSAVI), se ha dado a conocer que directivos y empleados de dicha cooperativa desviaron unos US\$35 millones de dólares a cuentas bancarias en otros países y de mala gestión de riesgos de crédito (Arévalo, 2024). Dicho hecho expreso aún más la problemática de las cooperativas financieras ante la regulación y supervisión financiera en el país.

En noviembre de 2024, la Asamblea Legislativa aprobó los siguientes proyectos de Leyes aplicables a las cooperativas de ahorro y crédito: “Ley de Bancos Cooperativos” y la “Ley de Disolución, Liquidación y Traslado de Funciones del Instituto Salvadoreño de Fomento

Cooperativo (INSAFOCOOP)”², según las publicaciones, buscan aumentar el perímetro regulatorio disminuyendo el umbral para que cooperativas financieras se conviertan en bancos cooperativos y con respecto a la liquidación del INSAFOCOOP el traslado de sus funciones a distintas entidades del estado. Dichos proyectos se presentan como una respuesta a la problemática del sector de CAC ante la regulación y supervisión financiera.

La investigación está organizada en tres capítulos. En capítulo I se encuentra el Marco Referencial, se desarrollan los aspectos teóricos y conceptuales del tema estudiado, el Marco Normativo presenta el marco legal específico y transversal que les aplica a las CAC y el Marco Contextual la situación del problema de estudio y la importancia de la investigación.

En el capítulo II se revisan las experiencias internacionales en materia de regulación y supervisión financiera aplicada a cooperativas financieras en América Latina, se describe el funcionamiento del sistema de supervisión y regulación financiera en El Salvador, la regulación financiera prudencial y no prudencial que les aplica al sector de cooperativas de ahorro y crédito del país, el análisis de los proyectos de Leyes aprobados y las fortalezas y limitantes del actual marco de regulación y supervisión financiera de las CAC. Por último, el capítulo III contiene las conclusiones y recomendaciones que surgen a partir de la realización de la investigación en cuestión.

² A la fecha de la presente investigación aún no se tiene el veto o sanción del Presidente de la República a dichos proyectos de Leyes.

CAPÍTULO I: MARCO REFERENCIAL

1.1. Generalidades

1.1.1. Objetivo General y Específicos

1.1.1.1. General

Caracterizar la situación actual de regulación y supervisión del sector micro financiero en El Salvador con énfasis en las cooperativas de ahorro y crédito, para determinar líneas de mejora en este sector.

1.1.1.2. Específicos

- a) Describir las fortalezas y debilidades del marco jurídico y normativo que rige a las cooperativas de ahorro y crédito en el país.
- b) Identificar buenas prácticas internacionales de regulación y supervisión a Cooperativas de Ahorro y Crédito, que pueden ser replicadas para potenciar el desarrollo del sector en El Salvador.

1.1.2 Hipótesis General y Específicas

1.1.2.1. General

La situación actual de regulación y supervisión del sector de Cooperativas de Ahorro y Crédito en El Salvador no procura su estabilidad financiera y desarrollo.

1.1.2.2. Específicas

- a) El marco jurídico y normativo que rige a las Cooperativas de Ahorro y Crédito no presenta las herramientas necesarias para su efectiva regulación y supervisión.
- b) Las prácticas internacionales contemplan modelos de regulación y supervisión que propician el desarrollo de las Cooperativas de Ahorro y Crédito.

1.1.3. Metodología de Abordaje de la Investigación

La investigación se desarrollará bajo el **enfoque cualitativo**, que según Sampieri et al. (2014, pág. 580), se enfoca en comprender los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con su contexto. Asimismo, se selecciona cuando el propósito es examinar la forma en que los individuos perciben y experimentan los fenómenos que los rodean, profundizando en sus puntos de vista, interpretaciones y significados.

Bajo dicho enfoque se caracterizó el actual marco de regulación y supervisión, que se rige por las Leyes, Reglamentos, Normas Técnicas e Instructivos, lo cual permitió conocer la organización, funcionamiento y desarrollo de las cooperativas de ahorro y crédito. Lo anterior se logró, en función de haber realizado una revisión documental exhausta de la temática, con recolección de información descriptiva y estadística.

Por otro lado, la investigación se caracteriza por ser un estudio con alcance exploratorio y descriptivo. Es de **tipo exploratorio**, dado que después de haber realizado revisión de la literatura actual no se encontraron estudios con similar alcance y características de la presente investigación, sino que únicamente hay abordajes que se concentran en aspectos específicos del marco normativo (impacto, gestión de riesgo, créditos, entre otros) aplicados las cooperativas de ahorro y créditos, entre ellos están estudios desarrollados por Álvarez et al (2004), Campos et al (2017), y (Cruz et al., 2005). En ese sentido, se aborda un tema incipiente, enfocado en identificar las necesidades de mejora en regulación y supervisión en el sector microfinanciero con énfasis en las cooperativas de ahorro y créditos. Además, es de **tipo descriptiva**, ya que se realizó una descripción sistemática del problema de investigación, específicamente de las características y funcionamiento de dichas entidades en cumplimiento

al marco jurídico y normativo vigente aplicable. De manera complementaria, un abordaje de los estándares, leyes y regulación vigentes de algunos los países de América Latina, con énfasis en los países de Centroamérica.

Como estrategia de razonamiento analítica se utilizó **el método inductivo**, mediante la formulación de premisas particulares se harán conclusiones generales, es decir, mediante revisiones documentales acompañado de la experiencia compartida de las entidades que manejan la agenda regulatoria, establecer conclusiones sobre la regulación y supervisión de las cooperativas financieras.

Las unidades de análisis de la investigación serán las CAC y las Entidades Regulatoras y Supervisoras, se caracterizará el sector de las cooperativas financieras y el estado actual del marco regulatorio aplicado, utilizando la técnica de consulta documental para la recopilación de datos estadísticos, la identificación del marco jurídico y normativo que rigen a las cooperativas de ahorro y crédito, documentos de organismo internacionales relacionados con la temática, entre otros. También se utilizó la técnica de la entrevista para poder obtener el punto de vista de entidades reguladoras y supervisoras.

1.2. Marco Teórico Conceptual

1.2.1. Regulación y Supervisión Financiera

El sistema financiero juega un rol muy importante en el desarrollo de la economía. Los intermediarios financieros se encargan del manejo de los recursos, que son asignados a los sectores con mayor rentabilidad y productividad del sistema económico (Estrada & Gutiérrez, 2009).

De acuerdo con Barth et al. (2006) los bancos tienen un efecto positivo sobre la

distribución del ingreso y la reducción de la pobreza, ya que, el acelerar el desarrollo de la economía se mejora el nivel de vida de las personas.

Por lo tanto, un sistema financiero adecuadamente regulado y supervisado ejerce beneficios sociales significativos de los que todos pueden beneficiarse. Por esta razón mantener un sistema financiero estable y en continuo crecimiento debe ser un objetivo de las autoridades (Estrada & Gutiérrez, 2009).

La regulación de los mercados financieros como una necesidad vital se sustenta en que éstos tienen fallos que los alejan de las condiciones de competencia perfecta, mismos que debe ser corregidos. El principal fallo que afecta a los mercados financieros es la asimetría informativa y su presencia provoca distintas distorsiones que originan “decisiones ineficientes en los agentes económicos, como son los casos de selección adversa, problemas de desplazamiento de los buenos productos por los malos (mercados de lemons ³) y el deterioro de la conducta (riesgo moral o moral Hazard) (Puente, 2009).

Según Estrada y Gutiérrez (2009), en el caso de los establecimientos de crédito, el riesgo moral consiste en los incentivos que tiene estos en tomar posiciones con altos niveles de riesgo en búsqueda de altos niveles de rendimiento, sin embargo, en una eventual pérdida los responsables de asumir los costos son los depositantes. Con el fin de evitar este tipo de eventos, el proceso de supervisión debe ser altamente estricto y debe monitorear de cerca el comportamiento de los intermediarios financieros con el fin de promover una administración

³ La teoría de mercado lemons es desarrollada por el economista y premio noble a la economía George Arkelof en su artículo "The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism" en 1970. En el cual presente un juego que tiene como objetivo contrastar las decisiones de los agentes económicos bajo contextos de negociación con información simétrica y asimétrica.

adecuada del riesgo.

En la literatura es común encontrar que se usa de manera indistinta los términos regulación y supervisión, por lo cual resulta importante resaltar su significado; regulación se refiere al marco legal de comportamiento, mientras que supervisión se refiere a la observación del comportamiento de las firmas o entidades reguladas (Estrada & Gutiérrez, 2009).

Igualmente, es relevante definir a que se le conoce como “Regulación y Supervisión Financiera”, Legerwood (2000) define a la “regulación financiera” como el conjunto de reglas, procesos, estándares y procedimientos de cumplimiento aplicables a instituciones financieras, mientras que la “supervisión financiera” incluye el monitoreo de las organizaciones para establecer el cumplimiento de las disposiciones regulatorias.

Es importante destacar dos matices de esta definición según Velásquez (2007):

- a) El primero, que la regulación debe ser pública, o sea, controlada por los organismos nacionales que supervisan el sistema financiero formal.
- b) El segundo, que la finalidad de la regulación es prevenir inestabilidad en el sistema, sobre todo, garantizar los fondos a los depositantes.

La normativa financiera generalmente se clasifica en regulación prudencial, no prudencial y reglas de supervisión, a continuación, se define a cada una, esto según (Trujillo-Tejada, et.al.,2015, p. 4):

- a) **Regulación Prudencial:** Busca proteger la integridad y estabilidad del Sistema financiero, y la protección de sus usuarios, previniendo el riesgo sistémico y restringiendo los comportamientos rentistas de operaciones demasiado riesgosas.

b) **Regulación No prudencial:** Se enfoca en fortalecer el mercado financiero mediante el desarrollo institucional y su relación con los usuarios, es decir, sus objetivos están alineados con mejorar el comportamiento empresarial a través de la eficiencia del negocio, y no tanto con su solvencia o con la identificación de riesgos sistemático. Se considera dentro de la regulación no prudencial a la protección de consumidor, como una respuesta a las asimetrías de información entre usuarios y las entidades del sistema financiero. En la Tabla N° 1, se muestran elementos o requerimientos técnicos que están bajo el alcance de la regulación prudencial y no prudencial.

Tabla N° 1 : Elementos regulatorios según Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres

Regulación prudencial	Regulación no-prudencial
<ul style="list-style-type: none"> • Requerimientos mínimos de capital • Actividades permitidas-entrada al mercado • Suficiencia de capital • Provisiones para préstamos incobrables • Gobernabilidad • Liquidez • Documentación para los préstamos • Reporte de información +Seguro de depósitos 	<ul style="list-style-type: none"> • Permisos para otorgar préstamos • Protección al consumidor • Topes de tasas de interés • Sistemas de buró crediticio • Detección de crímenes financieros

Fuente: Elaboración propia con base a recomendaciones normativas del Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres (CGAP) (2012)

c) **Reglas de Supervisión Financiera:** Son diseñadas con el objeto de evaluar a las instituciones, asegurando principalmente que sus requerimientos de capital sean correctamente cuantificados en función de los riesgos que manejen. Una supervisión efectiva, además, realiza el monitoreo del número de licencias otorgadas, el cumplimiento de los requerimientos de información que maneje la institución y supervisión de las actividades diarias, incluyendo también acciones remediales y sanciones por incumplimiento, entre otras

1.2.2. Tendencias Internacionales de Regulación Financiera: Basilea I, II y III.

Según Nucamendi y Rosales (2012) esta regulación nació a principios de los años 70, posterior a que se percibiera la necesidad de definir reglas de carácter general las cuales aseguraran la solvencia de los bancos con una actividad internacional creciente. La tarea se asignó al Bancos de Pagos Internacionales (BIS, por sus siglas en inglés).

En el año 1974 este banco formó el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS, por sus siglas inglés). Su primer gran acuerdo, llamado Basilea I, se hizo público en 1988 en el se coloca al capital como pilar principal de la regulación prudencial en la actividad bancaria, lo cual significa que considera a éste como la base en que descansa la solvencia de un banco por su capacidad para absorber pérdidas (Nucamendi & Rosales , 2012).

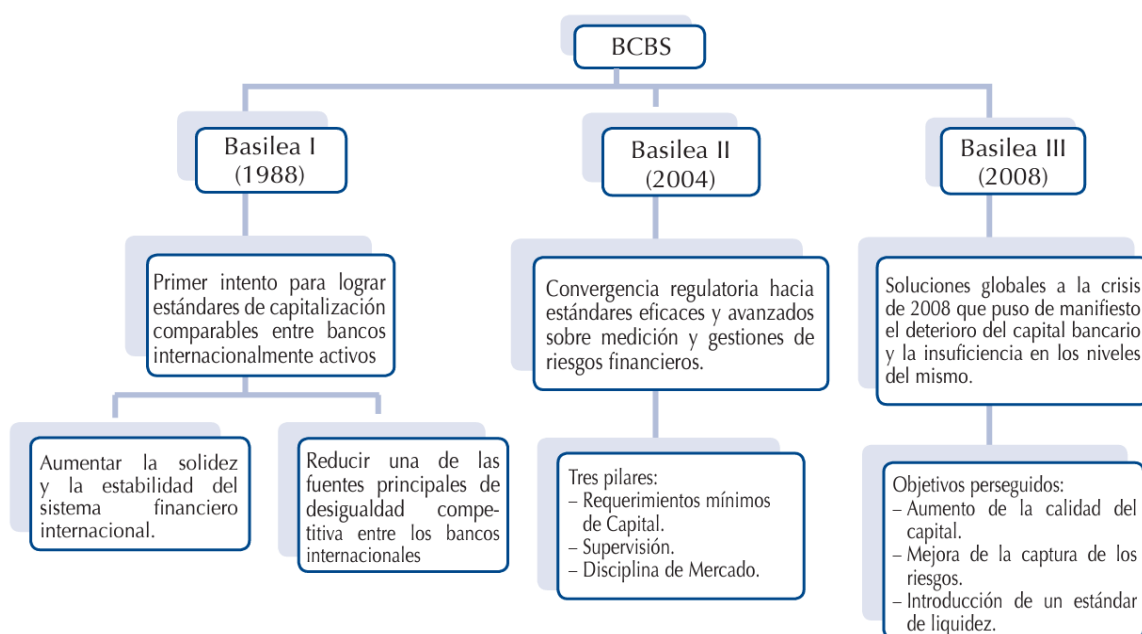
Diversos estudios⁴ sobre Basilea I, en la práctica, mostraron algunas de sus debilidades y la necesidad de mediciones más refinadas de los riesgos asociados a los activos bancarios. El segundo acuerdo denominado Basilea II, se publicó en junio de 2004, en el se mejora la medición del riesgo y se adicionan dos pilares para reforzar al requerimiento de capital mediante supervisión y divulgación de información.

Basilea II considera que: “(...) el proceso de evaluación del capital deberá tener en cuenta todos los riesgos importantes a los que se enfrenta un banco. Sin embargo, reconoce que no todos los riesgos pueden medirse con exactitud y, por lo tanto, concluye en la necesidad que se desarrolle un proceso de estimación de los mismos” (BII, par. 732). Se da por descontado que los riesgos estimados no constituyen una relación completa de todos los

⁴ Por ejemplo, Jackson et al. (1999), en su revisión de la literatura realizada en 1999, observa que algunos bancos habían recurrido al arbitraje de capital regulatorio al cambiar unos activos por otros ubicados en la misma banda de riesgo, con la finalidad de que esta recomposición del portafolio de activos aumentaría el riesgo sin tener que aumentar el capital.

riesgos posibles, pero sugiere que se deben considerar el riesgo operacional, el de tipo de interés en el banking book, el de liquidez y otros. Además del riesgo de crédito, de mercado y operativo con metodologías diversas (Nucamendi & Rosales , 2012).

Ilustración N° 1: Acuerdos realizados por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea en materia de prudencial



Fuente: Esquema tomado de “Principios estándares para una nueva arquitectura financiera global: la regulación internacional del sistema financiero” (BCR, 2013).

El tercer acuerdo Basilea III, llegó como repuesta del BCBS a la crisis financiera que inició con el crac de los créditos subprime en Estados Unidos a mediados de 2007. Este acuerdo busca, esencialmente, aumentar la calidad y cantidad del capital. También introduce normas para el riesgo de liquidez, normas contra cíclicas y para riesgo sistémico, en la Ilustración No.1, se muestra la evolución de estos acuerdos.

Principios Básicos de Supervisión Bancaria Eficaz

Los Principios Básicos para una supervisión bancaria eficaz (Principios Básicos) son

las normas mínimas para la correcta regulación y supervisión prudencial de bancos y sistemas bancarios, además, desde su publicación en 1997 por el BCBS, sirven a los países como referencia para evaluar la calidad de sus sistemas supervisores e identificar las medidas necesarias para alcanzar niveles de calidad equiparables en las prácticas supervisoras (BIS, 2012).

En el año 2006 el documento fue revisado en colaboración con supervisores de todo el mundo, estableciendo 25 principios, estos conforman un marco de normas mínimas que sirven para una adecuada supervisión de la gestión bancaria y tiene el fin de contribuir al fortalecimiento del sistema financiero mundial. Por dicha razón, el BCBS considera que la aplicación de los Principios Básicos supondría un avance considerable para la mejora de la estabilidad financiera nacional e internacional, al tiempo que sentaría las bases de supervisión eficaces (BIS, 2012). En el año 2010 el BCBS anunció sus planes para revisar los Principios Básicos en el marco de su labor continuo para reforzar las prácticas de supervisión bancaria mundiales (BCR, 2013).

Finalmente, en 2011 el BCBS revisó y actualizó los Principios Básicos, teniendo en cuenta las evoluciones en los mercados financieros mundiales y en el ámbito regulador, incluyendo las lecciones de las crisis del 2008 relativas a la promoción de sistemas de supervisión robustos. Durante la revisión, el BCBS intentó alcanzar un equilibrio óptimo entre una correcta supervisión y mantener la flexibilidad y universalidad de los Principios Básicos, los cuales se muestran en la Tabla N° 2, a continuación:

Tabla N° 2: Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea de 2012

Principios	
Potestades, atribuciones y funciones	Regulaciones y requisitos prudenciales
1. Atribuciones, objetivos y potestades	14. Gobierno corporativo
2. Independencia, rendición de cuentas, recursos y protección legal	15. Proceso de gestión de riesgo
3. Cooperación y colaboración	16. Suficiencia de capital
4. Actividades permitidas	17. Riesgo de crédito
5. Criterios de autorización	18. Activos dudosos, provisiones y reservas
6. Cambio de titularidad de participaciones significativas	19. Riesgo de concentración y límites de exposición a grandes riesgos
7. Adquisiciones sustanciales	20. Transacciones con partes vinculadas
8. Enfoque de supervisión	21. Riesgo país y riesgo de transferencia
9. Técnicas y herramientas de supervisión	22. Riesgo de mercado
10. Informes de supervisión	23. Riesgo de tasa de interés en la cartera bancaria
11. Potestades correctivas y sancionadoras	24. Riesgo de liquidez
12. Supervisión consolidada	25. Riesgo Operacional
13. Relación entre el supervisor de origen y el de acogida	26. Control y auditoría internos
	27. Información financiera y auditoría externa
	28. Divulgación y transparencia
	29. Utilización abusiva de servicios financieros

Fuente: Elaboración propia con base los “Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz” (BIS, 2012).

1.2.3. Microfinanzas: definición, clasificación y características

Definición

El término microfinanzas se refiere a la provisión de servicios financieros a personas de bajos ingresos, especialmente pobres. Las entidades que llevan a cabo esas actividades son denominadas Instituciones Microfinancieras (IMF), estas se pueden definir como “... toda organización, unión de crédito, banco comercial pequeño, organización no gubernamental financiera, o cooperativas de crédito que provee servicios financieros a los pobres”. Tales servicios incluyen financiamiento, instrumentos de ahorro y de pago, entre otros (Delfiner et al., 2008, p.66).

En numerosas oportunidades se utiliza el término microfinanzas en un sentido mucho más limitado, haciendo referencia únicamente a la provisión de microcréditos para pequeños negocios informales de micro emprendedores. Sin embargo, los clientes de las IMF no son

solo microempresarios que buscan financiamiento para sus negocios. El rango de servicios financieros provistos por las IMF cubre un menú amplio que incluye la captación de ahorros, transferencias de dinero y seguros. En los últimos años, la captación de depósitos se ha amplificado, debido a una demanda creciente de la gente más pobre, dado que resulta una fuente de fondeo natural para las IMF. La actividad de las microfinanzas tuvo su auge en 1974 por el economista bengalí Muhammad Yunus, quién comenzó una experiencia inédita hasta entonces: prestar dinero con fondos propios a gente pobre para microemprendimientos sin exigirles ninguna de las garantías usuales. Lo que comenzó como un intento de ayuda a algunas familias, creció hasta convertirse en el actual Grameen Bank (o Banco de los Pobres), institución financiera que se aboca a la prestación de servicios microfinancieros.

Con regularidad, se observa que alcanzado cierto grado de desarrollo, las IMF comienza a ampliar sus fuentes de fondeo, en particular la captación de depósitos del público. Cuando ello ocurre, las IMF se encuentran en un nuevo estadio, puesto que pasa a tener un rol mucho más parecido al de una entidad financiera tradicional, en el sentido que pueden emitir instrumentos de pago y ahorro. Es en esta instancia cuando por lo general comienzan a estar bajo la órbita de la regulación prudencial, siendo que el mandato de los reguladores se basa en la protección de los intereses de los ahorristas pequeños y el mantenimiento de la estabilidad financiera sistémica (Delfiner et al., 2008).

Clasificación

Microfinance Information Exchange (MIX)⁵, establece cinco categorías para clasificar

⁵ MIX, creado en el año 2002 como entidad no lucrativa, trata de mejorar y recopilar la información referente a las instituciones de microfinanzas especialmente en aspectos cuantitativos y financieros, poniendo la información a disposición de donantes, inversores e interesados a través de su página web (<http://mixmarket.org>).

las entidades dedicadas a la actividad de microfinanzas (MIX Market, 2012):

- a) **Bancos:** Intermediario financiero regulado por un supervisor bancario estatal. Puede dar uno o varios servicios financieros entre los que se incluyen depósitos, préstamos, servicios de pago y transferencias de dinero;
- b) **Bancos rurales:** Instituciones bancarias orientadas a clientes que viven y trabajan en áreas no urbanas, y que en general, desarrollan actividades relacionadas con la agricultura;
- c) **Cooperativas de Ahorro y Crédito:** Intermediario sin ánimo de lucro con base en sus miembros. Puede ofrecer una amplia gama de servicios financieros incluyendo depósito y préstamo para sus participantes. Aunque no esté regulado por una agencia supervisora estatal, puede estar bajo la supervisión de un consejo regional o nacional de cooperativas;
- d) **Institución financiera no bancaria (IFNB):** Instituciones que ofrecen servicios similares a los de los bancos, pero están clasificadas en otra categoría. La diferencia en la licencia puede deberse a menores requerimientos de capital, limitaciones a la oferta de servicios financieros, o a la supervisión por parte de una agencia estatal diferente. En algunos países corresponde a una categoría especial creada para las instituciones microfinancieras; y
- e) **ONG:** Organización registrada como no lucrativa a efectos fiscales. Sus servicios financieros son normalmente más limitados, sin incluir habitualmente los depósitos. Estas instituciones no están por lo general reguladas por una agencia supervisora bancaria.

La Tabla N° 3, muestra las características principales que distinguen las microfinanzas de las finanzas tradicionales según Torre et al (2012).

Tabla N° 3: Rasgos distintivos de las microfinanzas

Área	Microfinanzas	Finanzas Convencionales.
Metodología Crediticia	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Basada en las características personales. ✓ En general requiere muchas horas-hombre por préstamo concedido. ✓ Cancelación de préstamos en pequeños pagos semanales o quincenales. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Basada en una garantía. ✓ Requiere documentación formal. ✓ En promedio es poco intensiva en mano de obra. ✓ Cancelación de préstamos en cuotas mensuales, trimestrales o anuales.
Cartera de Préstamos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Cartera compuesta por montos pequeños. ✓ A falta de una garantía física, se emplean técnicas específicas que generan garantías implícitas. ✓ Cartera con baja diversificación. ✓ Carteras con atrasos volátiles. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Préstamos por montos variables, aunque algunos pueden ser muy significativos. ✓ Con garantías físicas. ✓ Cartera diversificada. ✓ Atraso de la cartera comparativamente estable.
Costes Operativos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Relativamente bajos. ✓ Gastos operativos variados: personal, infraestructura, servicios, publicidad, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Altos, cuadruplica en promedio los costos de las finanzas tradicionales. ✓ Principalmente gastos de personal.
Estructura del Capital y Organización	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Fundamentalmente accionistas institucionales sin fines de lucro. ✓ Surgen generalmente por conversión de una ONG. ✓ Serie descentralizada de pequeñas unidades en áreas con infraestructura débil. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Accionistas institucionales e individuales con fines de lucro. ✓ Institución privada autorizada por el órgano regulador existente. ✓ Organización centralizada con sucursales en las ciudades.
Fondeo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Principalmente préstamos con facilidades; capital propio. En etapas más avanzadas pueden captar depósitos (generalmente de bajo monto). 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Depósitos del público, líneas externas, obligaciones negociables, etc.
Clientela	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Empresarios e individuos de bajos ingresos. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Empresas formales e individuos asalariados con niveles de ingreso y educación medio - altos.

Fuente: Torre et al (2012) referenciando a Jansson y Wenner (1997) y Rock y Otero (1996)

1.2.4. Cooperativas Financieras como sector relevante de las microfinanzas

Según la definición de la Declaración sobre la Identidad Cooperativa de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), una cooperativa 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”.

Valores

Las cooperativas se basan en los valores de autoayuda, autorresponsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad. En la tradición de los fundadores, los socios de las cooperativas sostienen los valores éticos de honestidad, apertura, responsabilidad social y preocupación por los demás.

Principios

Los principios cooperativos son pautas generales por medio de los cuales las cooperativas ponen en práctica sus valores (ACI, 1996):

1. Asociación voluntaria y abierta

Las cooperativas son organizaciones voluntarias, abierta a todas las personas capaces de utilizar sus servicios y dispuestas a aceptar las responsabilidades de asociarse, sin discriminaciones raciales, políticas, religiosas, sociales o de género.

2. Control democrático por las socias y socios

Las cooperativas son organizaciones democráticas gestionadas por sus socios y socias, quienes participan activamente en la fijación de políticas y en la toma de decisiones. Los hombres y mujeres elegidos como representantes son responsables ante los socios y socias. En las cooperativas primarias los socios y socias tienen iguales derechos de voto (un socio,

un voto) y las cooperativas de otros niveles se organizan asimismo en forma democrática.

3. Participación económica de los socios y socias

Los socios contribuyen equitativamente a la formación del capital de su cooperativa y lo gestionan democráticamente. Por lo general, al menos una parte de ese capital es propiedad común de la cooperativa. Los socios suelen recibir una compensación limitada, si acaso alguna sobre el capital suscrito como condición para asociarse. Destinan los excedentes a todos o alguno de los siguientes fines: el desarrollo de la cooperativa, posiblemente mediante la constitución de reservas de las cuales una parte al menos debe ser indivisible; la distribución a los socios en proporción a sus operaciones con la cooperativa; y el apoyo a otras actividades aprobadas por los socios.

4. Autonomía e independencia

Las cooperativas son organizaciones autónomas de autoayuda gestionadas por sus socios. Si intervienen en acuerdos con otras organizaciones, incluidos los gobiernos, o captan capital de fuentes externas, lo hacen en términos que aseguran el control por parte de los socios y mantienen su autonomía cooperativa.

5. Educación, capacitación e información

Las cooperativas brindan educación y capacitación a sus socios, representantes elegidos, administradores y empleados, de manera que pueden contribuir efectivamente al desarrollo de ellas. Informan al público en general, particularmente a los jóvenes, a los líderes y líderes de opinión, a cerca de la naturaleza y los beneficios de la cooperación.

6. Cooperación entre cooperativas

Las cooperativas sirven más efectivamente a sus socios y fortalecen al movimiento

cooperativo trabajando mancomunadamente a través de estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales.

7. Preocupación por la comunidad

A la vez que atienden las necesidades de sus socios, las cooperativas trabajan en pro del desarrollo sostenible de sus comunidades mediante políticas aprobadas por aquellos.

Los modelos de Cooperativa Financieras y sus orígenes

Las Cooperativas Financieras están especializadas en funciones económicas específicas, ahorro y crédito, por lo que, a menudo, tienen el estatus jurídico de instituciones financieras y están sometidas a la reglamentación bancaria nacional.

Los modelos alemanes

Son básicamente dos: el modelo desarrollado por Schulze-Delitzh cuya primera Mutua se constituyó en el año 1850 y Raiffeisen en la cual su primera Caja se creó en el año 1864. A ellos hay que añadir el de Haas que derivó del de Raiffeisen y acabó fundiéndose con él. El modelo debido a Friedrich Wilhelm Raiffeisen se basa en los siguientes principios: la actividad debe estar limitada a un territorio restringido (pueblo, parroquia...), la responsabilidad de los asociados es solidaria e ilimitada, los préstamos se conceden sólo a miembros de la sociedad, no se pueden repartir beneficios entre los asociados. La gestión es gratuita en cuanto al consejo de dirección y al consejo de vigilancia. En la actualidad se utiliza en más de 700,000 cooperativas, con alrededor de 300 millones de socios en más de 100 países (Garayalde et al.,2014).

El modelo de Franz Hermann Schulze⁶-Delitzch se fundamenta en los siguientes principios: garantía solidaria de los asociados y garantía del capital formado a partir de los ahorros de los mismos; estímulo al ahorro de los asociados que se traduce en una mayor participación en el capital social y que se recompensa con mayores posibilidades de obtener préstamos; y reparto de beneficios en función de la participación en el capital social. Las ideas anteriores fueron la base de los Volksbanken (Bancos Populares) cuyo objetivo era propiciar el ahorro entre los asociados, siendo secundaria la labor de conseguir para los asociados préstamos baratos (Artis, 2006).

El tercer movimiento cooperativista alemán fue fundado por Wilhem Haas que trabajó inicialmente con Raiffeisen. Su federación admitía cualquier tipo de cooperativa agrícola, al margen de sus peculiaridades teniendo absoluta libertad a la hora de redactar sus estatutos. Un principio básico de funcionamiento de su federación era un amplio concepto de la descentralización que permitía el desarrollo de las cooperativas según sus estrategias y necesidades. En el año 1930 se fusionaron los sistemas de Raiffeisen y Haas (Garayalde et al.,2014).

El modelo canadiense: las Cajas de Desjardins

El modelo canadiense creado por Gabriel Alphonse Desjardins nace en el año 1900 al constituir en Levis (Quebec) la primera cooperativa de ahorro y crédito en Norteamérica, con el nombre de “La Caisse Populaire de Levis”, (Artis, 2006). Sus objetivos son generalizar el crédito dando acceso al mismo a los obreros, pequeños agricultores y artesanos (a partir del año 1914 ampliaría su actividad al sector de seguros). Los principios que sustentaban las Cajas

⁶ Schulze fue el autor de la ley de cooperativas de 1867, promulgada en Prusia, la cual fue adoptada por la Confederación Alemana del Norte en 1868.

de Desjardins eran los siguientes: sólo los miembros podían hacer depósitos y solicitar préstamos; descentralización y límite territorial en torno a la parroquia o la municipalidad ya que la ayuda mutua era fundamental. Para garantizar la viabilidad de las Cajas, se exigía el pago de un derecho de adhesión en forma de participación en el capital social. En 2010 figuraba en el puesto 18 del ranking de instituciones financieras de Estados Unidos dando servicio a 5.8 millones de personas a través de 1,329 cajas populares (Garayalde et al.,2014).

El traspaso de estos modelos a África

Estos modelos desarrollados en Europa y Canadá fueron exportados a África vía dos fases; durante la colonización y tras las independencias de los distintos países. Las cooperativas financieras se desarrollaron hacia 1955 en Jirapa Ghana y posteriormente en Tanzania (1955) y Camerún (1964). Las colonias francesas desarrollaron dos modelos: el sistema bancario tradicional y un sistema de desarrollo más flexible. Esto llevó, según Fournier y Ouedraogo (1996), a que se pusieran sucesivamente en marcha Cajas Agrícolas, Sociedades Indígenas de Prevención y Mutualidades.

Getnet y Anullo (2012) señalan que, tras esta primera generación de cooperativas, fruto del periodo colonial, se sucedieron dos modelos. La siguiente generación de cooperativas sería impulsada por los gobiernos y serían, más bien, meros instrumentos de titularidad pública para implantar los programas de planificación económica. En ese sentido, no serían auténticas cooperativas ni por su origen ni por su gestión. El impacto que tuvieron en la reducción de la pobreza también fue muy limitado lo que volvió a plantear el debate sobre las formas de organización social y económica capaces de sacar a los pobres de su situación (Francesconi y Heenrink, 2010).

La tercera generación sí serían auténticas cooperativas, autónomas y libres de toda influencia del Estado, que propiciaron la creación de CAC inspiradas especialmente en las Cajas Raiffeisen (Belloncle, 1968), mientras que las cooperativas más recientes, sobre todo a partir de los años 1988-1989 han tratado de inspirarse en las prácticas tradicionales locales de ahorro y de crédito. Así se han desarrollado de las Cajas de Crédito Rural de Guinea y el proyecto de promoción del pequeño crédito rural de Burkina Faso (Garayalde et al.,2014).

1.3. Marco Normativo

El funcionamiento de las cooperativas financieras se rige por un conjunto amplio de normas, las cuales puede ser ordenadas atendiendo el principio de “jerarquía normativa” de Kelsen⁷, orientada al ordenamiento jurídico. De acuerdo con Soza (2018), la jerarquía normativa o pirámide Kelsen, consisten categorizar las diferentes clases de normas, ubicándolas en una forma fácil de distinguir, en cual predomina sobre las demás, por ejemplo, la Constitución, leyes, ordenanzas, normas, entre otras.

En ese sentido, se sintetiza el marco jurídico y normativo que regula la constitución y funcionamiento de las cooperativas de ahorro y crédito en El Salvador, en razón de orden constitucional, legislativo y normativo.

1.3.1. Constitución de la República de El Salvador

La Constitución de la República de El Salvador promulgada en el año 1983, establece en su artículo 114, que “El Estado protegerá y fomentará las Asociaciones Cooperativas, facilitando su organización, expansión y financiamiento”.

