



**UNIVERSIDAD DE CHILE**  
**FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS**  
**DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL**

**ANÁLISIS DE LA SUPERVISIÓN DEL SECTOR COOPERATIVO DEL  
PARAGUAY**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGISTER EN GESTION Y POLITICAS PÚBLICAS**

**ANDREA PERSITA FIGUEREDO CANO**

**PROFESOR GUIA:  
JORGE DE LA FUENTE OLGUÍN**

**MIEMBROS DE LA COMISION:  
ROMUALDO HERNÁNDEZ ASTUDILLO  
MARIO RADRIGÁN RUBIO**

**SANTIAGO DE CHILE  
2015**

## Resumen

RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Por: Andrea Persita Figueredo Cano

Fecha: Diciembre de 2015

Profesor Guía: Jorge de la Fuente Olguín

### **ANÁLISIS DE LA SUPERVISIÓN DEL SECTOR COOPERATIVO DEL PARAGUAY**

Esta investigación tiene por objetivo analizar la gestión del proceso de supervisión del sector cooperativo paraguayo, poniendo énfasis en las cooperativas que realizan intermediación financiera; para ello se sustenta en la premisa de que el rol del Estado en la supervisión y regulación de cooperativas se fundamenta en la mantención de la estabilidad del sistema financiero y la protección de los ahorros del público.

En los últimos años el sector cooperativo paraguayo se ha situado en los primeros puestos a nivel latinoamericano en cuanto a participación porcentual en el sistema financiero nacional; sin embargo, la adopción de medidas que garanticen su crecimiento y desarrollo sustentable, han sido lentas y deficitarias. La supervisión y regulación estatal de cooperativas presenta diversas falencias, con lo cual el sector queda expuesto a eventuales crisis, que incluso se podrían contagiar al resto del sector financiero.

En atención a esta problemática, teniendo esta investigación como unidad de análisis al INCOOP, la aplicación de la metodología de estudio de caso intrínseco apoyado en el marco lógico, ha permitido plasmar en un árbol de problemas y objetivos los factores más relevantes que inciden en la falencia de la supervisión y regulación del sector cooperativo paraguayo. Asimismo, el análisis de investigaciones que han sistematizado las experiencias de diversos países en dos modelos de organización cooperativa con sus respectivos sistemas de supervisión; ha permitido la identificación de estructuras asociativas que favorecen a la eficacia de la supervisión. El estudio de estos modelos también permitieron la valoración para el caso paraguayo de los riesgos de la aplicación del sistema de supervisión auxiliar de cooperativas en un contexto que difiere de la estructura organizacional e institucional necesaria para que ésta sea efectiva.

Las principales falencias detectadas hacen referencia tanto a la estructura de mando institucional, que en su conformación establece un conflicto de intereses; como a su gestión, dado que el sector carece de una red de seguridad financiera, la supervisión se realiza solo parcialmente, y la generación de información es deficitaria. La principal recomendación de este estudio hace referencia al cambio de conformación del Consejo Directivo del INCOOP de manera a eliminar el conflicto de intereses, y que de esta manera la institución supervisora quede regida por los principios de autonomía e imparcialidad que le permitan desarrollar eficazmente su gestión.

## Agradecimientos

*A Dios, por su infinito amor y por tantas bendiciones recibidas*

*A mis padres, mis grandes pilares, porque llegar aquí no hubiese sido posible sin su amor, esfuerzo y apoyo.*

*A mis hermanos y novio, por su comprensión, apoyo y aliento constante.*

*A todos los profesores, en especial a mi tutor de tesis y lectores, por su predisposición y orientaciones.*

## Tabla de contenido

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>OBJETIVOS</b> .....	<b>3</b>
OBJETIVO GENERAL.....	3
OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	3
<b>METODOLOGÍA</b> .....	<b>4</b>
<b>CAPÍTULO I: ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES</b> .....	<b>5</b>
1.1    CONCEPTO DE LA EMPRESA COOPERATIVA.....	5
1.2    LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA, COOPERATIVAS Y FALLAS DEL MERCADO.....	6
1.3    EL ROL DEL ESTADO EN LA REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN FINANCIERA.....	8
<b>CAPÍTULO II: ANTECEDENTES, CONTEXTUALIZACIÓN EN EL SISTEMA Y MARCO INSTITUCIONAL DEL SECTOR COOPERATIVO</b> .....	<b>9</b>
2.1    ANTECEDENTES Y ESTADO ACTUAL DEL SECTOR COOPERATIVO DEL PARAGUAY.....	9
2.1.1 <i>Antecedentes del sector cooperativo en Paraguay</i> .....	9
2.1.2 <i>Cooperativismo paraguayo en la actualidad</i> .....	10
2.2    CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO DEL PARAGUAY.....	12
2.2.1 <i>Las cooperativas en el sistema financiero paraguayo</i> .....	14
2.3    MARCO JURÍDICO DEL SECTOR COOPERATIVO.....	23
2.3.1 <i>Tratamiento Constitucional</i> .....	23
2.3.2 <i>Tratamiento Legal</i> .....	23
2.4    ESQUEMA INSTITUCIONAL DEL SECTOR COOPERATIVO.....	25
<b>CAPÍTULO III: LA FUNDAMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS A LAS COOPERATIVAS</b> .....	<b>27</b>
3.1    FUNDAMENTOS GENERALES DE LA SUPERVISIÓN DEL SECTOR COOPERATIVO.....	27
3.2    FUNDAMENTOS DE LA REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DIFERENCIADA DEL SECTOR COOPERATIVO.....	29
<b>CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE LA SUPERVISIÓN COOPERATIVA EN PARAGUAY</b> .....	<b>33</b>
4.1    EL INSTITUTO NACIONAL DE COOPERATIVISMO (INCOOP).....	33
4.2    REGULACIÓN PRUDENCIAL DEL INCOOP.....	36
4.3    SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DEL INCOOP.....	40
4.3.1 <i>Enfoque Cuantitativo de la Supervisión</i> .....	42
4.3.2 <i>Enfoque Cualitativo de la Supervisión</i> .....	45
a. <i>Medición del Desempeño Social</i> .....	45
b. <i>Gobierno Corporativo</i> .....	46
c. <i>Protección al Consumidor</i> .....	46
4.4    RED DE SEGURIDAD FINANCIERA.....	48
4.4.1 <i>Central de Riesgos del Sector Cooperativo</i> .....	48
4.4.2 <i>Fondo de Estabilización y Fondo de Garantía de Depósitos</i> .....	49
4.5    GENERACIÓN DE INFORMACIÓN.....	50
4.6    ÁRBOL DE PROBLEMAS Y OBJETIVOS.....	50
4.6.1 <i>Árbol de Problemas</i> .....	50
4.6.2 <i>Árbol de Objetivos</i> .....	52
<b>CAPÍTULO V: MODELOS DE ORGANIZACIÓN Y SUPERVISIÓN DE COOPERATIVAS</b> .....	<b>55</b>

5.1	MODELOS DE ORGANIZACIÓN DEL SECTOR COOPERATIVO.....	55
a.	<i>Modelo Atomizado Competitivo</i> .....	55
b.	<i>Modelo Federado en Red</i> .....	56
5.2	COMPARACIÓN DE LOS MODELOS FEDERADO EN RED Y ATOMIZADO COMPETITIVO .....	59
5.3	SUPERVISIÓN AUXILIAR DEL SISTEMA FEDERADO EN RED .....	60
5.4	ENMARQUE DEL MODELO DE ORGANIZACIÓN DEL SECTOR COOPERATIVO PARAGUAYO DENTRO DE LOS MODELOS DESARROLLADOS	63
	<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>65</b>
	<b>GLOSARIO DE SIGLAS.....</b>	<b>70</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>71</b>
	<b>APÉNDICES /ANEXOS.....</b>	<b>75</b>

## Índice de Tablas

Tabla 1: Activos del Sistema Financiero Nacional.....	15
Tabla 2: Tipificación de cooperativas según nivel de Activos.....	16
Tabla 3: Funciones del INCOOP.....	33
Tabla 4: Misión y Objetivos institucionales del INCOOP.....	34
Tabla 5: Algunas diferencias regulatorias entre bancos/financieras y cooperativas de ahorro y crédito.....	37
Tabla 6: Prioridad de Supervisión y Fiscalización de cooperativas de acuerdo al riesgo.....	44
Tabla 7: Cuadro comparativo de los modelos Federado en Red y Atomizado Competitivo.....	59

## Índice de Ilustraciones

Ilustración 1: Cooperativas según actividad económica.....	10
Ilustración 2: Esquema de Intermediarias financieras según supervisión .....	13
Ilustración 3: Evolución de Activos del Sector Cooperativo (Bill. US\$ constantes) .....	16
Ilustración 4: Porcentaje de Cooperativas según nivel de activos. Año 2012 .....	17
Ilustración 5: Comparativo del Cantidad de Cuentas en Bancos y Cooperativas. Año 2013 .....	18
Ilustración 6: Comparativo del Volumen de depósitos en Bancos y Cooperativas. Año 2013.....	18
Ilustración 7: Penetración de Cuentas en Paraguay. Porcentaje de Adultos con cuentas en instituciones financieras formales. Año 2013 .....	19
Ilustración 8: Comparativo del Volumen de Créditos en el sector cooperativo y bancario. Año 2013.....	19
Ilustración 9: Porcentaje de Fuentes formales de crédito por parte de adultos. Año 2013.....	20
Ilustración 10: Tasas de crédito de consumo del sistema financiero. Período Oct. 2013-2014 ..	21
Ilustración 11: Evolución de Créditos del Sector Cooperativo (Bill. US\$ constantes) .....	22
Ilustración 12: Esquema Legal del Sector Cooperativo.....	24
Ilustración 13: Esquema Institucional del sector cooperativo .....	25
Ilustración 14: Problema de agencia en entidades cooperativas .....	28
Ilustración 16: Consejo Directivo del INCOOP .....	35
Ilustración 17: Dirección de Supervisión y Fiscalización del INCOOP.....	40
Ilustración 18: Enfoques de Supervisión.....	42
Ilustración 19: Red de Seguridad Financiera.....	48
Ilustración 20: Árbol de Problemas.....	53
Ilustración 21: Árbol de Objetivos .....	54
Ilustración 22: Estructura del Modelo Federado en Red .....	58

## Introducción

En las dos últimas décadas Paraguay ha registrado una vertiginosa expansión del cooperativismo, alcanzando importantes cifras a nivel nacional y regional. De acuerdo al último Censo Nacional de Cooperativas realizado en el año 2012, existen 450 cooperativas activas en el país las cuales agrupan una masa societaria que representa el 21% de la población total del país y un 46% de la población económicamente activa. El 95% de esta masa societaria corresponde a socios de cooperativas de ahorro y crédito (Obsecoopy, 2012).

La importancia del desarrollo del sector cooperativo, radica en el gran aporte que realizan al desarrollo socioeconómico del país, favoreciendo a la inclusión y cohesión social, teniendo un fuerte impacto en el desarrollo de las microfinanzas con un alcance territorial extenso, contribuyendo de esta manera a facilitar acceso al sistema financiero formal de un gran segmento de la población dejado de lado por el sector financiero tradicional, todo esto enmarcado dentro de un esquema de fomento de la práctica de valores solidarios, éticos y democráticos que favorecen a que la masa societaria, en su mayoría de nivel socioeconómico medio y bajo, desarrolle un empoderamiento de su propio crecimiento.

