



## RECUADRO V.2

### POSIBILIDADES DE PERFECCIONAMIENTO DEL MARCO REGULATORIO Y SUPERVISOR DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO EN CHILE

En este recuadro se revisa la experiencia internacional según la cual la participación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC) en el sistema financiero puede implicar beneficios económicos y sociales significativos, siempre que su desarrollo se sustente sobre una base de regulación prudencial apropiada.

En ese contexto, se sugieren perfeccionamientos al marco legal de regulación y supervisión aplicable a las CAC en Chile, que permitan contener de manera efectiva los riesgos para la estabilidad financiera que pueden subyacer en el funcionamiento de este tipo de entidades.

#### **Experiencia internacional exitosa en el desarrollo de cooperativas financieras**

El interés de múltiples jurisdicciones en fomentar sistemas cooperativos se sustenta, principalmente, en los beneficios de estructuras societarias que permiten desarrollar emprendimientos siguiendo principios de economía colaborativa (ayuda mutua). Por ejemplo, en las cooperativas cada socio representa un voto en las decisiones de la asamblea u órgano de gobierno cooperativo que los reúna.

En el caso de las cooperativas cuyo objeto incluye actividades de intermediación financiera, se agrega su contribución a la inclusión financiera, al otorgar servicios de este tipo (por ejemplo, créditos y medios de pago) a personas que no necesariamente tienen acceso al sistema bancario.

Este modelo ha sido desarrollado en forma exitosa en distintos países. Inicialmente surgió en Alemania hace más de un siglo. En la actualidad, las cooperativas financieras en este país operan bajo estándares de bancos comerciales como “bancos cooperativos”, y mantienen activos cercanos a un billón de dólares, 18 millones de socios y 30 millones de clientes.

En EE.UU., las denominadas *Credit Unions* ofrecen servicios a segmentos amplios de la economía, al contar con más de 108 millones de socios y activos por aproximadamente 1,3 billones de dólares. Asimismo, el sistema financiero en Canadá cuenta con una significativa presencia de *Credit Unions* con activos por alrededor de 150 mil millones de dólares y más de 10 millones de miembros que representan una penetración del 45% de la población económicamente activa (Armbruster y Arzbach, 2009).

#### **Características de las CAC en Chile que pueden implicar riesgos en la estabilidad financiera**

En nuestro país, las CAC son entidades que realizan un espectro acotado de operaciones de intermediación financiera y otras transacciones y tienen menor tamaño que los bancos. Sin embargo, cuentan con elementos comunes a estos últimos, que pueden afectar la estabilidad financiera:

*i. Las CAC son entidades facultadas para recibir depósitos de sus socios y de terceros*

La función financiera de recibir depósitos de las personas constituye un compromiso particularmente sensible para la fe pública que frecuentemente motiva la implementación de sistemas de regulación y supervisión con elementos comunes respecto de los aplicados a la industria bancaria. Este es el caso del marco legal que rige a las denominadas entidades de depósito en Australia, Canadá, EE.UU. y otros sistemas financieros avanzados.

A diferencia de cualquier otro tipo de entidad de crédito no bancaria, las CAC en Chile pueden captar dinero mediante cuentas a la vista, cuentas de ahorro a plazo o depósitos a plazo, tanto de socios como de terceros —sus captaciones son aproximadamente 1% del sistema bancario. Lo anterior debe distinguirse del rol que cumplen las cuotas de participación que los socios de estas cooperativas suscriban y enteren a efecto de conformar el capital de las mismas.

*ii. Las CAC tienen un impacto relevante en las personas*

Si bien las CAC no alcanzan dimensiones sistémicas de acuerdo a métricas tradicionales (por ejemplo, los créditos que confieren representan alrededor del 5% del total de créditos de consumo), alrededor de un millón y medio de personas están actualmente registradas como socias de estas entidades. Esto equivale aproximadamente al 15% de la población económicamente activa del país.

*iii. Los problemas financieros de las CAC pueden implicar efectos de contagio*

Las CAC mantienen activos complejos de valorizar (créditos). En este sentido, los depositantes y socios de estas entidades

pueden buscar retirar sus depósitos y cuotas de participación si pierden la confianza en su administración. El retiro masivo de depósitos y cuotas puede amplificar la fragilidad financiera de las CAC, e inducir a problemas en otras entidades.

### **El marco de regulación y supervisión de CAC vigente en Chile requiere ser perfeccionado**

El interés por el desarrollo de los sistemas cooperativos ha estado históricamente presente en Chile al igual que en el resto del mundo. Los desarrollos legislativos locales en este ámbito se han focalizado en aspectos de fomento. Sin embargo, no se han incorporado suficientes herramientas de regulación y supervisión prudencial, esenciales para proteger a las personas que confían sus recursos a las CAC (socios y depositantes).