⁷ Hans Kelsen (1881-1973), es considerado un pensador jurídico y político austriaco, perteneciente a la corriente del formalismo jurídico, ha sido considerado el jurista más influyente del Siglo XX, entre sus obras están "De la esencia y valor de la democracia" (1920), "Teoría general del Estado" (1925) y la más simbólica "Teoría pura del Derecho" de 1934.

Por lo anterior, se puede percibir que el efecto de tener una disposición constitucional que manda a la protección, fomento, organización, expansión y financiamiento de las asociaciones cooperativas, da seguridad jurídica al sector cooperativo en la defensa de sus intereses, considerando además que ninguna de las leyes que le sea aplicada a una asociación cooperativa puede dársele una interpretación diferente a lo que mandata la constitución (Parada, 2019).

1.3.2. Leyes Financieras

El marco regulatorio a nivel legislativo orientado a regular a las cooperativas financieras es diverso, en gran parte porque el sector está conformado por una diversidad de entidades, y en función de su tamaño, volumen y complejidad de operaciones, las entidades están obligadas al cumplimiento de unas u otras leyes. En la Tabla N° 4, se detalla el marco regulatorio a nivel legislativo aplicable a las CAC, diferenciado en entre las leyes de carácter transversal y específico.

Tabla N° 4: Marco Regulatorio a nivel legislativo aplicable a las Cooperativas de Ahorro y Créditos en El Salvador

Marco regulatorio a nivel legislativo	
Específico	Transversal ⁸
✓ Ley General de Asociaciones Cooperativas	✓ Ley de Bancos
✓ Ley de Creación del INSAFOCOOP	✓ Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero
✓ Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito	✓ Ley de Regulación de los Servicios de Información sobre el Historial de Créditos de las Personas
	✓ Ley Contra la Usura
	✓ Ley Especial para facilitar el Acceso al Crédito
	✓ Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos
	✓ Ley para Facilitar la Inclusión Financiera
	✓ Ley de Protección al Consumidor

Fuente: *Elaboración propia con base a la revisión del marco legal financiero vigente de El Salvador*

⁸ Corresponde aquellas regulaciones que son de aplicación a un conjunto amplio de entidades.

A continuación, se describe el alcance de las diferentes leyes de carácter específico que aplican a las cooperativas financieras:

i) Ley General de Asociaciones Cooperativas

La Ley General de Asociaciones Cooperativas, aprobada en el año 1986, en su artículo 1 menciona la naturaleza jurídica de este tipo de asociaciones, por medio de este se autoriza la “formación de cooperativas como asociaciones de derecho privado de interés social, las cuales gozarán de libertad en su organización y funcionamiento de acuerdo con lo establecido en esta ley, la ley de creación del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (INSAFOCOOP), sus Reglamentos y sus Estatutos”. De igual manera, establece que “son de capital variable e ilimitado, de duración indefinida y de responsabilidad limitada con un número variable de miembros. Deben constituirse con propósitos de servicio, producción, distribución y participación”.

De manera complementaria, fue emitido su Reglamento en el año 1986, el cual tiene por objeto “regular lo relativo a la constitución, organización, inscripción, funcionamiento, extinción y demás actos referentes a las asociaciones cooperativas dentro de los límites establecidos por la Ley General de Asociaciones Cooperativas”

En el artículo 2, la Ley General de Asociaciones Cooperativas, define los principios a los que debe ceñirse toda cooperativa constituida bajo dicha Ley, entre los que se pueden mencionar: la libre adhesión y retiro voluntario, la organización y control democrático, fomento de la educación cooperativa, entre otras. Por su parte, el artículo 3 define las normas a las que debe sujetarse toda cooperativa, entre ellas: mantener institucionalmente estricta neutralidad religiosa, racial, y política-partidista, el reconocer la igualdad de derechos y

obligaciones de todos los Asociados, sin discriminación alguna.

Su artículo 4 establece los fines de las Cooperativas entre ellos se pueden mencionar: el procurar mediante el esfuerzo propio y la ayuda mutua, el desarrollo y mejoramiento social, económico y cultural de sus Asociados y de la comunidad, a través de la gestión democrática en la producción y distribución de los bienes y servicios; el representar y defender los intereses de los Asociados; el contribuir con el INSAFOCOOP y demás organismo del Estado relacionados con el movimiento cooperativo, en la formulación de planes y políticas vinculadas en el Cooperativismo, entre otros fines.

En los artículos 7 al 12 de dicha Ley, se establece las diferentes clases de cooperativas, que son de Producción, Vivienda o Servicios. Las cooperativas de servicios tienen por objeto “proporcionar servicios de toda índole, preferentemente a sus asociados, con el propósito de mejorar condiciones ambientales y económicas, de satisfacer sus necesidades familiares, sociales, ocupacionales y culturales”, dentro de esta clase de Cooperativas se encuentran las de Ahorro y Crédito, de Transporte, de Consumo, de Profesionales, entre otras. Lo anterior según lo establecido en el artículo 11 y 12 de la referida Ley.

Entre los aspectos regulados por dicha Ley, se encuentran los siguientes:

a) Establecimiento

Los artículos del 15 al 18, contemplan lo relacionado con la constitución y funcionamiento, indicando que se constituirán por medio de Asamblea General celebrada por todos los interesados, en ningún caso, podrá ser menor de quince, en dicha Asamblea General deben ser aprobados los Estatutos y suscrito el capital social, pagándose por lo menos el 20% del capital suscrito, y que el acta de constitución debe ser firmada por todos los asociados.

b) Membresía cooperativa

Los requisitos para ser miembro de una cooperativa se rigen por los artículos 19 al 23. En el caso de personas naturales, será necesario ser mayor de 16 años de edad, y no necesitan la autorización de sus padres o sus representantes legales para ingresar como asociados. Podrán ser miembros de las cooperativas las personas jurídicas similares o afines que no persigan fines de lucro.

De acuerdo con el artículo 21 “la persona que adquiera la calidad de asociado, responderá conjuntamente con los demás asociados, de las obligaciones contraídas por la cooperativa antes de su ingreso a ella y hasta el momento en que se cancele su inscripción como asociado y su responsabilidad será limitada al valor de su participación”.

Es de mencionar que la ley no obliga a que los asociados de una asociación cooperativa usen los servicios que la cooperativa presta, razón por la cual nuestra legislación si permite la calidad de asociados inversores. (Parada, 2019)

c) Gobierno corporativo

La estructura de gobierno cooperativo se regula en los artículos 32 al 39, y está compuesto de tres órganos: Asamblea General de Asociados, Consejo de Administración y Junta de Vigilancia. El primero, es la máxima autoridad de la cooperativa, el segundo se encargada de la administración de la cooperativa y ejecuta los mandatos emanados de la Asamblea General, y el tercero ejerce la fiscalización de la cooperativa.

Los asociados tienen derecho a un solo voto en las sesiones de la Asamblea General de Asociados, y efectuadas en presencia de miembros del INSAFOCOOP. Las convocatorias para celebrar sesión son realizadas por el Consejo de Administración, como también, por la

Junta de Vigilancia o el INSAFOCOOP a solicitud del 20% por lo menos de los asociados hábiles.

El Consejo de Administración debe estar integrado por cinco o siete miembros (los estatutos de cada cooperativa fijarán el número exacto de miembros entre ambos límites) electos por la Asamblea General de Asociados, para un período de tres años, dicho Consejo es el órgano responsable del “funcionamiento administrativo de la cooperativa y constituye el instrumento ejecutivo de la Asamblea General de Asociados, teniendo plenas facultades de dirección y administración en los asuntos de la Asociación”, de acuerdo con el artículo 40.

Por su parte, corresponde a la Junta de Vigilancia la supervisión de todas las actividades de la Cooperativa, y la fiscalización de los actos de los órganos administrativos, así como de los empleados. Se constituyen de un número impar de miembros no mayor 5 ni menor 3, electos por la Asamblea General de Asociados, para un período no mayor de tres años ni menor de uno (los estatutos de cada cooperativa fijarán el número exacto de años entre ambos límites).

d) Estructura financiera cooperativa

El régimen económico de las Cooperativas, Federaciones y Confederaciones de Asociaciones Cooperativas se rige por lo dispuesto en los artículos 50 al 69. Estableciendo, entre otros aspectos, los siguientes:

- a) El capital social de la Cooperativa, estará constituido por las aportaciones de los asociados, los intereses y excedentes capitalizados, puede ser en dinero, bienes muebles e inmuebles o derechos, de acuerdo con lo que dispongan en sus estatutos, y las aportaciones serán representadas mediante Certificados de Aportación que deberán ser nominativos e indivisibles. Es de aclarar que, dicha Ley no establece un mínimo

para el capital social de constitución de las cooperativas, sino únicamente menciona como este puede estar constituido.

- b) Las aportaciones de cada asociado en las cooperativas no podrán exceder del 10% del capital social, excepto cuando lo autorice la Asamblea General de Asociados, nunca podrá ser mayor del 25% del mismo.
- c) La distribución del excedente que arroje el estado de resultados anual, indica que en ningún caso el porcentaje aplicable a la reserva legal será menor del 10% de los excedentes, sin embargo, la reserva legal nunca podrá ser mayor del 25% del capital pagado por los asociados.
- d) Las cooperativas podrán usar sus fondos de reserva y otros disponibles, excepto la reserva legal y la de Educación, en inversiones de fácil convertibilidad que proporcionen beneficios para las mismas, siempre que no afecte el patrimonio y excedentes sociales.
- e) La cooperativa podrá revalorizar sus activos, previa autorización del INSAFOCOOP.

De manera complementaria, el Reglamento de la Ley General de Asociaciones Cooperativas, contempla disposiciones más específicas en relación constitución y funcionamiento de las cooperativas. En relación a las cooperativas financieras, indica el requerimiento de establecer un Comité de Crédito, previo a la solicitud de reconocimiento oficial como cooperativa financiera.

ii) Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (INSAFOCOOP)

El INSAFOCOOP es una institución de carácter autónomo, especializada y enfocada en organizar, supervisar y regular el funcionamiento de las Asociaciones Cooperativas, nace

mediante la Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo, emitida en el año 1969, creada como corporación de Derecho Público, con autonomía en los aspectos económico y administrativo, esto con base a lo establecido en su artículo 1.

Los literales d), f) y h) de artículo 2 de dicha Ley, facultan al INSAFOCOOP a: ejercer funciones de inspecciones y vigilancia sobre las asociaciones cooperativas, federaciones de asociaciones cooperativas y confederaciones nacionales de asociaciones, e imponer a las mismas las sanciones correspondientes; conceder personalidad jurídica, mediante la inscripción en el Registro Nacional de Cooperativas, a las asociaciones cooperativas federaciones de cooperativas y a la Confederación Nacional de Cooperativas; y emitir normas y lineamientos generales de la actividad cooperativista, en particular los relativos a la administración, los aspectos financieros y contables y la legislación aplicable a las asociaciones cooperativas con el objeto de promover su organización y funcionamiento, respectivamente.

De igual modo, en su artículo 4 literal b y ordinal 2° se establece que el INSAFOCOOP debe prestar asistencia técnica para la organización y manejo de las asociaciones cooperativas a todos los grupos que la soliciten, dicha asistencia técnica en temas como: la preparación de estatutos, reglamentos, normas contables y cualquier otro instrumento necesario para la constitución, organización y control administrativo de las asociaciones cooperativas.

En ese marco, el INSAFOCOOP se constituye en la institución rectora de las Asociaciones Cooperativas, y como tal tiene las facultades de regular y supervisar a dichas entidades en los aspectos de constitución, funcionamiento, disolución, divulgación de información, entre otros, así como brindar el apoyo técnico necesario para el fomento y

desarrollo de las cooperativas.

iii) Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito

En el año 2000 se promulgo la Ley de Intermediación Financieros No Bancarios, y fue reformada en el año 2008, convirtiéndose en la actual Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito, que tiene por objeto “regular la organización, el funcionamiento y las actividades de intermediación financiera que realizan los Bancos cooperativos y las Sociedades de Ahorro y Crédito, con el propósito de que cumplan con sus objetivos económicos y sociales, y garanticen a sus depositantes y socios la más eficiente y confiable administración de sus recursos.”

Las entidades reguladas bajo mencionada Ley, son las siguientes:

- a) Los Banco Cooperativos, que comprenden a las cooperativas de ahorro y crédito que además de captar dinero de sus socios lo hagan del público y aquellas cooperativas cuando la suma de sus depósitos y aportaciones excedan de seiscientos millones de colones (US\$110,634,041.00 de dólares, según la actualización de parámetros legales de la SSF);
- b) Las Sociedades de Ahorro y Créditos; y
- c) Las Federaciones de Bancos Cooperativos, calificadas por la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) para realizar con sus afiliados las operaciones de intermediación que establece mencionada Ley.

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito, las entidades mencionadas en los literales, en lo no previsto se aplicará la Ley de Bancos.

A continuación se describe el alcance de las diferentes leyes de carácter transversal que aplican a las CAC:

i) Ley de Bancos

La Ley de Bancos tiene por objeto “regular la función de Intermediación Financiera y las otras operaciones realizadas por los bancos, propiciando que estos brinden a la población un servicio transparente, confiable y ágil, que contribuya al desarrollo del país”. En su artículo 2 define que “serán bancos aquellas instituciones que actúen de manera habitual en el mercado financiero, haciendo llamamiento al público para obtener fondos a través de depósitos, la emisión y colocación de títulos valores o cualquier otra operación pasiva, quedando obligados directamente a cubrir el principal, intereses y otros accesorios, para su colocación en el público en operaciones activas”.

Aunque la Ley de Bancos no contempla una mención directa de las CAC, referida Ley es aplicable a los Bancos Cooperativos y SAC en lo no previsto por la Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito⁹.

ii) Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero

La Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero (LSRSF), aprobada en el año 2011, tiene como objeto “preservar la estabilidad del sistema financiero y velar por la eficiencia y transparencia del mismo, así como velar por la seguridad y solidez de los integrantes del sistema financiero de acuerdo a lo que establece esta Ley, otras leyes aplicables, los reglamentos y las normas técnicas que al efecto se dicten, todo en concordancia con las mejores prácticas internacionales sobre la materia”, según el artículo 2 de dicha Ley.

⁹ Esto con base a lo que la Ley de Bancos Cooperativos y SAC establece en el artículo 3.

Dicha Ley en su artículo primero establece que el “Sistema Supervisión y Regulación Financiera” (SRF) estará constituido por la SSF y por el Banco Central de Reserva (BCR). Se ordena que la SSF será la entidad responsable de la supervisión de los integrantes del sistema financiero, y el BCR será el responsable de la aprobación de Marco Normativo Macro Prudencial necesario para la adecuada aplicación de LSRSF y las demás leyes que regulan a los integrantes del sistema financiero y demás supervisados.

En sus artículos 3 y 4, se mandata las competencias y facultades de la SSF, respectivamente, en materia de supervisión a nivel individual y consolidación de los integrantes del sistema financiero. Por su parte, el artículo 7, establece las entidades financieras sujetas a las disposiciones de mencionada Ley, y, por lo tanto, a la fiscalización de la SSF, y que son las entidades que están dentro del sistema SRF. Por su parte, el artículo 99 da facultades al BCR para la aprobación del marco normativo técnico para el Sistema Financiero.

iii) Ley de Regulación de los Servicios de Información Sobre el Historial de Crédito de las Personas.

Dicha Ley fue emitida en el año 2011 y reformada en los años 2015, 2016 y 2021, tiene dos propósitos, de acuerdo con su artículo 1, el primero “garantizar el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen en el tema de la confiabilidad, la veracidad, la actualización y el buen manejo de los datos de consumidores o clientes, relativos a su historial de crédito, incorporados o susceptibles de ser incorporados a una agencia de información de datos administrada por una persona jurídica, debidamente autorizada conforme a la presente Ley”. El segundo propósito es “regular la actividad de las personas jurídicas públicas o privadas, que tenga autorización para operar como agencias de información de datos y a los agentes económicos que mantengan o manejen datos sobre el

historial de crédito de los consumidores o clientes”.

Es aplicable, de acuerdo con su artículo 2, a los agentes económicos, personas naturales o jurídicas, públicas o privadas¹⁰, que realicen cualquier actividad económica, financiera, bancaria, comercial, industrial o de servicios, que manejen o tengan acceso a datos sobre el historial de crédito de los consumidores o clientes, por sí mismo, por medio de intermediarios o por un servicio arrendado. En ese sentido, las CAC, son sujetos que deben dar cumplimiento a dicha ley, independientemente de su tamaño, volumen y complejidad de operaciones.

El artículo 14 de la Ley, establece disposiciones relacionadas a la “Derechos de los Consumidores o Clientes”. Mientras, su artículo 18 dicta los “Deberes y Obligaciones de los Agentes Económicos”, a los cuales deben dar cumplimientos las CAC.

iv) Ley Contra la Usura

La Ley Contra la Usura fue emitida 2012, tiene por objeto “prohibir, prevenir y sancionar las prácticas usureras con el fin de proteger los derechos de propiedad y de posesión de las personas y evitar las consecuencias jurídicas, económicas y patrimoniales derivadas de todas las prácticas usureras”. Para claridad y certeza jurídica, define en su artículo 2, que se debe entender como usura “el otorgamiento de créditos, cualquiera que sea su denominación, siempre que implique: financiamiento directo o indirecto, o diferimiento de pago para cualquier destino, en los cuales se pacta intereses, comisiones, cargos, recargos, garantías u otros beneficios pecuniarios superiores al máximo definido según la metodología de cálculo establecida para cada segmento de acuerdo a esta Ley”.

¹⁰ Se exceptúa de manera expresa de los sujetos de aplicación a la Superintendencia del Sistema Financiero.

El ámbito de aplicación se encuentra en el artículo 3, estableciendo que le será aplicable a “toda clase de acreedores, ya sean personas naturales o jurídicas, instituciones del sistema financiero, casas comerciales, montepíos, comerciantes de bienes y servicios, casas de empeño, y en general, a cualquier sujeto o entidad que preste dinero, cualquiera que sea la forma utilizada para hacer constar la operación, ocultarla o disminuirla”.

El artículo 5, establece las tasas máximas que puede ser cobradas al público según segmentos de mercado y productos ofrecidos, entre otros. Su artículo 6 mandada que “BCR será la entidad responsable de establecer las tasas máximas, a partir del promedio simple de la tasa de interés efectiva de los créditos, expresada en términos porcentuales”, y que el artículo 7 estipula que la “tasa máxima legal permitida será el equivalente a 1.6 veces la tasa efectiva promedio simple establecida por el BCR.

v) Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos

En el año 1998 se promulgo la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos, y tuvo reformas en los años 2013, 2014 y 2015. De acuerdo con su artículo 1 tiene por objetivo “prevenir, detectar, sancionar y erradicar el delito de lavado de dinero y de activos, así como su encubrimiento”. En el artículo segundo se mandata que es dicha Ley es “aplicable a cualquier persona natural o jurídica aun cuando esta última no se encuentre constituida legalmente”.

Otro punto importante del artículo 2, es que define a que los sujetos obligados habrán de, entre otras cosas, reportar las diligencias u operaciones financieras y/o que superen el umbral que establece la Ley; nombrar y capacitar a un oficial de cumplimiento; y ser diligentes en las demás responsabilidades dispuestas en dicha Ley y su reglamento, así como el

instructivo de la Unidad de Investigación Financiera (UIF). Entre los sujetos obligados están los siguientes:

- Toda sociedad, empresa o entidad de cualquier tipo, nacional o extranjera, que integre una institución, grupo o conglomerado.
- Microfinancieras, Cajas de Crédito e Intermediarias Financieras no Bancarias.
- Personas naturales y jurídicas que realicen transferencias sistemáticas o sustanciales de fondos, incluidas las casas de empeño y demás que otorgan préstamos.

Los artículos 6, 7 y 8 de la Ley, establece los casos de delitos generados de lavado de dinero y activos, que deben observar las entidades. Por su parte, en el artículo 9 estipula que las entidades obligadas al cumplimiento de la Ley deben “informar a la UIF, por escrito o cualquier medio electrónico y en el plazo máximo de cinco días hábiles, cualquier operación o transacción de efectivo, fuera individual o múltiple, independientemente que se considere sospechosa o no, realizada por cada usuario o cliente que en un mismo día o en el término de un mes exceda los US\$10,000 de dólares o su equivalente en cualquier moneda extranjera. El plazo para remitir la información se computará a partir del día siguiente de realizada la operación o transacción. Igual responsabilidad tendrán si se trata de operaciones financieras que se efectúen por cualquier otro medio, si esta fuere superior a US\$25,000 de dólares o su equivalente en cualquier moneda extranjera”.

La Comisión de Seguridad de la Asamblea Legislativa, en sesión de fecha 21 de diciembre de 2023, emitió dictamen favorable para la aprobación de “Ley Especial para la Prevención, Control y Sanción del Lavado de Activos, Financiamiento al Terrorismo y de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva” (UIF FGR, 2023), entre los cambios

destacables, y relacionados al sector de microfinancieras y CAC, están los siguientes:

- a) Entre los sujetos regulados, se aclara que incluyen: Toda asociación cooperativa, cajas de crédito, federación, confederación de CAC, y Microfinancieras o personas jurídicas que operen dentro del territorio nacional, que otorguen sistemáticamente préstamos o cualquier tipo de financiamiento a personas naturales o jurídicas dentro o fuera del territorio nacional; y
- b) Se incorpora a la SSF e INSAFOCOOP, como sujetos responsables de supervisión según los términos y alcances que defina dicha Ley, para responsabilidad, se han establece parámetros a partir de esto las entidades deben registrarse y estar sujetas a la fiscalización en materia de lavado de dinero y activos por parte de la SSF.

vi) Ley para Facilitar la Inclusión Financiera

En el año 2015 se aprobó la Ley para Facilitar la Inclusión Financiera, que fue reformada en los años 2017, 2019 y 2022, esta última, con el propósito de ampliar los niveles de bancarización, a efecto de mejorar la calidad de vida y bienestar de la población. Tiene como objeto “propiciar la inclusión financiera, fomentar la competencia en el sistema financiero, así como reducir costos para los usuarios y clientes del referido sistema, estableciendo las regulaciones mínimas”. Por su parte, la Política Nacional de Inclusión Financiera de 2021, define “inclusión Financiera” como el acceso y uso de una amplia y diversa gama de productos y servicios financieros responsables, sustentables y de calidad, tanto por personas como por empresas.

En su artículo 2, establece que los Bancos, los Bancos Cooperativos y las SAC quedan facultados para proveer dinero electrónico, y que las federaciones fiscalizadas por la SSF solamente podrán administrar u operar sistemas de pago móviles, previa autorización del

BCR. Además, podrán recibir depósitos mediante la apertura de cuentas de ahorro con requisitos simplificados, se regirán por las disposiciones legales relativas a los depósitos en cuentas de ahorro, esto según el artículo 20 de la referida Ley.

vii) Ley Especial para Facilitar el Acceso al Crédito

La Ley Especial para Facilitar el Acceso al Crédito, emitida en 2020, tiene por objeto “establecer las condiciones para el otorgamiento de créditos para actividades productivas, con la finalidad de facilitar el crédito por parte de las instituciones financieras, independientemente sean o no sujetas a la regulación emitida por el BCR”.

Los artículos 4 y 5 de referida Ley, dictan las disposiciones y requisitos relacionado para Créditos de Bajo Monto y Créditos por Primera Vez. El primero, caracteriza a los créditos de hasta 10 salarios mínimos del sector comercio y servicio, los cuales gozan de la simplificación de requisitos y trámites, debiendo observarse en todo caso, las disposiciones relativas a la prevención de lavado de dinero y activos. El segundo, se caracteriza por ser créditos para una persona natural o jurídica que solicita un crédito por primera vez, el cual no puede ser mayor US\$30,000 de dólares y deben ser destinados a actividades productivas, y para determinados tipos de créditos no es necesario requerirles a los solicitantes el cumplimiento de indicadores financieros, principalmente cuando las garantías que se otorguen a las entidades sean lo suficientes para cubrir el monto del crédito.

Igualmente, para el caso de los créditos mayores a US\$30,000 de dólares, su artículo 6 contempla que las entidades deben disponer de los criterios que faciliten el análisis crediticio en función de las características de los segmentos y destinos crediticio.

viii) Ley de Protección al Consumidor

En el año 2015, se aprobó la Ley de Protección al Consumidor, y de acuerdo con su artículo 1, tiene por objeto “proteger los derechos de los consumidores a fin de procurar el equilibrio, certeza y seguridad jurídica en sus relaciones con los proveedores. Así mismo tiene por objeto establecer el Sistema Nacional de Protección al Consumidor y la Defensoría del Consumidor como institución encargada de promover y desarrollar la protección de los consumidores, disponiendo su organización, competencia y sus relaciones con los órganos e instituciones del Estado y los particulares, cuando requiera coordinar su actuación”.

Los sujetos regulados, según el artículo 2 son “todos los consumidores y los proveedores, sean estos personas naturales o jurídicas en cuanto a los actos jurídicos celebrados entre ellos, relativos a la distribución, depósito, venta, arrendamiento comercial o cualquier otra forma de comercialización de bienes o contratación de servicios”.

El cálculo de intereses es contemplado en dicha Ley en su artículo 12, dictando que “en los contratos de compraventa a plazos, mutuos y créditos de cualquier clase, sujetos a pago por cuotas o al vencimiento del plazo, se calcularán los intereses sobre los saldos diarios pendientes de cancelar, con base en el año calendario. No podrán pactarse ni cobrarse intereses sobre intereses devengados y no pagados, ni sobre comisiones y recargos”. Por su parte, los 19 y 20 de referida Ley, contemplan disposiciones relacionada con Obligaciones y Prohibiciones especiales para proveedores de servicios financieros, respectivamente.

1.3.3. Normas Técnicas

De acuerdo con BCR El Salvador (2021), las normas técnicas tienen su base legal en las diferentes leyes que rigen el sistema financiero, estableciendo en términos generales el

marco de funcionamiento, organización y administración, en las cuales la Normas van a establecer procedimientos y requerimientos más acorde a las sanas practicas o modelos de negocios de cada una de las entidades que participan en el sistema financiero.

En relación con el marco normativo vigente derivado de las Leyes, se encuentran, entre otras, las siguientes:

i) Normas Técnicas aplicables a Bancos Cooperativos, Sociedades de Ahorro y Crédito

En el ámbito de la Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito, cuando una cooperativa financiera supere el umbral de US\$ 110,634,041.00 de dólares en depósitos y aportaciones o decide captar depósitos del público, quedando sujetas al cumplimiento de un conjunto amplio de normas técnicas en materia prudencial y no prudencial, que el BCR emitan en razón de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero y otras leyes especiales, en similares términos y alcance que los Bancos Comerciales. La Tabla N° 5, muestra el detalle y objeto de algunas de las normativas en mención.

Tabla N° 5: Normativas prudenciales y no prudenciales aplicables a Banco Cooperativos

Tipo	Normativa	Objeto
No prudencial	Normas Técnicas de Gobierno Corporativo (NRP-17)	Establecer las regulaciones relativas a los órganos de gobierno corporativo de las entidades sujetas a su aplicación; así como las políticas y procedimientos que deberán emitir, con el fin de asegurar la adopción de sanas prácticas de gobierno corporativo y la adopción de un marco adecuado de transparencia y protección de los intereses de los accionistas y clientes de la entidad, de conformidad a las leyes aplicables y las mejores prácticas internacionales en la materia, acorde con la naturaleza y escala de sus actividades.

	<p>Normas Técnicas sobre el Procedimiento para la Recolección de Información del Sistema Central de Riesgos (NRP-41)</p>	<p>Recolección de información sobre operaciones de riesgo crediticio que realizan las entidades del Sistema Financiero Nacional. Estos requerimientos deberán estar incorporados en su plataforma informática de producción e integrados en sus sistemas I.B.S. (Sistema Integral Bancario).</p>
	<p>Normas Técnicas para Autorizar Cooperativas de Ahorro y Crédito para la Captación de Ahorros del Público y para la Adaptación Gradual de Cooperativas que Superen el Límite de Depósitos y Aportaciones (NRP-34)</p>	<p>Establecer el procedimiento a seguir ante la Superintendencia del Sistema Financiero para la autorización de la captación de depósitos del público a los Bancos Cooperativos, así como la adaptación gradual de las cooperativas de ahorro y crédito que alcancen la cifra establecida en la Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito.</p>
	<p>Normas Técnicas para la Transparencia y Divulgación de la Información en el Sistema de Tarjetas de Crédito (NCM-04)</p>	<p>Facilitar la aplicación de la Ley del Sistema de Tarjetas de Crédito, desarrollando los procedimientos y metodologías correspondientes, y propiciar la transparencia y divulgación de la información en el sistema de tarjetas de crédito</p>
	<p>Normas Técnicas para la Transparencia y Divulgación de la Información de los Servicios Financieros Bancarios (NCM-02)</p>	<p>Definir las medidas mínimas de transparencia de información que deberán cumplir los sujetos obligados de las presentes Normas, como un mecanismo para que los usuarios de servicios financieros y público en general, de manera responsable, tomen decisiones informadas con relación a las operaciones y servicios que desean contratar.</p>
Prudencial	<p>Normas Técnicas para el Cálculo y Uso de la Reserva de Liquidez sobre Depósitos y Otras Obligaciones (NRP-28)</p>	<p>Proporcionar los parámetros para el cálculo del requerimiento de Reservas de Liquidez que deberán mantener los sujetos obligados, así como las disposiciones para el uso de la misma.</p>
	<p>Normas Técnicas para la Gestión Integral de Riesgos de las Entidades Financieras (NRP-20)</p>	<p>Establecer las disposiciones mínimas que deben observar las entidades para la gestión integral de riesgos de conformidad con las leyes aplicables y estándares internacionales en la materia, acordes con la naturaleza y escala de sus actividades</p>
	<p>Normas Técnicas sobre Límites en la Concesión de Créditos de Bancos Cooperativos (NRP-64)</p>	<p>Establecer los criterios que deben utilizar los bancos cooperativos, en lo que respecta a la aplicación de límites en la concesión de créditos a una sola persona o grupo de personas entre las que exista vinculación económica, según lo establece el artículo 48 de la Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito</p>

Normas Técnicas para la Aplicación del Requerimiento de Fondo Patrimonial para Entidades Financieras (NRP-44)

Establecer las disposiciones que permitan el cálculo de los requerimientos de fondo patrimonial a los sujetos obligados a su cumplimiento, de conformidad con las leyes aplicables.

Normas para Clasificar los Activos de Riesgo Crediticio y Constituir las Reservas de Saneamiento (NCB-022)

Regular la evaluación y clasificación de los activos de riesgo crediticio según la calidad de los deudores y exigir la constitución de reservas mínimas de saneamiento de acuerdo a las pérdidas esperadas de los respectivos activos.

Fuente: Elaboración propia con base las Normas Técnicas vigentes emitidas por el Banco Central de Reserva y Superintendencia del Sistema Financiero

ii) Normas Técnicas emitidas por el INSAFOCOOP

Entre las Normas emitidas por el Consejo de Administración del INSAFOCOOP, de aplicación específica a las cooperativas de ahorro y crédito podemos mencionar:

- ✓ La “Norma de Información Financiera para Asociaciones Cooperativas de El Salvador” (NIFACES), fue aprobada el 14 de octubre del 2011 y su implementación inicio en el año 2012 mediante un plan piloto que concluyó en el ejercicio 2013. La NIFACES está integrada por un prólogo y 35 secciones. Se aplica a los estados financieros con propósito general y otros tipos de información financiera de asociaciones cooperativas que son sin fines de lucro, asociaciones cooperativas privadas y asociaciones cooperativas sin obligación pública de rendir cuentas y que están bajo la fiscalización del INSAFOCOOP.
- ✓ La “Normativa Técnica para la Gestión de Riesgo de Lavado de Dinero y de Activos y Financiamiento al Terrorismo para las Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito”, que fue aprobada en marzo del 2022 y que tiene por objeto establecer lineamientos generales para que las Asociaciones cooperativas financieras, implemente

políticas, procedimientos específicos y metodologías para la identificación de los asociados que hacen uso de los servicios y productos que prestan, así como el mantenimiento, disponibilidad de registros y notificación de transacciones reguladas inusuales y sospechosas, con el fin de prevenir y detectar la realización de transacciones originadas en el delito del Lavado de Dinero y de Activos.

1.4.Marco Contextual.

1.4.1. Cooperativas de Ahorro y Crédito ante la regulación y supervisión financiera en El Salvador

El sistema financiero formal o tradicional, se caracteriza por establecer un conjunto de requisitos para acceder a un servicio financiero, generando una exclusión de acceso a dichos servicios a los segmentos de la población de bajos ingresos. Dicha realidad ha propiciado el desarrollo de las microfinanzas, al atender a este segmento de la población excluido.

En la mayoría de los países, el movimiento moderno de las microfinanzas empezó centrándose en el microcrédito, y tan solo después aceptó la importancia que reviste el ahorro, las transferencias de dinero y los servicios de seguros para las personas pobres¹¹. El microcrédito sigue siendo muy importante para la imagen propia de la mayoría de los proveedores que se identifican a sí mismos como IMF (Instituciones Microfinancieras). Sin embargo, la idea de una inclusión financiera plena está evolucionando, y en los últimos años se ha observado que se está abandonando el término “microfinanzas” para pasar a referirse al “acceso financiero”, la “inclusión financiera” y términos generales semejantes. (CGAP, 2012).

¹¹ Las cooperativas financieras tienen una historia diferente en gran parte del mundo, y han venido captando ahorros de clientes de bajos ingresos desde mucho antes que el movimiento moderno de las microfinanzas.

El Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres (CGAP, por sus siglas en inglés)¹², define a las microfinanzas como la prestación de servicios financieros formales para las personas pobres y de bajos ingresos (y, en el caso del crédito en particular, para los no asalariados), así como para otras personas sistemáticamente excluidas del sistema financiero.

Las microfinanzas han mostrado una tendencia creciente en los últimos años, de acuerdo con información reportada por el Mix Market (2019) para el año 2018, esta industria alcanzó los 140 millones de clientes a nivel mundial, con una cartera de crédito que representó US\$124,000 millones de dólares, evidenciando una alta penetración en algunas regiones del mundo.

Dado el crecimiento de su relevancia en la activada financiera internacional, resulta trascendente entender los mecanismos más adecuados para regular esta actividad. Dicha cuestión toma particular relevancia ante el debate que se ha presentado a nivel global después de la crisis financiera internacional del año 2008, sobre los métodos correctos para regular el negocio bancario en el mundo y cuáles deben ser sus límites.