Sin embargo, a pesar de la gran importancia social y económica de este sector, la adopción de medidas que garanticen el crecimiento y desarrollo sustentable del sector cooperativo han sido lentas y deficitarias. Actualmente, en el sistema financiero paraguayo se puede observar una dualidad en la supervisión, dado que por un lado opera el sistema bancario tradicional con normas más estrictas y por el otro lado el sector cooperativo de ahorro y crédito con normas más laxas y carente de una red de seguridad financiera en la que se destacan la ausencia de un fondo de garantías, lo cual disminuye su capacidad de reacción ante eventuales problemas que pudieran comprometer la estabilidad de este segmento. Asimismo, la entidad supervisora del sector cooperativo presenta un conflicto de intereses por la estructura de gobierno institucional, la cual está conformada por personas vinculadas al mismo sector.

Entre las lecciones que la última crisis financiera mundial ha dejado a las economías del mundo, cabe señalar que se encuentra la necesidad de lograr la coordinación entre los estándares de supervisión de un sistema financiero, pues la coexistencia de estándares disímiles conlleva un alto nivel de riesgo que compromete la estabilidad del propio sistema. En el Paraguay se percibe la necesidad de implementación de normativas coordinadas para todos los actores del sistema, sector bancario propiamente dicho y sector cooperativo, de manera a proteger la integridad del sistema financiero paraguayo en su conjunto y evitar el riesgo sistémico en el mismo, asimismo garantizar la protección de todos los ahorristas del sistema incluyendo a los del sector cooperativo. Las consecuencias de eventuales problemas que comprometan la estabilidad del sistema cooperativo paraguayo no serían menores, ya que a más de las consecuencias económicas, traería aparejado un costo social severo, pues el sector está conformado principalmente por el estrato más vulnerable de la población, donde se han logrado significativos avances en pos de la construcción de un tejido social basado en la solidaridad y la confianza entre sus integrantes como base para su desarrollo.



El argumento principal para regular la actividad de intermediación financiera radica en que la misma se caracteriza por presentar “asimetrías de información”, situación en que una de las partes posee menos información que la otra para la toma de decisiones. Otro argumento para la existencia de la regulación financiera es la preservación del sistema de pagos de la economía (Polgar, 2003). De este modo, la supervisión de las CAC, al igual que la supervisión bancaria, se fundamenta en la protección de los ahorros del público en el sentido de que son recursos recibidos de un gran número de personas independientemente de que éstos estén constituidos por ahorros redimibles o aportes de los asociados; además, en la protección tanto de la integridad del sistema financiero, como del depositante individual y de las cooperativas como instituciones individuales (Arzbach, 2012).

Adicionalmente, los socios enfrentan junto con el aumento de la complejidad y número de operaciones realizadas por las cooperativas, problemas de agencia en especial en lo relacionado con el gobierno corporativo, en esta situación la conducta de los administradores del sector presentan un campo propicio para los característicos problemas que constituyen un aspecto clásico dentro de las finanzas corporativas en donde aparece el “riesgo moral”, en que la conducta de estos administradores no es claramente verificable u observable por los socios y que como resultado requiere de mecanismos que permitan precautelar el desarrollo de sus operaciones, pues se hace imposible que el conjunto de los asociados pueda ejercer una función de vigilancia eficaz, dada la incapacidad física de reunir a toda la masa societaria en asamblea y la complejidad misma de interpretación de los estados financieros

De esta manera, teniendo en cuenta lo expuesto referente al destacado papel que las cooperativas tienen en el desarrollo socioeconómico del país, el importante crecimiento del sector registrado en las últimas décadas y los problemas estructurales en cuanto a supervisión del sector, la relevancia de esta investigación radica en identificar los factores que necesitan ser modificados, para fortalecer el sistema de supervisión de las cooperativas en el Paraguay, de manera a sentar las bases para propiciar que su desarrollo sea sólido y sostenible en el tiempo.

La estructura de esta investigación se inicia en el primer capítulo con la definición del marco conceptual a ser empleado, en el segundo capítulo se exponen los antecedentes del sector cooperativo en el Paraguay, y el estado actual enfatizando la relevancia que presenta dentro del sistema socioeconómico nacional. Asimismo, se hace referencia al marco legal e institucional en el que se encuentra enmarcado el sector cooperativo. De este modo, en base a la visualización del aporte como herramienta de desarrollo social y económico del país, en el tercer capítulo se establece la justificación e importancia de la supervisión del sector cooperativo desde el punto de vista de políticas públicas . El cuarto capítulo analiza el proceso general de supervisión del sector cooperativo vigente en el Paraguay, y sus distintas dimensiones. Este proceso analítico de la supervisión cooperativa se traduce en un árbol de problemas donde se han determinado los elementos causales y los efectos generados por los mismos, y a su vez en un árbol de objetivos donde se plasman los objetivos y fines conducentes a la mejora de la supervisión. En el último capítulo se presentan modelos internacionales de organización y supervisión del sector cooperativo, enmarcando el caso paraguayo y determinando elementos que permiten en conjunto con el análisis realizado, establecer las principales conclusiones y recomendaciones resultantes de la investigación.

## Objetivos

### Objetivo General

- Analizar la gestión del proceso de supervisión del sector cooperativo paraguayo, teniendo en cuenta la importancia de dicho sector como instrumento de promoción de desarrollo social y económico del Paraguay.

### Objetivos Específicos

- Identificar los fundamentos de la supervisión estatal del sector cooperativo.
- Determinar las falencias existentes en el proceso de gestión institucional de supervisión de cooperativas en Paraguay.
- Exponer modelos teóricos supervisión de cooperativas con sus respectivos esquemas de organización.
- Detectar elementos en los modelos teóricos de supervisión de cooperativas que aporten a la mejora de la gestión de la supervisión de cooperativas en Paraguay.

## Metodología

La investigación ha empleado la metodología de estudio de caso de tipo intrínseco<sup>1</sup> (Stake, 1995), descriptivo y explicativo (Yin, 2003); donde el objeto de estudio, es el sistema de supervisión del sector cooperativo paraguayo, con énfasis en la supervisión de las cooperativas que realizan intermediación financiera<sup>2</sup>.

En la *primera fase* de investigación, a través de la revisión bibliográfica de documentos institucionales correspondientes al Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), Confederación Paraguaya de Cooperativas (CONACOOOP) y del Banco Central del Paraguay (BCP), se ha identificado la relevancia del sector cooperativo dentro de la estructura socioeconómica paraguaya estableciendo su participación en el sistema financiero nacional y la relación de su masa societaria con indicadores demográficos del país. Del mismo modo, se ha realizado un análisis descriptivo del marco legal que rige el sector cooperativo, poniendo énfasis en las disposiciones legales que atañen a la institución contralora del sector.

De este modo, en la *segunda fase*, con base en las funciones institucionales de la institución contralora del sector cooperativo, se ha analizado el proceso regulación y de gestión de la supervisión del sector cooperativo, así como las demás funciones establecidas en su marco legal. Este análisis situacional de la gestión de la supervisión permitió la esquematización de la problemática en torno al sistema de supervisión, donde utilizando la metodología del marco lógico, a través del árbol de problemas, se han determinado los elementos causales y los efectos generados por los mismos. Del mismo modo, en base al árbol de problemas se ha construido el árbol de objetivos, a fin de determinar la situación óptima que me permitiría solucionar el problema identificando los medios y fines.

Teniendo en cuenta las iniciativas, que al momento de realización de la presente investigación se encuentran en estudio, de implementación de supervisión auxiliar para sector cooperativo en Paraguay, en la *tercera fase* de investigación se han analizado investigaciones acerca de los diversos modelos internacionales de organización y supervisión de cooperativas los cuales se encuentran basados en los países con mayor trayectoria en el ámbito cooperativo.

Todo este proceso metodológico conduce finalmente a la última fase de investigación donde en base al proceso analítico realizado se establecieron las principales conclusiones y recomendaciones que permitirán mejorar los mecanismos existentes de supervisión del sector cooperativo en Paraguay.

---

<sup>1</sup> Stake establece que el estudio de caso intrínseco es aquel que puede constituirse a partir del interés en el caso y se emprende porque en sí mismo representa interés.

<sup>2</sup> En el caso paraguayo, no solamente las cooperativas que llevan la denominación de "ahorro y crédito" realizan actividades de intermediación financiera, esto debido a la figura de "cooperativas multiactivas".

## Capítulo I: Algunas precisiones conceptuales

En este capítulo se realizan algunas precisiones respecto a la conceptualización adoptada para definir a las empresas cooperativas, asimismo la definición de intermediación financiera y las fallas de mercado que se originan en este proceso, identificando a las cooperativas como un agente intermediario, con sus respectivas particularidades, dentro de este proceso. Por último, se realiza una precisión del rol de Estado como regulador de la actividad financiera.

### 1.1 Concepto de la Empresa Cooperativa

La Alianza Cooperativa Internacional (ACI)<sup>3</sup> en su II Asamblea General, desarrollada en Inglaterra en el año 1995 la Declaración de Identidad Cooperativa donde se estableció la definición de cooperativa: *“Una cooperativa es una asociación autónoma de personas unidas voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común, mediante una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada”*.

La particularidad de las empresas cooperativas es que se encuentran regidas por valores y no sólo por fines de lucro. Esto queda definido en la Declaración de Identidad Cooperativa de la ACI donde se establecen los siete principios cooperativos: adhesión voluntaria y abierta; control democrático por parte de sus miembros; participación económica de los miembros; autonomía e independencia; educación, formación e información; cooperación entre cooperativas; e interés por la comunidad.

Los miembros de las cooperativas son a la vez usuarios y propietarios de la misma. Cada miembro, en su calidad de copropietario, posee responsabilidades financieras que se limitan al monto de su inversión, y tiene derecho a un solo voto independientemente del monto de capital que posea.

Las características de miembros que conforman las cooperativas es un aspecto muy importante, dado que no es solamente el espíritu cooperativo lo que determina la conformación de la misma, sino las necesidades y aspiraciones que poseen en común. Esto lleva a la conformación de distintos tipos de cooperativas de acuerdo a su finalidad; cooperativas de producción, cooperativas de consumo, cooperativas de vivienda, cooperativas de trabajo, cooperativas de ahorro y crédito, etc.

Las denominaciones y definiciones de los distintos tipos de cooperativas, varían de acuerdo a las legislaciones de los distintos países. Las cooperativas de ahorro y crédito (CAC) son definidas en general como instituciones financieras sin fines de lucro, creadas para satisfacer necesidades financieras de sus asociados.

No obstante, es importante señalar que de acuerdo a la legislación paraguaya las cooperativas pueden ser del tipo “multiactivas”<sup>4</sup>, es decir pueden operar realizando distintas actividades, incluida la de intermediación financiera. Por este motivo, para los

---

<sup>3</sup> La Alianza Cooperativa Internacional es una organización independiente, no gubernamental creada en 1895 para unir, representar y servir a las cooperativas del mundo. Fuente: [www.ica.coop](http://www.ica.coop)

<sup>4</sup> Ley 438/94, Art. 102

efectos de esta investigación, se hará referencia a las cooperativas en general, no obstante se hará especial énfasis en todas aquellas cooperativas que realicen intermediación financiera, es decir aquellas que captan ahorros de sus asociados y entregan préstamos, independientemente de que lleven la denominación de CAC.

Asimismo, las cooperativas objeto de estudio, dada la legislación paraguaya en materia cooperativa, son de “tipo cerradas”, es decir no están habilitadas para captar ahorros de terceros, operando de esta manera exclusivamente con sus asociados<sup>5</sup>.

## 1.2 La intermediación financiera, cooperativas y fallas del mercado

"Se entiende por intermediación financiera la captación de depósitos, a la vista o a término, de terceros o de asociados (en el caso de las cooperativas), para colocarlos nuevamente a través de préstamos, descuentos, anticipos u otras operaciones activas de crédito y, en general, el aprovechamiento o inversión de los recursos captados de los de terceros o de los asociados" (Ley 454, 1998). Esta definición del marco conceptual que regula la economía solidaria en Colombia nos ofrece una definición de intermediación financiera bastante completa.