La insuficiencia de estas herramientas queda en evidencia cada cierto tiempo frente al surgimiento de CAC en problemas financieros. Estas situaciones, en la mayor parte de los casos, no son adecuadamente anticipadas o prevenidas, al mismo tiempo que se presentan dificultades relevantes para su administración o regularización.

La Ley General de Cooperativas (LGC)<sup>1/</sup> y el Capítulo III.C.2 del Compendio de Normas Financieras del BCCh regulan el funcionamiento de todas las CAC<sup>2/</sup>. Esta regulación permite establecer un espectro amplio de resguardos prudenciales, tales como requerimientos de capital, relación de activos y pasivos o calce, encaje, provisiones y estabilidad patrimonial, entre otros.

No obstante, de acuerdo a lo establecido por la LGC, únicamente las CAC con patrimonio superior a UF400 mil son supervisadas por la SBIF, mientras que las entidades más pequeñas son supervisadas directamente por el Ministerio de Economía, a través del Departamento de Cooperativas (Decoop)<sup>3/</sup>. Determinadas operaciones pueden ser realizadas solamente por las CAC supervisadas por la SBIF, tales como la emisión de bonos, letras de crédito y medios de pago. Sin embargo, todas las CAC pueden recibir depósitos de sus socios y del público en general.

<sup>1/</sup> El DFL N°5 modificado en enero del 2016 por la Ley N°20.881, define un marco legal general a todas las cooperativas, y en los capítulos 86 al 90 establece reglas específicas a las CAC.

<sup>2/</sup> El BCCh cuenta con atribuciones para regular las operaciones y funcionamiento de las todas las CAC, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 34 y 35 de Ley Orgánica Constitucional del BCCh, los artículos 19, 19 bis y 86 la LGC, y el artículo 7 del DL N°1.638 de 1976.

<sup>3/</sup> El DL N°1.097 de 1975 (ley orgánica de la SBIF), en su artículo 2 encargaba a la SBIF fiscalizar a todas las CAC sin distinción. Esto fue modificado por el DL N°1.618 de 1976, que circunscribió dicha fiscalización a las CAC cuyas captaciones fueran superiores al monto definido por el Consejo Monetario. Estas funciones fueron luego asumidas por el BCCh, el cual fijaría ese umbral en UF10 mil. Posteriormente, la Ley N°18.576 de 1986 derogó la norma del DL N°1.097 referida a las CAC, indicando en su artículo 5 transitorio que las CAC que a la fecha de vigencia de esa ley fueran fiscalizadas por la SBIF continuarían sujetas a ella mientras mantuvieran depósitos o captaciones recibidas del público o de sus socios. Sin embargo, la Ley N°19.832 de 2002 reformó completamente el sistema de supervisión de las CAC, definiendo el límite de UF400 mil para quedar bajo el perímetro de la SBIF.

Este marco legal y de supervisión contiene algunas complejidades en su aplicación. El BCCh ha manifestado previamente su preocupación por perfeccionar la institucionalidad de supervisión de las cooperativas, por ejemplo, a través del Recuadro "Regulación y supervisión de oferentes no bancarios de crédito de consumo" publicado en el IEF del segundo semestre de 2015 y a través de presentaciones institucionales.

Las debilidades identificadas en el esquema actual son:

#### *a. Complejidades inherentes al criterio de segmentación según patrimonio para definir régimen de supervisión aplicable a las CAC*

La función que históricamente cumple el Ministerio de Economía en este ámbito persigue principalmente objetivos de desarrollo económico, y en especial de inclusión financiera, a través del fomento de las CAC. Profundizando esta orientación, desde el 2014 el Decoop se integró a la División de Asociatividad y Economía Social (DAES), encargada de cooperativas (tanto de ahorro y crédito como productivas) y de otras entidades con funciones de economía social.

El porcentaje mayoritario de los activos de la industria cooperativa quedan bajo la supervisión de la SBIF (90%), no obstante más del 90% de estas entidades se encuentran bajo supervisión de la DAES. Es decir, bajo el perímetro de la DAES se encuentra un número importante de CAC de menor tamaño y alcance más bien regional de sus operaciones. En este contexto, existen diferencias en la disponibilidad de información que proporcionan la DAES y la SBIF sobre las CAC. Asimismo, la ausencia de fiscalización prudencial especializada lógicamente inciden en una mayor fragilidad financiera respecto a otras entidades, lo cual podría reducirse bajo una fiscalización más intrusiva.

Este esquema de supervisión también presenta dificultades para la SBIF debido a la complejidad de supervisar a las CAC que ingresan a su perímetro, al superar el límite patrimonial de UF400 mil, sin estar sujetas previamente a criterios de fiscalización equivalentes.

#### *b. Imperfecciones de los sistemas de resolución*

En general, la administración de las entidades financieras en problemas tiende a resultar desafiante. En el caso de las CAC bajo supervisión de la SBIF, rige el sistema vigente para bancos (Título XV, y artículos 20 y 24 de la LGB), con ciertas excepciones. Este esquema confiere facultades especiales a la SBIF para la eventual resolución de una CAC, y establece un esquema concursal que confiere preferencia a los depositantes por sobre otros acreedores de estas entidades.