Las IMF se pueden clasificar de muchas formas, siendo más habituales las separadas por su estatus jurídico y diferenciadas según su actividad. Desde este punto de vista se puede clasificar a las IMF en tres categorías (Garayalde et al.,2014):

1. Las mutuas y cooperativas de ahorro y crédito que utilizan el ahorro para llevar a cabo su labor de crédito;
2. Las instituciones de crédito directo que reagrupa instituciones que promueven el

¹² El CGAP es un centro de investigación independiente dedicado a la promoción de políticas para el acceso de los más pobres a servicios financieros. Recibe el respaldo de más de 30 organismos de desarrollo y fundaciones privadas con los que comparte la misión de mejorar la vida de las personas pobres.

crédito como actividad central sin condicionarlo a la obtención previa de un ahorro; y

3. Las instituciones para las que la concesión de crédito es una actividad secundaria.

En la presente investigación se hace énfasis en el sector de cooperativas de ahorro y crédito ante la regulación y supervisión financiera. Según el informe estadístico del Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito, para el año 2022 se contabilizaban a nivel mundial 74,634 cooperativas financieras con 411,008,249 socios y un índice de penetración del 13,5%¹³. (WOCCU, 2023)

Por su parte, la Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV, por sus siglas en alemán, 2023), indica que a nivel latinoamericano la participación del sector de cooperativas de ahorro y crédito oscila alrededor del 3,8% aproximadamente del sector financiero. A diciembre de 2022 en países como Ecuador, Costa Rica, El Salvador y Paraguay, superan el 10% de participación de mercado con respecto a activos (DGRV, 2023).

Las crisis bancarias vividas en América Latina en las décadas de los 80 y 90 (en orden cronológico: Argentina, Chile, Uruguay, Venezuela, México y Ecuador, para mencionar los casos más sonados) mostraron la necesidad de incrementar los esfuerzos por mantener los sistemas financieros latinoamericanos sanos, sólidos y solventes. Las autoridades reaccionaron ante esta situación con la adopción de una convergencia hacia los códigos y estándares internacionales, tales como los Acuerdos de Basilea sobre Capitales Mínimos (Basilea I) y sobre el Control de Riesgos de Mercado (1996), los 29 Principios Básicos de una Supervisión Efectiva (2012), la introducción de las Normas Internacionales de Información

¹³ En el Informe índice de penetración se calcula dividiendo la cantidad total de miembros de cooperativas de ahorro y crédito informados por la población económicamente activa de 15 a 64 años de edad.

Financiera (NIIF) junto con los Estándares Internacionales de Auditoría (ISA) o de normas contra el Lavado de Dinero (recomendaciones de la FATF-GAFI) y las recomendaciones contra el Financiamiento del Terrorismo (DGRV, 2023).

Hoy, las normas financieras en la región siguen convergiendo hacia los Nuevos Acuerdos de Capitales Mínimos de Basilea II, introduciendo, por ejemplo, reglas sobre el riesgo operativo, y Basilea III, con su búsqueda por una mayor solvencia y liquidez de los bancos y una mayor calidad de su patrimonio responsable.

Para ampliar el acceso de la población y reducir el costo de ingreso a los sistemas financieros, las autoridades de supervisión dedican, desde más de 25 años, un creciente esfuerzo (presupuesto) a los intermediarios no bancarios, entre ellos las cooperativas de ahorro y crédito. La mayor parte de ellas (en términos de número de instituciones, no de activos manejados), actualmente no se encuentra en el ámbito de una superintendencia bancaria, financiera o de un banco central. Al mismo tiempo, la supervisión por parte de institutos estatales de cooperativas se ha mostrado insuficiente en muchos casos, también por el permanente conflicto entre sus funciones de fomento y fiscalización y por la heterogeneidad de las actividades en los sectores cooperativos (DGRV, 2023).

Esta situación provocó inestabilidad e incluso quiebras en cooperativas de ahorro y crédito grandes, como casos históricos de las Cooperativas de San José Obrero (Bolivia), Caja Popular de Cooperativas (Colombia), 8 de septiembre y San Francisco de Asis (Ecuador) y los Casos de COFAC (Uruguay) y COOPEMEX (Costa Rica) (DGRV,2023). Crisis sistémicas fueron provocadas además por políticas erróneas de gobiernos, como en los casos de Perú (1992) o Venezuela (Gobierno Chávez), los cuales en el afán de una “promoción” de

cooperativas mal concebida generaron altos números de cooperativas financieras no sostenibles y sin control.

Estas crisis sistémicas y casos sonados de quiebras de cooperativas de ahorro y crédito individuales grandes, algunos de ellas líderes en sus sectores nacionales, fomentaron desconfianza hacia las cooperativas de ahorro y crédito, que hoy en día persiste en varios países de América Latina. Aun así, las cooperativas financieras en la mayoría de los países de la región crecieron fuertemente en términos de activos manejados y membresías, facilitado por un mayor control por parte del estado y, en algunos (pocos) casos una política pública favorable. Al mismo tiempo, muchas entidades alcanzaron niveles respetables en su empeño y profesionalismo en gestión y control (DGRV, 2023).

Para el caso del El Salvador, en la década de 1990 se dieron casos de quiebras y fraudes tanto de una entidad bancaria como de financieras, uno de estas fue el caso del Banco Crédito Inmobiliario Sociedad Anónima (CREDISIA) se declaró en bancarrota debido a una mala gestión de créditos y costos administrativos (UCA, 1999).

En esta década, se dio también uno de los mayores fraudes financieros de El Salvador, descubierto en junio de 1997, el monto de esta estafa asciende a más de \$US130 millones. Involucró a miembros de prominentes familias salvadoreñas afiliadas con el partido gobernante y afecto a 1,400 personas que invirtieron en las Financieras de Seguros Productivos (FINSEPRO) e Inversiones Segura Productivas (INSEPRO). Fue detectado por autoridades del Gobierno, cuando algunos de los usuarios reclamaron la devolución de los fondos, pedido que fue rechazado por las financieras (Revista Probidad, 2000).

En 2024, el caso de desfalco de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Santa Victoria (COSAVI), en la cual se ha dado a conocer que directivos y empleados de dicha cooperativa desviaron unos US\$35 millones de dólares a cuentas bancarias en otros países y de mala gestión de riesgos de crédito, que provocó una crisis de liquidez dentro de dicha cooperativa y posteriormente su quiebra que afectó a los asociados de esta (Arévalo, 2024).

Debido a lo anterior la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) intervino dicha cooperativa y ha liderado el proceso de liquidación, en la cual ha ido devolviendo gradualmente los depósitos a los asociados de la cooperativa, a enero de 2025 se habilitó la capa de devolución de los depósitos hasta un montón de \$US30,000 (Bernal, 2025).

COSAVI es una cooperativa que aún no se encontraba dentro del perímetro regulatorio y de supervisión del Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR) y de la SSF respectivamente, puso de manifiesto la necesidad de regular y supervisar de manera más efectiva a estas cooperativas y de esa manera evitar futuras quiebras que afecten a los asociados de estas.

En El Salvador, la Constitución de la República promulgada en año 1983, regula en su artículo 114 que: “El Estado protegerá y fomentará las Asociaciones Cooperativas, facilitando su organización, expansión y financiamiento”. De ahí su fundamento para la legislación secundaria que regula actualmente a las Asociaciones Cooperativas denominada “Ley General de Asociaciones Cooperativas”, aprobada en el año 1986, la cual vino a sustituir a la Ley de Cooperativas del año 1969.

Por lo anterior, se puede percibir que el efecto de tener una disposición constitucional que manda a la protección, fomento, organización, expansión y financiamiento de las

asociaciones cooperativas, da seguridad jurídica al sector cooperativo en la defensa de sus intereses, considerando además que ninguna de las leyes que le sea aplicada a una asociación cooperativa puede dársele una interpretación diferente a lo que mandata la constitución (ACI, 2019).

Según datos del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (INSAFOCOOP) compartidos a la Comisión Financiera de la Asamblea Legislativa celebrada el 11 de marzo de 2022, a la fecha contabilizaban 1,361 cooperativas con 684,300 asociados de las cuales 605 son cooperativas de ahorro y crédito, 173 de aprovisionamiento, una de educación, 146 de transporte, 19 de consumo, 46 de producción industrial, 49 de agroindustria, 43 de producción de artes, 2 de producción agropecuaria, 39 de vivienda, 204 de comercio, una de seguros y 23 de profesionales. También, se cuenta con 9 de federaciones y una de confederación (Asamblea Legislativa, 2022).

Las cooperativas de ahorro y crédito, que son las más numerosas, cuentan con 610,000 asociados, \$1,438 millones en depósitos y \$2,080 millones en activos. El tramo A se encuentran cooperativas que tienen activos mayores a \$10 millones, concentra a 37 de estas cooperativas con 497,815 asociados, lo que representa el 90% de los asociados del grupo. Acá se encuentran las cooperativas que manejan mayor cantidad de dinero (Asamblea Legislativa, 2022).

En dicha Comisión Financiera el INSAFOCOOP propuso la creación de una Ley de Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito, con el objeto de mantener un mejor control financiero dentro de las mismas, cuidando los depósitos y asegurando que el otorgamiento de créditos se haga de la mejor forma.

Por su parte, el Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR) expuso ante la Comisión de Tecnología, Turismo e Inversión, celebrada en agosto de 2024, las ventajas y necesidades de crear la Ley de Bancos Cooperativos. Según los datos brindados por el BCR un total de 337 instituciones financieras serán reguladas por dicha institución y supervisados por la SSF, ante esta coyuntura presentaron cuatro anteproyectos de ley: Ley de Bancos Cooperativos; Ley de Federaciones de Cooperativas de Ahorro y Crédito, Ley de Sociedades de Ahorro y Crédito y Ley de Disolución y Liquidación del INSAFOCOOP (Asamblea Legislativa, 2024).

Con respecto al proyecto de Ley de Bancos Cooperativas, se estaría aumentando el perímetro regulatorio con el cambio de umbral a \$25 millones para convertirse en Bancos Cooperativos, la incorporación de estas al mecanismo de garantía de depósito del Instituto de Garantía de Depósitos y la forma de regular aquellas por debajo de dicho umbral.

A raíz de todo lo mencionado anteriormente surge la interrogante a la que este estudio dará solución: ¿En función de la naturaleza de las cooperativas financieras, representa estos proyectos de Leyes una respuesta apropiada a la problemática de la regulación y supervisión financiera de las cooperativas?

1.4.2. Origen, Evolución e Importancia de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en el País

Las cooperativas de ahorro y crédito desempeñan un papel fundamental en la incorporación del sector informal al acceso del crédito, durante el 2022 las cooperativas financieras reportaron una cartera de crédito de más de \$US2.5 billones a nivel mundial. De hecho, las cooperativas financieras a menudo se enfocan explícitamente en brindar servicios al sector informal y a personas sin ningún tipo de acceso al financiamiento, y generalmente la

mayoría de sus miembros son mujeres. La columna vertebral de su mandato es la oferta de servicios tales como el ahorro y diversos tipos de crédito y préstamos a pequeños operadores económicos y poblaciones vulnerables que hayan quedado afuera de la base de clientes de las instituciones bancarias formales. (WOCCU, 2023).

Las cooperativas de ahorro y crédito representan una alternativa viable al financiamiento formal que lidera el sector privado, y logran ganarse la confianza de las comunidades locales. El hecho de que no estén exclusivamente motivadas por el lucro, brinda tranquilidad a sus miembros, quienes por esa razón están bien posicionados para adaptar los servicios financieros que ofrecen las cooperativas a sus propias necesidades y ejercer todo su potencial como depositantes y prestatarios de efectivo (AFI, 2021).

Las cooperativas de ahorro y crédito han ganado terreno en varias economías emergentes y en desarrollo. Se han generalizado particularmente en América Latina y en Asia, en la Tabla N° 6, se puede observar esto:

La Tabla N° 6, también muestra que a diciembre del 2022 a nivel mundial se contabilizaban 76,634 cooperativas de ahorro y crédito, con más de 411 millones de miembros, ahorros y acciones de US\$3.05 billones de dólares, activos manejados por US\$3.7 billones de dólares y una penetración del 13.5%.

Para comprender el estado actual del sector de las cooperativas de ahorro y crédito, es importante, destacar, el movimiento cooperativista en el país, que, de acuerdo con el INSAFOCOOP, Villacorta y Moreno (2009), se ha caracterizado por tres etapas, las cuales se resumen en la Ilustración N° 2.

Tabla N° 6: Cooperativas de Ahorro y Crédito a diciembre de 2022 en el Mundo

Número de Cooperativas de Ahorro y Crédito por Región	Miembros	Ahorros y Acciones (en US\$ Millones)	Préstamos (en US\$ Millones)	Activos (en US\$ Millones)	Penetración	
África	25,724	41,041,889	10,479.67	10,327.74	8,616.03	11.5%
Asia	37,268	145,258,848	521,966.93	351,621.58	640,962.55	8.4%
Caribe	301	3,994,573	8,627.46	6,044.09	10,530.97	31.9%
Europa	2,094	9,997, 873	29,855.67	23,285.90	35,145.44	3.3%
Latinoamérica	4,009	53,334,673	145,345.55	138,283.77	221,665.22	14.3%
Norteamérica	5,102	151,675,306	2,244,937.01	1,976,427.58	2,710,173.04	62.4%
Oceanía	136	5,705,087	96,398.37	90,430.70	120,336.55	20%
Total Mundial	74,634	411,008,249	3,057,608.66	2,596,421.37	3,747,430.10	13.5%

Fuente: Elaboración propia con base al informe estadístico del Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (2023)

Ilustración N° 2: Etapas del movimiento cooperativistas en El Salvador

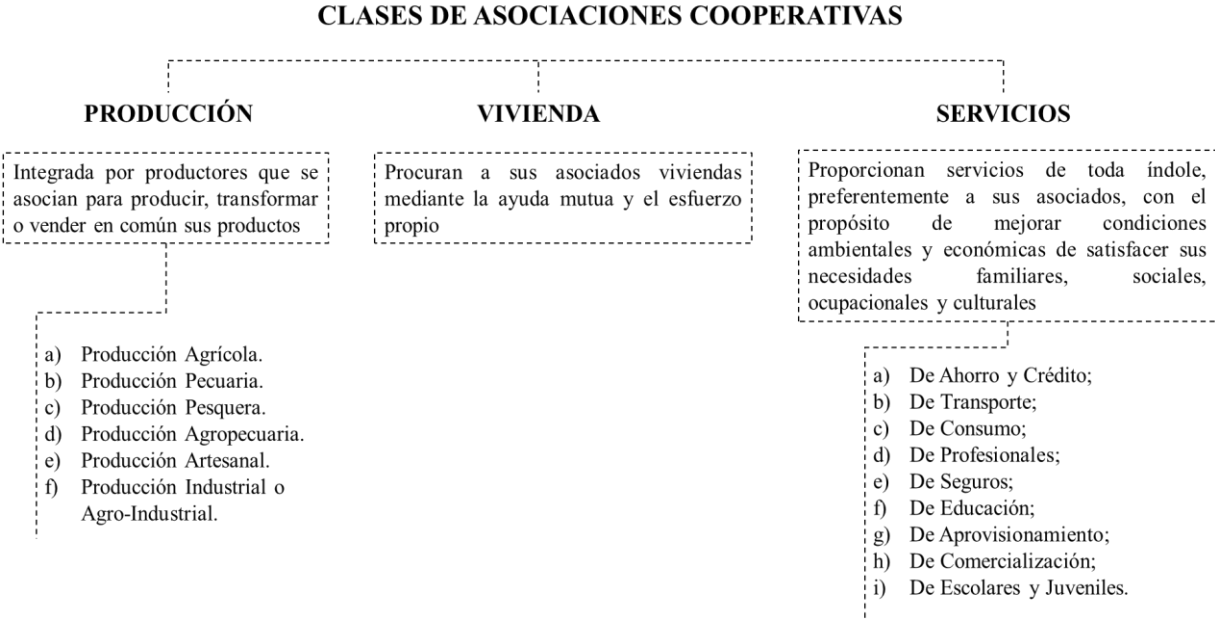
ETAPA No. 1 EL COOPERATIVISMO EMBRIONARIO (1896-1949)	ETAPA No. 2 DESPEGUE DEL COOPERATIVISMO (1950-1979)	ETAPA No. 3 CONSOLIDACIÓN DEL COOPERATIVISMO (1970-2000)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fundación de la cátedra de cooperativismo en la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador en 1896. ▪ En 1904, se promulga el Código de Comercio en el que se incluye la figura de Sociedades Cooperativas. ▪ En 1914, que se organiza la 1° cooperativa, por un grupo de zapateros, ubicada en San Salvador en la cuesta del Palo Verde. ▪ En 1940, se funda la primera Caja de Crédito Rural en la ciudad de Izalco. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Destaca el surgimiento del cooperativismo de Ahorro y Crédito con financiamiento de la Iglesia Católica y el Programa CUNA-AID, de la Alianza para el Progreso ▪ En 1965, se organizan CACTIUDA (Sonsonate), COOP-1 (Santa Ana), ACCOVI (San Vicente), ACACU (La Unión) y ACOMI (San Miguel) ▪ En 1966 se funda FEDECACES, como organismo cooperativo de segundo nivel ▪ En 1969 se crea el INSAFOCOOP, y se promulga la Ley General de Asociaciones Cooperativas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En 1971 es organizado COMEDICA. ▪ En 1973 se funda la Cooperativa de Caficultores de Ciudad Barrios. ▪ En 1980 se constituye legalmente FEDECOPADES, y en 1982 se crea FESACORA ▪ Para 1984 por iniciativa conjunta de FEDECOPADES, FEDECACES y FENACITES, se constituye COASES ▪ En 1985 El movimiento cooperativo logra reconocimiento por el Gobierno Salvadoreño y a nivel internacional como una fuerza social. ▪ En el 2000 las empresas cooperativas, funcionan dentro de un determinado arreglo de mercado, desarrollan operaciones mercantiles, realizan negocios (diversifican la producción de bienes y servicios).

Fuente: INSAFOCOOP y Villacorta y Moreno (2009)

El crecimiento y desarrollo del sector de las cooperativas financieras, se enmarca en la 2º etapa del movimiento cooperativista del país, el cual se ve impulsado por fuentes de financiamiento de la Iglesia Católica y Programa CUNA-AID de la Alianza para el Progreso. Dentro de esta etapa, se destaca la consolidación de FEDECACES, como primer organismo cooperativo de cooperativas de ahorro y crédito de segundo piso.

La dinámica de crecimiento de las cooperativas, derivó en la creación de la base legal e institucional para el desarrollo del sector de las Asociaciones Cooperativas, mediante la creación del INSAFOCOOP en el año 1969, y la aprobación de la Ley General de Asociaciones Cooperativas en el año 1986.

Ilustración N° 3: Clases y Tipos de Asociaciones Cooperativas según la Ley de General de Asociaciones Cooperativas



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de General de Asociaciones Cooperativas

La Ley General de Asociaciones Cooperativas, contiene las disposiciones generales, de constitución y funcionamiento de las cooperativas, haciendo referencia a las diferentes

clases y tipos de Asociaciones Cooperativas. La Ilustración No 3, busca dar una imagen de estructura de las diferentes clases y cooperativas habilitadas por referida Ley.

Por otro lado, de acuerdo con Ley General de Asociaciones Cooperativas, las cooperativas se pueden organizar bajo el sistema de integración siguiente: Cooperativa, Federación y Confederación, tal como se establece en Título III “de la integración cooperativa” de la Ley referenciada.

Una Cooperativa, también denominada de primer nivel o grado, corresponde a toda cooperativa cuyos socios son personas naturales, como ACOPACC de R.L, ACOMI de R.L, ACOPACTO de R.L, ACACU de R.L, ACOPUS de R.L, CODEZ de R.L entre otras.

Las Federaciones, o Cooperativas de segundo nivel o grado, se conforman de la unión o integración de varias cooperativas bases de un mismo tipo, como FEDECACES, FEDECREDITO y FEDECRECE.

Son Confederaciones, o cooperativas de tercer nivel o grado, pueden ser integradas por lo menos con tres Federaciones de una misma clase o por cinco Federaciones de diferente clase, como CONFRAS de R. L.

Como se observa en la Tabla N° 7, del 2014 al 2024, el número promedio de cooperativas de ahorro y crédito activas fue de 475 cooperativas y presentó un porcentaje de participación promedio respecto al total del sector cooperativista del país de un 45.23% para el mismo periodo, esto refleja la importancia de las cooperativas de ahorro y crédito en el sector de cooperativas.

Tabla N° 7: Participación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito activas en El Salvador para el período 2014-2024

Período	Número de CAC activas	Porcentaje de participación
jun-14	401	42.52%
jun-15	426	41.24%
jun-16	453	41.52%
jun-17	458	42.25%
may-18	515	42.77%
dic-20	595	44.94%
dic-21	604	44.48%
dic-22	615	44.60%
sep-23	348	53.47%
jun-24	337	54.53%

Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes de Rendición de Cuentas y Publicación de Cooperativas Activas del INSAFOCOOP.

De acuerdo con el Informe de datos estadísticos de asociados hombres y mujeres al 30 de junio de 2024 de las cooperativas activas, publicado por INSAFOCOOP, se registran como asociados a 658,593 personas, de las cuales 651,251 personas son asociados de las cooperativas de ahorro y crédito (el 52% Mujeres y el 48% Hombre), lo que represente el 98% de asociados con respecto al total de asociados del todo el sector cooperativista del país.

Tabla N° 8: Distribución geográfica de las Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Créditos activas en El Salvador a junio de 2024

Zona	Departamentos				Total
Zona Occidental	Santa Ana	Ahuachapán	Sonsonate		40
	19	5	16		
Zona Central	San Salvador	La Libertad	Chalatenango		222
	176	40	6		
Zona Paracentral	Cuscatlán	La Paz	San Vicente	Cabañas	31
	10	10	8	3	
Zona Oriental	San Miguel	Usulután	Morazán	La Unión	44
	23	6	7	8	

Fuente: Publicación de Cooperativas Activas del INSAFOCOOP (2024b).

Por otra parte, con relación a la ubicación geográfica de las cooperativas de ahorro y crédito, el informe refleja que el 66% está concentrada en la Zona Central, donde están

registradas 222 cooperativas financieras, de las cuales el 79% se ubican en el departamento de San Salvador, como se observa en la Tabla N° 8.

El sector de cooperativas financieras en el país, tanto las reguladas y supervisadas por el BCR y la SSF respectivamente y las que no son reguladas y supervisada por estas, reflejan un alto nivel de activos manejados y número de asociados para el 2022, como se logra observa en la Tabla N° 9.

En la Tabla N° 9, evidencia la importancia y el posicionamiento que el sector de las cooperativas financieras ha alcanzado en el país, que a diciembre de 2022 reflejaban un nivel de activos manejados de US\$5,165 millones de dólares, una participación en el mercado de 17.2% y más de 1.9 millones de asociados.

Tabla N° 9: Nivel de Activos de las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC) a diciembre 2022 en El Salvador

Cooperativas de Ahorro y Crédito	Total de Activos (USD millones)	Participación en Mercado	No. de Asociados
Bancos Cooperativos	1,477	4.9%	
Cooperativas de Ahorro y Crédito no supervisados	1,140	3.8%	1,970,661
Bancos de los Trabajadores y Cajas de Crédito no supervisadas.	2,548	8.5%	
Total	5,165	17.2%	1,970,661

Fuente: Elaboración propia con base al informe “Regulación y Supervisión de CAC en América Latina” del DGRV (2023)

El sector de cooperativas financieras presenta una serie de características propias que la diferencia del negocio bancario tradicional. Por lo tanto, los esquemas de supervisión-regulación que deben regirla deberían incluir en su visión estas condiciones específicas, en particular el reconocimiento de que se trata de un perfil de riesgo distinto sin que ello implique una menor disciplina de mercado.

Con base, a todo lo mencionado anteriormente reviste la importancia de la realización de la presente investigación, tomando en cuenta la relevancia de las cooperativas de ahorro y crédito en el sector cooperativista, la problemática que presentan ante la regulación y supervisión financiera y como los recientes proyectos de Leyes se presenta como una medida apropiada para dicha problemática. Se espera evaluar que tan apropiada es dicha medida y realizar un diagnóstico del actual marco de la regulación y supervisión que vislumbre las nuevas exigencias regulatorias que deberán adoptar las cooperativas de ahorro y crédito ante la posible sanción de dichos proyectos de Leyes y aportar en recomendaciones que mejoren la transición de las cooperativas financieras a banco cooperativos.

CAPÍTULO II: REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DEL SECTOR DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO EN EL SALVADOR

Comprender la situación actual de regulación y supervisión a las que se encuentran sujetas las cooperativas de ahorro y crédito en El Salvador, implica tener presente un panorama general de los esquemas de regulación y supervisión de algunos países de la región latinoamericana y recomendación internacionales, que permita establecer una caracterización comparativa.

2.1 Principios Directrices para la Supervisión Prudencial Efectiva de las Instituciones Cooperativas Financieras.

El World Council of Credit Unions (WOCCU) a través de la Red Internacional de Reguladores de Cooperativas de Ahorro y Crédito (ICURN, por sus siglas en inglés), establece los principios directrices para la supervisión prudencial efectiva de las instituciones cooperativas financieras.

Los Principios Directrices abarcan 21 principios recomendados por ICURN para un sistema efectivo de supervisión de instituciones cooperativas financieras. La Tabla N° 10, se detallan los principios según su clasificación.

ICURN considera que la adopción de estos principios directrices es deseable para todas las jurisdicciones que supervisan instituciones cooperativas financieras. Se reconoce que los supervisores de las cooperativas financieras operan en una amplia gama de regímenes y podrían no ser aplicables o relevantes en todas las circunstancias. ICURN insta a las autoridades de supervisión a concentrarse en las metas de estos principios directrices.

Tabla N° 10: Principios Directrices para la Supervisión Prudencial Efectiva para las Cooperativas de Ahorro y Crédito

Grupos	Principios
GRUPO 1 Objetivo, Independencia, Poderes, Transparencia y Cooperación	✓ Principio Directriz 1: Objetivo, Independencia, Poderes, Transparencia Y Cooperación
GRUPO 2 Licencias Y Propiedad	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Principio Directriz 2: Actividades Permisibles ✓ Principio Directriz 3: Licencia Para Operar ✓ Principio Directriz 4: Propiedad
GRUPO 3 Regulación Prudencial y Requerimientos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Principio Directriz 5: Suficiencia De Capital ✓ Principio Directriz 6: Administración De Riesgos ✓ Principio Directriz 7: Riesgo De Crédito ✓ Principio Directriz 8: Activos Emproblemados, Provisiones Y Reservas ✓ Principio Directriz 9: Exposiciones Grandes ✓ Principio Directriz 10: Conflicto De Intereses Y Exposición a Riesgo De Partes Relacionadas ✓ Principio Directriz 11: Riesgo De Tasa De Interés Y Riesgo de Mercado ✓ Principio Directriz 12: Liquidez Y Riesgo De Financiamiento ✓ Principio Directriz 13: Controles Internos ✓ Principio Directriz 14: Mal Uso De Los Servicios Financieros ✓ Principio Directriz 15: Riesgo Operativo
GRUPO 4 Métodos de Supervisión en Proceso	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Principio Directriz 16: Auditoría Interna ✓ Principio Directriz 17: Acceso A La Autoridad De Supervisión ✓ Principio Directriz 18: Enfoque, Técnicas y Recursos de Supervisión ✓ Principio Directriz 19: Reporte De Supervisión
GRUPO 5 Contabilidad y Divulgación de la Información	✓ Principio Directriz 20: Contabilidad Y Divulgación de la Información
GRUPO 6 Aplicación	✓ Principio Directriz 21: Poderes Correctivos y de Reparación de la Autoridad Supervisora

Fuente: Elaboración con base al estándar de Principios Directrices para la Supervisión Prudencial Efectiva de las Instituciones Cooperativas Financieras (WOCCU, 2011).

Aunque el alto grado de adopción de estos principios directrices deberá facilitar una supervisión más efectiva, no evitará la quiebra de instituciones individuales. La supervisión prudencial no puede, y no debe, ofrecer la seguridad de que las instituciones depositarias no quebrarán. (WOCCU, 2011).

2.2 Experiencia Internacional de la Regulación y Supervisión de Cooperativas Financieras en Latinoamérica

A continuación, se caracterizan el marco normativo prudencial y no prudencial que se encuentra vigente en algunos países de América Latina. El propósito es bosquejar los requerimientos regulatorios a los que deben dar cumplimiento las cooperativas financieras.

2.2.1. Marcos legales de regulación y supervisión

Los marcos legales de regulación y supervisión bajo los cuales se constituyen y funcionan las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina, se pueden organizar en dos grupos:

- Primer grupo: Países donde no existen leyes específicas para las cooperativas financieras, sino un marco legal general de fomento a las cooperativas. Entre las economías identificadas con este esquema regulatorio se encuentran las detalladas en la Tabla N° 11.
- Segundo grupo: Países donde existen leyes de fomento a las cooperativas, complementado con leyes o decretos especiales para cooperativas financieras. Entre las economías identificadas con este tipo de esquema regulatorio se encuentran las detalladas en la Tabla N° 12.

Tabla N° 11: Países con marcos legales de fomento a las cooperativas

País	Marco legal
Argentina	Ley de Cooperativas (1973)
Chile	Ley General de Cooperativas (2003)
Nicaragua	Ley General de Cooperativas-Ley 499 (2004)
Guatemala	Ley General de Cooperativas-Decreto 82 (1978)
Honduras	Ley de Cooperativas-Decreto 65 (1987)
México	Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (2009)
Paraguay	Ley de Cooperativas (2008)
República Dominicana	Ley de Asociaciones Cooperativas (1964)

Fuente: Elaboración propia con base a la revisión de los marcos legales de países de América Latina

Tabla N° 12: Países con marcos legales de fomento a las cooperativas complementado con decretos especiales para las cooperativas financieras

País	Marco legal
Brasil	Ley General de Cooperativas No. 5.764 (1971) y la Ley Complementaria No. 130 (2009) que establece el Sistema Nacional de Crédito Cooperativo, la cual fue reformada y modernizada por la Ley Complementaria 196 (2022). La primera es la ley base, mientras que la segunda regula el sistema financiero de las cooperativas de crédito.
Uruguay	Ley 13.988 (1971) y la Ley de Cooperativa No. 18.407 (2008), Ambas leyes contemplan las disposiciones legales para la constitución, funcionamiento y supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito.
Colombia	Ley 79 de 1988 y la Ley 454 de 1998. La primera contemplan la definición de cooperativa y los principios cooperativos y la segunda establece los relacionados con la economía solidaria y la actividad financiera de las cooperativas.
Ecuador	Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (en vigor desde 2012), junto con el Código Monetario y Financiero (2014).
Costa Rica	Ley de Asociaciones Cooperativas (1982) y la Ley de Regulación de la Actividad de Intermediación Financiera de las Organizaciones Cooperativas (1994). La primera establece los principios y normas generales para todas las cooperativas, mientras la segunda regula específicamente la actividad financiera de las cooperativas de ahorro y crédito.

Fuente: Elaboración propia con base a la revisión de los marcos legales de países de América Latina

De acuerdo con DGRV (2024), se puede definir un tercer grupo, correspondiente a aquellos países que cuenta con un marco legal general aplicado al sector de las cooperativas, pero que la organización y funcionamiento de las cooperativas financieras, se regula por leyes bancarias, en este grupo se clasifica a Bolivia.

En relación al primer grupo, se aclara que, en el caso de muchos países mencionados, la constitución y funcionamiento de las cooperativas financieras, están inicialmente bajo el marco de las leyes de cooperativismo, no obstante, dado su crecimiento, manejo de activos o volumen de operaciones, pueden llegar a ser reguladas por leyes bancarias, y deben dar cumplimiento exigencia regulatoria más elevadas, bajo normativa emitidas por el ente regulador y fiscalizador de sector bancario, como es el caso de Chile, cuando una Cooperativa financiera acumula un patrimonio igual o superior a las 400.000 unidades de fomento (equivalente a US\$15,870,987.92), debe dar cumplimiento a las normativa emitida por el Banco Central de Chile y la Comisión para el Mercado Financiero.

En relación con el segundo grupo, DGRV (2024) destaca que en los últimos 30 años se observa una tendencia a crear bases legales más específicas para la actividad de las cooperativas de ahorro y crédito, más allá de las genéricas leyes de fomento cooperativo.

Con relación a los marcos legales en los que las cooperativas financieras deben constituirse y organizarse a nivel de Latinoamérica, se destaca el hecho de que existe una heterogeneidad. Establecer como base inicial, el alcance del marco legal aplicado a las cooperativas de ahorro y crédito en países de América Latina, permite avanzar en identificar los requerimientos regulatorios para dicho sector, los cuales buscan ser caracterizados en los próximos aportados.

2.2.2. Esquemas de regulación y supervisión y Segmentación del mercado

Las exigencias regulatorias prudenciales y no prudenciales, deben ser abordadas bajo aclaración de la segmentación del mercado, es decir, en los marcos legales y normativos, en ocasiones se hace una categorización de las entidades que operan en el mercado, esto sobre la base que los requerimientos regulatorios sean acordes a su crecimiento, manejo de activos o volumen de operaciones y en función de que las entidades no representen un potencial riesgo al sistema.

En relación con el esquema de regulación y supervisión de las cooperativas financieras en Chile, en la Tabla N° 13, se detallan los umbrales y las instituciones facultadas (Regulador y Fiscalizador) establecidas para tal propósito en su Ley General de Cooperativas.

Tabla N° 13: *Esquema de regulación y supervisión de Cooperativas Financieras en Chile*

Institución	Facultad	Umbral
Comisión para el Mercado Financiero	Regulador y Fiscalizador	Patrimonio sea igual o superior a las 400.000 unidades de fomento. ¹⁴
Banco Central de Chile	Regulador	
Departamento de Cooperativas del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	Regulador y Fiscalizador	Cooperativas que no superen el umbral de 400.000 unidades de fomento

Fuente: Elaboración propia con base a la Ley General de Cooperativas de Chile

En el marco del artículo 7 de la Ley General de Bancos y el artículo 91 de su ley orgánica constitucional, el Banco Central de Chile, puede dictar normas referidas a las operaciones y funcionamiento de las cooperativas de ahorro y crédito que superen el umbral

¹⁴ Referido umbral se reduce a 200.000 unidades de fomento (US\$7,935,493.96 dólares), en el caso de que la entidad esté interesada en realizar operaciones de emitir bonos y otros valores de oferta pública, según el artículo 86 de la Ley General de Cooperativas de Chile.

establecido en su Ley General de Cooperativas. Por su parte, las cooperativas bajo el Departamento de Cooperativas, deben cumplir con las normas sobre contabilidad, auditoría, publicidad y control que para tal efecto sean emitida. Además, la Comisión para el Mercado Financiero y Departamento de Cooperativas, cuenta con atribuciones en materia de coordinación, desarrollo y fomento del sistema cooperativo.