La lógica de la intermediación financiera se basa en pasar recursos de un sector superavitario a un sector deficitario dentro de un mismo mercado, por ende este negocio se encuentra fundamentado en la información. La información, dentro del proceso de intermediación de recursos, genera un elemento particular denominado “Confianza”. Cuando los agentes prestan o colocan recursos, deben conocer a la parte beneficiaria del préstamo; este conocer se traduce en confianza. Dicha confianza es la seguridad de que el ahorro del prestamista, manejado por el agente, será devuelto por el prestatario, más un margen de ganancia por la suma de dinero prestada y por un tiempo estipulado. Esta confianza es obtenida gracias a la información, ello genera una visión del futuro que no es incierta, por eso constituye el motivo que determina la voluntad para crear o generar una obligación crediticia. Es justamente esta información la que permitirá al intermediario efectuar un cálculo del riesgo del negocio, para así poder determinar cuánto será el precio del dinero de dicho riesgo. (Delvasto Perdomo, 2006)

En esta relación establecida en la intermediación financiera, se aplica la Teoría de la Agencia, desarrollada por Jensen y Meckling, definida como un contrato bajo el cual una persona, el “principal”, encarga a otra, el “agente”, la realización de algún servicio en su interés, incluyendo delegación de autoridad en el agente y, lógicamente, a cambio de una contraprestación. En esta relación se produce una delegación de autoridad necesaria para que el agente pueda realizar la tarea en beneficio del principal, posibilitando la materialización de las acciones y con ello la consecución de los objetivos perseguidos con tal relación. De esta delegación de autoridad nace un problema: los objetivos del principal y el agente difieren, lo que implica que la utilización de la autoridad delegada al agente no siempre se hará a favor de los intereses del principal. (Álvarez Pérez, Arbesú López, & Fé Cantó, 2000)

---

<sup>5</sup> Ley 438/94, Art. 105

La separación entre propiedad y control no sólo provoca la existencia de intereses contrapuestos, sino que también hace que surjan diferencias entre la información de la que disponen los distintos actores que intervienen, lo que según la terminología de la Teoría de la Agencia se denomina “asimetría de información”. La escasa información del principal, incapaz de conocer la decisión y/o esfuerzo del agente así como los factores exógenos que concurren en la tarea, confiere al agente una gran discreción para perseguir objetivos propios que no siempre redundan en el mayor beneficio para el principal. (Álvarez Pérez, Arbesú López, & Fé Cantó, 2000)

Un mercado financiero que presente un nivel elevado de asimetrías de información genera costos de transacción que, de una u otra forma, conllevan a que no se presente una correcta asignación de recursos. (Delvasto Perdomo, 2006)

Las asimetrías de información generan dos efectos adversos en el mercado de intermediación financiera: selección adversa y riesgo moral. La “selección adversa” ocurre cuando el prestatario o agente no cuenta con información suficiente para identificar a los individuos solicitantes de recursos que representan un alto riesgo de crédito. El “riesgo moral” se produce cuando el prestatario o agente posee incentivos para usar los recursos de una forma temeraria o en proyectos arriesgados, donde las posibilidades de ganancias sean muy rentables pero inciertas.

Teniendo en cuenta lo mencionado en cuanto al rol de asignación de recursos que poseen las intermediarias financieras y por ende su alta correlación con el desarrollo de la economía, se considera que un sistema financiero adecuadamente 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. (Ayiber Estrada & Gutiérrez, 2009)

Las Cooperativas son empresas de propiedad colectiva, donde el ideal cooperativo consiste en una unidad de producción sin jerarquía, con democracia directa y participación de los asociados en el excedente generado. Su pauta organizativa básica es que los asociados ostentan la propiedad y el control. Las Cooperativas están integradas básicamente por los propietarios, que son los socios, y los gestores, que pueden coincidir con los propietarios, es decir ser socios de la Cooperativa, o bien gerentes profesionales que no son propietarios. (Álvarez Pérez, Arbesú López, & Fé Cantó, 2000)

De esta manera, teniendo en cuenta los conceptos detallados, este estudio analiza la supervisión del sector cooperativo paraguayo en su totalidad, poniendo énfasis en aquellas cooperativas que realizan captación de depósitos de sus asociados como intermediarias financieras del sistema, teniendo en cuenta los fallos de mercado a los cuales se encuentran expuestas por la naturaleza de la actividad que realizan y a la interrelación de los actores involucrados.

### 1.3 El Rol del Estado en la regulación y supervisión financiera

La estabilidad del sistema financiero es considerada como un bien público, en este sentido su producción puede ser insuficiente o excedentaria. Existen abundantes pruebas empíricas de que la actividad financiera no funciona eficientemente si se guía exclusivamente por las fuerzas del mercado. De hecho tras la crisis financiera internacional del año 2008 se ha llevado a cabo un proceso de revisión del rol del Estado en la supervisión de los mercados financieros.

Como se ha mencionado, en el proceso de intermediación financiera se producen fallas de mercado, lo cual justifica la intervención estatal. Un sistema financiero sano estimula la acumulación de riqueza por parte de las personas, las empresas y los gobiernos, requisito básico para que una sociedad se desarrolle y crezca, y afronte los acontecimientos adversos. La pérdida de estabilidad financiera por mala gestión monetaria y financiera, en cambio podría echar a perder la economía real de un país (FMI, 2005).

En este sentido, un sistema eficaz y efectivo de supervisión y regulación del sistema financiero constituye un elemento esencial para la estabilidad del entorno económico. La supervisión financiera tiene la finalidad de velar por el cumplimiento de las normativas por parte de todos los actores del sistema financiero, de manera a que los mismos mantengan los niveles de capital y reservas necesarios para hacer frente a cualquier situación de riesgo.

La supervisión de las cooperativas, considerando a éstas como actores del sistema financiero, se fundamenta en la protección de los ahorros del público en el sentido de que operan recursos recibidos de un gran número de personas, independientemente de que éstos estén constituidos por ahorros redimibles o aportes de los asociados; además, en la protección tanto de la integridad del sistema financiero, como del depositante individual y de las cooperativas como instituciones individuales (Arzbach, 2012).

La intervención estatal en el mercado financiero bancario se puede dividir en seis áreas; seguro estatal para los depósitos, regulación de las tasas de interés, actividades e inversiones que las entidades pueden realizar, estructura y métodos de financiamiento, limitación en el pago de dividendos y restricciones a la entrada y salida del mercado (Reinstein & Vergara, 1993).

## Capítulo II: Antecedentes, Contextualización en el sistema y Marco Institucional del sector cooperativo

Este capítulo pretende brindar un panorama general del sector cooperativo en el Paraguay, sus antecedentes, el marco jurídico institucional de la supervisión del mismo y el estado actual del sector identificando su relevancia en la participación dentro del sistema financiero nacional.

### 2.1 Antecedentes y estado actual del sector cooperativo del Paraguay

#### 2.1.1 Antecedentes del sector cooperativo en Paraguay

Las primeras formas de asociación cooperativa en Paraguay están ligadas a las formas de organización económica y social de sus primitivos habitantes; los guaraníes, quienes organizaban sus comunidades en forma cooperativa. Así, practicaban la amandayé o asamblea de la tribu, el oñondivepá o el trabajo solidario, y el jopoi o ayuda mutua. La comunidad indígena era propietaria de las tierras; el producto del trabajo y la utilización de los recursos naturales se hacían en común y se repartía equitativamente (Vargas Sánchez & Nacimiento Coronel, 2000).

El desarrollo del sector cooperativo formal de derecho se inicia casi a mediados del siglo XX por la influencia de inmigrantes japoneses, menonitas y germano-brasileños. Sin embargo, ya desde la década de los treinta surgieron diversas asociaciones que ya manifestaban prácticas cooperativas especialmente en el sector rural.

Al promulgarse la primera ley de cooperativas en 1942, este tipo de organizaciones se transformó en un mecanismo legitimado por el Estado para favorecer el desarrollo económico-social. Sin embargo, a pesar de establecer las normas legales para su funcionamiento, asumir el control de este último y reconocerla con la ley como un medio importante para mejorar las condiciones económicas y sociales de la población, el Estado no llegó a comprometer un esfuerzo directo para estimular efectivamente el movimiento cooperativo. La responsabilidad de su avance, como lo fue en la década anterior, siguió recayendo en el esfuerzo privado y en la incipiente ayuda internacional. Asimismo, en los años sesenta la Iglesia Católica desarrolló intensas campañas para el desarrollo del cooperativismo (CEPAL, 1989).

Las CAC comenzaron a funcionar desde los primeros años de la década los sesenta, debiendo hacerlo como sociedades civiles o simplemente sin personería jurídica, puesto que la ley de cooperativas vigente entonces no contemplaba este tipo de organizaciones. Recién en el año 1972, se promulga una nueva ley de cooperativas, que contemplaba el funcionamiento de cooperativas de producción, consumo, servicios y a las de ahorro y crédito (CEPAL, 1989).

A partir de 1989, tras la caída de la dictadura, se inicia un nuevo proceso de impulso de las sociedades cooperativas. Es así que en el año 1992, a través de la Nueva Constitución Nacional, el Estado asume un modelo promocional del cooperativismo, considerando a las cooperativas como instrumentos que coadyuvan al desarrollo económico y social (Carosini, 2012).



A mediados de los noventa se produjo en Paraguay una fuerte crisis bancaria que determinó la quiebra de casi la mitad del total de instituciones bancarias y dos tercios de las instituciones no bancarias, esto produjo un deterioro en la confianza hacia los bancos y financieras. Esta situación es coincidente con la etapa de crecimiento considerable en número de entidades y cantidad de socios del sector cooperativo.

En la década del 2000 el sector cooperativo de Paraguay llegó a ocupar el segundo lugar a nivel mundial en materia de activos como porcentaje del sistema nacional, siendo superado sólo por Alemania, y el tercer lugar en materia de créditos como porcentaje del sistema nacional después de Alemania y Holanda. Esta visibilidad en los rankings internacionales de cooperativas ha hecho que el modelo cooperativo paraguayo sea tomado como referente en la región latinoamericana (Carosini, 2012).

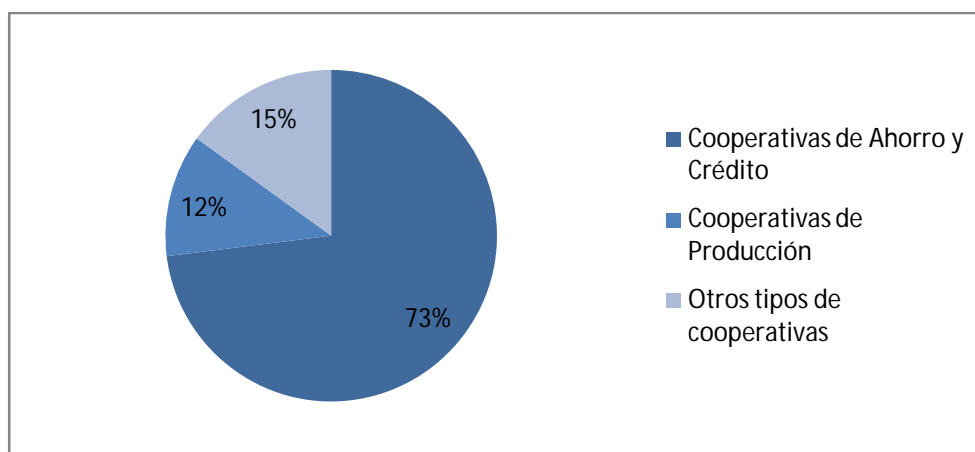
### 2.1.2 Cooperativismo paraguayo en la actualidad

De acuerdo al último Censo Nacional de Cooperativas llevado a cabo en el año 2012, existen 450 cooperativas. El 57% de las cooperativas son especializadas, es decir fueron constituidas para satisfacer una necesidad específica correspondiente a una rama de actividad económica, social o cultural, en tanto que el 43% restante son multiactivas, es decir operan en varias ramas de actividades.