En el caso de las CAC bajo supervisión exclusiva de la DAES, no existe un mecanismo especial de resolución, debiendo aplicarse los mecanismos comunes de liquidación forzosa disponibles para empresas del sector real en caso de insolvencia. Este esquema explica las dificultades de la DAES para administrar las CAC que supervisa cuando éstas enfrentan problemas de solvencia<sup>4/</sup>.

En lo más reciente, se mantienen dos procesos judiciales que afectan a una CAC en problemas (Financoop). Por una parte, la DAES solicitó a un tribunal civil la aplicación de medidas prejudiciales precautorias, incluyendo su intervención y la imposición de restricciones al rescate de depósitos y que eventualmente podría llevar a su disolución por sentencia judicial y liquidación forzosa. Al mismo tiempo, la misma cooperativa solicitó a otro tribunal acogerse a un proceso de reorganización concursal.

#### *c. Acceso diferenciado a garantías estatales*

Las CAC supervisadas por la SBIF cuentan con la garantía estatal a los depósitos disponible para los bancos<sup>5/</sup>, situación que no ocurre con aquellas que se encuentran bajo la fiscalización exclusiva de la DAES.

#### *d. Fragilidad en estándares de gobierno corporativo*

La estructura societaria muy diluida que caracteriza a las CAC tiene una mayor probabilidad de generar problemas del tipo agente-principal en relación con las sociedades anónimas. En particular, los consejos de administración de las CAC tienen un bajo nivel de experticia y renovación, lo que reduce la probabilidad que cumplan con estándares mínimos aplicables a instancias colegiadas de esta naturaleza (Niederkoher y Ikeda, 2005).

Una complejidad importante en este ámbito es que la DAES mantiene un rol exclusivo en la fiscalización de los aspectos de estructura societaria y gobierno corporativo de todas las cooperativas, limitando en este ámbito el rol de la SBIF para las CAC bajo su perímetro<sup>6/</sup>.

#### *e. Insuficiente transparencia*

Si bien en el 2017 se perfeccionó la calidad de la información publicada por la SBIF respecto de las CAC que fiscaliza<sup>7/</sup>, el estándar de la información entregada a los socios es heterogéneo.

Por su parte, en el caso de las CAC supervisadas sólo por la DAES no existe información pública, financiera o societaria que sea publicada por el supervisor. Varias de estas entidades tampoco publican sus estados financieros en páginas Web u otros medios.

### **Reflexiones**

La incidencia que las CAC pueden tener en la estabilidad financiera, especialmente en relación con su facultad de captar depósitos del público, exige que estén sujetas a un apropiado marco de regulación y supervisión especializada, así como perfeccionar el marco regulatorio para la administración de las entidades financieras en problemas.

Aunque la última modificación de la LGC incorporó algunas mejoras orientadas a perfeccionar este esquema de supervisión<sup>8/</sup>, en la práctica no resultan suficientes.

La supervisión aplicada debe permitir resguardar al menos la solvencia, gestión de riesgos, transparencia y estructura de los gobiernos corporativos de estas entidades. Este es el caso de países como Alemania, Canadá y EE.UU., donde existe un supervisor con focalización preferente en aspectos de regulación prudencial.

Se considera posible conseguir un apropiado equilibrio entre fomento y supervisión prudencial. Estos objetivos no son excluyentes, resultando factible aplicar a las CAC estándares prudenciales mínimos para resolver los problemas descritos, sin que esto signifique inhibir su funcionamiento. En este sentido, la experiencia internacional disponible constituye una valiosa guía que debiera ser considerada en Chile.

<sup>4/</sup> En los últimos años, las CAC ABAMCOOP de Talca y Antártica de Valparaíso han sido liquidadas después de largos procesos judiciales.

<sup>5/</sup> Hasta el 90% del monto de la obligación con un tope máximo de UF120 según los artículos 144 y 145 de la LGB.

<sup>6/</sup> Las CAC bajo SBIF están sometidas a un esquema de supervisión dual. El artículo 87 de la LGC establece el ámbito de supervisión de la SBIF y los artículos 108 y 109 del mismo cuerpo legal establecen las atribuciones del Decoop.

<sup>7/</sup> A partir de enero del 2017, las CAC supervisadas por la SBIF reportan en IFRS y de acuerdo a un nuevo manual de cuentas.

<sup>8/</sup> La SBIF puede aplicar medidas de disolución anticipada y liquidación forzosa, en caso de incumplir plan de regularización de aspectos observados al entrar a su perímetro fiscalizador. También se incluyó opción voluntaria para a someterse a revisión anticipada (artículos 87 bis y 87 ter) para las CAC con patrimonio menor a UF400 mil.