Por otro lado, en el caso de Ecuador, las cooperativas de ahorro y crédito en un principio estaban bajo el control de la Superintendencia de Bancos una vez que se aprobó la Ley de Economía Popular y Solidaria (en vigor desde 2012) pasaron a control de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS). La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera mediante Resolución No. 038-2015-F¹⁵, estableció calificar en segmentos las cooperativas de ahorro y crédito, según el tipo y el saldo de sus activos, creando para tales fines cinco segmentos, los cuales se detallan en la Tabla N° 14.

Tabla N° 14: Segmentación de las cooperativas de ahorro y créditos en Ecuador

Segmento	Umbral basado en activos (US\$)
1	Mayor a 80,000,000.00
2	Mayor a 20,000,000.00 hasta 80,000.000.00
3	Mayor a 5,000,000.00 hasta 20,000,000.00
4	Mayor a 1,000,000.00 hasta 5,000,000.00
5	Hasta 1,000,000.00

Fuente: Normas para la Segmentación de las Entidades del Sector Financiero Popular y Solidario (Resolución No. 038-2015-F) (2015)

De acuerdo con el artículo 145 de la Ley de Economía Popular y Solidaria, se establece

¹⁵ Resolución fue reformada por Resolución No. 521-2019-F, de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, en razón de establecer los nuevos umbrales de la segmentación de las entidades del Sector Financiero Popular y Solidario.

una sistema de regulación diferenciada, indicando que “las regulaciones serán expedidas en forma diferenciada tanto para las personas y organizaciones que conforman la Economía Popular y Solidaria, como el Sector Financiero Popular y Solidario y se referirán a la protección, promoción e incentivos, funcionamiento y control de las actividades económicas de las personas y organizaciones, en coherencia con las regulaciones que emitan otras instituciones del Estado en orden a proteger los derechos de los usuarios y consumidores”. La regulación, además, se establece acorde a los segmentos en que se ubiquen dichas entidades.

En relación al esquema de regulación y supervisión de las cooperativas financiera en Costa Rica, la Ley de Asociaciones Cooperativas, en su artículo 21, establece que las cooperativas de ahorro y crédito pueden ser de dos clases: a) Las tradicionales, que tienen por finalidad solventar necesidades urgentes en los hogares de los asociados y facilitar la solución de sus problemas de orden económico; y b) las de refaccionario, que tienen por objeto procurar a sus asociados préstamos y servicios de garantía para ayudarlos al mejor desarrollo de sus actividades en explotaciones agrícolas, ganaderas o industriales. Independientemente de que tipo de cooperativa se constituya, la regulación y supervisión está bajo la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), de conformidad con la Ley Reguladora de la Actividad de Intermediación Financiera de las Organizaciones Cooperativas.

Recientemente, la SUGEF emitió el Acuerdo SUGEF 25-23, denominado “Regulación Proporcional para Cooperativas de Ahorro y Crédito Supervisadas”, estableciendo como sujetos obligados a las entidades con un nivel de activos netos totales (monto total de activos menos sus estimaciones asociadas) menor a los ₡80 mil millones (US\$159,372,800.00 dólares). En el caso que una cooperativa: i) conforman un grupo

financiero; ii) opera con derivados; iii) solicite autorización para ejercer las actividades a que refiere el artículo 4 de la Ley Regulación de Intermediación Financiera de Organizaciones Cooperativas; o iv) su exposición en moneda extranjera, tanto en activos como pasivos, sea igual o superior al 10% respecto al activo total o pasivo total, según corresponda; dicha cooperativa deberá someterse, de forma plena, a toda la normativa prudencial aplicable emitida por el Consejo Nacional de Supervisión de Sistema Financiero, en un plazo máximo de 6 meses.

En el caso de Nicaragua y Guatemala, no se identifica una segmentación de las cooperativas financieras. Con relación al primero, en el marco de la reforma de la Ley de Cooperativas de Nicaragua en 2013, se incorporaron disposiciones específicas sobre la constitución, funcionamiento y administración de dichas entidades, estableciendo que quedan bajo la regulación del Consejo Nacional Supervisor de Cooperativas (CONSUCOOP) y supervisada por la Superintendencia de Cooperativas de Ahorro y Crédito (esté es un órgano técnico especializado adscrito al CONSUCOOP). Del mismo modo, las cooperativas de ahorro de créditos deben cumplir la normativa que emita la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS) en consenso y con la debida socialización del CONSUCOOP. Por su parte en Guatemala, de acuerdo con Superintendencia de Bancos (SIB) (2011), las cooperativas de ahorro y crédito fueron supervisadas por la SIB hasta principios de la década de los años noventa cuando se transfirió las facultades de supervisión a la Inspección General de Cooperativas (INGECOP), quedando como el órgano fiscalizador, para ejercer supervisión y vigilancia permanente a las cooperativas, federaciones y confederaciones. De acuerdo con DGRV (2024), en similar estado, no poseer un mercado segmentado de cooperativas financieras, se encuentran países como Panamá, Paraguay, Perú y Republicado Dominicana.

Tabla N° 15: Segmentación del sistema bancarios en Brasil

Segmento	Umbral
S1	Integrado por bancos múltiples, bancos comerciales, bancos de inversión, bancos cambiarios y cajas de ahorro que: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Tener un tamaño igual o mayor al 10% del PIB ✓ Realizar actividad internacional relevante, independientemente del tamaño de la empresa.
S2	Integrado por bancos múltiples, bancos comerciales, bancos de inversión, bancos cambiarios y cajas de ahorro, con: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Un tamaño inferior al 10% e igual o superior al 1% del PIB ✓ Por otras instituciones con tamaño igual o superior al 1% del PIB.
S3	Integrado por instituciones con un tamaño inferior al 1% e igual o superior al 0.1% del PIB.
S4	Constituido por instituciones con un tamaño inferior al 0.1% del PIB.
S5	Integrado por instituciones con un tamaño inferior al 0.1% del PIB, que no sean bancos múltiples, bancos comerciales, bancos de inversión, bancos cambiarios, cajas de ahorro o agencias de desarrollo, y que utilizan una metodología opcional simplificada para calcular el requerimiento mínimo de Patrimonio de Referencia Simplificado

Fuente: Normativa sobre “Establecer la segmentación del conjunto de instituciones financieras y demás instituciones autorizadas a operar por el Banco Central de Brasil para efectos de aplicación proporcional de la regulación prudencial (Resolución 4.553/17) (2017)

En Brasil, de acuerdo con ACI (2020), las cooperativas de crédito, en el marco de la Ley Complementaria No 130/09 (reformada y modernizada por Ley Complementaria No. 196/22), se consideran instituciones financieras regulada también por la legislación del Sistema Financiero Nacional, aplicándoles los poderes legales del Consejo Monetario Nacional (CMN) y el Banco Central de Brasil (BCB). Sin embargo, las cooperativas de acuerdo con su finalidad de funcionamiento están sujetas al control y supervisión del Estado, en lo que respecta a la reglamentación de las actividades realizadas. El CMN emitió la Resolución CMN No. 4.553/17, afectos de una implementación proporcional de la regulación prudencial, segmentando el sistema financiero bancario en grupos, según detalla la Tabla N°

15. De acuerdo con DGRV (2024), entre otras economías que poseen un mercado segmentado de cooperativas financieras, se encuentran Argentina y México.

En el marco de la segmentación de mercado del sector de cooperativas de ahorro y crédito que realizan algunos países de América Latina, se considera que muchos optan por realizar dicha práctica, en función de establecer una regulación diferenciada, como son, los casos de Chile, Ecuador, Costa Rica, Brasil, entre otros. De igual manera, destaca que entre los criterios de categorización de las entidades están: el volumen de activos (caso de Ecuador y Costa Rica), el patrimonio (caso de Chile), en el caso de Brasil resalta utilizar como indicador el ratio de activos/PIB.

Se valora que la segmentación de las cooperativas de ahorro y crédito, sobre la base de requerimientos diferenciados, es un elemento fundamental para la regulación, supervisión, el análisis financiero y la adaptación de las estrategias de las entidades. El establecer políticas de supervisión y regulación específicas según cada grupo o categorías, permite que las entidades no desaparezcan en el intento de cumplir con los requerimientos regulatorios, sino que avancen de manera paulatina y desarrollando experiencia en materia de exigencia prudenciales y no prudenciales.

Por otro lado, se identifica que, en los países de Latinoamérica, el esquema de regulación y supervisión, en el marco de la segmentación de las cooperativas de ahorro y crédito, dichas entidades ingresan al marco regulatorio de las autoridades de regulación y supervisión de los sistemas bancarios, y deben dar cumplimiento principalmente con los requerimientos prudenciales. No obstante, no existe una desvinculación de las cooperativas financieras en relación con estar fiscalizadas por las instituciones de fomento cooperativo.

2.2.3. Requerimientos Prudenciales

De acuerdo con CEPAL (1991) la regulación prudencial es la que persigue controlar el riesgo de insolvencia e iliquidez de las entidades financieras, podríamos decir, independientemente de su tamaño o volumen de operaciones, procurando la estabilidad del sistema financiero. En ese sentido, se caracterizan algunos requerimientos prudenciales aplicados a las cooperativas financieras en los países de la región:

Reglas contables

Contar instrucciones claras sobre la forma de presentar de manera uniforme y homogénea el registro contable de las operaciones que realizan las entidades, constituyen una herramienta esencial para la elaboración y presentación de los estados financieros, los cuales deben reflejar la situación financiera, resultados de las operaciones y gestión de las entidades.

En general, en los países donde las cooperativas financieras son supervisadas por las autoridades fiscalizadoras del sistema bancario (Superintendencias o Banco Centrales) el Plan Único de Cuentas es el mismo para los bancos como las cooperativas, o en otros casos, la normativa específica cuáles cuentas se deben utilizar en cada entidad. En ese marco, la Tabla N° 16, detalla para algunos países de la región la aplicación del plan único de cuentas, así como la autoridad correspondiente que emitió dicho instrumento.

Tabla N° 16: Plan Único de Cuentas de cooperativas financieras en algunos países de Latinoamérica

País	Tipo de Entidades	Plan Único de Cuentas	¿Quién la emitió?	Periodicidad de presentación de Estados Financieros ¹⁶
Argentina	CC	No		A
Bolivia	CAC Abiertas y Societarias	Sí	ASFI	M
Brasil	CAC	Sí	BCB	M
Chile	CAC	Sí	DAES	T/A
Colombia	Coop. Financieras	Sí	SFC	M
	CAC	Sí	SES	M
Costa Rica	CAC supervisadas	Sí	SUGEF	M
	CAC	Sí	INFOCOOP	M
Honduras	CAC	Sí	CONSUCOOP	M
Nicaragua	CAC	No	N/A	N/A
Paraguay	CAC	Sí	INCOOP	M/T/A
República Dominicana	CAC	Sí	AIRAC	M

Fuente: Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina (2024)

Reserva de liquidez o encaje legal

El encaje legal¹⁷ son los fondos que las entidades financieras deben mantener como reserva para poder cumplir con retiros no esperados de depósitos. Estos fondos se mantienen en forma de efectivo en caja o como depósitos en los bancos centrales (BCP, 2008). Es decir, constituye una obligación para las entidades de intermediación financiera (captadoras de depósitos) de mantener una reserva en función de los fondos captados.

Las cooperativas de ahorro y créditos, en su función de intermediación financiera, ya

¹⁶ A: Anual; T: Trimestral; M: Mensual

¹⁷ El sistema de encaje legal en la literatura económica también es conocido como sistema de reserva fraccionaria, encaje bancario o coeficiente de caja.

que operan de manera cerrada (operaciones exclusivamente con asociados) o abierta (operaciones con terceros), el requerimiento de coeficiente de caja, se consideran esencial en materia prudencial. En esos sentido, la Tabla N° 17, detalla algunos países de América Latina, en los cuales es exigido encaje bancario.

Tabla N° 17: Requerimiento de coeficiente de caja en cooperativa financieras de algunos países de América Latina

País	Tipo de entidad	Sujeta a encaje legal
Argentina	Coop. de Crédito	No
Bolivia	CAC Abiertas	Sí
	CAC Societarias	Sí
Brasil	Coop. de Crédito	No
	Coop. Centrales	No
Chile	CAC	Sí
Colombia	CAC	No
	Coop. Financieras	Sí
Costa Rica	CAC	Sí
Ecuador	CAC y CAC segundo piso	Sí
Guatemala	CAC	No
Honduras	CAC	No
México	SCAP	Sí
Nicaragua	CAC	No
Panamá	CAC	No
Paraguay	CAC	No
Perú	CAC	No

Fuente: Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina (2024)

En el marco de la Resolución de Directorio No. 048/98 emitida por el Banco Central de Bolivia, las Cooperativas de Ahorro y Crédito Abiertas, deben constituir un Fondo Obligatorio de Liquidez, de 12% en relación con sus depósitos a plazo fijo y cuentas corrientes. Asimismo, Chile cuenta con la normativa denominada “Encaje de las Cooperativas de Ahorro y Crédito”, en la cual establece la tasa de encaje legal por tipo de depósito, según

lo siguiente: a vista en moneda chilena o extranjera de 9%; a plazo en moneda chilena o extranjera de 3.6% y en obligaciones con el exterior de 3.6%.

Por otro lado, algunos países que no cuenta con el requerimiento de encaje legal, sus marcos legales o normativos contemplan mecanismos alternativos, como es el caso de Honduras, las cooperativas de ahorro y créditos, en razón del artículo 119-I de la Ley de Cooperativas de Honduras, deben mantener como fondo de estabilización, un porcentaje igual al que establezca el Banco Central de Honduras como encaje legal para instituciones del Sistema Financiero, rebajado en un veinticinco por ciento (25%)¹⁸.

Coefficiente de solvencia

En materia prudencial, el coeficiente de solvencia mide la capacidad que la entidad financiera para respaldar patrimonialmente sus operaciones y adsorber probables pérdidas. De acuerdo con DGRV (2024), las entidades financieras calculaban el indicador con base en el Acuerdo de Basilea I, sin embargo, muchas de autoridades de supervisión bancarias están actualizando el modelo de cálculo de la suficiencia patrimonial a las exigencias de Basilea III.

En el marco de lo detallado en la Tabla N° 18, se destaca el hecho de una heterogeneidad en el requerimiento de solvencia entre bancos y cooperativas financieras, en pocos casos el requerimiento de solvencia es mayor en las cooperativas financieras. En el caso de Guatemala la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Guatemala, como sanas prácticas, han establecido a las cooperativas financieras el requerimiento de solvencia del 8%, en contraparte, en Brasil se observa un porcentaje mayor para las CAC que para los Bancos.

¹⁸ El encaje legal requerido a las instituciones del Sistema Financiero, a partir del 2023, es del 10% para los depósitos en moneda nacional, y del 12% para depósitos en moneda extranjera.

Tabla N° 18: *Requerimiento de coeficiente de solvencia de cooperativas de ahorro y créditos de algunos países de Latinoamérica*

País	% Bancos	Aplicable a CAC supervisadas	Otras para CAC
Bolivia	10%	✓ Es del 10%	✓ Capital primario \geq 7%
Chile	8%	✓ No podrá ser inferior al 5% de sus activos totales ni inferior al 10% de sus activos ponderados por riesgo	✓ No inferior al 5% de sus activos totales, neto de provisiones exigidas
Costa Rica	10%	✓ Es del 10%	
Ecuador	9%	✓ Seg: 1 y 2: 9% ✓ Seg 3: 7% (dic. 24: 9%) ✓ Seg 4 y 5 %%% (dic. 27: 9%)	
Colombia	9%	✓ Las CAC 9% ✓ 20% CAC que tengan autorizado un monto de aportes sociales mínimos inferior a los previstos en el artículo 42 de la Ley 454 de 1998	✓ Patrimonio Básico Ordinario: 4,5% ✓ Solvencia Básica Adicional: 6% ✓ Colchón Combinado de Capital: + 2,5%
Brasil	8%	✓ Coop. Singulares afiliadas: 12% ✓ Coop. Singulares no afiliadas: 17%	✓ Cooperativas que pertenecen al Segmento 1: Adicional de Importancia Sistémica de Capital Principal: 6%
Guatemala	10%	✓ CAC MICOOPE: 8%	
Honduras	10%	✓ CAC Abiertas: 10% CAC Cerradas: 5% Federación: 8%	
México	8%	✓ Nivel 1: 8% Cartera de Crédito Nivel 2 a 4: 8% de los Activos Ponderados por Riesgo	
Paraguay	12%	✓ Es del 10% CAC tipo A ✓ Es del 12% CAC tipo B ✓ Es del 15% CAC tipo C	✓ Tipo C que inicien operaciones 25% hasta el tercer año
Perú	10%	✓ Es del 10%	

Fuente: Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina (2024)

2.2.4. Requerimiento No Prudencial

Como ya se ha establecido, la regulación no prudencial, no se enfoca en el seguimiento ni evaluación de la solidez o seguridad financiera de la entidad, sino en las aristas de protección de los consumidores, el ofrecimiento de productos y/o servicios y la transparencia de la información.

Para el desarrollo del componente de la experiencia internacional de regulación no prudencial se ha establecido las aristas de “gestión integral de riesgo”, “historial de crédito”, “transparencia de la información” y “tasa de interés de usura” como se observa en la Tabla N° 19.

Tabla N° 19: Experiencia Internacional en Regulación No Prudencial para Cooperativas Financieras

Países	Gestión Integral de Riesgo	Historial de Crédito	Transparencia de información	Tasa de Interés/Usura
Costa Rica	Reglamento sobre Administración Integral de Riesgos, regulación general que le aplica a las CAC.	Cuentan con una central de información crediticia, las Cooperativas Financieras regulados por la SUGEF son parte de ella, las reguladas por su Instituto Cooperativo no forma parte de dicha central de riesgo.	Reglamento Sobre La Transparencia Ante El Usuario Financiero En La Prestación De Productos Y Servicios Por Parte De Entidades Supervisadas Por SUGEF (Acuerdo 10-07)	Reglamento De Las Operaciones Financieras, Comerciales Y Microcréditos Que Se Ofrezcan Al Consumidor.
Colombia	Circular básica Contable y Financiera 2020, en su título IV, establece un Sistema de Integrado de Administración de Riesgo (SIAR), para las Cooperativas Financieras	Cuenta con una central de riesgos que también le aplica a las Cooperativas Financieras	La transparencia de la información de las cooperativas de ahorro y crédito están reguladas por la ley 454 de 1998 y la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC)	En Colombia, la tasa de usura, que representa el límite máximo de interés que se puede cobrar en préstamos es calculado por la Superintendencia Financiera de Colombia y es igual a 1.5 veces la tasa de interés bancario corriente. Esta regulación se aplica a todas las entidades financieras, incluyendo las cooperativas de ahorro y crédito.
Guatemala	No cuentan con	Cuentas con el Sistema	La transparencia de la	Las cooperativas de ahorro

	normativa para las Cooperativas financieras.	de Información de Riesgos Crediticios, pero no les es aplicable a las Cooperativas Financieras	información en las cooperativas de ahorro y crédito (CAC) está regulada por la Ley General de Cooperativas (Decreto 82-78) y la normativa prudencial emitida por la Inspección General de Cooperativas (INGECOP).	y crédito no están exentas de la regulación sobre tasas de interés y usura. La Ley de Cooperativas establece que las cooperativas deben operar con transparencia y justicia, lo que incluye evitar la usura y establecer tasas de interés competitivas.
Ecuador	Norma de control para la gestión del riesgo de mercado en las cooperativas de ahorro y crédito de los segmentos 1, 2 y 3, cajas centrales y asociaciones de mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda Resolución No. 128-2015-F de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera	Existe un Central Riesgo que consolida la información de las entidades de supervisadas por la SB (Superintendencia de Bancos), SEPS (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria) y la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros	Norma De Control De Buen Gobierno, Ética Y Comportamiento Para Las Cooperativas De Ahorro Y Crédito, Cajas Centrales Y Asociaciones Mutualistas De Ahorro Y Crédito Para La Vivienda	Ley aplica la legislación general de tasa de usura Norma De Control Para La Protección De Los Derechos De Los Socios, Clientes Y Usuarios Financieros Desde La Inclusión Financiera Con Perspectiva De Género.
Brasil	Resolución 4557/17 y 4745/19– aplicables a entidades del segmento 1 al 4, ciertas cooperativas financieras quedan fuera de esta regulación	Sistema de Información de Créditos (SCR) y les es aplicable a las Cooperativas Financieras	La normativa de transparencia para cooperativas de ahorro y crédito se basa principalmente en las regulaciones generales del Banco Central de Brasil (BCB) y el Consejo Monetario Nacional (CMN), que abarcan la ciberseguridad, gestión de riesgos y transparencia general. No existe una regulación específica solo para cooperativas, sino que se aplican las mismas reglas a todas las instituciones financieras.	La tasa de interés básica de la economía es establecida por el Banco Central, y las cooperativas, al igual que los bancos, pueden fijar sus propias tasas de interés dentro de ciertos límites.
Honduras	Normas para la Administración Integral de los Riesgos Acuerdo No.003-03-05-2016	Central de Información Crediticia, no les aplica a las Cooperativas Financieras	Honduras cuenta con normativa de la información para cooperativas de ahorro y crédito, principalmente a través del Consejo Nacional Supervisor de	En Honduras, la regulación de la tasa de interés de usura para las Cooperativas de Ahorro y Crédito se encuentra bajo la supervisión del Consejo Nacional Supervisor de Cooperativas (CNSC) y el Banco Central de

	<p>Cooperativas (CONSUCOOP). CONSUCOOP establece normas que promueven la transparencia financiera, la cultura financiera y la atención a los cooperativistas.</p>	<p>Honduras (BCH). La tasa de usura es el límite legal máximo que se puede cobrar como interés por préstamos, y se establece como un porcentaje determinado por el BCH, generalmente basado en el interés bancario corriente. Las cooperativas, como instituciones financieras no bancarias, también están sujetas a esta regulación.</p>
--	---	---

Fuente: Elaboración propia con base a revisión de marcos regulatorias, entidades reguladoras y el Informe de Regulación y Supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina (DGRV, 2024)

En materia de regulación no prudencial, de las experiencias internacionales revisadas se puede observar que países como Colombia, Ecuador y Brasil presenta una regulación más robusta y especializada en las Cooperativas de Ahorro y Crédito, en cambio en los países centroamericanos investigados se logra identificar que hay una menor regulación no prudencial a excepción de caso de Costa Rica que cuenta con marcos regulatorios especializados para las cooperativas financieras.

Con relación a la gestión integral de riesgo países como Ecuador y Colombia presenta marcos específicos para sus cooperativas financieras, en el caso de Colombia cuenta con un Sistema de Administración de Riesgo aplicado a estas cooperativas. En materia de transparencia de información el caso de Ecuador cuenta con normativas que regula este aspecto y lo relacionado a gobierno corporativo para las cooperativas financieras, también cuentan con normas que promueve la protección de los asociados, como son las “Norma de Control para la Protección de los Derechos de los Socios, Clientes y Usuarios Financieros desde la Inclusión Financiera con Perspectiva de Género”. Respecto a la tasa de interés de usura, los países investigados cuentan con marcos regulatorios en esta materia y que le son aplicados a todas las cooperativas de ahorro y créditos.

2.2.5. Esquemas de Supervisión

Le definición del esquema de supervisión es esencial brindar certeza jurídica al funcionamiento y desarrollo de las CAC, de acuerdo con DGRV (2023), en América Latina se observan tres esquemas de supervisión:

a) **Supervisión ejercida en su total por la autoridad de supervisión de entidades**

bancarias: En la mayoría de los países América Latina, esta función es realizada por los bancos centrales o las superintendencias. De acuerdo con DGRV (2023), en muchos casos se ve limitada por un conjunto de factores: la gran cantidad de instituciones, su relativamente pequeña participación en el mercado y (en muchos casos) la gran dispersión geográfica, y referidas circunstancias, han propiciado un auge en mecanismos como autocontrol y supervisión auxiliar.

b) **Supervisión con colaboración técnica:** Las autoridades de supervisión de entidades bancarias realizan la función de supervisión de cooperativas financieras en colaboración organismos técnicos.

Los colaboradores técnicos, no pueden dirigirse directamente a la CAC a supervisar, sino a través de la SBS o con autorización expresa esta última, que además es previamente comunicada.

c) **Supervisión auxiliar:** Este modelo tiene sustento en el Principio 9 y 10, contemplados

en los Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz de Comité de Basilea. El Principio 9, contempla que el supervisor puede hacer uso de terceros independientes, como empresas auditoras, siempre que sus tareas cuenten con un mandato claro y

detallado. No obstante, la autoridad supervisora no puede delegar en terceros sus atribuciones en materia prudencial.

Complementariamente, el Principio 10, establece que la autoridad supervisora definirá y documentará las funciones y atribuciones de los expertos externos, incluido el alcance de su trabajo, cuando se les asigne la realización de tareas supervisoras. La autoridad supervisor evaluará la adecuación de los expertos a las tareas asignadas y la calidad de sus labores, teniendo en cuenta los conflictos de intereses que podrían influir en los resultados o recomendaciones derivados de esas labores.

En ese marco, DGRV (2023), resalta, que la autoridad supervisora principal u oficial que se apoya en organismos de integración del mismo sector, y que mientras mayor es el grado de delegación de tareas y responsabilidades, mayor es la necesidad de controlar por parte la autoridad supervisora principal al auxiliar. Además, la autoridad supervisora oficial nunca delega la emisión de normativa y tampoco los instrumentos de sanción e intervención (mitigando el problema del conflicto de interés, que suele existir tanto en federaciones o cajas centrales como en supervisores auxiliares).

La Tabla N° 20, detalla el esquema de supervisión técnica o auxiliar que existe en algunos países de Latinoamérica, de conformidad con su marco legal vigente. Un país referente, es Perú; en 2018 se reformó la Ley General del Sistema Financiero y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, mediante la SBS asumió la supervisión directa de todos los niveles de las cooperativas financieras (captan o no depósitos de terceros) por medio de la Superintendencia Adjunta de Cooperativas. De igual modo, se estableció que para la supervisión e intervención de las cooperativas financieras de niveles 1 y 2, la SBS puede

contar con el apoyo de colaboradores técnicos. Para ello, podrá suscribir convenios de colaboración interinstitucional con los colaboradores técnicos bajo las normas del Código Civil. Es decir que, la SBS define, las acciones que los colaboradores técnicos pueden realizar en materia de supervisión.

Tabla N° 20: Esquema de supervisión técnica y auxiliar en algunos países de América Latina

País	Marco legal	Supervisor auxiliar	Supervisor principal
Chile	Ley General de Cooperativas	Empresas de Auditoría Externa	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo
Brasil	Resolución CMN 5.051/22 y 5.131/24 del Banco Central de Brasil.	Cooperativas Centrales o Confederaciones	Departamento de Supervisión de Cooperativas (DESUC, Banco Central do Brasil).
México	Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo	FOCOOP (Comité de Supervisión)	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
Perú	Ley General de Cooperativas No. 30822	Federaciones, Centrales (Colaborador Técnico)	SBS (Superintendencia Adjunta)
Ecuador	Código Orgánico Monetario y Financiera	Organismos de Integración y otras Entidades Especializadas	Superintendencia de Economía Popular y Solidaria
Colombia	Ley 454 (1998) –Figura del "Colaborador Técnico"	No definido	Superintendencia de la Economía Solidaria (SES)

Fuente: Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina (2024)

Por su parte, en Chile, en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito que se encuentren bajo el control del Departamento de Cooperativas Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (aquellas con un valor menor de UF 400.000 en patrimonio neto (US\$16,501,085, aproximadamente)), el artículo 111 de la Ley General de Cooperativas, contemporal que para el mejor desempeño de sus funciones fiscalizadoras el Departamento podrá delegar la revisión del funcionamiento administrativo contable, financiero y societario de las cooperativas sometidas a su fiscalización en entidades revisoras o de supervisión auxiliar, de carácter privado; estas entidades podrán ser empresas clasificadoras de riesgo,

empresas auditoras especializadas, institutos auxiliares de cooperativas y federaciones o confederaciones de cooperativas.

En el marco de las Resolución CMN 5.051/22 y 5.131/24 del Banco Central de Brasil, las cooperativas centrales o las confederaciones están facultadas a operar como supervisores auxiliares para el BCB, para ellos se tipifica a las cooperativas como cooperativas bases adscritas a una cooperativa central, las primeras son supervisada por la cooperativa central, y esta última reciben fiscalización directa (como entidades financieras) y de control de calidad (como supervisores auxiliares) de parte del BCB. Las cooperativas no afiliadas, reciben supervisión directa del BCB. De acuerdo con DGRV (2024), en el caso del BCB de considerar necesario, puede realizar inspección directa a cualquier cooperativa (independientemente de su estatus de afiliación).

En México, la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo de 2009, la supervisión auxiliar de las SCAP está a cargo del Comité de Supervisión, que cuenta con una oficina central y varias regionales instalada en el FOCOOP (Fideicomiso Fondo de Supervisión Auxiliar de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Protección a sus Ahorradores). Las SCAP son supervisadas tanto por la propia CNBV como por el Comité de Supervisión Auxiliar del FOCOOP, ya que la CNBV se ve limitada para realizar la supervisión in situ a todas, se apoya en modelo de supervisión auxiliar. De acuerdo con DGRV (2024), no se identifica que, en países como Argentina, Bolivia, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica, Republicada Dominicana, Uruguay, entre otros, exista en sus marcos legales disposición en relación con un esquema de supervisión técnica o auxiliar.

2.2.6. Mecanismo de Seguro de Depósitos

Un elemento fundamental para que un sistema financiero funcione adecuadamente, es la confianza del público ahorrista en las entidades que lo conforman. Para establecer un sistema financiero que brinde seguridad a los ahorristas, las entidades financieras son reguladas por normas rigurosas orientadas a proteger a los depositantes en un marco de estabilidad financiera. Del mismo modo, cada país cuenta con organismos de contralor encargados de supervisar el cumplimiento de la legislación o normas vigentes por parte de los integrantes del sistema financiero.

Cuando una entidad financiera presenta un problema de liquidez y no puede obtener financiamiento en el mercado, generalmente los bancos centrales pueden prestarle fondos para hacer frente a sus compromisos inmediatos, actuando en estos casos como prestamista de última instancia.

Adicionalmente al prestamista de última instancia, los países implementan un sistema de seguro de depósitos que garantiza a los ahorristas, en forma total o parcial, el monto depositado en caso de liquidación de la entidad financiera depositaria. (ASBA, 2023).

Las cooperativas financieras, aunque no tienen una mayor incidencia de quiebra o dificultades financieras más serias que la banca tradicional, no son libres de situaciones de “estrés” y de manifestaciones del riesgo moral; tienen la misma necesidad de poder contar con mecanismos adecuados para solventar estas situaciones o por lo menos de asegurar cierta protección del ahorrista, sobre todo si se toma en cuenta la alta vulnerabilidad económica y social de sus asociados (DGRV, 2020).

Tabla N° 21: Mecanismo de seguro de depósitos para cooperativas de ahorro y crédito en América Latina para el 2020

País	Nombre	No. de entidades	Sistema aparte	
			Cobertura (USD con T/C al 31/12/2019)	Prima (anual)
Bolivia	Fondo de Protección al Ahorrista	30	El 30% de las obligaciones privilegiadas.	0,50% anual
Brasil	Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito (FGCoop) ¹⁹	694	250.000 BRL (aprox. 45.800 USD)	0,15% anual
Colombia	FOGACOOOP	184	Coop. Financieras 20,000,000 COP (aprox. 5.300 USD) CAC 12,000,000 COP (aprox. 3.200 USD)	0,5% anual de los depósitos que podría incrementarse 10% si los directivos (en su totalidad) sean deudores netos de la entidad
Costa Rica	FGA Confía ²⁰	12	6.250.000 CRC (aprox. 11.000 USD)	A partir de 2020 0,25% hasta llegar a 0,47% en 2024
Ecuador	Fondo del Seguro de Depósitos (del Sector Financiero Popular y Solidario) (COSEDE)	534	Seg 1: 32.000 USD Seg 2: 11.290 USD Seg 3: 5.000 USD Seg 4 y 5: 1.000 USD	Seg: 1 y 2: 0,65% Seg. 3: 0,50% (2019) Seg. 4: 0,25% (2019) Seg. 5: 0,10% (2019)
Guatemala	Fondo de Garantía MICOOPE	25	100.000 GTQ (aprox. 13.300 USD)	0,02% a 0,04% anual en función de los depósitos cubiertos y de los riesgos; adicionalmente reserva permanente del 1,5%
México ²¹	Fondo de Protección al Ahorro Cooperativo	156	25.000 UDI (aprox. 7.000 USD)	0,10% - 0,30% anual
Panamá	COFEP	63	7.000 PAB (7.000 USD)	Menor US\$2 millones: 0,25% anual Entre US\$2 a US\$5 millones: 0,10% Entre US\$5 a US\$15 millones USD: 0,0175% Mayor a US\$2 millones M: 0,0015%
Perú	Fondo de Seguro de Depósitos de las Cooperativas de Ahorro y Crédito no Autorizadas a Operar con Recursos del Público (FSDCOOPAC)	Todas (obligatorio)	Nivel 3: 10.000 PEN (aprox. 2.900 USD) Nivel 2: entre 10.000 y 5.000 PEN (aprox. 1.400 y 2.900 USD) Nivel 1: 5.000 PEN (aprox. 1.400 USD)	Entre 0,25% y 0,35% anual de sus depósitos totales
República Dominicana	Proyecto: Fondo de Contingencia Coop. para las CAC ²²	-	500.000 DOP (aprox. 8.700 USD)	0,10% anual (hasta 1,00% en caso necesario)
Honduras	FOSEDE	-	-	-

Fuente: Informe de sistemas de seguro de depósitos para bancos y CAC (2020)

¹⁹ FGCoop: Fondo es para Cooperativas singulares y Bancos Cooperativos.

²⁰ Fondo Privado creado por las CAC supervisadas por SUGEF y las que supervisa el INFOCOP. y en operación.

²¹ Adicionalmente, existe desde 2002 con base de la “Ley que crea el Fideicomiso que administrara el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de apoyo a sus ahorradores...” el FIPAGO con cobertura muy limitada.

²² Anteproyecto de Ley de Cooperativas, aún en discusión.