Teniendo en cuenta la actividad económica principal, el 73% de las cooperativas del sistema son de ahorro y crédito, en tanto que el 12% corresponde a cooperativas de producción. El 15% de las restantes cooperativas realiza otro tipo de actividades tales como vivienda, transporte, etc. (Ilustración 1)

Asimismo, un 6% de cooperativas declaran que su actividad secundaria es la de ahorro y crédito, en este grupo quedan incluidas las cooperativas de producción que también ofrecen servicios financieros a sus asociados. En año 2012, surge el primer banco de propiedad cooperativa conformada por 27 cooperativas multiactivas de producción.

**Ilustración 1: Cooperativas según actividad económica**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional Cooperativo. Paraguay, 2012.

Las cooperativas que desarrollan actividades de ahorro y crédito como actividad principal o secundaria, al igual que los bancos y financieras, están habilitadas para ofrecer servicios financieros tales como ahorros e inversiones, préstamos, pagos, y transferencias. A diferencia de otras instituciones financieras las cooperativas están habilitadas para operar exclusivamente con sus asociados, es decir no pueden captar dinero y ni otorgar préstamos a personas que no formen parte de su membresía.

La masa societaria del sector cooperativo es de 1.410.313, lo cual es equivalente al 21% de la población nacional y al 46% de la población económicamente activa<sup>6</sup>. El 95% de la masa societaria se encuentra asociada a CAC y sólo el 5% en otras cooperativas (Observatorio del Sector Cooperativo Paraguayo, 2013).

De acuerdo a los datos del Censo Nacional Cooperativo del año 2012, en materia de género, el 49% de la masa societaria del sector cooperativo está compuesta por mujeres. El 50% de la masa societaria de las CAC es femenina, lo mismo se repite en las cooperativas de vivienda, no obstante en los demás tipos de cooperativas se ven notables disparidades de género, como en el caso de las cooperativas de producción donde solamente el 18% de la masa societaria es femenina. En cuanto a la estructura dirigenal, un 20% de cooperativas se encuentran presididas por mujeres, en tanto considerando los puestos dirigenales en general, están compuestos en un 33.6% por mujeres, donde se destaca que el único tipo de comité con mayoría femenina es el de los comités de crédito con un 68.7% de mujeres.

En lo referente a formación dirigenal, solo el 34% declaró tener el nivel de formación universitaria completa, lo cual al estar correlacionado con la eficacia de la gestión de las cooperativas y su sostenibilidad, es un aspecto relevante. No obstante también debe considerarse que una normativa estricta en este aspecto puede obstaculizar la creación de cooperativas en sectores de bajos niveles educativos, principalmente en el ámbito rural.

En relación al impacto del sector en la generación de empleos, de acuerdo a los datos del Observatorio Cooperativo Paraguayo, basados en el Censo Nacional de Cooperativas del año 2012, el 4% de la población económicamente activa ocupada corresponde al sector cooperativo<sup>7</sup>. La misma fuente además señala que las exportaciones registradas por las cooperativas corresponden al 6% de las exportaciones a nivel nacional. De acuerdo al Censo 2012, la producción per cápita estimada para el sector cooperativo fue de 2.207 USD, en tanto que el PIB per cápita a nivel nacional para el mismo año fue de 3.649 USD, conforme a datos del BCP. (OIBESCOOP, 2013)

A nivel regional, de acuerdo a los datos de la Confederación Alemana de Cooperativas, en el año 2013, Paraguay ocupó el primer lugar de entre 17 países de América Latina, en cuanto a participación de cooperativas en el sistema financiero nacional, con un 13,5%<sup>8</sup> (Anexo1). Además, para el mismo año, de acuerdo al reporte World Council of

---

<sup>6</sup> Censo Cooperativo Nacional, 2012

<sup>7</sup> Considerando el empleo directo e indirecto generado por el sector.

<sup>8</sup> Datos de 350 Cooperativas de Ahorro y Crédito y de Producción reportadas al INCOOP a diciembre de 2013

Credit Unions (WOCCU), las cooperativas financieras en Paraguay atendieron al 15,7% de la población adulta, quedado por encima del promedio regional que fue de 7,2%.

## **2.2 Caracterización del sistema financiero del Paraguay**

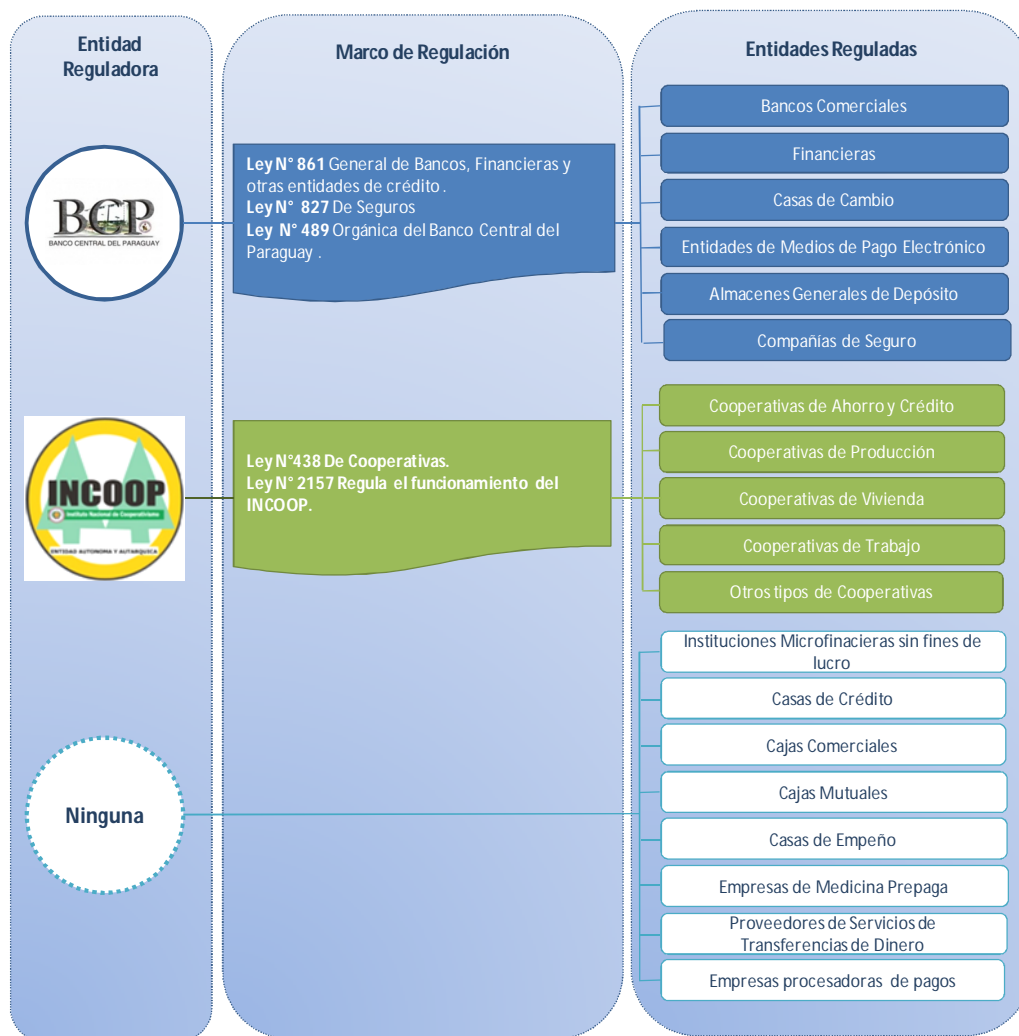
Las estadísticas detalladas en este apartado corresponden al Informe de Estabilidad Financiera del año 2014 elaborada por el Banco Central del Paraguay, así como también a información correspondiente a los seis informes que conforman los Estudios de Inclusión Financiera en Paraguay llevados a cabo en el año 2014 por el Comité Nacional de Inclusión Financiera<sup>9</sup> con el apoyo del Banco Mundial, y al informe del Censo Nacional Cooperativo 2012.

La estructura del sistema financiero en Paraguay puede ser caracterizada dividiéndolo en tres segmentos de acuerdo a la supervisión a la que se encuentran sujetos, por un lado se encuentran las entidades reguladas por el Banco Central del Paraguay (BCP), que se encarga de supervisar a bancos financieras y compañías de seguro, en segundo lugar encuentran las cooperativas supervisadas por el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP) con un marco regulatorio distinto al primero, y por último, otras entidades formales financieras que no son supervisadas ni reguladas. (Ilustración 2)

---

<sup>9</sup> El comité Nacional de Inclusión Financiera está conformado por representantes del Ministerio de Hacienda, Banco Central del Paraguay, Instituto Nacional de Cooperativismo y de la Secretaría Técnica de Planificación.

## Ilustración 2: Esquema de Intermediarias financieras según supervisión



Fuente: Elaboración Propia

Asimismo, la Secretaría de Prevención del Lavado de Dinero (SEPRELAD) ejecuta una regulación transversal, esta regulación abarca a todas las entidades supervisadas por el BCP y el INCOOP, así como casas de cambio, corredores, bolsa de valores, organizaciones no gubernamentales y casas de empeño.

El primer sector, es regulado de acuerdo a la Ley N° 861 del sector financiero, que define actividades de intermediación financiera como cualquier actividad, incluyendo la captación habitual de depósitos con cualquier modalidad que lleve aparejada la obligación de restitución, para conceder crédito o inversiones, con independencia de la forma jurídica o denominación que utilicen las empresas o sujetos que realizan estas actividades. El Banco Central del Paraguay realiza las tareas de supervisión y control del este sector a través de la Superintendencia de Bancos y la Superintendencia de

Seguros. De acuerdo a su carta orgánica, el BCP es el responsable de la eficacia, estabilidad y solvencia del sistema financiero paraguayo en su conjunto<sup>10</sup>.

El segundo sector, constituido por las cooperativas, está regido por un conjunto diferente de leyes independientes a las que rigen a bancos y financieras. Esto obedece a que la Constitución Nacional del Paraguay protege y garantiza la libre organización y autonomía de las cooperativas; y marca una diferencia jurídica significativa que las separa de las actividades y regulación de los bancos y financieras. El Instituto Nacional de Cooperativas es la institución encargada de supervisar y regular todo el sector cooperativo, la supervisión ejercida no contempla exclusivamente las CAC, sino que abarca a todos los tipos de cooperativas, en este sentido, puede afirmarse que el INCOOP no es un supervisor financiero especializado (Banco Mundial, 2014).

En materia de seguridad del sistema financiero, los depósitos captados por bancos y financieras, quienes se encuentran bajo la supervisión del BCP, están cubiertos por el Fondo de Garantía de Depósitos. El INCOOP por su parte ha trabajado desde hace varios años propuestas relativas al establecimiento de un fondo de garantía para el sector cooperativo, sin embargo hasta la fecha el sector se encuentra desprovisto de este tipo de mecanismo de seguridad financiera.

El BCP opera una central del riesgo que recaba información crediticia de las instituciones bajo su regulación y supervisión, de manera a que las instituciones financieras tomen decisiones informadas acerca de la concesión de préstamos sobre la base del historial crediticio. Por su parte, el INCOOP, desde el año 2014 ha iniciado el proceso de implementación gradual de una central de riesgo para el sector cooperativo, no obstante, aún no existen obligaciones legales específicas ni planes concretos para compartir la información de su central de riesgo con la central de riesgo del BCP. En tanto esta fragmentación del sistema de información crediticia dificulta la evaluación precisa del riesgo de crédito del sistema financiero global del país.

### **2.2.1 Las cooperativas en el sistema financiero paraguayo**

De acuerdo al Informe de Estabilidad Financiera a diciembre de 2013, el sistema está compuesto actualmente por 16 Bancos, 13 Financieras. Para este análisis el BCP utilizó los datos correspondientes a 255 cooperativas, de las cuales 186 son de de ahorro y crédito, 50 de producción y 19 otros tipos de cooperativas (Tabla 1).

Es importante destacar que existe disparidad de información en cuanto a la cantidad de cooperativas operantes en el sistema, por un lado el Censo Nacional de Cooperativas del año 2012 considera 450 cooperativas, por otro lado el Informe de Estabilidad Financiera con datos a diciembre del 2013 considera 255 cooperativas<sup>11</sup>, sin embargo el Instituto Nacional de Cooperativismo a través de su Dirección de Estadísticas Registros e Informaciones, a diciembre del 2014 considera 825 cooperativas activas. Considerando el lapso de tiempo entre los registros de las diferentes fuentes la

---

<sup>10</sup> Ley N° 489 Orgánica del Banco Central del Paraguay

<sup>11</sup> El Banco Central del Paraguay se basa en datos proveídos por el INCOOP.

diferencia es de dos años, se esperaría que la diferencia sea reducida, sin embargo no es el caso, lo cual denota una falencia en la producción y unificación de datos estadísticos del sector cooperativo con la consecuentes dificultades que ello representa para la gestión y análisis del sector.

Es probable que la cifra considerada por el Informe de Estabilidad Financiera esté subvalorada debido a los problemas de información del sector, sin embargo para los propósitos de este estudio se considera a esta cifra como el nivel base de participación del sector y además contempla a todas las cooperativas de Tipo A, las cuales, tal como se ha mencionado precedentemente tienen el 90.3% de los activos del sector cooperativo.

Se destaca además los informes estadísticos regionales mencionados con anterioridad, que dan cuenta del alto nivel de participación porcentual de las cooperativas en el sistema financiero nacional, ocupando el primer lugar en entre varios países latinoamericanos (Anexo 1).

**Tabla 1: Activos del Sistema Financiero Nacional**

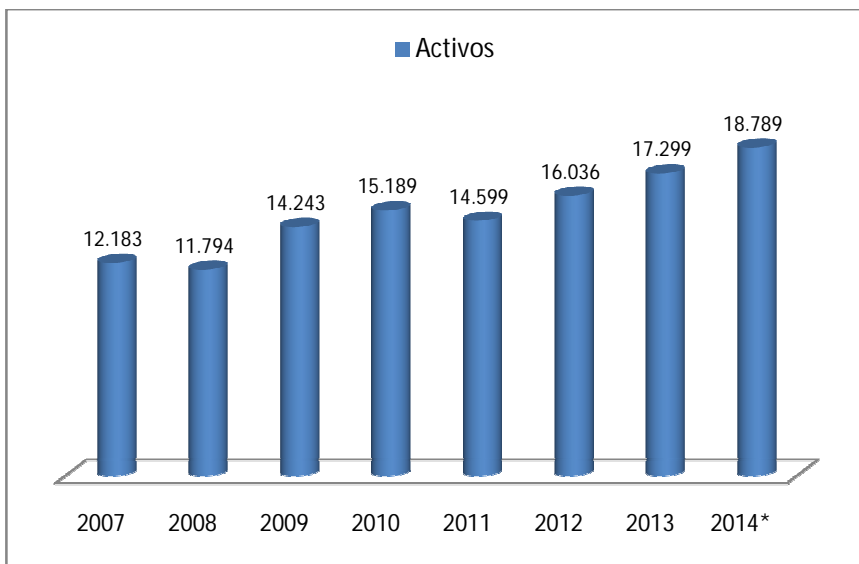
	dic-13			
	Cantidad de Instituciones	Activos (mill. US\$)	Porcentaje del Total de Activos del Sistema	Activos como porcentaje del PIB
Bancos Comerciales	16	16.817	72,6%	59,0%
Financieras	12	882	3,7%	3,0%
Cooperativas	255	4.047	17,5%	14,2%
Inversores Institucionales	40	1.290	5,6%	4,5%
Otras Instituciones	35	115	0,6%	0,5%

Fuente: Elaboración Propia en base al Informe de Estabilidad Financiera 2014 del BCP

A través de la Ilustración 3 se puede apreciar que la evolución real<sup>12</sup> del nivel de activos del sector cooperativo, en los últimos 8 años, muestra una tendencia creciente. En términos reales, el sector cooperativo en el último año 2014 ha crecido un 9% en el nivel de activos alcanzó los 18.8 billones de dólares. (INCOOP, 2014)

<sup>12</sup> Descontando el efecto inflación.

### Ilustración 3: Evolución de Activos del Sector Cooperativo (Bill. US\$ constantes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INCOOP

El INCOOP establece una tipificación de cooperativas utilizando como escala el nivel de activos<sup>13</sup>, las de menor tamaño son las de tipo C con activos por debajo de 1,2 millones dólares y representan el 70% del total de cooperativas (316 cooperativas), las de tipo B con activos entre 1,2 y 11 millones de dólares representan el 18% (79 cooperativas) y las de tipo A quienes poseen activos superiores a 11 millones de dólares representan el 12% (55 cooperativas) del total de cooperativas. (Banco Mundial, 2014) (Tabla 2 e Ilustración 4)

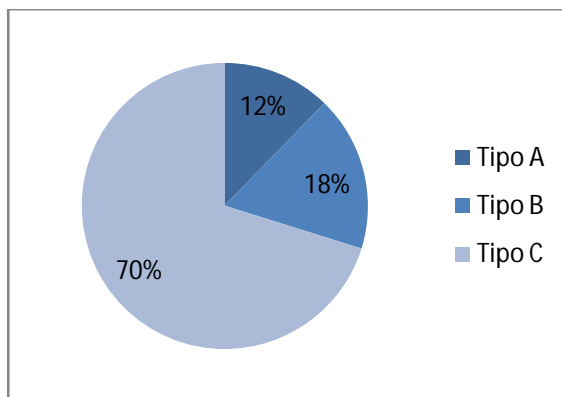
**Tabla 2: Tipificación de cooperativas según nivel de Activos**

	Activos Totales	Cantidad de Cooperativas	% del Total de Cooperativas
Tipo A	mayores a 11 mill. US\$	55	12
Tipo B	de 11 a 1,2 mill. US\$	79	18
Tipo C	menores a 1,2 mill. US\$	316	70

Fuente: Banco Mundial, Regulaciones financieras para la inclusión financiera.

<sup>13</sup> Esta clasificación incluye a todo tipo de cooperativas, independientemente del tipo de actividad económica que realicen.

#### Ilustración 4: Porcentaje de Cooperativas según nivel de activos. Año 2012



Fuente: Censo Nacional Cooperativo. Paraguay, 2012.

En el año 2014, la participación de las cooperativas tipo A en el total de activos del sector cooperativo fue de 90.3%, en tanto que las de tipo C fue de 8.5% y las de Tipo C de 1.2%. Por tanto se observa que las cooperativas de menor tamaño, tipo C son las de mayor cantidad pero de menor peso en el nivel de activos del sector, en tanto que las de tipo A son las de menor cantidad pero de mayor peso en el nivel de activos del sector (INCOOP, 2015). De hecho, existe un alto nivel de concentración dado que las 10 mayores CAC representan el 51% del sistema financiero cooperativo cooperativo nacional (DGRV, 2014).

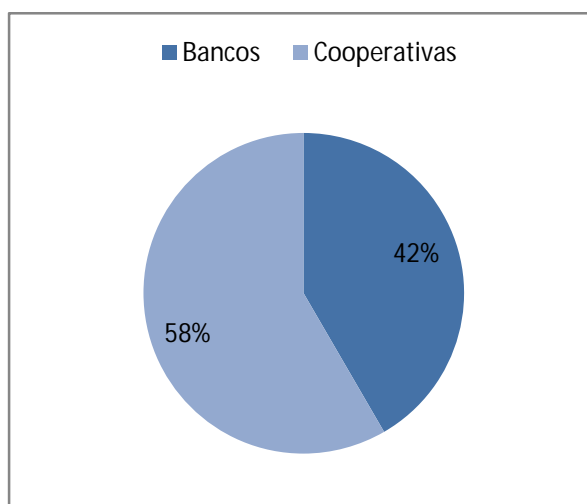
Las cooperativas tienen un rol clave en la provisión de servicios financieros formales para adultos en Paraguay, poseen el alcance más amplio en cuanto a la provisión de servicios básicos de ahorro y pagos dentro del sistema financiero (Banco Mundial, 2014).

El sector cooperativo supera al sector bancario en cuanto al número de cuentas de depósito del sistema dado que posee el 58% (Ilustración 5). En tres, de cuatro regiones del país las cooperativas superan a los bancos en cuanto a penetración de cuentas. En cuanto a volumen de depósitos del sector financiero las cooperativas poseen solo el 11%. (Ilustración 6). Esta mayor participación del sector cooperativo en cuanto al número de cuentas dentro del sistema financiero indica que el sector cooperativo supera al sector bancario en cuanto al porcentaje de población atendida, lo cual probablemente se explique por la misión de orientación social de las cooperativas y su rol histórico en la provisión de una variedad de servicios a comunidades, lo cual las convierte en una opción popular para adultos paraguayos que buscan acceso a servicios financieros básicos (Banco Mundial, 2014). De acuerdo a la Encuesta de Inclusión Financiera (EIF) 2013, los adultos localizados en el medio de la distribución de ingresos, es decir los que no están ni en el quintil más pobre ni en el más rico<sup>14</sup>, son más del doble de propensos (23% versus 10%) a utilizar cooperativas que bancos.

<sup>14</sup> Correspondientes al segundo, tercer, y cuarto quintil.

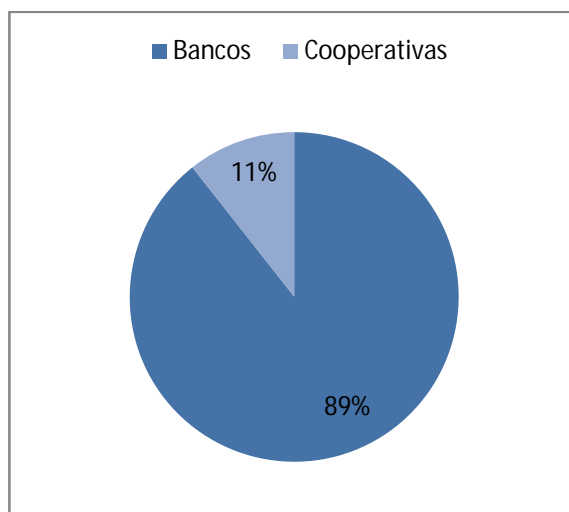


### Ilustración 5: Comparativo del Cantidad de Cuentas en Bancos y Cooperativas. Año 2013



Fuente: Banco Mundial. Evaluación del lado de la oferta de la inclusión financiera en Paraguay.