En la Tabla N° 21, se detalla la situación de las cooperativas de ahorro y créditos con respecto al mecanismo de seguro de depósitos en algunos países de América Latina para el año 2020, sobre la cual se destaca lo siguiente:

- La existencia del mecanismo de seguro de depósitos, tiene su origen tanto en marcos legales como sanas prácticas. En Honduras, mediante Decreto 174/2013, fue creado el Fondo de Seguro de Depósitos Cooperativo que es administrado por el Fondo de seguro de depósitos (FOSEDE)²³ mediante un Comité Técnico. Por otro lado, en el caso de Costa Rica, el seguro de depósito es un Fondo Privado creado por las CAC supervisadas por SUGEF y las que supervisa el INFOCOP.
- El monto de cobertura del seguro de depósitos, es diferenciado en los países donde existe una segmentación de las cooperativas de ahorro y créditos, como se observa para Colombia, Ecuador y Perú.
- En relación con la prima anual pagada, se idéntica tres casos: el primero es que la prima oscila en un margen (Colombia, Guatemala, México, Perú), el segundo es que una prima fija (Bolivia y Brasil) y el ultimo es una prima diferenciada según el segmento al que pertenece a la cooperativa financiera, como es el caso de Ecuador.

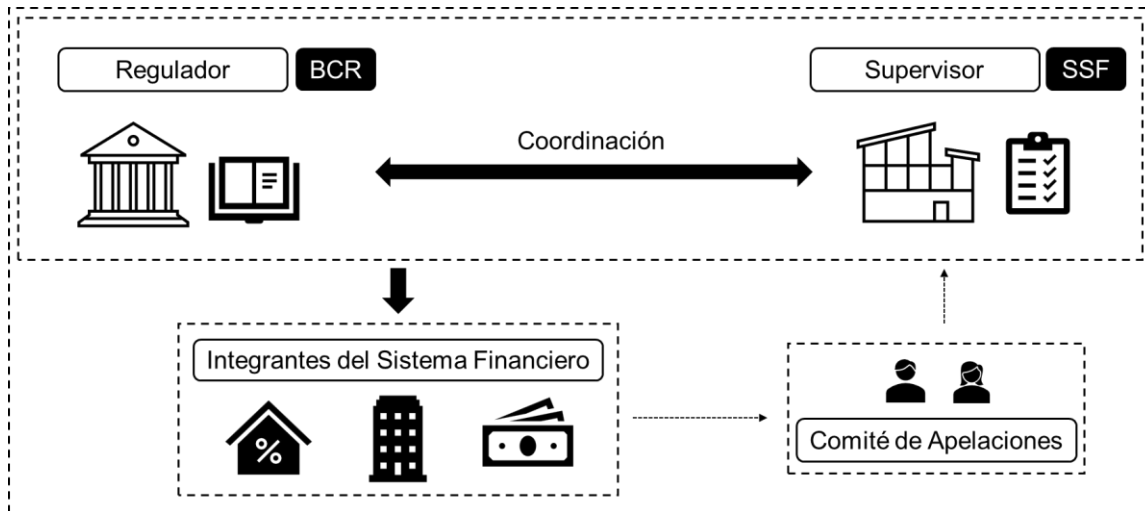
2.3 Sistema de Supervisión y Regulación Financiera (SRF) en El Salvador

Con la implementación de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero en el año 2011, se crea el Sistema de Supervisión y Regulación Financiera (SRF) el cual está constituido por la SSF y el BCR, según lo establecido en el artículo 1 de dicha Ley, la

²³ Es una Entidad Desconcentrada de la Presidencia de la República, adscrita al Banco Central de Honduras, respecto de los cuales funciona con absoluta independencia técnica, administrativa y presupuestaria, responsable de administrar

Ilustración N° 4, se puede observar dicha composición:

Ilustración N° 4: Sistema de Supervisión y Regulación Financiera en El Salvador



Fuente: Elaboración propia con base a Ley Supervisión y Regulación Sistema Financiero

De acuerdo con la LSRSF, la SSF y BCR dentro del sistema SRF tienen los roles siguientes:

- En cumplimiento del artículo 3 de la LSRSF, la SSF es la institución responsable de supervisar la actividad individual y consolidada de los integrantes del sistema financiero y demás personas, operaciones o entidades que mandan las leyes.

El inciso segundo del artículo 3 y su artículo 4, establecen las competencias y facultades de la SSF, entre ellas, podemos mencionar: Cumplir y hacer cumplir, en el ámbito de su competencia, las leyes, reglamentos, normas técnicas y demás disposiciones aplicables a los supervisados; Monitorear preventivamente los riesgos de los integrantes del sistema financiero y la forma en que éstos los gestionan; Vigilar que los integrantes del sistema financiero y supervisados realicen, según corresponda, sus negocios, actos y operaciones de acuerdo a las mejores prácticas financieras, para evitar el uso indebido de información privilegiada y la manipulación del mercado; Requerir

que las entidades e instituciones supervisadas sean gestionadas y controladas de acuerdo a las mejores prácticas internacionales referidas a la gestión de riesgos y de buen gobierno corporativo, entre otras.

- El BCR, en cumplimiento del artículo 99 de la LSRSF, es la institución responsable de la aprobación del marco normativo técnico que debe dictarse de conformidad a dicha Ley y demás leyes que regulan a los integrantes del sistema financiero. Dicha función es ejercida a través del Comité de Normas, creado en el marco de la LSRSF. Entre las competencias del Comité de Normas del BCR, está la aprobación de normas técnicas en lo relativo a requerimientos de solvencia, liquidez, provisiones, reservas, clasificación de activos de riesgo, criterios para establecer la necesidad de consolidación, prácticas de buen gobierno corporativo, transparencia de la información y sobre cualquier otro aspecto inherente a la gestión de riesgos; elaboración, aprobación, presentación y divulgación de los estados financieros; condiciones mínimas que deben reunir físicamente los locales y sus medidas de seguridad, como lo relativo a la conservación y archivo de documentación de los integrantes del sistema financiero, entre otras resoluciones.
- El artículo 7 de la LSRSF, establece los sujetos que están bajo la fiscalización de la SSF, y por ende a la regulación que emita el Comité de Normas del BCR, entre tales sujetos se mencionan: Los bancos cooperativos, las sociedades de ahorro y crédito y las federaciones reguladas por la Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito; las sociedades que ofrecen servicios complementarios a los servicios financieros de los integrantes del sistema financiero, en particular aquellas en los que

participen como inversionistas; Casa de Cambio; Titularizadoras; y las demás entidades, instituciones y operaciones que señalen las leyes.

- El Comité de Apelaciones, de acuerdo con el artículo 65 de la LSRSF, es la autoridad administrativa competente la cual los sujetos supervisados por la SSF pueden acudir para interponer recursos de apelación sobre resoluciones emitidas por la SSF en el ejercicio de su competencias o facultades.

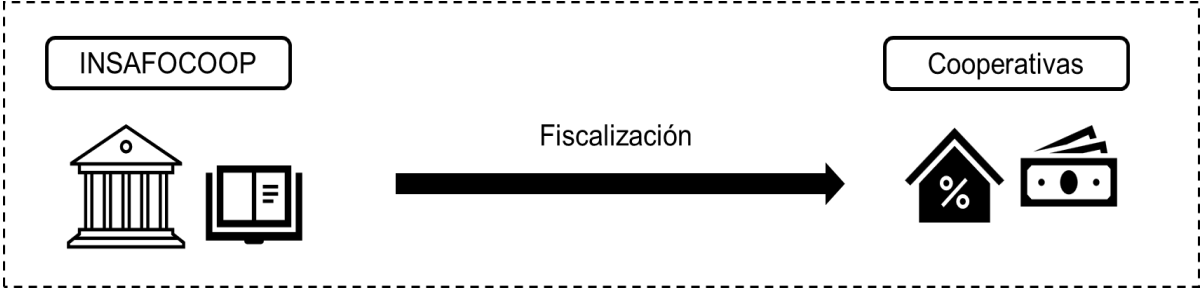
El actual esquema de supervisión y regulación se basa en la división de responsabilidades y facultades, el BCR como institución debe garantizar un marco normativo actualizado y apegado las mejores recomendaciones y prácticas internacionales, y atendiendo lo dispuesto en el artículo 100 de la LSRSF, previo a la aprobación de las normas técnicas, estas pueden ser puestas en consulta para que las supervisados brindar su observaciones o recomendaciones pertinentes. Por su parte, la SSF como institución fiscalizadora de los integrantes del sistema financiero, es quien vela porque se cumplan el marco normativo vigente en materia prudencial y no prudencial, sobre la base de preservar la estabilidad la eficiencia y transparencia del sistema financiero, así como su seguridad y solidez.

Tanto la SSF y BCR, ejercen sus funciones en el marco de su naturaleza, instituciones autónomas, lo que se considera relevante y contribuye a evitar el sesgo normativo.

En el marco de la Ley de Creación del INSAFOCOOP y Ley General de Asociaciones Cooperativas, se define el esquema de fiscalización de cooperativas financieras en El Salvador, donde estas últimas, se encuentran sujetas a la supervisión del INSAFOCOOP. De acuerdo con la indicado por el equipo técnico de INSAFOCOOP, la ley le da potestad al INSAFOCOOP, que realice funciones de supervisión en las asociaciones cooperativas, es

decir, supervisan desde la constitución de las cooperativas, funcionamiento hasta su liquidación. Las supervisiones pueden ser de todos los aspectos, desde los aspectos administrativos, aspectos legales, aspectos contables, aspectos económicos, entre otros. Y resalta, que actualmente en dicha Ley, no hay nada que regule normas prudenciales. No hay algo que permita hacer un proceso de reconocimiento en materia financiera u obligatoriedad a una asociación cooperativa de que implemente un modelo de normas prudenciales. El esquema de fiscalización de las cooperativas financieras en El Salvador, se resume en la Ilustración No. 5.

Ilustración N° 5: Esquema de fiscalización de cooperativas de ahorro y crédito en El Salvador



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Creación de INSAFOCOOP y la Ley General de Asociaciones Cooperativas

El equipo técnico del INSAFOCOOP, también indican que no hay una diferenciación, entre el sector cooperativo de las que son de ahorro y crédito, ¿Por qué?, porque cuando la ley se creó, abarcó diferentes rubros en los cuales entran ahorro, crédito, actividades relacionadas a provisionamiento, consumo y comercialización que más que todo por bienes, actividades de producción industrial y artesanal. Inclusive hay cooperativas de vivienda incluidas en este proceso y de transporte, que son los rubros que actualmente existen. Además, indican que el INSAFOCOOP, aunque no emite normas prudenciales, se busca, que por lo menos en las cooperativas se den cumplimientos tan formales como usura, lavado de dinero, cumplimiento

a leyes laborales y leyes tributarias.

2.4 Regulación prudencial de las Cooperativas Financieras

Uno de los elementos principales de la regulación financiera; es la regulación prudencial, que tiene como objeto la estabilidad del sistema financiero y por ende el de evitar crisis sistémicas. Con el propósito de caracterizar esta arista para las cooperativas financieras, se ha hecho la distinción de aquellas que forman parte del sistema de SRF y las que no forman parte de este sistema, esto con base a lo establecido en el artículo 7 de la LSRSF, relacionado a los integrantes del sistema financiero.

A continuación de caracterizas algunos requerimientos prudenciales que deben ser cumplidos por las cooperativas en el desarrollo de su funcionamiento, organización y administración, atendiendo la distinción previamente indica de cooperativas que forman parte del sistema SRF y las que no forman parte de dicho sistema.

2.4.1 Cooperativas Financieras dentro del Sistema de Supervisión y Regulación Financiera

Las cooperativas que forman parte del sistema SRF, son aquellas que por decisión o el volumen de sus operaciones, se han constituido como bancos cooperativos. La Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito, en su artículo 2, literal a), establece que se entenderán como Bancos Cooperativos, los casos siguientes:

- a) Cooperativas de Ahorro y Crédito que además de captar dinero de sus socios lo hagan del público.

Este caso aplica para las CAC que desde el inicio de su constitución decidan captar depósitos de sus socios y también del público, y también en el caso que la Cooperativa

ya se encuentre operando y decidan comenzar a captar depósitos de terceros, para ello debe transformar su naturaleza jurídica. En ambos casos, la naturaleza jurídica será de Banco Cooperativo.

- b) Cooperativas de Ahorro y Crédito cuando la sumas de sus depósitos y aportaciones excedan la cifra seiscientos millones de colones.

Dicha cifra es actualizada cada dos años de conformidad con el artículo 173 de la citada ley, y para el periodo de 1 octubre 2024 al 30 septiembre 2026, referida cifra es de US\$110,634,041.00, según datos publicados por la SSF.

Las entidades que se constituyen como bancos cooperativos, de acuerdo con el artículo 34 de la Ley de Banco Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito, quedan habilitados para ofrecer al público los servicios como: recibir depósitos a la vista retirables por medio de cheques u otros medios; emitir tarjetas de débito; emitir o administrar tarjetas de crédito; previa autorización de la Superintendencia conceder todo tipo de préstamo; captar fondos mediante la emisión de certificados de depósitos, cédulas hipotecarias, bonos o cualquier otra modalidad que permita la captación de recursos de mediano y largo plazo para su colocación en el financiamiento de vivienda, destinada a familias de bajos y medianos ingresos; entre otras.

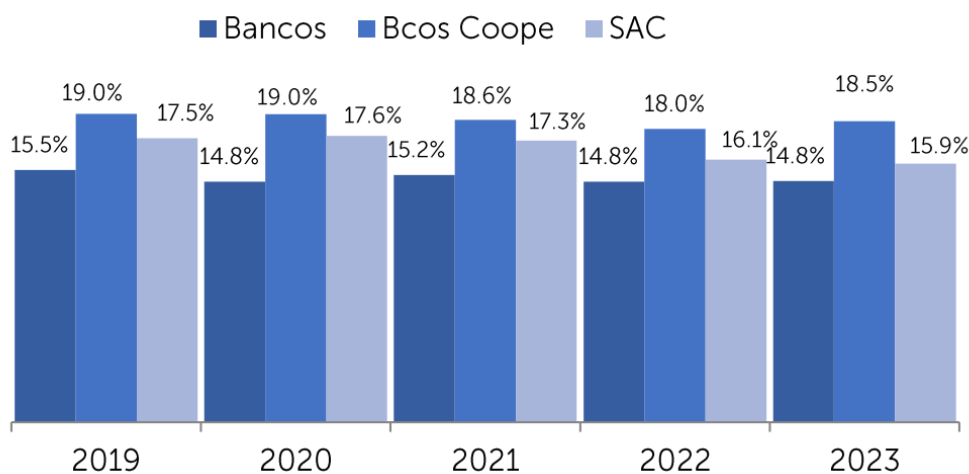
En el marco de las entidades que forma parte del sistema de SRF, se destacan algunos requerimientos prudenciales que deben cumplir en el desarrollo de su funcionamiento y modelo de negocio, los cuales están orientados a promover la solidez y eficiencia del sistema financiero, entre ellos los siguientes:

- **Requerimiento de solvencia**

Con base a lo establecido en el artículo 25 de la Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito y el artículo 7 de las “Normas Técnicas para la Aplicación del Requerimiento de Fondo Patrimonial para Entidades Financieras” (NRP-44), los bancos cooperativos deberán presentar, en todo momento, una relación entre su fondo patrimonial y la suma de sus activos ponderados riesgo, de por lo menos el 12.0%.

En relación la conformación del margen de solvencia, las “Normas Técnicas para la Aplicación del Requerimiento de Fondo Patrimonial para Entidades Financieras” (NRP-44), contempla que las entidades durante los tres primeros años de operación deben presentar un requerimiento de fondo patrimonial respecto de los activos ponderados del 14.5%. Al finalizar ese período la Superintendencia determinará si procede o no reducirlo al 12.0%. Si la resolución de la SSF fuere que la entidad debe continuar con el porcentaje de 14.5%, esto será por un período máximo de tres años.

Gráfica N° 1: Solvencia de Bancos, Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito en porcentaje (A diciembre de cada año, período 2019 al 2023)



Fuente: Informe de Estabilidad Financiera -junio 2024 del Banco Central de Reserva (2024a)

En la gráfica N° 1, se puede observar el cumplimiento de solvencia por parte de los bancos cooperativos, del cual se destaca que incluso mantienen un margen (Ratio de Fondo Patrimonial) mayor al exigible por ley y normativa, reflejando un buen nivel de solvencia del sector de bancos cooperativos.

- **Requerimiento de reserva de liquidez**

Lo relacionado a la reserva de liquidez para los bancos cooperativos se encuentra regulado en los artículos 27, 28, 29 y 30 de la Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito y en las “Normas Técnicas para el Cálculo y uso de la Reserva de Liquidez Sobre Depósitos y Otras Obligaciones” (NRP-28).

Tabla N° 22: *Constitución de Reserva de Liquidez de Bancos, Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito (a diciembre de 2023, en Millones Dólares y Porcentajes)*

Catorcenal	RL Requerida	Saldo Efectivo Promedio	Excedente Promedio	Cumplimiento Catorcenal
Bancos	2,005.9	2,191.1	185.5	109.2%
Banco Cooperativo y Sociedades de Ahorro y Créditos	162.5	171.1	8.6	105.3%
Total	2,168.4	2,362.2	193.8	108.9%

Fuente: Informe de Estabilidad Financiera-diciembre 2023 del Banco Central de Reserva (2024b).

En octubre de 2020, el Comité de Normas del BCR, emitió una nueva normativa de carácter temporal²⁴, denominadas “Normas Técnicas Temporales para el Cálculo de la Reserva de Liquidez sobre Depósitos y otras Obligaciones” (NPBT-03) con el propósito de flexibilizar los requerimientos de reserva de liquidez para que las entidades dispusieran de

²⁴ De acuerdo con la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, el Comité de Normas en circunstancias que hagan prever la ocurrencia de posibles desequilibrios del sistema financiero o por razones de interés social, puede emitir normas técnicas de carácter temporal con vigencia inmediata. La vigencia de dichas normas no podrá exceder de 180 días.

mayores recursos financieros para apoyar el dinamismo y crecimiento con la colocación de créditos a los diferentes sectores económicos. Es de destacar que por su importancia, dichas normas técnicas sean en venido prorrogando, siendo la última actualmente vigente las “Normas Técnicas Temporales para el Cálculo de la Reserva de Liquidez sobre Depósitos y otras Obligaciones” (NPBT-15), la cual dispone un plazo de vigencia del 30 de julio de 2025 al 27 de enero del 2026.

En relación con el cumplimiento del requerimiento de liquidez, en la Tabla N° 22, se detalla la constitución de reserva de liquidez al cierre del 2023, donde se destaca que todas las instituciones cumplían con excedentes el requerimiento regulatorio, alcanzando un cumplimiento promedio global de 108.9% a diciembre de 2023 (BCR, 2024b).

- **Provisiones para préstamos Incobrables**

Uno de los elementos más relevante de la gestión de riesgo de crédito, es la constitución de provisiones por créditos incobrables (reservas de Saneamiento), los bancos cooperativos están obligados al cumplimiento a través de las siguientes normativas:

- ✓ **“Normas para Clasificar los Activos de Riesgo Crediticio y Constituir las Reservas de Saneamiento” (NCB-022)**

Dichas normas tienen por objeto regular la evaluación y clasificación de los activos de riesgo crediticio según la calidad de los deudores y exigir la constitución de reservas mínimas de saneamiento de acuerdo con las pérdidas esperadas de los respectivos activos.

La Tabla N° 23, contempla la estructura de las categorías y criterios para la clasificación de los deudores según tipo de deudores:

Tabla N° 23: Reserva de saneamientos asociadas a las categorías de riesgos de Créditos

Clasificación	Categoría	Personas Naturales		Personas Jurídicas Mora en días calendario de las cuotas de amortización	Porcentaje de Reservas de Saneamiento
		Mora en días calendario de las cuotas de amortización			
		Vivienda	Consumo		
Normales	A1	Hasta 7 días	Hasta 7 días	Créditos Otorgados con mora no mayor a 14 días en los últimos 12 meses.	0%
	A2	Hasta 30 días	Hasta 30 días		
Subnormales	B	Hasta 90 días	Hasta 60 días	Atrasos de hasta 60 días en el pago de sus obligaciones	5%
Deficientes	C1	Hasta 120 días	Hasta 90 días	Atrasos desde 61 días hasta 90 días en el pago de sus obligaciones	15%
	C2	Hasta 180 días	Hasta 120 días	Atrasos de 91 días hasta 120 días en el pago de sus obligaciones.	25%
De difícil recuperación	D1	Hasta 270 día	Hasta 150 días	Atrasos de 121 días que pueden llegar hasta los 150 días en el pago de sus obligaciones.	50%
	D2	Hasta 360 días	Hasta 180 días	Atrasos de 151 días que pueden llegar hasta los 180 días en el pago de sus obligaciones.	75%
Irrecuperables	E	+ 360 días	+180 días	Atrasos de 181 días o más en el pago de sus obligaciones.	100%

Fuente: Elaboración Propia con Base a las "Normas para Clasificar los Activos de Riesgo Crediticio y Constituir las Reservas de Saneamiento" (NCB-022)

✓ **“Normas Técnicas para la Evaluación y Clasificación de los Créditos del Sector Agropecuario y Constituir las Reservas de Saneamiento” (NRP-26)**

Referidas normas tienen por objeto regular la evaluación y clasificación de los créditos agropecuarios según la calidad de los deudores y exigir la constitución de reservas mínimas de saneamiento en función del nivel de riesgo asumido por las entidades.

Tabla N° 24: Clasificación, categoría, días mora y porcentaje de reservas de saneamiento para Créditos Agropecuarios

Clasificación	Categoría	Días en Mora	Porcentaje de Reservas de Saneamiento
Normales	A1	Hasta 14 días	0%
	A2	Hasta 30 días	0%
Subnormales	B	Hasta 60 días	5%
Deficientes	C1	Hasta 90 días	10%
	C2	Hasta 120 días	20%
De difícil Recuperación	D1	Hasta 150 días	40%
	D2	Hasta 180 días	60%
Irrecuperables	E	Más 180 días	100%

Fuente: Elaboración Propia con Base a las “Normas Técnicas para la Evaluación y Clasificación de los Créditos del Sector Agropecuario y Constituir las Reservas de Saneamiento” (NRP-26)

La Tabla N° 24, detalla los criterios para la clasificación de las operaciones de créditos agropecuario, según tipo de deudor.

Aunque ambas normas técnicas, NCB-022 y NRP-26, tiene como objeto brindar orientaciones sobre la correcta clasificación de las operaciones de créditos, y además conservan la misma estructura de clasificación y categorías, la diferencia fundamental está en los criterios de días moras y porcentaje de reserva de saneamientos. Las “Normas Técnicas para la Evaluación y Clasificación de los Créditos del Sector Agropecuario y Constituir las Reservas de Saneamiento” (NRP-26), se considera, buscan que la imposición de reservas de saneamiento para las operaciones destinadas al sector agropecuario sea más flexible, pero conservando márgenes prudenciales.

- **Seguro de Depósitos**

El seguro de depósitos es un mecanismo establecido por distintos países con el

propósito de proteger los derechos de los depositantes/ahorristas garantizando la devolución parcial o total del dinero depositado.

El propósito del seguro de depósitos es proteger a los depositantes de la pérdida de sus ahorros, en los casos de quiebra una institución captadora de depósitos. Tal protección refuerza la confianza en el sistema financiero y evita los retiros masivos de depósitos. En el mecanismo de seguro de depósitos, se valoran dos sistemas: un sistema “explícito”, en el cual la mayor parte del costo de proteger los depósitos corre por cuenta del sector financiero y de sus clientes (con una garantía de respaldo del Gobierno para otorgar credibilidad a la protección), a diferencia de los sistemas en los que existe una expectativa “implícita”, en la cual, se valora la expectativa de que el Gobierno intervendrá para proteger a todos los depositantes o incluso a todos los acreedores de una institución captadora de depósitos (CGAP, 2016).

En El Salvador, la garantía de depósitos es brindada por el Instituto de Garantía de Depósitos (IGD)²⁵, dicha institución de carácter público y autónomo, es la encargada de garantizar los ahorros de los depositantes en las instituciones miembros del IGD; entre estas instituciones se incluyen Bancos, Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito, todas ellas bajo la supervisión de la SSF (IGD, 2024).

En el marco de la Ley de Bancos, el límite del seguro de depósitos se actualiza cada dos años por el Consejo de la SSF, tomando como base el índice de precios al consumidor. De acuerdo el IGD (2024), a partir del 1 de enero de 2024, se ha incrementado referido límite, pasando de US\$10,832.00 a US\$11,951.00 por persona y por Institución Miembro, este monto

²⁵ Institución creada en el marco del Título sexto, capítulo único de la Ley de Bancos.

representa la cantidad que un depositante puede obtener del IGD en concepto de seguro de depósitos, en caso de que la SSF determine que una entidad financiera no puede continuar operando.

En 2008 la Asamblea Legislativa, mediante Decreto Legislativo No. 693, publicado en el Diario Oficial No. 178, Tomo No. 380 del 24 de septiembre de 2008, aprobó diversas modificaciones a la “Ley de Intermediarios Financieros No Bancarios”, que paso a ser denominada “Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito”, y además estableció que, a partir del 1 de enero de 2009, los bancos cooperativos se incorporarían como miembros del IGD.

2.4.2 Cooperativas Financieras que no forman parte del Sistema de Supervisión y Regulación Financiera

Se considera cooperativas de ahorro y créditos que no forman parte del sistema de SRF, ha aquellas que se constituyen en el marco Ley General de Asociaciones Cooperativas, que son fiscalizadas por el INSAFOCOOP, y no están establecidas en la LSRSF, ni se han constituido de conformidad al artículo 2, literal a) ó b) de la Ley de Banco Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Créditos.

Actualmente en materia de requerimientos prudenciales no se identifica instrumentos normativos emitidos por el ente supervisor de las cooperativas de ahorro y crédito. No obstante, en el marco de la Ley General de Asociaciones Cooperativas, dichas entidades deben en su proceso de constitución realizar la conformación de la Junta Vigilancia, la cual ejercerá la supervisión de todas las actividades y actos de los órganos administrativos, así como de los empleados.

A pesar de esto, algunas de estas CAC, por buenas prácticas y autodisciplina, ha adoptado e implementado elementos prudenciales en su gestión financiera interna. Un ejemplo de esto es la “Red de Cooperativas de la Federación de Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito de El Salvador (FEDECACES), que en su memorial de labores 2023, indica que “con el propósito de mantener en todo momento, una Red de Cooperativas FEDECACES con características de: eficiencia, solvencia y liquidez, como pilar fundamental para proteger los ahorros y honrar la confianza de los asociados, así como promover la gestión integral de riesgos, a través de un proceso sistematizado al cumplimiento de los objetivos financieros y estratégicos establecidos para el período 2021-2025, se ha impulsado el proceso de autorregulación” (FEDECACES, 2024, pág. 87).

Con base a esto han ido implementando normativas relacionadas a la gestión de riesgo, operacional, gobierno corporativo y en materia prudencial, en la Tabla N° 25, se puede observar el resultado de esta buena práctica. El valor de sus indicadores financieros para los años 2022 y 2023, mantienen una buena relación en comparación con sus parámetros de cumplimiento en materia prudencial de las cooperativas, lo cual refleja una buena gestión de riesgo y solvencia para la Red de Cooperativas FEDECACES.

La reserva de liquidez en el sistema cooperativo FEDECACES, está compuesto por dos instrumentos: el encaje cooperativo y la caja central, en términos de prácticos, ambos constituyen un fondo de liquidez, el cual puede ser utilizado en momentos que se requieran por parte de las cooperativas asociadas.

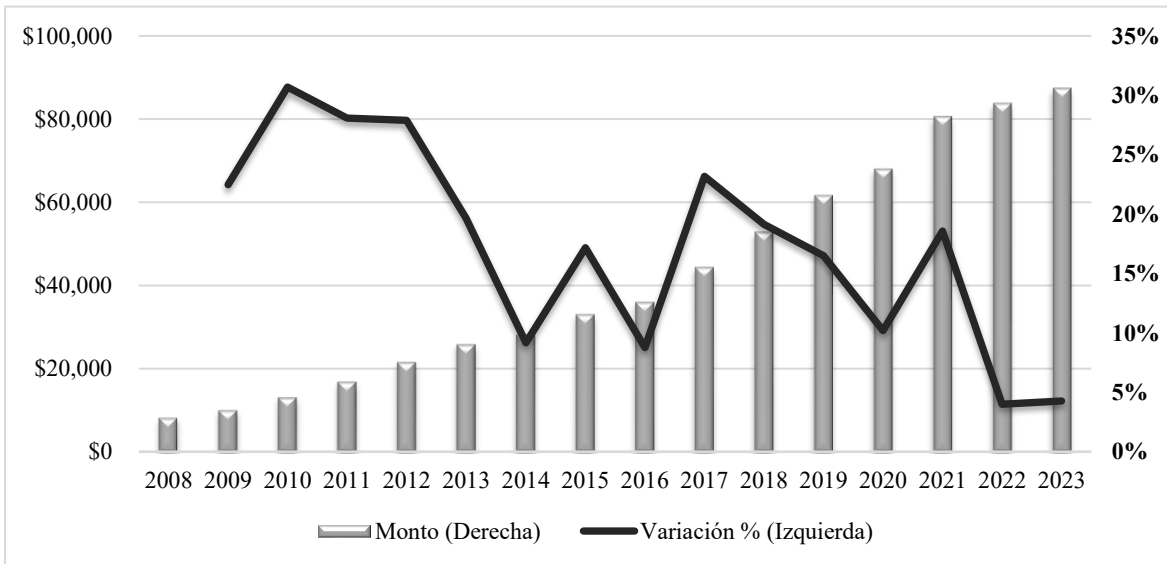
Tabla N° 25: Principales indicadores financieros del sistema cooperativo de FEDECACES (2022 y 2023)

SISTEMA COOPERATIVO FINANCIERO FEDECACES PRINCIPALES INDICADORES FINANCIEROS			
ENUNCIADO	VALOR (2022)	VALOR (2023)	PARÁMETRO
Morosidad	4.41%	4.35%	No mayor al 5%
Cobertura de reservas de saneamiento	173.55%	169.78%	No menor a 100%
Liquidez	20.04%	18.50%	No mayor a 25%
Solvencia	15.60%	16.08%	No menor a 12%
Relación de pasivos	15.35%	16.78%	No menor a 7%
Tasa activa de colocaciones de crédito	13.28%	12.59%	Suficiente para cubrir costos y gastos
Tasa activa disponibilidades	2.53%	2.57%	Suficiente para cubrir costos y gastos
Tasa activa por inversiones	6.94%	5.85%	Suficiente para cubrir costos y gastos
Margen de intermediación	1.86%	1.91%	Suficiente para cubrir costos y gastos
Tasa pasiva por captación de ahorros	4.29%	4.23%	Suficiente para cubrir costos y gastos
Tasa pasiva por deuda	5.11%	5.14%	Suficiente para cubrir costos y gastos
Roe (rendimiento sobre aportaciones)	7.34%	5.47%	Suficiente para cubrir reservas y excedentes
Roa (rendimiento sobre activos)	0.68%	0.59%	Igual o mayor a 1

Fuente: Memoria de labores de FEDECACES de los años 2023 y 2024.

En relación al encaje cooperativo, en la memoria de labores de FEDECACES (2024), se indica, que son 20 las cooperativas que han trasladado US\$87,389,392, equivalentes al 9.61% de la cartera de ahorros, lo que expresa disciplina financiera en favor de su membresía, ya que esta reserva permite respaldar oportunamente los retiros de ahorros de sus asociados. Esta disciplina, permite que las cooperativas participantes, gocen de los beneficios de la economía de escala de la Red de Cooperativas FEDECACES.

Gráfica N° 2: Evolución del Encaje Cooperativo del Sistema de Cooperativo de FEDECACES (Periodo del 2008 al 2023-miles de dólares)



Fuente: Memoria de labores de 2023 de FEDECACES (2024)

En ese sentido, la gráfica No. 2, refleja la evolución del indicador de encaje cooperativo de las Red de Cooperativas FEDECACES, del cual se destaca un incremento significativo en saldos durante el período 2008 al 2023, pasando de US\$8,264 mil a US\$87,389 mil, respectivamente. Nos obstante, su crecimiento porcentual refleja una tendencia a la baja.

Por otro lado, en materia de instrumento de seguro de depósitos, de acuerdo con DGRV (2020), en El Salvador a iniciativa de FEDECACES, se constituyó COOP PROTEGE, cuyo propósito es fortalecer el Sistema Cooperativo Financiero de FEDECACES y salvaguardar la solvencia de las cooperativas afiliadas, así como proteger los ahorros de los asociados a las cooperativas miembros. En ese sentido, según FEDECACES (2024), entre las principales actividades ejecutadas en el año 2023, fue realizar la consultoría para determinar el monto máximo de cobertura por ahorrante, para establecer las condiciones para activar la cobertura

de ahorros para los asociados de las cooperativas asociadas.

En un marco comparativo, de los requerimientos prudenciales a los que deben dar cumplimiento las entidades que forman parte del sistema de SRF versus las entidades que no forman parte de dicho sistema, se tienen las valoraciones siguientes:

- En el marco normativo vigente aún no se cuenta con instrumentos normativos en materia de requerimiento prudenciales que las cooperativas de ahorro y créditos deben cumplir, en función de garantizar su solidez, liquidez y garantía de depósitos. No obstante, ante la falta de dichos instrumentos normativos, las cooperativas mediante su autodisciplina, son proactivas y gestionan sus riesgos, además han diseñado indicadores de solidez y liquidez, como es el caso del encaje cooperativo de la Red de Cooperativas de FEDECACES, que les permite estar al tanto de su exposición a los riesgos en material prudencial.
- Las cooperativas de ahorro y crédito que forman parte del sistema de SRF (es decir, bancos cooperativos), que dan cumplimiento a las normas técnicas, cuentan con disposiciones claras que les orientan en la forma de estimación de los requerimientos prudenciales, que a nivel de supervisión permite la comparabilidad, la consolidación a nivel sistema, y de ser necesario, la pronta gestión para ajustar dichos requerimientos. El factor de comparabilidad y consolidación son aspectos que se tornan un poco difícil en aquellas cooperativas que están fuera del sistema de SRF.
- En materia de seguro de depósitos, como instrumento de protección a los depositantes, las cooperativas que se han constituido en el marco de la Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Créditos, disponen de un respaldo legal que da seguridad a sus depositantes (asociados y no asociados).