### Ilustración 6: Comparativo del Volumen de depósitos en Bancos y Cooperativas. Año 2013

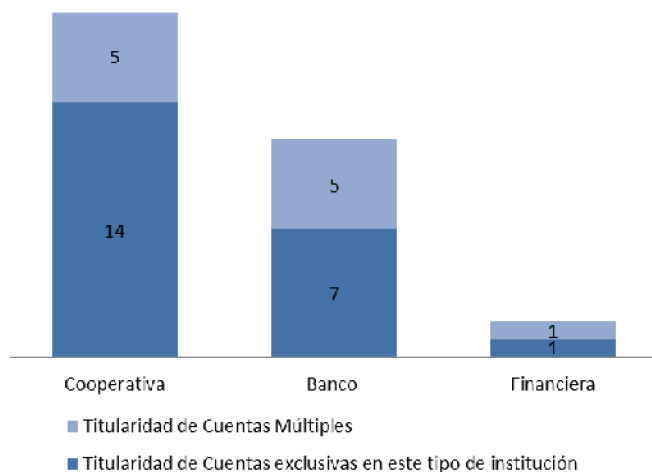


Fuente: Banco Mundial. Evaluación del lado de la oferta de la inclusión financiera en Paraguay.

La EIF 2013 determinó que 19% de las personas adultas tiene una cuenta en una cooperativa<sup>15</sup>, comparada con un 12% que disponen de una cuenta en un banco, aunque existe una superposición entre estas instituciones, aproximadamente el 5% de los adultos reporta que tiene una cuenta en más de un tipo de institución financiera formal, siendo la combinación de banco y cooperativa la más común (Banco Mundial, 2014). (Ilustración 7)

<sup>15</sup> Cifra superior al promedio regional de 7,2% emitida por Reporte Estadístico 2013 de World Council of Credit Unions (WOCCU).

### Ilustración 7: Penetración de Cuentas en Paraguay. Porcentaje de Adultos con cuentas en instituciones financieras formales. Año 2013

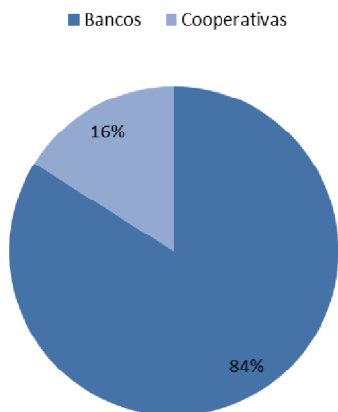


Fuente: Banco Mundial. Encuesta de Inclusión Financiera de Paraguay de 2013.

El informe de la EIF 2013, menciona además que las mujeres son más propensas que los hombres a utilizar cooperativas, el análisis de tenencia de cuentas en cooperativas, muestra una importante brecha de género emerge a favor de las mujeres, el 21% de las mujeres tiene una cuenta en una cooperativa, comparado con el 17% de los hombres. En el resto de América Latina, existe una gran brecha de género en la dirección opuesta, siendo los hombres 9 puntos porcentuales más propensos que las mujeres a tener una cuenta formal.

En relación a los créditos, las cooperativas tienen el 16% de la cartera, mientras que los bancos el 84% (Ilustración 8). Las cooperativas asignan 43% de su cartera a préstamos personales, 15% a préstamos de consumo, 13% a la agricultura y 6% a la vivienda (Banco Mundial, 2014).

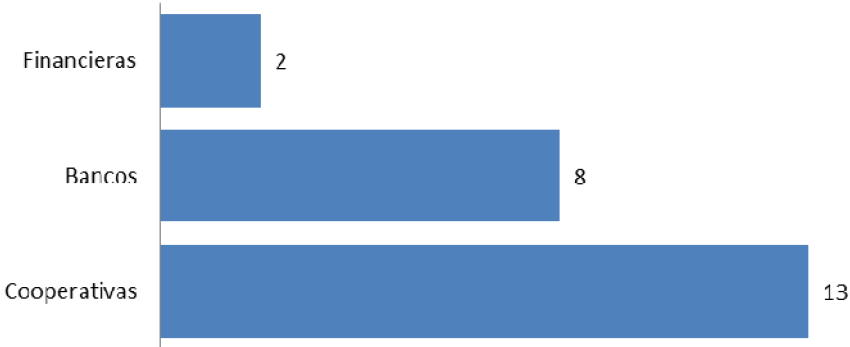
### Ilustración 8: Comparativo del Volumen de Créditos en el sector cooperativo y bancario. Año 2013



Fuente: Banco Mundial. Evaluación del lado de la oferta de la inclusión financiera en Paraguay.

En general 34% de los adultos paraguayos reportan haber tomado algún tipo de préstamo en el último año, de los cuales el 13% reportaron haber tomado un préstamo de una cooperativa en el último año en comparación con el 8% que ha tomado prestado de un banco (Banco Mundial, 2014). (Ilustración 9).

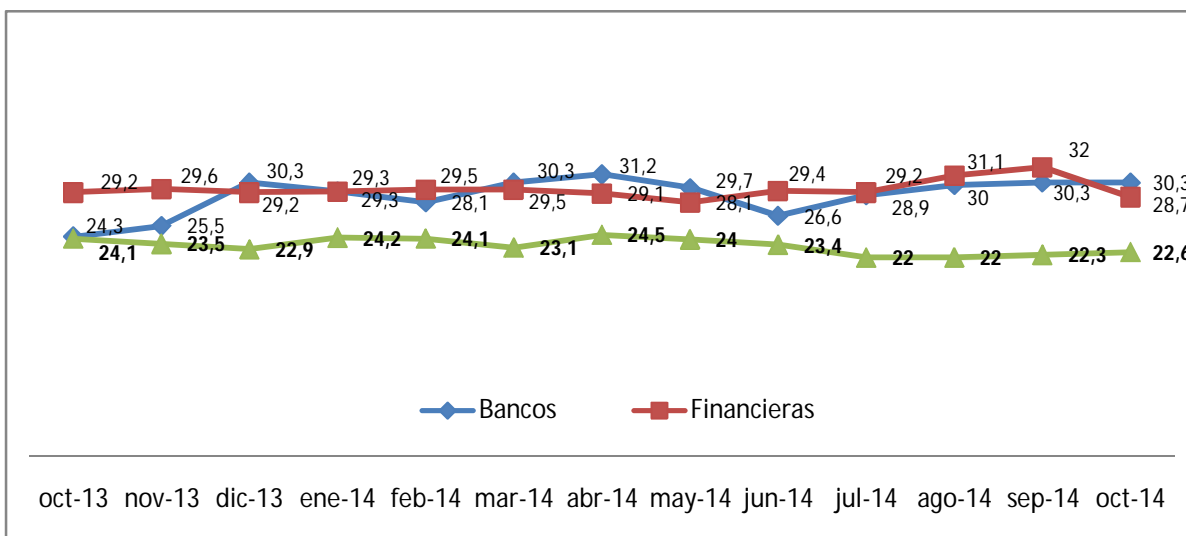
**Ilustración 9: Porcentaje de Fuentes formales de crédito por parte de adultos. Año 2013.**



Fuente: Banco Mundial. Encuesta de Inclusión Financiera Paraguay de 2013.

En relación a las tasas de interés cobradas por las cooperativas, el INCOOP reporta que las mismas han cobrado las tasas más bajas del sistema financiero nacional en un corte comprendido entre octubre del año 2013 y octubre del 2014, donde su tasa promedio anual de préstamos para consumo fue del 22.6%, mientras que la de las financieras fue de 28.7% anual, y la de los bancos fue de 30.3% anual. (Ilustración 10)

**Ilustración 10: Tasas de crédito de consumo del sistema financiero. Período Oct. 2013-2014**

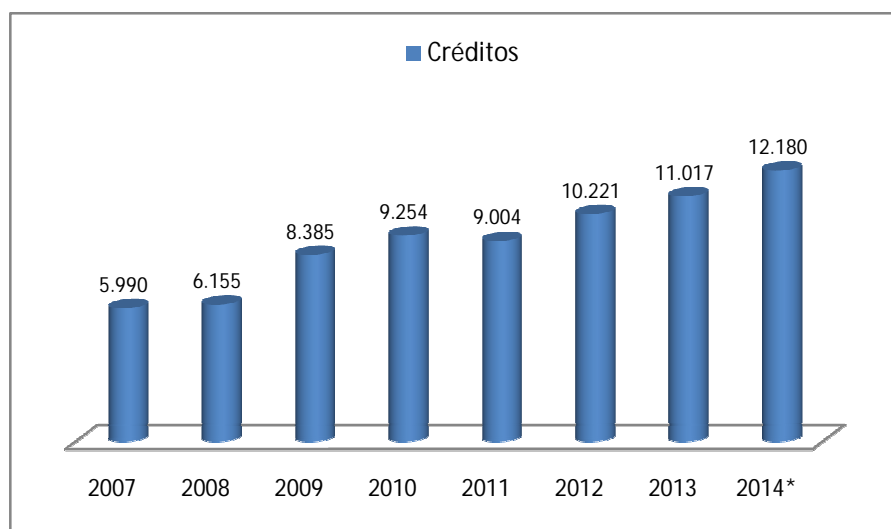


Fuente: INCOOP, Dirección de Registros, Estadísticas e Informaciones

Asimismo, el 70% de las microempresas urbanas con acceso a crédito toman prestado de cooperativas. Del mismo modo, las cooperativas son la fuente más común de crédito para empresas agropecuarias medianas y grandes; 47% de estas empresas con acceso a crédito toman prestado de cooperativas (Banco Mundial, 2014).

Todas las cifras señaladas precedentemente, indican el gran aporte que las cooperativas realizan al proceso de inclusión financiera, y adquieren mayor relevancia teniendo en cuenta que el 42% de los adultos en Paraguay permanecen totalmente excluidos del sistema financiero; es decir, no tienen una cuenta ni acceden a créditos en instituciones financieras formales, no utilizan un cajero automático o tarjeta de crédito, no usan dinero móvil, no tienen seguro, y reciben salarios y remesas sólo en efectivo (Banco Mundial, 2014).

### Ilustración 11: Evolución de Créditos del Sector Cooperativo (Bill. US\$ constantes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INCOOP

La Ilustración 11 demuestra la evolución real<sup>16</sup> del nivel de créditos del sector cooperativo, en los últimos 8 años, apreciándose en ella una tendencia creciente. En términos reales, el sector cooperativo en el último año 2014 ha aumentado en un 11% en el nivel de créditos alcanzando los 12.2 billones de dólares. (INCOOP, 2014)

En términos porcentuales, la cartera morosa de financieras y bancos presentan una morosidad que oscila entre el 5,18% y 2,08%, respectivamente, en tanto que las Cooperativas (Tipo A solamente) tienen una cartera morosa del 7% (Banco Mundial, 2014).

Debido a la dualidad de marcos regulatorios para bancos, financieras por un lado y cooperativas por otro, la clasificación de los créditos y la gestión del riesgo es distinta para ambos sectores. El estándar para la evaluación del riesgo de crédito es más tolerante para cooperativas en comparación con bancos y financieras, esto se ve reflejado en los diferentes estándares de provisiones para préstamos que existen entre ambos sectores. En este sentido, existen recomendaciones por parte de organismos internacionales en cuanto a la alineación de la estructura de las provisiones con la definición de crédito entre cooperativas y bancos/financieras de manera a crear una base equivalente para la evaluación del riesgo de crédito y la difusión de la solidez financiera (Banco Mundial, 2014).

Del análisis de este apartado se puede apreciar el impacto del sector cooperativo en el sistema financiero y económico nacional, especialmente su importancia para la inclusión financiera de la población. El cooperativismo se constituye como una alternativa válida para el fortalecimiento de la política pública de inclusión financiera en

<sup>16</sup> Descontando el efecto inflación.

Paraguay, gozan de aceptación por parte de la población, generan competencia dentro del mercado financiero tendiendo a bajar el nivel de tasas de interés de productos microfinancieros, extiende sus servicios a zonas rurales alejadas, ofrece servicios sociales y favorece el desarrollo autogestionado de las localidades donde se encuentran asentadas. Desde sus inicios, no han registrado crisis sistémicas, y poseen un crecimiento tendencial positivo a lo largo de los años.