2.5 Regulación no prudencial de las Cooperativas Financieras

En materia no prudencial, se caracterizan los aspectos siguientes:

- **Protección al consumidor**

Las cooperativas financieras en materia de regulación de protección del consumidor están obligadas a cumplir las disposiciones establecidas en la Ley de Protección del Consumidor, especialmente lo establecido en el artículo 12, sobre el cálculo de la tasa interés en sus operaciones activas, y los artículos 19 y 20 relacionados a la provisión de servicios financieros.

En el caso de los bancos cooperativos también deben cumplir con los regulado en las “Normas Técnicas para la Transparencia y Divulgación de la Información de los Servicios Financieros Bancarios” (NCM-02) y las “Normas Técnicas para la Transparencia y Divulgación de la Información en el Sistema de Tarjetas de Crédito” (NCM-04), ambas normativas contemplan disposiciones que procuran la transparencia de información y la protección de consumidores con los productos financieros que regulan.

- **Topes de tasas de interés**

En materia de topes tasa de interés las CAC debe cumplir con lo establecido en la Ley Contra la Usura y las Normas Técnicas para la aplicación de la Ley Contra la Usura, esta última aprobadas por el Consejo Directivo del BCR. Con base a lo establecido en el artículo 6 de referida ley, el BCR es la institución facultada para el establecimiento de las tasas de interés máximas, la cual deben ser según tipo de crédito y monto y las entidades derivado de las tasas establecidas por el BCR, no deben exceder límites de tasa máximos de conformidad al artículo 7 de mencionada Ley.

- **Sistemas de buró crediticio**

Ley de Regulación de los Servicios de Información sobre el Historial de Créditos de las Personas, en su artículo 2, establece que es aplicable los agentes económicos, personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que realicen cualquier actividad económica, financiera, bancaria, comercial, industrial o de servicios, que manejen o tengan acceso a datos sobre el historial de crédito de los consumidores o clientes, por sí mismo, por medio de intermediarios o por un servicio arrendado. En ese sentido, las cooperativas, son sujetos que deben dar cumplimiento a dicha ley, independientemente de su tamaño, volumen y complejidad de operaciones.

En relación los bancos cooperativos, como entidades que forman parte del sistema de SRF, deben cumplir con de las “Normas Técnicas sobre el Procedimiento para la Recolección de Información del Sistema Central de Riesgos” (NRP-41), mediante la cual se consolida la información crediticia a nivel sistémico. Por otro lado, aunque las cooperativas de ahorro y créditos, esta obligadas a la ley en materia de historial crediticio, actualmente no se dispone de instrumentos normativos que orienten a dichas entidades en el tratamiento y remisión de tal información. En gran parte debido que la mayoría de los clientes que atiende las cooperativas son personas sin historial crediticio y se basan más en el nivel de aportación que los miembros realizan en dichas cooperativas, sin embargo, hay cooperativas financieras que buscan crear historiales crediticios a sus clientes y han establecido alianzas con buros de crédito, como es el caso de la Red de Cooperativas de FEDECACES y su alianza con INFORED y EQUIFAX (FEDECACES, 2023).

- **Detección de crímenes financieros**

En materia de detección de crímenes financieros las cooperativas deben cumplir las disposiciones establecidas por la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos, en ese sentido el INSAFOCOOP ha emitido la “Normativa Técnica para la Gestión de Riesgo de Lavado de Dinero y de Activos y Financiamiento al Terrorismo para las Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito”, estableciendo lineamientos generales que orientan a las cooperativas en la implementación de políticas, procedimientos y metodología para la gestión de riesgo del lavado de dinero y de activos, financiamiento del terrorismo y proliferación de armas de destrucción masiva.

En caso de los bancos cooperativos y las cooperativas financieras que funciona como agentes remesadores deben cumplir con lo establecido en las “Normas Técnicas para la Gestión de los Riesgos de Lavado de Dinero y de Activos, Financiación del Terrorismo y la Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva” (NRP-36), y la adopción de políticas y procedimientos relacionados a la gestión de dichos riesgos, deber ser acorde con el perfil de riesgo de la entidad, la naturaleza, tamaño, tipos de productos, servicios, clientes y canales de distribución.

Es importante mencionar que, a pesar de contar con marcos regulatorios relacionados al lavado de dinero y activos, el INSAFOCOO, en entrevista realizada a personal técnico de dicho instituto, manifiestan que cuenta con pocas herramientas de fiscalización, que le permita intervenir o sancionar a las cooperativas cuando detecten algún problema relacionado a este tipo o en materia prudencial. En gran parte por que la ley de creación de dicho instituto lo dota más de herramientas fomentadoras de la actividad cooperativas que fiscalizadoras.

En un marco diferencial, de los requerimientos no prudenciales a los que deben dar cumplimiento las entidades que forman parte del sistema de SRF versus las entidades que no forman parte de dicho sistema, se tienen las valoraciones siguientes:

- En materia de requerimiento no prudenciales, como protección al consumidor, sistemas de historial crediticio y aplicación de tasa de interés, el marco legal vigente aplicable tanto a entidades que forman parte del sistema de SRF como las que no, como es caso de las cooperativas de ahorro y crédito. La diferencia está en el hecho, que para las entidades que no forman parte del sistema de SRF, aun no se cuenta con instrumentos normativos que les orienten de manera homogénea y estandarizada en la gestión de los referidos requerimientos no prudenciales, por lo que se considera que cada entidad da cumplimiento a tales leyes en el marco de su autodisciplina.
- En materia de gestión del riesgo de lavado de dinero y activos, las cooperativas que no forman parte del sistema de SRF, disponen de la normativa emitida por el INSAFOCOOP, las cuales les permite contar con disposiciones que las orientas en la gestión de dicho riesgo de acuerdo con su naturaleza y volumen de operaciones.

2.6 Proyectos de Leyes de aplicación a las Cooperativas de Ahorro y Crédito aprobados en El Salvador.

En la sesión plenaria No.30 de la Asamblea Legislativa celebrada los días 20 y 21 de noviembre de 2024, fueron aprobados los siguientes proyectos de Leyes aplicables a las cooperativas de ahorro y crédito: “Ley de Bancos Cooperativos” y la “Ley de Disolución, Liquidación y Traslado de Funciones del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo

(INSAFOCOOP)”. Hasta el momento de la realización de la presente investigación estos proyectos de Leyes aprobados no han recibido el veto o la sanción del Presidente de la República.

Con respecto al proyecto de Ley de Bancos Cooperativas, se ha realizado una comparación entre este proyecto de Ley aprobado y la actual Ley vigente (Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito), el cual se observa en la Tabla N° 26.

Tabla N° 26: Comparación entre la Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito (Vigente) y el Proyecto de Ley de Bancos Cooperativos

Criterio de Comparación	Ley de Bancos Cooperativos y SAC	Proyecto de Ley de Bancos Cooperativos
Sujetos Regulados	<p>Los Bancos Cooperativos, que comprenden:</p> <ul style="list-style-type: none"> Las Cooperativas de Ahorro y Crédito que además de captar dinero de sus socios lo hagan del público. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito cuando la suma de sus depósitos y aportaciones excedan de US\$ 110,634,041.00 Las Sociedades de Ahorro y Crédito Las federaciones de Bancos Cooperativos calificadas por la superintendencia para realizar con sus afiliados las operaciones de intermediación. 	<ul style="list-style-type: none"> Las Asociaciones Cooperativas o Sociedades Cooperativas de ahorro y crédito que además de captar dinero de sus asociados o socios lo hagan del público por estar autorizadas para tal efecto por la Superintendencia del Sistema Financiero. Las Asociaciones Cooperativas o Sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito cuando la suma de sus depósitos y aportaciones excedan de US\$25 Millones. Aquellas Asociaciones o Sociedades Cooperativas que tienen un objeto financiero pero que no están incluidas en los dos literales anteriores
Capital Social Mínimo	El monto del capital social pagado de una cooperativa regulada por esta Ley no podrá ser inferior a cinco millones de colones (US\$ 571,750.52)	El monto del capital social pagado de un Banco Cooperativo no podrá ser inferior a US\$5 millones y deberá depositarse en el Banco Central.
Tipo de Operaciones	Captar fondos mediante la emisión de bonos, u otros títulos valores Negociables, previa autorización de la superintendencia.	Captar fondos mediante la emisión de certificados de depósitos negociables en una Bolsa de Valores.
Emisión de Valores Negociables		Los Bancos Cooperativos podrán emitir toda clase de obligaciones negociales, tales como bonos, cédulas hipotecarias, bastando únicamente el acuerdo de la

		Junta Directiva o consejo de administración, para emitir bonos convertibles en acciones será necesario acuerdo de la Asamblea o Junta General.
Condiciones Establecidas para los Depósitos	Federaciones deberán elaborar normas que regulen todo lo concerniente a las características, modalidades y condiciones en que podrán constituirse los depósitos en cuentas de ahorro y los depósitos a plazo en las cooperativas.	Cada Banco Cooperativo deberá elaborar normas que regulen todo lo concerniente a los depósitos.
Sistema de Pagos		Las operaciones activas y pasivas que realicen los bancos Cooperativos a través de sus cuentas en el banco Central podrán realizarse mediante intercambio electrónico de datos
Administrar Fideicomisos		Bancos Cooperativos podrán practicar operaciones de fideicomiso, previa autorización de la Superintendencia del Sistema Financiero, recibiendo bienes para administrarlos, emplearlos o disponer de ellos en favor del fideicomisario actuando de acuerdo con las instrucciones dadas por el fideicomitente en el instrumento de constitución del fideicomiso.
Requisitos para Directores	Los Bancos cooperativos estarán administradas por tres o más directores, quienes deberán ser socios de reconocida honorabilidad, debiendo contar con amplios conocimientos y experiencia en materia financiera y administrativa. El presidente y su respectivo suplente deberán acreditar además como mínimo dos años de experiencia en cargos de dirección o administración superior en instituciones del sistema financiero, en otras relacionadas con las cooperativas de ahorro y crédito o con programas de crédito.	Para ser electo a un cargo de dirección de un Banco Cooperativo, deberá cumplir los siguientes requisitos: <ul style="list-style-type: none"> a) Ser mayor de treinta años; b) Ser de honradez notoria; c) <i>Poseer título universitario acreditado en el país;</i> d) Poseer experiencia en materia financiera; e) No encontrarse con reservas de saneamiento superiores al cincuenta por ciento; f) Los demás requisitos determinados en esta Ley, el pacto social o estatutos del Banco Cooperativo.
Adaptación gradual	Las cooperativas de ahorro y crédito cuando superen el umbral de aportaciones y depósitos, deberán informar a la Superintendencia que han superado la cifra mencionada, dentro de los diez días hábiles	Las cooperativas de ahorro y crédito cuando superen el umbral de aportaciones y depósitos, deberán notificar a la Superintendencia que han superado la cifra mencionada, dentro de los diez días hábiles siguientes de

siguientes de ocurrida dicha circunstancia y deberán presentar dentro de los treinta días posteriores, un Plan de Regularización para adecuar su capital social al referido en el artículo 16 de esta Ley y a los demás requisitos establecidos en la misma, el que deberá cumplirse en el plazo máximo de tres años.	ocurrida dicha circunstancia; la Superintendencia definirá un Plan de Adaptación para que la entidad adecúe su capital social mínimo y los demás requisitos establecidos en la Ley, debiendo cumplirse en el plazo máximo de dieciocho meses, contados a partir de la remisión del plan.
---	--

Fuente: *Elaboración propia con base a la Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito, proyecto de Ley de Bancos Cooperativos y el Informe de Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina (2024)*

De los aspectos destacables del proyecto de Ley de Bancos de Cooperativos, está el hecho de que se busca ampliar el parámetro regulatorio vigente establecido en la Ley de Banco Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Créditos, incluyendo como figura de Bancos Cooperativos, a las asociaciones o sociedades cooperativas de ahorro y crédito cuya suma de sus depósitos y aportaciones excedan US\$25 millones. De la misma manera, está el hecho, de que las asociaciones o sociedades cooperativas, que no excedan referido parámetro, están sujetas al cumplimiento de la regulación en materia transparencia, gobierno corporativo, gestión de riesgos y otras que sean consideradas necesarias para su funcionamiento, que para tal fin sean emitidas por las autoridades de regulación y supervisión. Además, se observa un incremento en el requerimiento del capital social de constitución de Bancos cooperativos, de 5 millones de colones (US\$575,365.50 aproximante) a US\$5 millones.

Por su parte, con relación al proyecto de Ley de Disolución, Liquidación y Traslado de Funciones del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (INSAFOCOOP), se destaca, el hecho de la transferencia de sus facultades a diversas entidades del Estado, en relación con las cooperativas de ahorro y crédito, las facultades de regulación y supervisión estarían siendo transferidas al BCR y SSF, respectivamente.

Igualmente, dicho proyecto de Ley establece el proceso de liquidación y disolución

del INSAFOCOOP, la cual se realizará bajo la supervisión de una Comisión Liquidadora con atribuciones específicas y un plazo máximo de 6 meses para completar el proceso. La Comisión estará integrada por el presidente del INSAFOCOOP, un representante del BCR y un representante de cada entidad supervisora, que asumirá las funciones transferidas del el INSAFOCOOP. De igual forma, se establece que las asociaciones cooperativas, federaciones y confederaciones de cooperativas tiene la obligación de presentarse actualizar su registro y cumplir los requisitos legales en un plazo de 30 días hábiles tras la liquidación del INSAFOCOOP.

En el marco de las disposiciones consideradas en los proyectos de Leyes mencionados, se valora como positivo que las cooperativas de ahorro y crédito se incorporen al sistema de SRF que se rige por la LSRSF, en el cual están claramente definidas facultades de regulación y supervisión, así como el requerimiento de cumplir con normas en materia prudencial y no prudencial, no obstante, los nuevos requerimientos establecidos para las cooperativas financieras, en particular para las que no superen el nuevo parámetro regulatorio, se debe considerar su idiosincrasia o naturaleza, el cumplimiento de los principios del cooperativismo y su función social.

El actual proyecto de Ley de Bancos Cooperativos converge aún más a las exigencias regulatorias requeridas similarmente a los bancos comerciales en la Ley de Bancos. Actualmente las cooperativas financieras obligadas por Ley a convertirse en bancos cooperativos deben superar un umbral de más de US\$110 millones en depósitos y aportaciones²⁶, el proyecto de Ley de Banco Cooperativos disminuye este umbral a US\$25

²⁶ Este es el monto actualizado del valor establecido en artículo 2 de la Ley de Banco Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito.

millones, lo cual obligaría a cooperativas financieras que superen este nuevo umbral a convertirse en bancos cooperativa, de acuerdo Asamblea Legislativa (2024), el número de cooperativas financieras que tendrán que convertirse en bancos cooperativos ante el nuevo umbral será de 27 cooperativas. La transición de estas entidades a las nuevas exigencias regulatorias puede tornarse demasiado bruscas y que no sean capaces de cumplir dichas exigencias regulatorias, en especial aquellas que haya superado el umbral por muy poco.

Por otro lado, las transferencia de funciones del INSAFOCOOP entre las diversa entidades del Estado, permite conservar y continuar con la seguridad y certeza jurídica que órganos competentes serán los responsables de la organización, funcionamiento y desarrollo del sector cooperativo, sobre el cual podemos destacar que para las cooperativas financieras, serán el BCR y SSF, como regulador y supervisor respectivamente, los cuales disponen del facultades y atribuciones amplias amparadas en la LSRSF y leyes especial de los mercados financieros.

2.7 Fortalezas y Debilidades de la actual Regulación y Supervisión del Sector de Cooperativas de Ahorro y Crédito en El Salvador.

2.7.1. Fortalezas

- El marco de regulación vigente aplicable a las cooperativas de ahorro y crédito presenta las herramientas adecuadas para el fomento del cooperativismo, tomando en cuenta que dicho fomento es un mandato constitucional (artículo 114) y sus demás leyes complementarias presentan más un enfoque de fomento que de fiscalización. El marco de regulación vigente aplicable a las cooperativas de ahorro y crédito se ampara en el marco legal general de fomento el cooperativismo, el cual presenta las

herramientas adecuadas para el desarrollo y fomento del cooperativismo, en función del mandato constitucional (artículo 114) y sus leyes complementarias (Ley General de Asociaciones Cooperativas y Ley de Creación del INSAFOCOOP),

- A la fecha el país cuenta con el INSAFOCOOP, como instituto especializado o enfocado en el apoyo, fomento, organización y funcionamientos de las cooperativas, que promueve el movimiento cooperativista, con sus principios y función social. La existencia de este tipo de instituciones de fomento está presente Brasil, Argentina, Costa Rica, Colombia, Chile, México, Perú, Paraguay, entre otros. La presencia de este tipo de instituciones se valora positivo, dado que se convierte en un organismo especializado de apoyo al sector cooperativo, del cual en fin las cooperativas de ahorro y crédito forman parte.

No obstante, ante el hecho de la aprobación de parte de la Asamblea de proyecto de la Ley de Disolución, Liquidación y Traslado de Funciones del INSAFOCOOP, tal institución especializada de fomento está latente de desaparecer.

- El marco normativo específico aplicable para las cooperativas financieras, está constituido por normas emitidas por el INSAFOCOOP, que se enfocan en los aspectos de contabilidad, administrativos, legales y económicos, así mismo, tal institución vela que todo el sector cooperativo de cumplimientos formales como usura, lavado de dinero y activos, cumplimiento a leyes laborales, tributarias entre otras.
- A pesar de no contar con un marco regulatorio específico desarrollado para las cooperativas financieras, se observa que algunas cooperativas implementan Modelos de Autorregulación y Autocontrol (como la Red FEDECACES) eficientes que propician la estabilidad financiera y la protección del ahorro de sus asociados.

- En materia no prudencial, no se identificó normativas específicas de aplicación, no obstante, si están obligadas a cumplir con leyes como la Ley de Protección al Consumidor y la Ley Contra la Usura lo cual refleja una fortaleza en materia de regulación no prudencial, a excepción del tema de buró de crédito.

2.7.2. Debilidades

- A las cooperativas de ahorro y crédito se les requiere una débil regulación prudencial, a excepción de aquellas ya convertidas en Bancos Cooperativos que ingresan al sistema de SRF, en función de la Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Créditos.

El nuevo marco legal, regido por las Ley de Banco Cooperativos y Ley de Disolución, Liquidación y Traslado de Funciones del INSAFOCOOP, se limitan a establecer requerimientos no prudenciales como gestión de riesgo, gobierno corporativo y transparencia de información, para cooperativas por debajo del umbral, aunque son requerimientos claves, aún existe la carencia en materia de regulación prudencial para estas cooperativas.

- Falta de un mecanismo de seguro de depósito, es una de las limitantes más importantes, ya que, ante una quiebra de estas cooperativas financieras, sus asociados perderían la totalidad de sus ahorros, de ahí que la protección de dichos ahorros es una prioridad.
- Ausencia de un marco normativo específico para las cooperativas de ahorro y crédito hace vulnerable a este sector de cooperativas a fraudes o quiebras por una mala gestión de riesgo, además, limita la realización de estudios técnicos en materia de estabilidad

y solidez financiera del sector, entre otros.

Los proyectos de Ley de Banco Cooperativos y Ley de Disolución, Liquidación y Traslado de Funciones del INSAFOCOOP, podrían considerarse que son una aproximación de un marco específico de regulación para las cooperativas financieras, no obstante, se limitan a establecer requerimientos no prudenciales como gestión de riesgo, gobierno corporativo y transparencia de información, y no brindan claridad jurídica o normativa en materia prudencial.

- En el sector de cooperativas financieras prevalecen los Modelos de Autorregulación y Autocontrol, sometido a una autodisciplina orientada a conservar la estabilidad y solidez individual de la cooperativa, diseñados para cumplir con los principios de cooperativismo y su función social, no obstante, esto dificulta una supervisión efectiva, dado el diseño de autorregulación muy particular que cada cooperativa de ahorro y crédito puede tener, también afecta el monitoreo y seguimiento consolidado del sector en indicadores de liquidez, riesgos, solvencia financiera, entre otros. Siendo necesario la formación o desarrollo de un marco común de regulación aplicable a las cooperativas financieras.
- Limitadas facultades por parte de ente regulador y supervisor (INSAFOCOOP), esto debido a su Ley de Creación, lo dota más de facultades de fomento que de fiscalización. Con el proyecto Ley de Disolución, Liquidación y Traslado de Funciones INSAFOCOOP, estaría dotando al BCR y SSF para el caso de las cooperativas de ahorro y créditos de todas las facultades de regulación y supervisión de este sector.
- En el marco de la información disponible y accesible de las cooperativas y

federaciones de ahorro y crédito, se estima que solamente el 6% de las Cooperativas de Ahorro y Crédito han adoptado medidas prudenciales por autorregulación y autodisciplina, para el resto de las cooperativas financieras, no se identificó la adopción de medidas prudenciales.

CAPÍTULO III: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.1. Conclusiones

El presente estudio “Regulación y Supervisión del Sector Microfinanciero en El Salvador, Caso: Cooperativas de Ahorro y Crédito” se concentró en caracterizar la situación actual de regulación y supervisión aplicables a las cooperativas de ahorro y crédito en el país.

A continuación, se exponen las principales conclusiones y hallazgos encontrados:

- El actual marco de regulación de las cooperativas de ahorro y crédito presenta las herramientas adecuadas para el fomento del cooperativismo. No obstante, se ha identificado una clara limitante en la regulación y supervisión en materia prudencial, lo cual ponen riesgo los depósitos de sus asociados y el propio desarrollo de las cooperativas financieras, ante una mala gestión de riesgo.
- Otra limitante importante identificada en la investigación, ha sido la falta de un mecanismo de seguro de depósito en las cooperativas de ahorro y crédito, es importante la protección y confianza generada para un asociado que tiene su depósito en una cooperativa pequeña o grande, garantizar la protección del pequeño ahorrador sin acceso a la banca tradicional y quien tiene comprometida en muchos casos la totalidad de sus ahorros en la cooperativa, de ahí que el contar con un sistema de garantía de depósitos para las cooperativas de ahorro y crédito es primordial.
- Los proyectos de Ley de Bancos Cooperativos y la Ley de Disolución y Liquidación del INSAFOCOOP aprobados por la Asamblea Legislativa en noviembre 2024, expresa la necesidad de regular y supervisar de mejor manera al sector de cooperativas de ahorro y crédito en el país. Pero esto únicamente resuelve parcialmente la

problemática de supervisión y regulación de dicho sector, tomando en cuenta que el nuevo proyecto de Ley de Banco Cooperativos converge más a exigencias regulatorias similares a la de la banca comercial, la disminución del umbral obligaría a cooperativas financieras a convertirse en bancos cooperativos y aquellas que no superen dicho umbral a cumplir requerimientos en materia de gestión de riesgo, gobiernos corporativo y transparencia de información, para algunas cooperativas será difícil cumplir con los nuevos requerimientos regulatorios y la transición podría tornarse brusca y afectar su supervivencia dentro del sector, por lo cual la creación de un marco específico más allá de los Bancos Cooperativos es también una medida de mejora y complementaria a estos proyectos.

- En función de revisión de experiencia internacional, se destaca que existen diversos esquemas de regulación y supervisión de cooperativas financieras, y definir cuál es más idóneo para adoptar en El Salvador es complicado, no obstante, cada uno se caracteriza de elementos que podrían ser evaluados a nivel individual para su posible adopción en el país, como una estructura basada en segmentos (como Brasil y Ecuador), requerimiento prudenciales y no prudenciales diferenciados (como se observó para Costa Rica y Brasil), delegación de las funciones de supervisión en organismo especializado (Chile y Ecuador) o auxiliares (Brasil y Perú), y en relación a la prima anual pagada para ser cubiertas por un seguro de depósitos, sería conveniente prima diferenciada según el segmento al que pertenece a la cooperativa financiera (Ecuador).
- Pese a que a la fecha existen limitantes normativas respecto a regulación y supervisión en materia prudencial, se debe destacar el esfuerzo de FEDECACES y sus

cooperativas asociadas, quienes por autodisciplina impulsan acciones orientadas a mantener indicadores de liquidez, solvencia y encaje de acuerdo a los requerimientos de ley, además, de un monitoreo constante del riesgo implícito y subyacente en todas las cooperativas.

3.2. Recomendaciones

En el marco de la investigación realizada, marcada por el hecho reciente de aprobación de los proyectos de Leyes aplicables a las cooperativas de ahorro y crédito (Ley de Bancos Cooperativos y Ley de disolución, liquidación y traspaso de funciones del INSAFOCOOP), pero también la caracterización de las exigencia o requerimientos prudenciales y no prudenciales en algunos países de Latinoamérica para dichas entidades, las recomendaciones se establecen en dos grandes líneas:

Primera línea: Sujeción de cooperativas de ahorro y crédito al nuevo marco legal

- **Se recomienda a las cooperativas financieras prepararse ante la posible sanción del proyecto de Ley de Bancos Cooperativos**

El proyecto de Ley de Bancos Cooperativos aprobado que establece el nuevo umbral de US\$25 millones, en el cual las cooperativas de ahorro y crédito con depósitos y aportaciones mayores a ese monto estarán obligadas a convertirse en banco cooperativos y cumplir con las exigencias regulatorias que eso conlleva.

De ahí la importancia que dichas cooperativas que están consciente que superarán dicho umbral, se preparen internamente, ya que tendrán que cumplir requerimientos prudenciales a los que la mayoría no están acostumbrados, como requerimiento de fondo

patrimonial, reservas de saneamiento, reserva de liquidez, entre otros.

- **Adopción de la nueva regulación de manera paulatina y gradual**

Es importante que el nuevo marco regulatorio se ha aplicado de manera paulatina y gradual, con el objeto de que la implementación no sea brusca y ponga en riesgo la estabilidad de las cooperativas más pequeñas.

El proyecto de Ley de Bancos Cooperativos contempla un período de adopción gradual de 18 meses e inicia cuando la Superintendencia del Sistema Financiero le entrega el Plan de Adaptación Gradual a la cooperativa de ahorro y crédito.

Es importante que, durante la elaboración del plan de adaptación por parte de la SSF, evalúe y conozca de la mejor manera a las cooperativas de ahorro y crédito, para que dicho plan contenga las directrices acordes al nivel de desarrollo de cada cooperativa.

También, para las cooperativas de ahorro y crédito, que no superen el umbral establecido por el proyecto de ley de Bancos Cooperativos y que deben cumplir con aspectos de gobierno corporativo, gestión integral de riesgo y transparencia de la información, se debe considerar un plazo y adaptación prudencial acorde al desarrollo de cada una de ellas.

- **Dialogo y cooperación entre ente regulador/supervisor financiero y las cooperativas de ahorro y crédito.**

La comunicación efectiva entre ente regulador/supervisor y las cooperativas de ahorro y crédito, no solo propicia la buena adopción de la nueva regulación, si no que ayuda a los entes reguladores a conocer de mejor manera las características específicas de las cooperativas que las diferencias del negocio Bancario.

La cooperación entre el ente regulador/supervisor y las cooperativas financieras será primordial para llevar a cabo una implementación ordenada y eficaz del nuevo marco regulatorio.

Es necesario crear una sinergia entre el supervisor y los supervisados, con el objeto de que las nuevas directrices que dicte la nueva regulación sean implementadas de la mejor manera por los supervisados, es importante el acompañamiento y el apoyo institucional del ente regulador y supervisor, la apertura de este para la mejora.

Segunda línea: Mejoras de regulación y supervisión a los nuevos marcos legales de las cooperativas de ahorro y crédito.

En el marco de la comparabilidad de la recién aprobada Ley de Banco Cooperativos versus la Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito, determinado el hecho que las exigencias a las cooperativas que superen el umbral de US\$25 millones, deben dar cumplimiento a una normativa robusta y densa en materia prudencial y no prudencial, a la luz de las prácticas internacionales, se definen las siguientes mejoras al nuevo marco legal:

- **Creación de un marco regulatorio específico para las cooperativas financieras complementario al proyecto de Ley de Bancos Cooperativos o la Ley General de Asociaciones Cooperativas.**

Es importante mejorar la regulación y supervisión, tomado en cuenta que por su naturaleza les hace diferentes a las demás cooperativas, ya que su carácter de intermediario financiero provoca una mayor exposición ante una mala gestión de riesgo, lo cual compromete su estabilidad financiera y el ahorro de sus socios. De ahí que crear un marco regulatorio específico que procure la estabilidad financiera y desarrollo de las cooperativas de ahorro y

crédito es importante, dicha regulación debe tomar en cuentas lo aspectos siguientes:

- **Idiosincrasia de las CAC:** es importante tomar en cuenta que las cooperativas financieras presentan características diferentes a los de un Banco Comercial, por ende, su regulación debe considerar su idiosincrasia, como sus principios, la importancia de sus asociados, el tamaño, sector al que ofrecen sus servicios, entre otras.
- **Tamaño y manejo de nivel de activos:** La regulación debe exigir requisitos, procedimientos y procesos diferenciados entre las cooperativas de ahorro y crédito, tomando cuenta el nivel de activos y tamaño, las más grandes que cumplan mayores requerimientos como es el caso de los Bancos Cooperativos y las de menor tamaño menores requerimientos que siempre procure la estabilidad financiera y el desarrollo de estas. En este criterio destacan Costa Rica, Brasil y Chile, como países referentes.
- **Adopción de buenas prácticas internacionales (guías o estándares):** El marco legal debe permitir que las cooperativas financieras, en lo pertinente operen basadas en autorregulación o sanas prácticas, considerando los principios y estándares internacionales en materia.
- **Segmentación de las cooperativas de ahorro y créditos**

Definición de umbrales, base sobre la cual deben dar cumplimiento diferenciado a los requerimientos técnicos como liquidez, solvencia, gestión de riesgo, transparencia de la información, entre otros. A nivel de Latinoamérica, la definición de los umbrales se realiza en función de criterios como volumen de activos, depósitos o el patrimonio, de igual forma se observa que la segmentación del mercado, oscila en un margen de 3 a 5 segmentos o niveles. En El Salvador, segmentación del mercado podría realizarse sobre el criterio de depósitos o

aportaciones (tal como se hace en nueva Ley de Banco Cooperativos), y la definición del realizarse sobre la base de un estudio técnico.

- **Creación de un Mecanismo de Seguro de Depósito para las CAC por debajo del umbral**

Actualmente los ahorros de los socios de las cooperativas de ahorro y créditos que no son categorizados como Banco Cooperativos no cuentan con un seguro de depósitos, lo cual pone en riesgo los ahorros de sus asociados ante una posible quiebra de la entidad. Es importante la creación de un Mecanismo de Seguro de Depósitos para garantizar la protección del pequeño ahorrador sin acceso a la banca tradicional y quien tiene comprometida en muchos casos la totalidad de sus ahorros (financieros) en una sola institución, de ahí que el contar con un sistema de garantía de depósitos para las cooperativas financiera es primordial.

La experiencia internacional destaca el hecho que la creación de mecanismo de seguro de depósitos para las cooperativas financieras puede provenir disposición legal o iniciativa privada. En un escenario ideal, todas las cooperativas de ahorro y crédito deberían operar con un mecanismo de seguro depósitos (como en Honduras, Perú, Brasil, entre otras economías). Por lo anterior, se proponen las opciones siguientes: Incorporar a las cooperativas de ahorro y crédito al Seguro de Depósito ya existente en el sistema financiero de país manejado por el Instituto de Garantía de Depósitos, con las particularidades de una prima acorde al tamaño y nivel de depósitos de los asociados, como se observa en Ecuador y Panamá. Crear un mecanismo de seguro de depósitos específico para las CAC, que se administrado por la entidad supervisora o un ente creado especial para esto, como se observa en Colombia y Guatemala.

- **Delegación de la supervisión de las Cooperativas de ahorro y crédito**

En el nuevo marco legal aplicables a las cooperativas, la supervisión es ejercida en su total por la Superintendencia del Sistema Financiero, por lo que se podría considerar la alternatividad de una supervisión con colaboración técnica o auxiliar. Para ello, se debe establecer con claridad las responsabilidad, funciones y alcance de este esquema.

BIBLIOGRAFÍA

- ACI, A. C. (2020). *ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL COOPERATIVO. INFORME NACIONAL DE BRASIL*. Sao Paulo. Obtenido de <https://coops4dev.coop/sites/default/files/2020-05/Informe%20de%20Marcos%20Legales%20-%20Brasil.pdf>
- ACI. (1996). *Declaración sobre la Identidad Cooperativa*. Revista de Idelcoop – Año 1996 – Volumen 23 - N° 97 .
- AFI. (2021). *El Proceso de Incorporación del Sector Informal*. Kuala Lumpur: © 2021 (Marzo), Alianza para la Inclusión Financiera.
- Alianza Cooperativa Internacional (ACI, 2019): *ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL COOPERATIVO Dentro del Convenio ICA-EU, INFORME NACIONAL DE EL SALVADOR, ACI-UE #coops4dev*.
- Álvarez el at. (2004). *TESIS: EL IMPACTO DE LA REGULACIÓN SOBRE LA INDUSTRIA DE LAS MICROFINANZAS EN EL SALVADOR: CASO ACCOVI DE R. L.* San Salvador, El Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Obtenido de <https://www.uca.edu.sv/economia/wp-content/uploads/El-impacto-de-la-regulaci%C3%B3n-sobre-la-industria-de-las-microfinanzas-en-El-Salvador.pdf>
- ARTIS A. (2006) *Solidarity finance: a system of financing relations*, University of Grenoble.
- Asamblea Constituyente. (1983). *CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR, Decreto Legislativo No.38 del 15 de diciembre de 1983, publicada en el Diario Oficial No. 234, Tomo No. 281, de fecha 16 de diciembre de 1983*. San Salvador. Obtenido de https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_de_la_republica_del_salvador_1983.pdf
- Asamblea Legislativa (2024). *Comisión busca que se regulen cooperativas financieras bajo-rigurosas nuevas normativas*. © 2024 Todos los derechos reservados Asamblea Legislativa de El Salvador. <https://www.asamblea.gob.sv/node/13258>
- Asamblea Legislativa . (18 de Marzo de 2022). *Diputados reciben propuestas para que el BCR regule a las sociedades de ahorro y crédito*. Obtenido de <https://www.asamblea.gob.sv/node/12045>
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1982). *Ley de Asociaciones Cooperativas-Decreto No. 4179/82*. San José, Costa Rica. Obtenido de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=32655
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1994). *Ley de Regulación de Intermediación Financiera de Organizaciones Cooperativas-Decreto No. 7391/94*. San José, Costa Rica. Obtenido de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=11935&nValor3=93291&strTipM=TC
- Asamblea Legislativa. (11 de Marzo de 2022). *Comisión Financiera estudia regulación de cooperativas y asociaciones para evitar prácticas abusivas*. Obtenido de <https://www.asamblea.gob.sv/node/12022>
- Asamblea Legislativa. (1969). *Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo. Decreto Legislativo No. 560 de fecha 25 de noviembre de 1969*. San Salvador. Obtenido de https://www.uif.gob.sv/wp-content/uploads/leyes/LEY_DE_CREACION_DEL_INSTITUTO_SALVADOREO_DE_FOMENTO_COOPERATIVO.pdf
- Asamblea Legislativa. (1986). *Ley General de Asociaciones Cooperativas. Decreto Legislativo No. 339 de fecha 06 de mayo de 1986, publicado en el Diario Oficial No.86, Tomo No. 291 de fecha 14 de mayo de ese mismo año*. San Salvador. Obtenido de <https://www.ssf.gob.sv/descargas/Leyes/Leyes%20Financieras/Ley%20General%20de%20Asociaciones%20Cooperativas.pdf>

- Asamblea Legislativa. (1998). *Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos. Decreto Legislativo No. 498, de fecha 2 de diciembre de 1998, publicado en el Diario Oficial No. 240, Tomo No. 341, del 23 del mismo mes y año.* San Salvador. Obtenido de <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/0FD BBB7F-DA43-43AB-B4EE-2084475C67CE.pdf>
- Asamblea Legislativa. (1999). *Ley de Bancos. Decreto Legislativo No. 697 del 2 de septiembre de 1999, publicada en el Diario Oficial No. 181, Tomo No. 344, del 30 de septiembre de 1999.* San Salvador. Obtenido de <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/D7AB3447-D894-4207-81AD-19F84491C562.pdf>
- Asamblea Legislativa. (2000). *Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito. Decreto Legislativo No. 849, de 16 de febrero de 2000, publicada en el Diario Oficial No. 65, Tomo No. 346, del 31 de marzo de 2000.* San Salvador. Obtenido de <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/A291E217-3F51-4060-BD58-5E8E704FEFBB.pdf>
- Asamblea Legislativa. (2005). *Ley de Protección al Consumidor. Decreto Legislativo No. 776 de fecha 18 de agosto de 2005, publicado en el Diario Oficial No. 166, Tomo No. 368 de fecha 8 de septiembre de ese mismo año.* San Salvador. Obtenido de <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/A9FF9667-4147-46A6-A70E-2A1F3B581A51.pdf>
- Asamblea Legislativa. (2011). *Ley de Regulación de los Servicios de Información Sobre el Historial de Crédito de las Personas. Decreto Legislativo No. 695 del 29 de abril de 2011, publicada en el Diario Oficial No. 141, Tomo No. 392, del 27 de julio de 2011.* San Salvador. Obtenido de <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/21BD4F03-E1A1-4400-99CB-B62FD5D09DA5.pdf>
- Asamblea Legislativa. (2011). *Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero. Decreto Legislativo No. 592 del 14 de enero de 2011, publicado en el Diario Oficial No. 23, Tomo No. 390, de fecha 2 de febrero de 2011.* San Salvador. Obtenido de <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/42ABF7BF-DD28-4D58-A239-FE095B338A8D.pdf>
- Asamblea Legislativa. (2012). *Ley Contra la Usura. Decreto Legislativo No. 221 del 16 de diciembre de 2012, publicado en el Diario Oficial No. 16, Tomo No. 398, de fecha 24 de enero de 2013.* San Salvador. Obtenido de <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/1F0EF49E-E707-4A29-BD70-E871D9E34BF2.pdf>
- Asamblea Legislativa. (2015). *Ley para Facilitar la Inclusión Financiera. Decreto Legislativo No. 72 de fecha 13 de agosto de 2015, publicado en el Diario Oficial No. 160, Tomo No. 408 del 03 de septiembre de 2015.* San Salvador. Obtenido de <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/F9EC813D-3211-4F82-9CC6-D33AB4E87A69.pdf>
- Asamblea Legislativa. (2020). *Ley Especial para Facilitar el Acceso al Crédito. Decreto Legislativo No. 614 de fecha 1 d de abril 2020, publicado en el Diario Oficial No. 95, Tomo No. 427 del 12 de mayo de 2020.* San Salvador. Obtenido de <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/F2BFED63-52E9-4390-8F47-C2D1A7818E24.pdf>
- Asamblea Nacional de Ecuador. (2011). *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria.* Quito, Ecuador. Obtenido de <https://www.vicepresidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/09/Ley-Orga%CC%81nica-de-Economi%CC%81a-Popular-y-Solidaria.pdf>

- Asamblea Nacional de Nicaragua. (2004). *Ley de Cooperativas de Nicaragua*. Nicaragua. Obtenido de <https://www.economiafamiliar.gob.ni/backend/vistas/doc/documentos/documento3760503.pdf>
- ASBA. (2023). *ASBA Educación Financiera ¿Qué es el Seguro de Depósito?* Recuperado el 23 de junio de 2023, de <https://www.asba-supervision.org/PEF/el-cliente-bancario/el-seguro-de-los-depositos.shtml>
- Barth et al. (2006). *“Rethinking Bank Regulation”*, Cambridge University Press.
- Basilea I, BCBS, BIS (1988). *International Convergence of Capital Measurements and Capital Standards*, Julio.
- Basilea II, BCBS, BIS (2004). *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards. A Revised Framework*, junio.
- Basilea III, BCBS, BIS (2010). *Marco regulador global para reforzar los bancos y sistemas bancarios*, Revisión a diciembre 2017.
- BCB, B. C. (1998). *RESOLUCION DE DIRECTORIO N° 048/98. ASESORIA DE POLITICA ECONOMICA – FONDO OBLIGATORIO DE LIQUIDEZ PARA LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO ABIERTAS CUYO TRAMITE DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO SE HALLA EN PROCESO DE APROBACION POR LA SBEF*. La Paz, Bolivia. Obtenido de https://www.bcb.gob.bo/webdocs/01_resoluciones/048.98.pdf
- BCP, B. C. (2008). *Reporte de Inflación. Mayo 2008*. Lima, Perú. Obtenido de <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2008/mayo/ri-mayo-2008-recuadro-6.pdf>
- BCR El Salvador. (17 de 08 de 2021). *La importancia de la banca central en el Sistema Financiero y la gestión de riesgos*. Recuperado el 2025 de 01 de 12, de <https://www.youtube.com/watch?v=qlbc4anppNE&t=377s>
- BCR. (2013). *Principios y estándares para una nueva arquitectura financiera global: La regulación internacional del sistema financiero*. San Salvador.
- BCR. (2018). *Normas Técnicas para la Transparencia y Divulgación de la Información de los Servicios Financieros Bancarios (NCM-02)*. Aprobada en Sesión No. 15/2028, del 20 de diciembre de 2018. San Salvador. Obtenido de <https://www.bcr.gob.sv/regulaciones/upload/NCM-02.pdf?v=1744665295>
- BCR. (2019). *Normas Técnicas de Gobierno Corporativo (NRP-17)*. Aprobada en Sesión No. 06/2029, de 27 de marzo de 2019. San Salvador. Obtenido de <https://www.bcr.gob.sv/regulaciones/upload/NRP-17.pdf?v=1744664799>
- BCR. (2020). *Normas Técnicas Temporales para el Cálculo de la Reserva de Liquidez sobre Depósitos y otras Obligaciones (NPBT-03)*. Aprobada por el Comité de Normas en Sesión No. 15/2020, del 21 de septiembre de 2020. San Salvador.
- BCR. (2020a). *Normas Técnicas para la Gestión Integral de Riesgos de las Entidades Financieras (NRP-20)*. Aprobada en Sesión No. 03/2020, del 26 de febrero de 2020. San Salvador. Obtenido de <https://www.bcr.gob.sv/regulaciones/upload/NRP-20.pdf?v=1744665806>
- BCR. (2021). *“Normas Técnicas para el Cálculo y uso de la Reserva de Liquidez Sobre Depósitos y Otras Obligaciones” (NRP-28)*. Aprobada por Comité de Normas en Sesión No. 07/2021, del 16 de junio de 2021. San Salvador. Obtenido de <https://www.bcr.gob.sv/regulaciones/upload/NRP-28.pdf?v=1744608402>
- BCR. (2021a). *“Normas Técnicas para la Evaluación y Clasificación de los Créditos del Sector Agropecuario y Constituir las Reservas de Saneamiento” (NRP-26)*. Aprobada por Comité de Normas en Sesión 03/2021, del 25 de febrero de 2021. San Salvador.

- BCR. (2021a). *Normas Técnicas para el Cálculo y Uso de la Reserva de Liquidez sobre Depósitos y Otras Obligaciones (NRP-28)*. Aprobada por en Sesión No. 07/2021, del 16 de junio de 2021. San Salvador. Obtenido de <https://www.bcr.gob.sv/regulaciones/upload/NRP-28.pdf?v=1744665600>
- BCR. (2021b). *Normas Técnicas para el Cálculo y Uso de la Reserva de Liquidez sobre Depósitos y Otras Obligaciones (NRP-28)*. Aprobada por el Comité de Normas en Sesión No. 5/2022. San Salvador. Obtenido de <https://www.bcr.gob.sv/regulaciones/upload/NRP-28.pdf?v=1745122078>
- BCR. (2022a). *Normas Técnicas para Autorizar Cooperativas de Ahorro y Crédito para la Captación de Ahorros del Público y para la Adaptación Gradual de Cooperativas que Superen el Límite de Depósitos y Aportaciones (NRP-24)*. San Salvador. Obtenido de <https://www.bcr.gob.sv/regulaciones/upload/NRP-34.pdf?v=1744665085>
- BCR. (2022b). *Normas Técnicas para Autorizar Cooperativas de Ahorro y Crédito para la Captación de Ahorros del Público y para la Adaptación Gradual de Cooperativas que Superen el Límite de Depósitos y Aportaciones (NRP-34)*. Aprobada en Sesión 5/2022 del 10/junio/2022. El Salvador. Obtenido de <https://www.bcr.gob.sv/regulaciones/upload/NRP-34.pdf?v=1745121908>
- BCR. (2022b). *Normas Técnicas para la Transparencia y Divulgación de la Información en el Sistema de Tarjetas de Crédito (NCM-04)*. Aprobada en Sesión No. 03/2022, del 11 de abril de 2022. San Salvador. Obtenido de <https://www.bcr.gob.sv/regulaciones/upload/NCM-04.pdf?v=1744665184>
- BCR. (2023a). *Normas Técnicas sobre el Procedimiento para la Recolección de Información del Sistema Central de Riesgos (NRP-41)*. Aprobada en Sesión No. 09/2023, del 26 de septiembre de 2023. San Salvador.
- BCR. (2023b). *Normas Técnicas para la Aplicación del Requerimiento de Fondo Patrimonial para Entidades Financieras (NRP-44)*. Aprobada en Sesión No. 10/2023, del 28 de noviembre de 2023. San Salvador. Obtenido de <https://www.bcr.gob.sv/regulaciones/upload/NRP-44.pdf?v=1744666060>
- BCR. (2024a). *Informe de Estabilidad Financiera-junio 2024*. San Salvador.
- BCR. (2024b). *Informe de Estabilidad Financiera-Diciembre 2023*. San Salvador. Obtenido de <https://www.bcr.gob.sv/documental/Inicio/vista/0147a381907014022075057463ee3e1e.pdf>
- BCR. (2024c). *Normas Técnicas sobre Límites en la Concesión de Créditos de Bancos Cooperativos (NRP-64)*. Aprobada en Sesión No. 04/2024, del 5 de mayo de 2024. San Salvador. Obtenido de <https://www.bcr.gob.sv/regulaciones/upload/NRP-64.pdf?v=1744665921>
- BCR. (2025). *“Normas Técnicas Temporales para el Cálculo de la Reserva de Liquidez sobre Depósitos y otras Obligaciones” (NPBT-14)*. Aprobadas por el Comité de Normas en Sesión No. 01/2025, del 24 de enero de 2025. San Salvador. Obtenido de <https://www.bcr.gob.sv/regulaciones/upload/NPBT-14.pdf?v=1744608364>
- BELLONCLE G. (1968). *Agricultural credit in French-speaking countries south of the Sahara*, Rome, FAO.
- BIS, (2012), *Principios básicos para una supervisión bancaria eficaz*. Suiza, BIS.
- Cámara de Diputados de México. (2009). *Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo*. México. Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRASCAP.pdf>
- Cámara de Representantes de Uruguay. (1971). *Ley N° 13988*. Uruguay. Obtenido de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13988-1971/6>
- Cámara de Representantes de Uruguay. (2008). *ey N° 18.407, Regula la constitución, organización y funcionamiento de las cooperativas y el sector cooperativo en general*. Obtenido de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18407-2008>

- Campos et al. (2017). *TESIS: Propuesta de un modelo de gestión de riesgo crediticio para el mejoramiento de la administración de los microcréditos en la Cooperativa ACOACAC de R. L.* San Salvador: Universidad de El Salvador. Obtenido de <https://repositorio.ues.edu.sv/server/api/core/bitstreams/66c53cba-9d8b-46a3-9868-86547f1be075/content>
- CEPAL. (1991). *Regulación y Supervisión de la Banca e Instituciones Financieras*. Santiago de Chile: Financiamiento del Desarrollo No. 8. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/5b7ecf38-1d14-4677-820b-074985b7bc02/content#:~:text=La%20Regulaci%C3%B3n%20Prudencial%20persigue%20control,los%20bancos%20e%20instituciones%20financieras.>
- CGAP. (2012). *Guía para la regulación y la supervisión de las microfinanzas*. Washington, DC 20433: © 2012, CGAP/Banco Mundial. Obtenido de https://www.cgap.org/sites/default/files/Consensus-Guidelines-Guide-to-Regulation-and-Supervision-of-Microfinance_Oct-2012-Spanish.pdf
- CGAP. (2016). *Seguro de depósitos e inclusión financiera digital*. Washington, DC: © CGAP, 2016.
- CMF, C. p. (2008). *Encaje de las Cooperativas de Ahorro y Crédito-CIRCULAR N° 126/08*. Chile. Obtenido de https://www.cmfchile.cl/portal/principal/613/articulos-51922_doc_pdf.pdf
- CMN, C. M. (2017). *Resolución 4.553/17-Establece la segmentación del conjunto de instituciones financieras y demás instituciones autorizadas a operar por el Banco Central de Brasil para efectos de aplicación proporcional de la regulación prudencial*. Brasil. Obtenido de <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=RESOLU%C3%87%C3%83O&numero=4553>
- CMN, C. M. (2022). *Resolución CMN n° 5.051/22-Dispone sobre la organización y funcionamiento de las cooperativas de crédito*. Brasil. Obtenido de <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMN&numero=5051>
- CMN, C. M. (2024). *Resolución CMN No. 5.131/24-Modifica la Resolución CMN No. 5.051/22, que dispone sobre la organización y funcionamiento de las cooperativas de crédito*. Brasil. Obtenido de <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMN&numero=5131>
- CNIEF, C. N. (2021). *Política Nacional de la Inclusión financiera para El Salvador (PNIF-SLV)*. San Salvador. Obtenido de <https://cdn.inclusionfinanciera.gob.sv/wp-content/uploads/2021/01/El-Salvador-PNIF-Version-VFinal-Nov-2020.pdf>
- Congreso de Colombia. (1988). *Ley 79 de 1988 "Por la cual se actualiza la Legislación Cooperativa"*. Bogotá, D.E. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9211>
- Congreso de Colombia. (1988a). *Ley 454 de 1998 "Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se establece el Departamento Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías Cooperativa"*. Santa Fe de Bogotá, D.C. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3433>
- Congreso de la República de Perú. (2011). *Ley No. 26702-Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros*. Perú. Obtenido de [https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/LEY_GENERAL_SISTEMA_FINANCIERO/2023/Ley%20N%C2%B0%2026702%20\(16032023\).pdf](https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/LEY_GENERAL_SISTEMA_FINANCIERO/2023/Ley%20N%C2%B0%2026702%20(16032023).pdf)
- Congreso Nacional de Brasil. (1971). *Ley General de Cooperativas No. 5.764 (1971)*. Brasil. Obtenido de https://natlex.ilo.org/dyn/natlex2/r/natlex/fe/details?p3_isn=32502

- Congreso Nacional de Brasil. (2009). *Ley Complementaria No. 130/2009 que establece el Sistema Nacional de Crédito Cooperativo*. Brasil. Obtenido de <https://proplad.ufu.br/legislacoes/lei-complementar-no-130-de-17-de-abril-de-2009>
- Congreso Nacional de Brasil. (2022). *Ley Complementaria 196/22 de cooperativas de ahorro en Brasil*. San Paulo, Brasil. Obtenido de <https://www.senado.leg.br/> - Busca por "Lei Complementar 196/2022"
- Congreso Nacional de Chile. (1997). *Ley General de Bancos de Chile*. Santiago. Obtenido de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=83135&idParte=8703368&idVersion=>
- Congreso Nacional de Chile. (2003). *Ley General de Cooperativas de Chile-DFL 5/2003*. Santiago, Chile. Obtenido de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=221322>
- Congreso Nacional de Honduras. (1987). *Ley de Cooperativas de Honduras*. Tegucigalpa, Municipio del Distrito Central, Honduras. Obtenido de <https://www.colac.coop/content/20240426105649-1.pdf>
- Congreso Nacional de Honduras. (2013). *Reforma a la Ley de Cooperativa de Honduras. Decreto No. 174-2013*. Tegucigalpa, Municipio del Distrito Central. Obtenido de <https://fehcaarel.coop.hn/wp-content/uploads/2019/02/D-174-2013-LEY-DE-COOPERATIVAS-y-REGLAMENTO-ACUERDO-041-2014.pdf>
- Corda, M. V. (19 de abril de 2024). *A 51 años de la muerte de Hans Kelsen. Se trata del jurista que ha sido considerado como el más influyente del Siglo XX*. Recuperado el 8 de sbril de 2025, de A 51 años de la muerte de Hans Kelsen. Se trata del jurista que ha sido considerado como el más influyente del Siglo XX.: <https://palabrasdelderecho.com.ar/articulo/4981/A-51-anos-de-la-muerte-de-Hans-Kelsen#:~:text=Escribi%C3%B3%20importantes%20obras%2C%20entre%20ellas,Vida%20Obra%E2%80%9D>.
- Cruz et al. (2005). *PROPUESTA DE CREACIÓN DE UNA NUEVA LÍNEA DE CRÉDITOS EN ESPECIE PARA LA COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO “UNIDOS POR EL DESARROLLO” (ACUDE DE R.L.)*. San Salvador, El Salvador,: Universidad de El Salvador. Obtenido de <https://repositorio.ues.edu.sv/server/api/core/bitstreams/d969e0a8-4320-486c-a125-19479e083d25/content>
- David Bernal (2025). *Habilitan capa de devolución por un máximo de \$30,000 para ahorrantes de COSAVI*. © 2025, Dutriz Hermanos, S.A. de C.V. <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Habilitan-capa-de-devolucion-por-un-maximo-de-30000-para-ahorrantes-de-COSAVI-20250106-0096.html>
- Delfiner, M., Pailhé, C., & Perón, S. (2008). *Microfinanzas: un análisis de experiencias y alternativas de regulación*. Lima: SBS Perú.
- DGRV. (2020). *Protección de Depósitos para Bancos y Cooperativas de Ahorro y Créditos en América Latina*. San José, Costa Rica : © 2020 DGRV.
- DGRV. (2023). *Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina*. San José: © 2023 DGRV.
- DGRV. (2024). *Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina*. San José/Costa Rica. Obtenido de https://www.dgrv.coop/es/publication/dgrv-regulacionsupervision_cacsal_noviembre_2024/
- DGRVa. (2020). *Protección de Depósitos para Bancos y Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina: Una Muestra de 17 Países*. San José/Costa Rica,. Obtenido de <https://www.dgrv.coop/es/publication/proteccion-de-depositos-para-bancos-y-cacs-en-america-latina-y-el-caribe/>

- Legerwood, J. (2000). *Microfinance handbook: an institutional and financial perspective*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- MIX MARKET (2012): “*Glossary of Terms*”, <http://www.themix.org/aboutmicrofinance/glossary-terms>
- Mix Market (2019), *Portal FinDev un programa del CGAP*, <https://www.findevgateway.org/es/datos/mix-market>
- Nucamendi, A., & Rosales, R. (2012). *El ABC de la regulación bancaria de Basilea*. México DF: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.
- Parada, R. N. (2019). *ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL COOPERATIVO. INFORME NACIONAL DE EL SALVADOR*. San Salvador.
- Presidente de la República. (1986). *Reglamento de La Ley General de Asociaciones Cooperativas. Decreto Ejecutivo No. 62 de fecha 20 de agosto de 1986, publicado en el Diario Oficial No.7, Tomo No. 294*. San Salvador. Obtenido de <https://www.studocu.com/latam/document/universidad-de-el-salvador/derecho-mercantil-i/reglamento-ley-general-asociaciones-cooperativas/74045892>
- Puente, G. S. (2009). *La Regulación en los Mercados Financieros: Perspectivas*. Lima: Derecho & Sociedad.
- Revista Probidad (2000). *Caso INSEPRO/FINSEPRO*. © 1999-2000 Revista Probidad. <http://probidad-sv.org/recursos/cronicas/20000507.html>
- RFD. (2020). *Brechas regulatorias de las microfinanzas y normativa eficaz para la inclusión financiera en Ecuador*. Quito: Red de Instituciones Financieras de Desarrollo.
- Sampieri et al. (2014). *Metodología de la Investigación*. México D.F. : 6° Edición.
- Sandoval, N. O. (02 de 09 de 2021). *¿Qué es la pirámide de Kelsen y por qué es importante?* Obtenido de <https://www.las2orillas.co/que-es-la-piramide-de-kelsen-y-por-que-es-importante/>
- SIB. (2011). *Sector de Microfinanzas. Análisi de sectores económicos*. Ciudad de Guatemala. Obtenido de https://www.sib.gob.gt/c/document_library/get_file?folderId=471455&name=DLFE-10346.pdf
- Soza, M. G. (2018). La pirámide de Kelsen o jerarquía normativa en la nueva CPE y el nuevo derecho autonómico. *REVISTA JURÍDICA DERECHO, Volumen 7. Nro. 9 Julio – Diciembre, 2018*, Pág. 126-148.
- SSF. (2005). *"Normas para Clasificar los Activos de Riesgo Crediticio y Constituir las Reservas de Saneamiento" (NCB-022). Aprobada por Consejo Directivo de la SSF en Sesión No. 45/2005, del 26 de octubre de 2005*. San Salvador. Obtenido de <https://www.bcr.gob.sv/regulaciones/upload/NCB-022.pdf?v=1744608048>
- SUGEF. (2023). *Regulación Proporcional para Cooperativas de Ahorro y Crédito Supervisadas.- Acuerdo SUGEF 25-23,* Honduras. Obtenido de [https://www.sugef.fi.cr/normativa/normativa_vigente/SUGEF%2025-23%20\(v_6%2018%20de%20marzo%20de%202024\).pdf](https://www.sugef.fi.cr/normativa/normativa_vigente/SUGEF%2025-23%20(v_6%2018%20de%20marzo%20de%202024).pdf)
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2021). *Norma De Control Para La Protección De Los Derechos De Los Socios, Clientes Y Usuarios Financieros Desde La Inclusión Financiera Con Perspectiva De Género*. Ecuador, Quito. https://www.seps.gob.ec/wp-content/uploads/Norma_de_Genero_-codificada.pdf
- Superintendencia de Economía Solidaria (2020). *Circular básica contable Financiera 2020*. Bogotá, Colombia. https://www.supersolidaria.gov.co/sites/default/files/data/titulo_iv-comparativo_circular_basica_contable_y_financiera_0.pdf
- Torre et al, B. T. (2012). *Guia sobre microcréditos*. Universidad de Cantabria.

- Trujillo-Tejada, V., Muriel-Patino, V., & Rodríguez-Lopez, F. (2015). *How is microfinance being regulated in Latin America?* Salamanca : Enterprise Development and Microfinance.
- UCA (1999). *La banca de nuevo en cuestión: el caso CREDISA*, Revista Proceso. ISSN 0259-9864. <https://www.uca.edu.sv/publica/proceso/proc841.html>
- Velásquez, J. Á. (2007). *El marco regulatorio de las microfinanzas en los países andinos de Iberoamérica*. Velásquez.
- Villacorta y Moreno. (2009). *FACTORES LIMITANTES AL DESARROLLO DEL COOPERATIVISMO DE AHORRO Y CRÉDITO EN EL SALVADOR. CASO FEDECACES PERIODO 2001-2007*. San Salvador: Tesis.
- WOCCU (2011). *Principios directrices para la supervisión prudencial efectiva de las instituciones cooperativas financieras*. ©2011 Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito. https://www.woccu.org/documents/ICURN_Guiding_Principles_Spa
- WOCCU (Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito) (2023). *Informe Estadístico 2023*, © 2024 World Council of Credit Unions, Inc. Washington, DC 2. https://www.woccu.org/documents/2023_Informe_Estadistico

ANEXOS

Anexo No.1

Normativas Técnicas aplicables a Bancos Cooperativos, SAC y Federaciones

Tipo de Regulación	Nombre de la Normativa	Código	Objeto
No prudencial	Normas Técnicas para Constituir y Operar Sociedades de Ahorro y Crédito y para Convertir Entidades en Marcha en Sociedades de Ahorro y Crédito	NRP-47	Establecer los requisitos y trámites legales y administrativos requeridos para constituir y operar sociedades de ahorro y crédito; así como para uniformar la presentación de la información
No prudencial	Manual de Contabilidad para Instituciones Captadoras de Depósitos y Sociedades Controladora	NCF-01	Proporcionar un instrumento técnico para el reconocimiento, valuación, presentación y revelación uniforme de los eventos económicos, fundamentado en los marcos financieros y regulatorios establecido por el Banco Central de Reserva de El Salvador a través de su Comité de Normas, así como las mejores prácticas internacionales para las operaciones bancarias
No prudencial	Normas Técnicas para el Acceso y Utilización del Sistema de Consulta de Deudores	NRP-38	Establecer los lineamientos para el acceso y utilización del Sistema de Consulta de Deudores que la Superintendencia del Sistema Financiero ha puesto a disposición de las entidades del sistema financiero.
No prudencial	Normas Técnicas para el Procedimiento de Recolección de Información para el Registro de Accionistas	NRP-37	Establecer la forma y medios para proporcionar la información necesaria, así como fijar los requisitos que debe contener la base de datos del Registro Público de Accionistas e informe de los traspasos de acciones que los Integrantes del Sistema Financiero y Emisores de Valores de Oferta Pública, están obligados a remitir a la Superintendencia del Sistema Financiero.
No prudencial	Normas Técnicas para Realizar Operaciones y Prestar Servicios por Medio de Corresponsales Financieros Físicos, Digitales y Móviles, y de Administradores de Corresponsales Financieros	NASF-11	Establecer las disposiciones sobre los procedimientos y requisitos que deberán cumplir los sujetos listados en el artículo 2 de las presentes Normas, para realizar operaciones y prestar servicios ya sea por medio de corresponsales financieros físicos, digitales y/o móviles o por medio de administradores de corresponsales financieros, que actúan por cuenta y bajo la responsabilidad de los sujetos, así como las características, condiciones y prohibiciones aplicables a los referidos corresponsales financieros.
No prudencial	Normas Técnicas para la Remisión de Información de Programas o Iniciativas de Educación Financiera	NASF-10	Establecer las condiciones y requisitos que los sujetos obligados deberán observar para la remisión de la información sobre sus programas o iniciativas de educación financiera implementados en el país.

No prudencial	Normas Técnicas para el Registro de Peritos Valuadores y sus Obligaciones Profesionales	NRP-27	Regular y establecer el procedimiento de inscripción y registro de las personas naturales o jurídicas interesadas en ser calificadas e inscritas en el Registro de Peritos Valuadores de la Superintendencia del Sistema Financiero, así como las obligaciones profesionales que deben cumplir en la ejecución de la prestación de sus servicios en la actividad de valuación de bienes muebles e inmuebles.
No Prudencial	Normas para la Recolección de Información para el Sistema Contable Estadístico de los Bancos Cooperativos	NPNB4-04	Establecer los procesos de envío y validación de datos, así como la información que será la base del Sistema Contable Estadístico de los Bancos Cooperativos, para lo cual se crea la guía que los sujetos que se mencionan en el siguiente artículo 2 deberán atender para enviar los archivos con la información requerida por la Superintendencia del Sistema Financiero, a fin de que la misma sea uniforme, oportuna y de calidad.
No Prudencial	Normas Técnicas para Constituir y Operar Cooperativas de Ahorro y Crédito para Captar Ahorros del Público	MRP-46	Establecer los requisitos y trámites legales y administrativos para constituir y operar nuevas cooperativas sujetas a la Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito; así mismo uniformar la presentación de la información.
No prudencial	Normas Técnicas para Calificar Federaciones de Cooperativas de Ahorro y Crédito	NRP-60	Establecer los requisitos y trámites legales y administrativos para calificar federaciones de cooperativas de ahorro y crédito sujetas a la Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito; así como para uniformar la presentación de la información.
No prudencial	Normas Técnicas para Informar los Depósitos Garantizados	NRSF-01	Establecer la forma en que los sujetos obligados deben remitir al Instituto de Garantía de Depósitos y a la Superintendencia del Sistema Financiero, los depósitos objeto de garantía.
No prudencial	Normas Técnicas sobre Apertura, Funcionamiento y Cierre de Agencias de Entidades Financieras	NRP-84	Establecer el procedimiento que tienen que cumplir los sujetos para la apertura, funcionamiento y cierre de agencias en el país
No prudencial	Normas Técnicas sobre la Seguridad Física de los Cajeros Automáticos	NRP-61	Establecer especificaciones mínimas sobre la seguridad física de los cajeros automáticos con el propósito de prevenir riesgos en el patrimonio de las entidades obligadas al cumplimiento de las presentes Normas y de los usuarios que los acceden.
No prudencial	Normas para la Prestación del Servicio de Banca Corresponsal	NPB4-51	Establecer lineamientos mínimos para que las entidades financieras que actúen como corresponsales locales de bancos extranjeros gestionen el riesgo de lavado de dinero y de activos, así como de financiamiento al terrorismo, en las operaciones que se originan en este tipo de servicio.

No prudencial	Normas Técnicas para Determinar Entidades Financieras Extranjeras de Primera Línea	NRP-80	Establecer los criterios que deben considerarse para tipificar a una entidad financiera extranjera como de Primera Línea o con grado de inversión o entidad de primer orden, así como los procedimientos que deben cumplir los sujetos obligados para inscribirlas en el Listado de Bancos e Instituciones Financieras Extranjeras tipificadas como de Primera Línea que lleva la Superintendencia del Sistema Financiero.
No prudencial	Normas Técnicas para Facilitar la Participación de las Entidades Financieras en el Ecosistema Bitcoin	NRP-29	Regular los sujetos que ofrezcan servicios basados en bitcoin a sus clientes, ya sean personas naturales o jurídicas, y pudiendo estos servicios ser ofertados directamente o a través de un Proveedor de Servicios de Bitcoin.
No prudencial	Normas Técnicas para el Registro, Obligaciones y Funcionamiento de Entidades que Realizan Operaciones de Envío o Recepción de Dinero a Través de Subagentes o Administradores de Subagentes	NRP-19	Regular el registro, obligaciones y funcionamiento de las entidades que realizan operaciones de envío o recepción de dinero sistemáticamente o sustancialmente, por cualquier medio, por cualquier medio, a nivel nacional e internacional.
No prudencial	Normas Técnicas para la Elaboración de Planes de Recuperación Financiera	NRSF-02	Establecer el contenido mínimo de los planes de recuperación financiera, que deben elaborar e implementar los sujetos obligados al cumplimiento de las mismas, en el caso se presenten situaciones que puedan afectar su situación financiera, económica y legal; así como la ejecución de sus actividades en condiciones normales.
No prudencial	Normas Técnicas para Autorizar a Entidades Financieras a Realizar Inversiones Accionarias en Sociedades Salvadoreñas	NRP-82	Establecer los requisitos y los trámites que deben cumplir los bancos, federaciones, bancos cooperativos, sociedades de ahorro y crédito, y las sociedades controladoras de finalidad exclusiva, interesadas en obtener autorización por parte de la Superintendencia del Sistema Financiero, para invertir en acciones de sociedades salvadoreñas con el carácter de subsidiarias o sociedades de inversión conjunta.
No prudencial	Normas Técnicas para la Generación de Información de los Depósitos Monetarios y sus Titulares	NRSF-03	Establecer la información básica de los depósitos monetarios y de los titulares de éstos, con la cual los sujetos obligados deben contar de manera uniforme, estableciéndose para tal efecto, un conjunto de archivos que deberán estar a la disposición de la Superintendencia del Sistema Financiero y del Instituto de Garantía de Depósitos.
No prudencial	Normas Técnicas para la Elaboración del Informe Financiero Trimestral	NRP-69	Establecer la forma y contenido del informe financiero trimestral que los sujetos obligados deberán remitir a la Superintendencia del Sistema Financiero y poner a disposición del público.

Prudencial	Normas Técnicas Temporales para el Cálculo de la Reserva de Liquidez sobre Depósitos y Otras Obligaciones	NPBT-14	Establecer nuevos parámetros temporales para el requerimiento de Reserva de Liquidez, a fin de fortalecer la liquidez del sistema financiero y procurar su estabilidad.
Prudencial	Normas Técnicas para la Gestión de los Riesgos de Lavado de Dinero y de Activos, Financiación del Terrorismo y la Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva	NRP-36	Proporcionar los lineamientos mínimos para la adecuada gestión de los riesgos de lavado de dinero y de activos, financiación del terrorismo y financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva, a fin de que las entidades integrantes del sistema financiero prevengan los referidos riesgos, detecten operaciones inusuales y reporten operaciones relacionadas con dichos riesgos, de forma oportuna.
Prudencial	Normas Técnicas sobre Medidas de Ciberseguridad en Canales Digitales	NRP-32	Regular las medidas de ciberseguridad de las entidades financieras, por medio de los cuales se recopila, procesa, transmite y se almacena la información de los productos y servicios financieros que las referidas entidades ofrecen a sus clientes en canales digitales.
Prudencial	Normas Técnicas para la Evaluación y Clasificación de los Créditos del Sector Agropecuario y Constituir las Reservas de Saneamiento	NRP-26	Regular la evaluación y clasificación de los créditos agropecuarios según la calidad de los deudores y exigir la constitución de reservas mínimas de saneamiento en función del nivel de riesgo asumido por las entidades.
Prudencial	Normas Técnicas para el Sistema de Gestión de la Continuidad del Negocio	NRP-24	Establecer las disposiciones mínimas que deben considerar las entidades para establecer un Sistema de Gestión de la Continuidad del Negocio y criterios para la adopción de políticas, planes, metodologías y procedimientos acordes a las mejores prácticas internacionales, el tamaño, naturaleza de sus operaciones, segmentación de negocios y la complejidad organizacional de cada entidad y, de esta forma, fortalecer su gestión de riesgos operacionales.
Prudencial	Normas Técnicas para la Gestión de la Seguridad de la Información	NRP-23	Establecer los criterios mínimos para la gestión de la seguridad de la información y la ciberseguridad de la misma, acordes a las mejores prácticas internacionales, naturaleza, tamaño, perfil de riesgo de las entidades y volumen de sus operaciones.
Prudencial	Normas Técnicas para la Captación de Depósitos a la vista retirables por medio de cheques u otros medios de las Entidades Reguladas en la Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito	NRP-01	Establecer los requisitos y los procedimientos a seguir por las entidades interesadas en realizar la operación de captación de depósitos en la modalidad de depósitos a la vista retirables por medio de cheques u otros medios.