## 2.3 Marco Jurídico del Sector Cooperativo

### 2.3.1 Tratamiento Constitucional

Desde la Constitución Nacional del Paraguay del año 1967, el Estado reconoce y asume la misión, en el marco de la Reforma Agraria, de la creación y el fomento de la de cooperativas y otras asociaciones similares para el logro del bienestar rural. De esta manera el Estado identifica a las cooperativas como entidades de utilidad pública necesarias para el desarrollo económico y social, y asume la responsabilidad de su fomento y fortalecimiento, debiendo inferirse que a partir de allí la legislación paraguaya ya no considera las sociedades cooperativas como una mera modalidad del contrato mercantil (CEPAL, 1989)

Posteriormente, en la Constitución Nacional de 1992, siguiendo la misma línea pero reconociendo la diversidad de las cooperativas y su importancia para toda la población en general y no solamente para el ámbito rural, se estableció en el Artículo 113 de la sección de Derechos Económicos, donde queda establecido que *"El Estado fomentará la empresa cooperativa y otras formas asociativas de producción de bienes y servicios basadas en la solidaridad y rentabilidad social, garantizando su libre organización y autonomía"*. Asimismo, se estableció que *"Los principios del cooperativismo, como instrumentos de desarrollo económico nacional, serán difundidos a través del sistema educativo"*.

### 2.3.2 Tratamiento Legal

La primera ley de cooperativas data del año 1942 y constituye un hito importante en el desarrollo del movimiento cooperativista paraguayo, por cuanto reflejó tanto el surgimiento de organizaciones de ese carácter como el interés del Estado por encuadrar tales iniciativas dentro de un marco institucional y objetivos articulados con la política económica general del país (CEPAL, 1989).

Una particularidad de la primera ley de cooperativas es que solamente contemplaba cooperativas de producción agropecuaria o industriales rurales, lo cual explica que durante casi 30 años, el Departamento de Cooperativas, organismo encargado de la aplicación de la citada ley, funcionó dentro del Ministerio de Agricultura y Ganadería (Amarilla De Filippis, 1981).

Posteriormente, en vista a la evolución de las sociedades cooperativas hacia nuevos fines como los de consumo y servicios, en el año 1972 se sanciona la Ley 349 de Sociedades Cooperativas. Esta ley, aunque de carácter más general en cuanto a la concepción de tipología de cooperativas mantuvo la institucionalidad relativa al sector

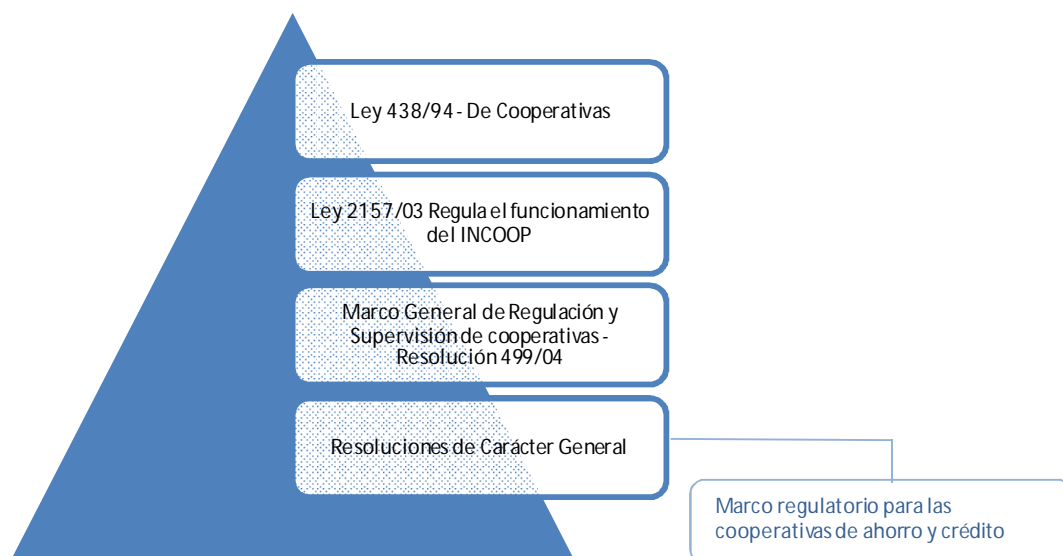
como dependencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería (Amarilla De Filippis, 1981).

En el año 1994, la Ley 349/72 queda derogada por la Ley 438/94 De Cooperativas, la cual es un marco general de regulación del sector, y tiene por finalidad regular la constitución, organización y funcionamiento de las cooperativas y del sector cooperativo. Asimismo, establece que el fomento estatal del cooperativismo se realizará por medio de la asistencia técnica, crediticia y exenciones tributarias legisladas. Además, determina la creación del Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP).

En el año 2002, el Banco Central del Paraguay emitió la Resolución 11 que contemplaba a las CAC como sujetas a su fiscalización a través de la Superintendencia de Bancos. Sin embargo, por fuertes presiones del sector cooperativo se dejó sin efecto dicha resolución. En su defecto, el sector cooperativo logró la promulgación de la Ley 2157/03, denominada Ley que regula el funcionamiento del Instituto Nacional de Cooperativismo y establece su Carta Orgánica, convirtiéndola en una entidad autónoma y autárquica para la regulación y supervisión del sector cooperativo (Durán, 2005).

La Resolución 11.102/13 con sus modificatorias, la Resolución 11.343/13 y la Resolución 11.481/14 del INCOOP detallan el marco regulatorio para CAC, el mismo establece un régimen de regulación y supervisión en niveles proporcionales al perfil y riesgo planteado por las CAC individuales. Diferencia tres tipos de cooperativas en función de sus activos (Tipo A, con activos por encima de USD 11 millones, Tipo B más de USD 1,1 millones, y Tipo C por debajo de este umbral). Este nuevo marco incluye por ejemplo, disposiciones para una comunicación adecuada de la información sobre las operaciones de crédito, la divulgación de los términos y condiciones ofrecidos para cada servicio o producto, los requisitos mínimos para los contratos generales de acuerdo, y disposiciones generales para la integridad de la publicidad emitida (Banco Mundial, 2014).(Ilustración 12).

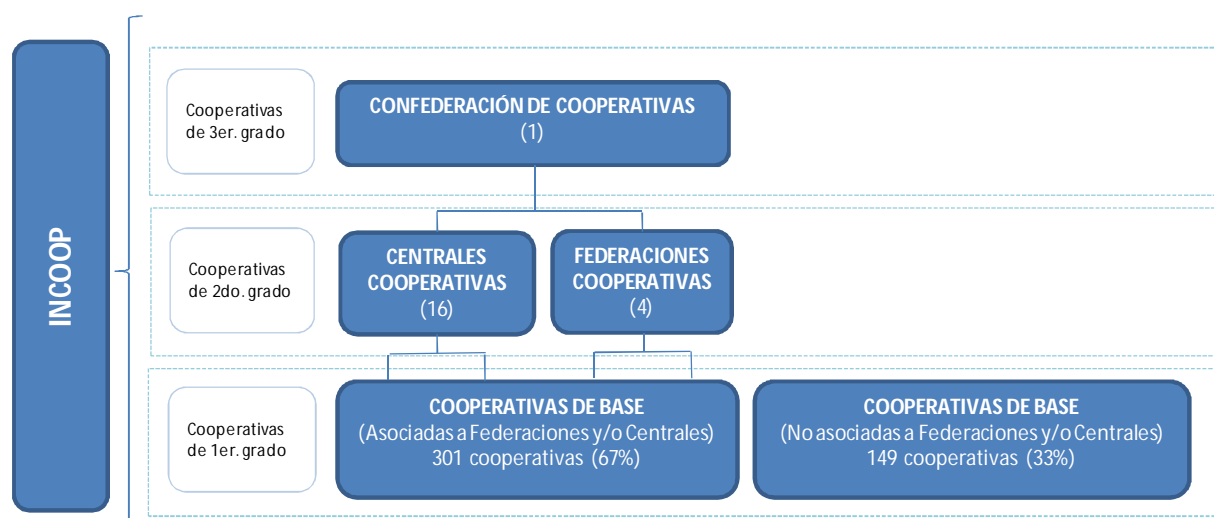
## Ilustración 12: Esquema Legal del Sector Cooperativo



## 2.4 Esquema Institucional del Sector Cooperativo

El marco institucional del sector cooperativo puede ser representado a través de un esquema donde el sector cooperativo se ve agrupado de acuerdo a los niveles internos de integración cooperativa, este esquema recibe la regulación y supervisión estatal a través de una entidad descentralizada, autónoma, autárquica y especializada en el sector cooperativo. (Ilustración 13)

Ilustración 13: Esquema Institucional del sector cooperativo



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley 438/94

El sector cooperativo se encuentra integrado de forma horizontal y vertical. La integración horizontal hace referencia a la asociación entre cooperativas para complementar sus servicios cumpliendo el principio de integración cooperativa, hace referencia también de la fusión e incorporación de cooperativas para alcanzar una mayor eficiencia en el desarrollo de sus actividades. La integración vertical hace referencia a la creación de cooperativas de segundo y tercer grado, conformadas por la asociación entre cooperativas en la forma de centrales, federaciones y confederaciones cooperativas.

En la ilustración 13 se puede apreciar que las cooperativas de base conforman las cooperativas de primer grado, las cuales pueden operar asociadas a una entidad de segundo grado, tal como lo hace la mayoría de las cooperativas (67%), o pueden operar individualmente sin estar vinculadas a ninguna entidad de integración. En lo relativo a la integración vertical existen 16 centrales cooperativas donde tres o más cooperativas primarias o de base se integran, sin llegar al grado de la fusión, para la gestión más eficaz de servicios comunes. Del mismo modo, existen 4 federaciones de cooperativas, donde siete o más cooperativas del mismo ramo se unen, pero a diferencia de las centrales no pueden realizar actividades económicas sino sólo aquellas relativas a



defensa gremial y promoción de los intereses comunes, asesoría técnica, prestación de servicios contables o administrativos, elaboración de proyectos, entre otros. Las centrales y federaciones conforman las cooperativas de segundo grado.

Existe una confederación de cooperativas, integrada por las cooperativas de segundo grado, y que tiene la función de representar al movimiento cooperativo paraguayo en casos en que por disposición legal o por disposiciones de autoridades gubernamentales así se requiera. La confederación es considerada como una cooperativa de tercer grado.

Asimismo, es importante señalar la reciente creación del primer banco cooperativo<sup>17</sup> en el país, el mismo es de propiedad cooperativa en su totalidad y si bien fue gestado principalmente para la satisfacción de la demanda del sector productivo, sus servicios se encuentran abiertos a todo el público en general. Asimismo, las CAC han proyectado la creación de otro banco cooperativo, la solicitud se encuentra en proceso de evaluación por parte del BCP. La supervisión de bancos cooperativos, al constituirse como una sociedad anónima y al operar en las mismas condiciones que los demás bancos comerciales, se encuentran bajo la regulación y supervisión del Banco Central del Paraguay, por lo cual, al igual que otras empresas de propiedad cooperativa<sup>18</sup>, dados los propósitos de esta investigación han quedado fuera de la esquematización hecha en la ilustración 13.

---

<sup>17</sup> El Banco para la Comercialización y la Producción S.A. (BANCOOP S.A.) fue habilitada para el inicio de sus operaciones por el Banco Central del Paraguay en el año 2012. Está constituido por la propiedad accionaria de 27 cooperativas multiactivas de producción.