Prudencial	Normas Técnicas sobre Límites en la Concesión de Créditos de las Federaciones de Bancos Cooperativos	NRP-76	Establecer los lineamientos mínimos que deben utilizar las federaciones para la aplicación de los límites de créditos a que hace referencia la Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito.
Prudencial	Normas Técnicas sobre el Otorgamiento de Créditos a Personas Relacionadas con un Banco Cooperativo	NRP-75	Establecer los lineamientos mínimos que las entidades correspondientes tienen que observar sobre aspectos referentes al otorgamiento de créditos a personas relacionadas en forma directa con la administración, con la federación donde sea accionista la cooperativa, y con sociedades donde sean accionistas.
Prudencial	Normas Técnicas para Contratos de Arrendamientos de Bienes Inmuebles por parte de los Bancos Cooperativos y Federaciones	NRP-71	Establecer los requisitos y procedimientos que deben cumplir los sujetos obligados al suscribir contratos de arrendamiento de inmuebles con cualquier persona, relacionada o no.
Prudencial	Normas para la Gestión del Riesgo Crediticio y de Concentración de Crédito	NPB4-49	Proporcionar lineamientos para la adecuada gestión del riesgo de crédito y criterios para la adopción de políticas y procedimientos relacionados con el desarrollo de metodologías para su identificación y medición, así como para el establecimiento de límites y mecanismos de monitoreo, control y mitigación de los niveles de exposición a este riesgo, acordes con la naturaleza, escala de actividades y perfil de riesgo de las entidades.
Prudencial	Normas Técnicas para la Gestión del Riesgo Operacional de las Entidades Financieras	NRP-42	Proporcionar los lineamientos mínimos para una adecuada gestión del riesgo operacional y criterios para la adopción de políticas y procedimientos relacionados con el desarrollo de metodologías para la gestión del riesgo, acordes con la naturaleza, tamaño, perfil de riesgo y volumen de sus operaciones.
Prudencial	Normas Técnicas para la Aplicación de los Límites en la Asunción de Riesgos de Entidades Financieras	NRP-73	Regular la aplicación de los límites en la concesión de créditos otorgados por los sujetos obligados a personas o grupos de personas, domiciliados o no en el país, de conformidad a lo establecido en el marco legal vigente
Prudencial	Normas Técnicas para la Liquidación o Conservación de Activos Extraordinarios en las Entidades Financieras	NRP-59	Establecer los criterios que deberán cumplir los sujetos obligados al cumplimiento de éstas, para la liquidación o conservación de los activos extraordinarios.
Prudencial	Normas Técnicas para las Inversiones de las Reservas de Liquidez en el Extranjero	NPB3-10	Determinar los requisitos de las entidades que pueden ser depositarias de las reservas de liquidez invertidas en el exterior y los requerimientos de los controles relativos a dichas reservas.

Prudencial	Normas Técnicas sobre la Relación entre las Operaciones Activas y Pasivas en Moneda Extranjera de Entidades Financieras	NRP-58	Determinar la diferencia máxima absoluta entre las operaciones activas y pasivas en moneda extranjera con que deben operar los sujetos obligados para efectos de reducir los riesgos derivados de las fluctuaciones en el tipo de cambio.
Prudencial	Normas Sobre el Otorgamiento de Créditos a Personas Relacionadas con los Bancos	NRP-74	Proporcionar los lineamientos mínimos que las entidades correspondientes tienen que observar sobre aspectos referentes al otorgamiento de créditos a personas relacionadas en forma directa con la administración o en forma directa o indirecta con la propiedad de las mismas.

Fuente: Elaboración propia con base las Normas Técnicas vigentes emitidas por el Banco Central de Reserva y Superintendencia del Sistema Financiero

Anexo No.2



UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
Faculta de Ciencias Económicas
Escuela de Economía



Título

Entrevista sobre regulación y supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en El Salvador.

Objetivo: Recolectar información que permita caracterizar el marco de regulación y supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito.

Datos Generales

Entrevistado: _____
Cargo: _____
Entidad: _____

Introducción:

Somos estudiantes de la Universidad de El Salvador, que actualmente estamos en realizando un trabajo de investigación con énfasis en el marco de regulación y supervisión que rige a las Cooperativa de Ahorro y Crédito, sobre el cual deseamos conocer de sus perspectivas y experiencia, como miembro de una Cooperativa de Ahorro y Crédito (o autoridad de Regulación/Supervisión), que nos permita tener una mayor comprensión de las fortalezas y debilidades del referido marco.

Dirigidas a regulador/supervisor

- 1) ¿Cuál es el rol y las principales funciones en la regulación/supervisión de cooperativas de ahorro y crédito en El Salvador?
- 2) ¿Podría proporcionar una visión general del marco regulatorio y de supervisión que rige a las cooperativas de ahorro y crédito en El Salvador?
- 3) ¿Qué fortalezas y debilidades identifica en el marco jurídico y normativo que rige a la CAC?
- 4) ¿Cuáles son los retos/desafíos que se presenta a la hora de la supervisión en la CAC? (aplica solo para la autoridad supervisora)
- 5) ¿Conoce de prácticas exitosas de regulación y supervisión de otros países puedan ser tomadas como referencia para mejorar el sector de las cooperativas de ahorro y créditos en El Salvador?
- 6) Considerando las características de la CAC, ¿Qué recomendaciones de mejora considera necesarias en el marco de normativo que permitan el desarrollo de este sector en El Salvador?

Anexo No.3

Vaciado de entrevista-personal técnico de INSAFOCOOP y Banco Central de Reserva de El Salvador

PREGUNTA	COMENTARIO
<p>¿Cuál es el rol y las principales funciones en la regulación/supervisión de cooperativas de ahorro y crédito en El Salvador?</p>	<p>Personal Técnico del INSAFOCOOP</p> <p>Hay propuestas de emitir una ley de supervisión para asociaciones cooperativas de ahorro y crédito. Eso es debido a que tanto Ley General de Asociaciones Cooperativas como su reglamento, ya son leyes que están enmarcadas más en términos de educación cooperativa, más que en términos de supervisión financiera. Además, hay que tener en cuenta de que estas leyes, realmente ya cumplen casi más de 50 años entre la ley y su reglamento. Ósea que están leyes completamente perdidas respecto al tiempo. Hay obligaciones para todas las asociaciones cooperativas, muchas de ellas es cumplir, verdad, con la información que el INSAFOCOOP le sea solicitado.</p> <p>La ley de creación del INSAFOCOOP también da materia de supervisión porque la ley de creación da la potestad que el INSAFOCOOP haga efectos de supervisión en sus asociaciones cooperativas. Las supervisiones pueden ser de todos los aspectos, desde los aspectos administrativos, aspectos legales, aspectos contables, aspectos económicos. Claro que puede supervisar.</p> <p>Sin embargo, no hay una diferenciación, verdad, entre el sector cooperativo de las que son de ahorro y crédito. ¿Por qué? Porque cuando la ley se creó, si ustedes la pudieron haber definido, abarcó diferentes rubros en los cuales entraron ahorro, crédito, actividades relacionadas a provisionamiento, consumo y comercialización, actividades de producción industrial y artesanal. Inclusive hay cooperativas de vivienda incluidas en este proceso y de transporte, que son los rubros que actualmente existen. Claro que el sector de ahorro y crédito es el que se lleva las palmas porque prácticamente para el INSAFOCOOP representa casi el 93% de lo que es las entidades que están inscritas a esta institución.</p> <p>¿Podrías mencionar otras funciones y responsabilidades que como institución realizan, por leyes o buenas prácticas?</p> <p>Vaya, por ejemplo, el INSAFOCOOP, aunque no emite normas prudenciales, trata de llevar, por lo menos, el contexto de que en las cooperativas se den cumplimientos tan formales como usura, lavado de dinero, cumplimiento a leyes laborales, leyes tributarias. Eso es parte de nuestra funcionabilidad, porque, aunque es parte de lo que la ley de creación del INSAFOCOOP menciona en su artículo 2 y el artículo, el ejercicio de la supervisión. Entonces, y aunque en la misma ley, se dice que las sanciones serán en materia educativa, también menciona que, si hubiera transgresiones de la ley, se aplicarán las sanciones correspondientes a estas.</p> <p>En cuyo caso, nosotros como INSAFOCOOP, si encontramos situaciones ya ilegales, nosotros, aunque no procedemos a sancionar, le hacemos partícipe, en este caso, a la Fiscalía General de la República. Es decir, en el INSAFOCOOP, cuando encontramos situaciones de irregularidad extrema, se hace de conocimiento a la Fiscalía General de la República. En los</p>

casos de lavado de dineros, también se tiene un convenio con la Unidad de Investigación Financiera de la Fiscalía General de la República y con ellos también sería llegado acuerdo. Por lo tanto, es decir, nuestra función es muy amplia. Nosotros vemos desde el afecto desde la constitución de una cooperativa al funcionamiento de la misma hasta lo que es su liquidación. Porque esa es parte de nuestro rol y de nuestras funciones.

En el artículo 70, si lo pudieron ver, de la Ley General de Asociaciones Cooperativas, allá por su literal D, y el 145 del reglamento, si no me equivoco del mismo, dice que las cooperativas están obligadas de proveer al INSAFOCOOP de toda la información que le sea solicitada por esto. Nosotros, como INSAFOCOOP, podemos fiscalizarle cualquier aspecto, cualquier aspecto de una asociación cooperativa sin ninguna restricción, más la que ellas mismas colocan.

Personal Técnico del BCR

El Banco Central a partir de agosto del 2011, le fue trasladada bajo la Ley de supervisión y Regulación del Sistema Financiero, la función de regulador como usted ya lo menciona, así que actualmente pues la función, una de las funciones principales del banco es emitir la normativa técnica que ejecuta o trata que ejecuten todas las entidades supervisadas, entre ellas los bancos cooperativos y las sociedades de ahorro y crédito. Entonces en ese sentido, es pues una de las funciones, yo soy parte del equipo de regulación del Banco Central y nuestra función principal, es esa verdad, la emisión de normativa técnica tanto prudencial como especializada. Ahora bien dentro del marco legal que actualmente posee el país, el Banco Central pues sólo regula a cierta parte de la cooperativa financiera, las que el artículo 2 de la Ley de Banco Cooperativo y Sociedades de Ahorro y Crédito define como tal, y hay otra normativa, verdad, que son de aplicación transversal, que le puede aplicar a bancos comerciales, bancos cooperativos, sociedades de ahorro y crédito como son de gobierno corporativo, gestión de riesgos y otras.

¿Podría explicar un poquito de cómo es ese proceso de emisión normativa que se sigue de parte del Banco Central al momento de emitir las normas técnicas?

Sí con gusto bueno, internamente nosotros siempre desarrollamos un plan de trabajo, en donde el principal insumo son las necesidades regulatorias, que se le piden a las mismas entidades, como les mencionaba anteriormente, al supervisor, entonces ellos pues son un elemento bastante importante a la hora de crear los insumos normativos y regulatorios. Ahora bien cuando ya se ha identificado alguna necesidad, ya sea de una modificación de norma o una emisión de normativa nueva, ya sea por un nuevo proyecto de ley o alguna otra necesidad que se identifique, pues, lo primero que se realiza es un análisis interno, el equipo de banco central con el apoyo del área legal, se hace digamos como un pequeño borrador, este borrador ya sea de modificación o emisión normativa nueva, se empieza a discutir, se comparte también con el supervisor y cuando ya se tiene consensuado digamos ese proyecto es donde ya viene esa etapa de consulta, que establece tanto la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, también lo menciona la Ley de Procedimientos Administrativos, que establece que debe de someterse a cierto periodo de consulta, entonces como mínimo pues el actual marco legal pues nos indica que son 15 días hábiles como mínimo que tienen que estar estos proyectos en la etapa de consulta con la industria. Después de esos 15 días hábiles pues se reciben todos esos comentarios se analizan con el equipo, posteriormente pues ya cuando se ha realizado el análisis tanto técnico como legal de las sugerencias o

	<p>comentarios, pues se retoman aquellos que son atendibles, tanto técnico como legalmente, y se establecen reuniones, ya en este caso, con las entidades que han emitido estos comentarios se convocan estas entidades para hacerles conocedores de la conclusión final que el equipo ha tenido, si han sido atendibles y el por qué y si no han sido atendibles el por qué no. Posteriormente a esto pues ya cuando se tiene el insumo final pues es donde se presenta al Comité de Normas, que es el que toma la última decisión, verdad, al proyecto final y se establece la aprobación y una posterior entrada en vigencia, que como mínimo tienen que ser 15 días posteriores a la a la fecha de la celebración del comité, ese es como el procedimiento digamos de a grosso modo de una modificación o una emisión normativa.</p>
<p>¿Podría proporcionar una visión general del marco regulatorio y de supervisión que rige a las cooperativas de ahorro y crédito en El Salvador?</p>	<p>Personal Técnico del INSAFOCOOP Por ejemplo, administración. Si ustedes leyeron la ley general, hay una estructura organizativa dentro de cada institución o asociación cooperativa que está primero comandada por una asamblea general de asociados, de ahí por un organismo o un ente, un cuerpo directivo que es el administrador, que es el consejo de administrador, uno que es como el contralor o la parte de fiscalización que es su junta de vigilancia. Abajo del consejo de administración hay comités de apoyo que van desde el comité de educación, en los casos de las cooperativas de ahorro y crédito tienen, por lo general, varios comités de crédito, recuperación, demora, aquellos relacionados al comité de prevención contra el lavado de dinero y activos, comités de independientes, ellos pueden crear todos los comités que ellos consideren.</p> <p>¿Qué es lo que el INSAFOCOOP regula? Los estatutos primero nacen a través del INSAFOCOOP, porque el estatuto nace, dado que es el que les regula la parte administrativa, nace aquí, de forma gratuita. El INSAFOCOOP le dio su vida legal en pocas palabras a ellos. El INSAFOCOOP comprueba inclusive los libros donde ellos toman sus acuerdos, los cuales son autorizados por nosotros, en base al mismo artículo 70 literal A de la ley, es decir, el INSAFOCOOP verifica que esos acuerdos sean y cumplan con materia legal, que no violen otras leyes, que no violen sus estatutos, que no violen la misma ley y sus reglamentos, etc. Además, como INSAFOCOOP actualmente, somos los obligados a legalizar lo que son los sistemas contables, esto a través de lo que es la implementación de algo que se llama la MIFASES, que fue la Norma de Información Financiera para Asociaciones Cooperativas de El Salvador, allá por el año 2011 se emitió esta normativa que tiene base PIMES. Pero también nosotros como INSAFOCOOP legalizamos los libros. Aquí ya no se cumple lo establecido por el Código de Comercio, sino que los contadores, verdad, legalizan.</p> <p>Actualmente en la ley no hay nada que regule normas prudenciales. No hay algo que me permita hacer un proceso de reconocimiento en materia financiera u obligatoriedad a una asociación cooperativa de que implemente, ya sea un modelo, verdad, de normas prudenciales. No obstante, hay una parte que todavía se busca regular, tal vez no la que está pidiendo la Superintendencia del Sistema Financiero, sino una forma tal vez que pudiera inclusive ser reconocido a través de los indicadores PERLA, que es lo que emite el BOC, los índices PERLA. Eso ha originado que algunas cooperativas inclusive tengan sus propias normas prudenciales, tal es el caso del sistema FEDECACES, verdad, que aglutina alrededor de 29 cooperativas a nivel nacional que tiene hasta inclusive su sistema de monitoreo a base de una adaptación de los PERLA.</p>

Con la de la usura, igualmente. La usura, ustedes bien saben que estableció techos y el INSAFOCOOP lo único que garantiza es que se cumplan esos techos y también el cumplimiento que a veces es un poco difícil de lo que es la ley para la defensoría del consumidor

¿Cómo hacen el proceso de supervisión, de intervención en las cooperativas?

El INSAFOCOOP tiene un plan anual operativo. El INSAFOCOOP tiene dentro de sus actividades, actividades de oficio que están encaminadas a hacer inspecciones en las asociaciones cooperativas. Son inspecciones administrativas, pueden ser inspecciones a los estados financieros, pueden ser inspecciones de funcionamiento, y el INSAFOCOOP actúa in situ. Inclusive también se hace cuando las cooperativas van a celebrar asamblea, nosotros con el INSAFOCOOP hacemos también, no una supervisión profunda, pero sí hacemos una verificación de cumplimiento en materia de aspectos administrativos, legales y contables, sobre ver cumplimiento y observar estados financieros, y asistencia a estas asambleas, también en el INSAFOCOOP existe. Así que tenemos distintos tipos de inspección. Diferentes tipos de inspección.

En términos de regulación no prudencial, digamos como la transparencia de la información, la divulgación, digamos, de estados financieros. En función de eso, ¿cómo lo practican?

Las cooperativas anualmente, en los primeros tres meses del año, el Consejo de Administración y la Junta de Vigilancia, están en la obligación de rendir cuentas a sus asociados. Tienen la obligación de realizar asambleas generales ordinarias, donde ellos presentan la situación financiera, el trabajo que se ha hecho y los estados financieros para que estos sean aprobados por ellos. Y en cuyo caso, nosotros también como INSAFOCOOP, al ser partícipes de estas presentaciones, tratamos de garantizar que por lo menos la información financiera que se presente sea lo más transparente posible. Lastimosamente no es una actividad de supervisión, es decir, no podemos dar fiabilidad que las cifras que presentan los estados financieros son exactas porque no tenemos las funciones de un auditor externo.

Las cooperativas que manejan el mayor capital, que están por encima del umbral de US\$30 millones de dólares, estas cooperativas sí presentan estados financieros auditados.

Les voy a explicar algo. La ley de nosotros no lo dice. Solamente hay una parte donde dice que los estados financieros deberán incluir el código de comercio regula a las sociedades. Pero nada, en ningún momento, quedan bajo la potestad de que las cooperativas desde el inicio de sus operaciones presenten estados financieros auditados al INSAFOCOOP, solo indica que deben ser aprobados por la asamblea general. Entonces, pero ¿qué pasa con los auditores? ¿Una cooperativa puede tener auditor externo? Claro que sí. ¿No hay obligatoriedad? Sí, o sea, hay cooperativas que llegan a décadas y no han tenido nunca un auditor externo por el tamaño, por su dimensión. ¿Pero qué pasa con aquellas cooperativas? De pronto alguien decidió tener un auditor externo teniendo 20 mil dólares en activos. Claro, lo puede tener. No hay ningún problema. No hay nada que le diga que no. Por lo general, quienes se adhieren a la necesidad de tener un auditor externo, cooperativas se adhieren a la necesidad es porque otras instituciones se lo obligan o se lo solicitan.

	<p>Personal Técnico del BCR</p> <p>Si, bueno como ya lo mencionaba en la pregunta anterior, las entidades que están bajo regulación del Banco Central, en su caso, las que están sujetas al artículo 2 de la Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Créditos, quizás en la parte principal tenemos de gobierno corporativo, gestión de riesgos ahí entra todo, riesgo de liquidez, riesgo de crédito, contra lavado de dinero, la parte de cómo está constituido su organismo, sus estatutos, está la parte de pacto social y otra normativa que el Banco Central elaborado en el transcurso de los años, la verdad que desde el 2011 para acá pues recordemos que veníamos de una normativa emitida por la Superintendencia, verdad, el Banco Central mantuvo algunos años esa normativa pero con las facultades que le brinda Ley de Supervisión y Regulación pues ahí va actualizando ese marco normativo y también verdad en vista de las necesidades que se tienen ahora en día de cómo están digamos estas entidades para ir actualizando todo ese marco normativo verdad. De igual manera pues la Superintendencia pues juega un rol importante en cuanto al insumo que nos puede brindar digamos porque ellos están de cara a estas entidades verdad entonces cualquier necesidad que ellos encuentren alguna visita de supervisión o algo pues no lo hacen saber y se activa todo un proceso de ya sea de emisión normativa o de modificación del marco normativo que ya existe a efectos de actualizar esos instrumentos verdad a la hora de la aplicación como tal.</p>
<p>¿Qué fortalezas y debilidades identifica en el marco jurídico y normativo que rige a la CAC?</p>	<p>Personal Técnico del INSAFOCOOP</p> <p>La ley de nosotros en cuanto a establecimiento de normas o reservas o provisiones, prácticamente lo aglutina a través de la figura superior, que es la Asamblea General de Asociados. Pero muchas de estas cooperativas lo que hacen es que ellas actúan en su camino, las crean en base a sus propias necesidades. Lastimosamente eso es porque hay una parte muy difícil en los términos de asociatividad, en las cooperativas de ahorro y crédito, porque es muy fácil, es un capital variable, internamente. ¿Y por qué? Porque el asociado coloca, no suscribe un capital, solo lo hacen los que la fundan, pero de ahí en adelante los fundadores, todos los que ingresan, por lo general, tanto la ley como los estatutos, los obligan a pagar nada más el valor de una aportación, que muchas veces está entre los 6 y los 12 dólares y que también da una potestad de que al momento de retirarse no hay una venta accionaria, no hay un llamado, entonces la persona al retirarse tiene derecho a llevarse íntegramente a menos que tenga deuda con la cooperativa, o a menos que la situación financiera no lo permita, o que el valor de las aportaciones haya disminuido, un valor tal que no haya una devolución, pero si no cumple ninguna de estas tres restricciones la persona se retira con su capital en forma íntegra, eso ha obligado a muchas cooperativas a tener inclusive esas famosas reservas para estabilización de capital, que están inclusive sobre las reservas de saneamiento prácticamente, al no tener un hecho obligatorio, eso es lo que hacen algunas, de ahí otras no tienen, no crean más que lo que la ley les da o les exige, fondo de educación, reserva legal, y ellas lo crean en base a su propia necesidad, pero no hay algo.</p> <p>Además, no son exentos de que el nivel de riesgo se eleve exponencialmente en esos casos. Cabal, como ustedes lo dijeron, si en un momento una cooperativa quiebra, no hay garantía de devolución de la pérdida de esos depósitos de ahorro porque no existe la IGD.</p>

Inclusive no hay la famosa, lo que es mantener el punto de un 25% de los depósitos de ahorro en reserva líquida a través del fondo de liquidez. Algunas cooperativas no tienen esa obligatoriedad y eso las hace a veces bien susceptibles en una situación. ¿Qué pasa si esta cooperativa por un X, Y o Z razón, cómo podría sostenerse en el tiempo? Pues algunas tienen más de 60 años y aún ahí siguen caminando.

Así que, aunque son instituciones bastante riesgosas en términos de manejo financiero, han tenido, o han sobrevivido. Sobrevivieron inclusive al 2008, que fue el gran año de la caída. Sobrevivieron más que otras instituciones.

Además, tenemos un régimen sancionatorio, está estipulado en la ley. El problema es que hay varios tipos de sanciones. Hay una sanción que es monetaria, lastimosamente es la más escueta porque está hablando todavía en colones salvadoreños. Está la otra que es la intervención para... Ah, la intervención, donde a nosotros, como INSAFOCOOP, se nos da la potestad para que vayamos a una cooperativa, quitemos a los cuerpos directivos y ejerzamos una interventoría, no solo como usted le reconocería como de caja, sino que tendríamos una potestad en la parte administrativa y en la parte de los ingresos. A efecto de solventar, se da un tiempo estimado de un mes. También hay una sanción para hacer todo ese proceso y puede ser prorrogable. También está la sanción que está relacionada con lo que es quitar durante un tiempo determinado el derecho de trabajo, el derecho de funcionamiento de la asociación cooperativa. Existen, en pocas palabras, sanciones. Pero algunas ya están demasiado desfasadas, como la monetaria, que sería la más disuasiva que pudiera existir, porque no implicaría también un desgaste por parte de INSAFOCOOP, pero que realmente son sanciones muy... No, ya no están... Es importante tener como nuestro marco actualizado en términos de sanciones.

Por eso se trató de hacer la ley de supervisión financiera, para darle potestad a INSAFOCOOP de que ahora sí ya hubiera multas a través de lo que son sus activos, y que estos ya fueran ya más... O en términos también de salarios mínimos, para que fueran más disuasivos los cumplimientos de la ley.

Personal Técnico del BCR

El hecho de que para un grupo en específico, pues la misma Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito, manda mucho a la Ley de Bancos para su cumplimiento de ciertas direcciones normativas y prudenciales que tienen que cumplir, los Banco Cooperativos, por entrar al marco regulatorio y de supervisión que el país, pues, brinda digamos, una certeza jurídica a estas entidades a la hora de cumplir todo este marco normativo y de cara al cliente para la hora de hacer negocios con este tipo de entidades.

Ahora bien, hay un grupo bastante grande de que está por fuera de la supervisión y regulación actualmente, que digamos entra, como en el marco del instituto el INSAFOCOOP.

Una de las fortalezas que tiene el marco legal actual, pues es de que la superintendencia también tiene facultades fiscalizadoras para este tipo de entidades, en cambio el INSAFOCOOP, pues hay muchas entidades, hay una gran cantidad de cooperativas financieras que están por fuera del marco regulatorio (establecido por el BCR) que el

	<p>INSAFOCOOP , pues solamente puede, digamos, fomentar la creación del cooperativismo en el país, pero no tanto tiene esas facultades fiscalizadoras para poder meter manos. Actualmente está en estudio todo un nuevo marco legal para este tipo de entidades, en donde se está buscando llegar a ese tipo de entidades (fiscalización de las cooperativas) y darle un poco más de facultades, tanto al banco central como la superintendencia, para que podamos extender como ese tipo de regulación a este tipo de entidades, a efectos de garantizar o crear esa certeza jurídica a la hora de la creación (de cooperativas), no limitando la parte del fomento del cooperativismo, y lo que se quiere es crear, digamos las reglas del juego clara para todos, y buscar una mejor administración de este tipo de entidades financieras.</p>
<p>¿Cuáles son los retos/desafíos que se presenta a la hora de la supervisión en la CAC? (aplica solo para la autoridad supervisora)</p>	<p>Personal Técnico del INSAFOCOOP</p> <p>Los desafíos que vienen actualmente vienen casi todos enmarcados en prevención de lavado de dinero y activos. Esto está originando de que las cooperativas tengan nuevas obligaciones, tengan nuevas obligaciones, y estén tratando de mejorarse internamente.</p> <p>Es un desafío muy grande, porque no es lo mismo medir a una cooperativa con millones de dólares en activos, con miles de asociados, a cooperativas que tienen 15 asociados y sus activos no pasan ni \$2,000 o \$3,000 y son de ahorro y crédito. Porque la ley tiene todavía ese vacío de que no hay capital mínimo para que una cooperativa nazca. Como INSAFOCOOP, estamos tratando de hacerle ver ahora a las personas que quieren formar cooperativas que deben contar con un capital mínimo para considerarse como tales.</p> <p>Porque muchas veces estas cooperativas nacen tal vez de la necesidad de las personas y quieren ser reconocidos o creen que el sistema cooperativo les sirve más que un término de sociedad anónima, porque es más de ayuda mutua, más que de ganancias. Entonces, en ese caso, el desafío más importante que se está planteando actualmente es lo lavado de dinero y marco regulatorio actualizado. Esos son los desafíos que nosotros estamos encontrando.</p> <p>¿Por qué? Porque como INSAFOCOOP hemos venido abogando desde hace mucho tiempo que se cumpla, que haya, que le dé una potestad, se dé una potestad al INSAFOCOOP de emitir normas prudenciales, fortalecer lo que es la parte de contable y fortalecer igualmente los regímenes sancionatorios. Entonces, el INSAFOCOOP, ese es un desafío para nosotros, que muchas veces ya no sale por la necesidad, sino que entran ya a terrenos prácticamente políticos.</p> <p>¿Qué medidas o cambios se están considerando? Claro, ya prácticamente lo repetitivo. La creación de leyes, marco regulatorio, y supervisión financiera. También se está planteando lo que es las reformas, tanto a la ley de INSAFOCOOP, a la ley de creación, que ya no sea una ley de creación, sino que sea una ley orgánica. Todo eso se está buscando que se dé para que el INSAFOCOOP tenga más potestad sobre la supervisión y que sea dejado de considerar el término meramente como educativo, sino como preventivo, con términos de prevención de cualquier riesgo de lavado de dinero, prevención financiera, prevención económica. Y que el INSAFOCOOP ejerza ya mayor supervisión sobre esto.</p>

	<p>Personal Técnico del BCR N/A</p>
¿Conoce de prácticas exitosas de regulación y supervisión de otros países puedan ser tomadas como referencia para mejorar el sector de las cooperativas de ahorro y créditos en El Salvador?	<p>Personal Técnico del INSAFOCOOP -</p> <p>Personal Técnico del BCR Si, actualmente en el marco de la revisión que se está haciendo de estos proyectos de ley que, les mencione anteriormente (Ley de Banco Cooperativos), quizás no les podría ahondar mucho en ese sentido, porque no estoy en el área en la que estoy yo, no está de lleno metida como tal en el proyecto, pero si hay otra área del banco que se encarga del apoyo en ese sentido al gobierno central y la creación del análisis y estudio de nuevos proyectos de leyes, pues entiendo de que si se hace una experiencia internacional.</p> <p>Pero si se conocen casos de donde estos marcos están un poco más desarrollados, que imagino yo que han sido objetos de estudio para poder tener de referencia a la hora de crear estos nuevos proyectos de ley, como los casos de México y Colombia, que son países que tienen un mejor desarrollo en cuanto al marco de cooperativismo, y que crearía yo, que tampoco estamos tan alejados a la realidad de otros países.</p>
Considerando las características de la CAC, ¿Qué recomendaciones de mejora considera necesarias en el marco de normativo que permitan el desarrollo de este sector en El Salvador?	<p>Personal Técnico del INSAFOCOOP En el caso de alguna recomendación para las cooperativas de ahorro y crédito, primero recordarle a estas entidades que por sus características no son bancos, que por sus características no son instituciones generadoras de lucro sobre el detrimento de los asociados, recordarles que, aunque una persona ejerza como empleado y como asociado, no implica que deba tener más y mejores beneficios que los demás asociados.</p> <p>Yo lo único que les puedo decir, muchachos, que es bien difícil para un sector que tiene más de 60 años con una ley, con la misma ley, entender que es necesario adecuarse a los nuevos tiempos y que, si no inicias desde el regulador, no vas a tener nada. No quita también que este es un grave riesgo para nuestra institución, porque si en un momento determinado nos hacemos deber de lo que es la necesidad institucional, claro, el INSAFOCOOP sirve, el INSAFOCOOP trabaja, pero si no te quieren, el supervisor nunca va a ser adorado por ningún supervisado, y por lo tanto, es una cuestión bien difícil, y hacer entender a tu supervisado que qué es lo que le conviene más, entrar con la Superintendencia o entrar con el INSAFOCOOP. Nosotros como INSAFOCOOP también hemos, en algún momento hecho ese estudio y sabemos que alrededor de un 75% del sector de nosotros estaría en riesgo de desaparecer bajo la implementación de una normativa obligatoria. Inclusive ese techo de 30 millones va a originar en muchas cooperativas también un descalabro.</p> <p>Además, no deben confundir eso, algo que, si me olvidó decirles ahorita y deben anotar en letras doradas, que no, el INSAFOCOOP, no regula a las sociedades cooperativas de ahorro y crédito. Y FEDECRÉDITO, la Federación de Cajas de Crédito, ahí hay otro problema de vacío legal que ustedes podrían encontrar, porque las sociedades cooperativas, por término legal como tales, no son reguladas por la Superintendencia, sino que, por la SOM, por la Superintendencia de Obligaciones Mercantiles. Y la única ahorita regulada por la Superintendencia, por obligación propia, es la Federación de las Cajas de Crédito, FEDECRÉDITO.</p>

Sí, que pidieron la calificación. Y ahí, inclusive, hay un nivel mayor de riesgo que una vez se planteó también, en los términos de supervisión, porque cuando dijeron, regúlese la Ley de Bancos Cooperativos, quisieron regular los bancos cooperativos y dejar a las federaciones casi prácticamente como un ente supervisor asignado para ejercer actividades de supervisión. La autorregulación.

Personal Técnico del BCR

El desarrollo del sector, creo que, si estos proyectos de ley que están en estudio ahorita, si se llegan a poder entrar en vigencia, o por lo menos se tiene un mejor panorama, en cuanto a la ampliación del marco regulatorio, creo que sería quizás como una de las recomendaciones que se podrían dar. Como les menciono, ahorita los bancos cooperativos y sociedades de ahorros que están regulados pues no pasan ni de 15 a la hora de contarlos, y si ustedes van a ver el listado, que creo que quizás lo han hecho en su investigación, pues cooperativas financieras hay un montón, entonces, una de esas recomendaciones, que se pudiesen considerar, es ampliar esa parte de regulación, a efectos de que ese cooperativismo que hay actualmente, que tiene un auge, hay que crear certeza jurídica para la confianza de las personas a la hora de poder fomentar este tipo de entidades financieras, para diversos fines financieros individuales, también puede establecer reglas claras a la hora de la constitución, entonces a la hora de que estas entidades lleguen a un nivel de activos y patrimonio, pues que ya les exija un mayor nivel de regulación un mayor nivel de supervisión, creo que si eso ya queda establecido (por Ley) de manera clara para todas las entidades, creo que eso pues fomentaría el desarrollo de este sector, verdad un sector más robusto eso también crea mejores perspectivas ante a nivel internacional, y pues también crea una estabilidad en el sistema financiero, que es otro aspecto importante a la hora de buscar el desarrollo de estas entidades y que sean, digamos, competitivas en el mercado entre ellas y también entre con otras entidades financieras.