<sup>18</sup> Diversas empresas han sido conformadas por la unión de dos o más cooperativas, principalmente de producción, bajo la razón social sociedades anónimas o sociedades de responsabilidad limitada. Las empresas de propiedad cooperativa se dedican principalmente a los rubros de seguros, industrialización, y comercialización.

## Capítulo III: La fundamentación de las políticas públicas dirigidas a las cooperativas

En este capítulo se fundamenta la importancia del desarrollo de políticas públicas en materia de cooperativas, teniendo en cuenta la pertinencia y contribución de este modelo asociativo al desarrollo del país, y en el entendimiento de que es posible involucrarlas utilizando la red de cooperativas existentes como canalizadoras de otras políticas públicas sectoriales tales como las de empleo, vivienda, desarrollo agrario y rural, inclusión financiera, entre otras.

En la línea de la teoría de las externalidades<sup>19</sup>, al establecer el Estado el mandato constitucional del deber del fomento y fortalecimiento del sector cooperativo, reconoce las externalidades positivas generadas por esta forma de asociación privada, en el sentido de que contribuyen a dar respuesta a las múltiples demandas sociales.

Las políticas públicas relacionadas al sector cooperativo pueden estar relacionadas a tres áreas: programas de fortalecimiento, base legal normativa o de regulación, y a un modelo de supervisión o fiscalización de las entidades; a los efectos de este estudio nos centraremos en los dos últimos puntos.

### 3.1 Fundamentos generales de la supervisión del sector cooperativo

Tal como se ha mencionado en el primer capítulo, la estabilidad del sistema financiero es considerada como un bien público y tiene como componente básico una supervisión adecuada eficiente y eficaz. Las cooperativas que realizan actividades de ahorro y crédito, como parte integrante del sistema financiero, al igual que las demás instituciones financieras, requieren de un sistema de supervisión que garantice que las mismas operen de manera sana y sólida, manteniendo el capital y las reservas suficientes para hacer frente a los riesgos inherentes a su negocio.

Existen argumentos que indican que la supervisión de cooperativas no es necesaria, dado que los recursos captados por la cooperativa no corresponden a terceros sino a sus propietarios, los socios, y son canalizados nuevamente a ellos mismos, no existiendo de esta manera intermediación financiera; sin embargo, esto puede ser refutado dado que el socio-propietario también se encuentra en la condición de socio-cliente (Fischer K. P., 2003), por tanto se dan las condiciones para afirmar la existencia de intermediación financiera, y además de esto, dado el alto grado de propiedad difusa (Larraín & Larraín, 2014) existente en este tipo de asociaciones, las mismas presentan problemas de agencia.

En esta relación se presenta el llamado "riesgo moral" o "azar moral" donde en este caso el agente hace uso de su situación privilegiada para anteponer sus intereses a los del principal. Tal como señala Fischer (2002), bajo circunstancias específicas, pero altamente probables, los ahorradores netos (el público ahorrador) de una CAC controlada por una fracción de miembros deudores netos pueden estar sujetos a un

---

<sup>19</sup> Arthur Pigou, en los años veinte, defendía la acción pública sobre el emisor de la externalidad, gravándolo con impuestos si la externalidad era negativa y subvencionándole o compensándole si la externalidad era positiva. Con ello se internalizaban las externalidades generadas por cada actor privado en las economías (Chaves, 2012).

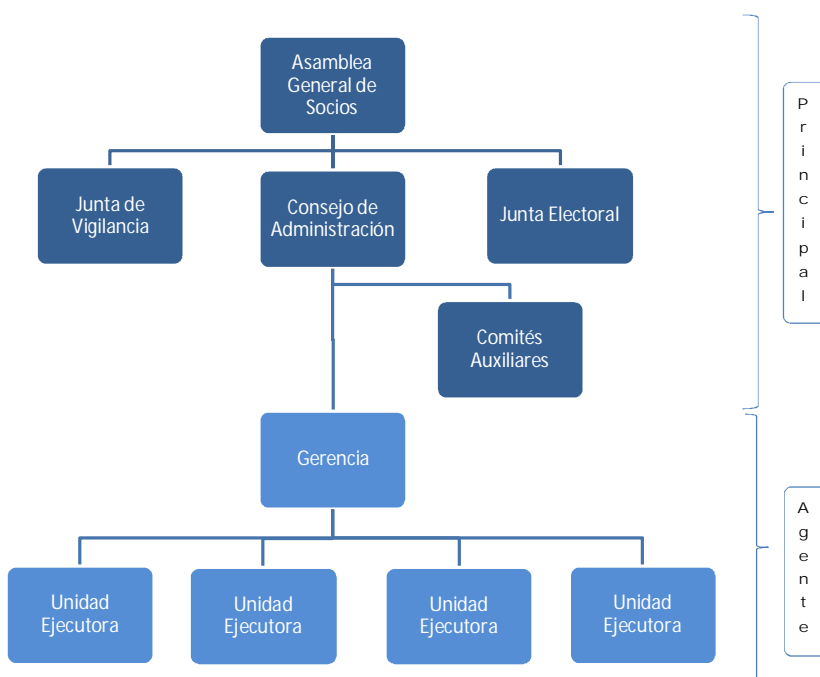
nivel de azar moral semejante al de los bancos comerciales, aunque las razones sean distintas. De este manera, para que las CAC puedan realizar satisfactoriamente la tarea de intermediación financiera, es indispensable controlar su ejercicio de riesgo moral.

La diferencia entre los problemas de agencia que se presentan en el sector bancario comercial y el sector cooperativo radican en que mientras en el primer sector el conflicto se presenta entre un agente privado y un principal privado; en las cooperativas, el conflicto se sitúa entre un agente privado y un principal, que es el público ahorrador, y es este carácter público del principal, en los costos de agencia en las CAC, el que justifica una respuesta del Estado (Fischer, 2002).

El carácter de bien público de los depósitos ha llevado al Estado a considerar conveniente proteger a los depositantes de estas formas de azar moral por medio de un conjunto de medidas de reglamentación que tienden a limitar la toma de riesgo por parte de los accionistas. Dos argumentos son particularmente importantes: prevenir o limitar expropiación de los depositantes por parte de los accionistas, y monitorear la toma de riesgo. Ambos argumentos tienen como propósito explícito limitar el azar moral y, de este modo, limitar la probabilidad de insolvencia de las entidades (Fischer 2002).

Los actores integrantes de la interrelación generada en las empresas cooperativas básicamente son los socios propietarios y los gestores, que pueden ser socios o no. Por lo tanto, tal como puede observarse en la Ilustración 14, surge la relación pura de agencia entre propietarios y gestores profesionales ya que responde al modelo de relación según el cual el principal (socio) encarga al agente (administrador) la realización de una tarea a cambio de una remuneración, otorgándole amplia capacidad de decisión. (Álvarez Pérez, Arbesú López, & Fé Cantó, 2000)

**Ilustración 14: Problema de agencia en entidades cooperativas**



Fuente: Elaboración Propia

El problema de agencia, conlleva riesgos para la estabilidad del sistema dado que pueden darse situaciones tales como malversación de fondos o lavado de dinero, que causarían un efecto negativo en el resto de las entidades asociativas que se manejan sanamente, con la consecuente pérdida financiera y la disminución de los servicios de intermediación para un amplio sector de la población.

La supervisión estatal apunta justamente a la protección de los ahorros del público y la mantención de la estabilidad del sistema financiero nacional, a través de la verificación del cumplimiento por parte de las cooperativas de las normas legales, asegurar la consistencia de su patrimonio, mejorar sus niveles de gestión, normalizar su administración y, verificar el mantenimiento de la identidad del sector (García Müller, nd) en el sentido de que no sean no son desnaturalizadas por sus directivos, o por grupos de interés, tales como los políticos o las elites locales (Birchall, 2013).

Es sumamente que el sector cooperativo asuma positivamente la labor de regulación y supervisión como la garantía que ofrece el Estado para defender el modelo cooperativo, no obstante esto será posible en tanto y en cuanto la supervisión estatal logre ser eficiente, eficaz, transparente y consiga adaptarse a las particularidades que el sector cooperativo requiere para desarrollarse, lo cual generará a su vez mayor confianza y solidez al sector aumentando las probabilidades de un crecimiento sostenible.

### **3.2 Fundamentos de la regulación y supervisión diferenciada del sector cooperativo**

Las sociedades cooperativas difieren de otros tipos de sociedades de capital, dado que tienen un basamento doctrinal diferente. Las sociedades tradicionales de capital se basan en los votos proporcionales al capital del accionista, en tanto que en las cooperativas a cada socio le corresponde un voto, independientemente del capital que posea, lo cual garantiza que los servicios ofrecidos coincidan con los deseos de la mayoría. Las cooperativas buscan maximizar los servicios ofrecidos a los asociados pudiendo ser entendido esto como la maximización de la rentabilidad social, al contrario de las empresas tradicionales, las cuales buscan maximizar las utilidades o rentabilidad privada. Todas estas particularidades de las organizaciones cooperativas plantean una necesidad de políticas de regulación y supervisión diferenciadas de otros tipos de entidades.

Al hablar de cooperativas con actividades de intermediación financiera, la principal diferencia con las entidades bancarias tradicionales es que las primeras, son organizaciones que tienen por propósito primordial beneficiar a sus miembros (“member-oriented”), en cambio las entidades bancarias tradicionales se orientan a obtener utilidades o dividendos para sus propietarios (“capital-oriented”). (Larraín & Larraín, 2014)

Es sumamente importante que los organismos reguladores gubernamentales reconozcan las diferencias existentes entre las actividades desarrolladas por las cooperativas que realizan intermediación financiera, y las demás instituciones del sistema bancario, tanto en lo que se refiere a su estructura de capital como a su sistema de gobernanza cooperativa, ya que el no reconocimiento de esto genera una posible amenaza en cuanto a la aplicación de una regulación inadecuada, ya sea por

ser excesiva o por ser laxa resultando en ambos casos ineficaz e ineficiente (Birchall, 2013).

De acuerdo a Fischer (2002), los principios de Basilea<sup>20</sup> constituyen un marco referencial de bastante peso para las autoridades de regulación y supervisión de los sistemas financieros nacionales de la mayoría de los países en el mundo, bajo cuyo ámbito han venido cayendo numerosas CAC. Sin embargo, aunque estos principios pueden ser un punto de referencia útil e incluso importante en algunos aspectos, no pueden ser considerados suficientes para ofrecer el marco regulatorio integral que las cooperativas.

La argumentación establecida por Fischer consiste en que diseñar un reglamento eficaz es semejante a diseñar un contrato eficaz. Un contrato debe tener en cuenta los incentivos de cada una de las partes para actuar de forma que pueda perjudicar a las partes contrarias, conduciendo el actuar dentro de los parámetros establecidos y estableciendo el proceso de verificación del cumplimiento de los términos del contrato. Si el contrato está mal diseñado, ya sea en términos de obligaciones de las partes o de verificación, es posible que una de las partes logre perjudicar a la otra valiéndose de las debilidades de especificación del contrato.

Análogamente, señala Fischer, este razonamiento se aplica a la reglamentación del sistema financiero, y en este sentido los Principios de Basilea fueron establecidos para bancos comerciales, en su gran mayoría entidades con propiedad de acciones. En la medida que la naturaleza de los contratos en una CAC difiere de los de un banco comercial, sería en principio erróneo aplicar literalmente aquellas normas diseñadas por éstos. Aunque esto no quiere decir, señala el mismo autor, que los Principios de Basilea no sean un punto de partida extremadamente útil para la regulación de las cooperativas.

La investigación del CREM (2014)<sup>21</sup> acerca de las asimetrías regulatorias para Cooperativas y Bancos establece algunas características de una CAC que permiten considerar racionalmente la aplicación de un tratamiento regulatorio diferenciado respecto de la banca comercial:

- Estructura de capital: Las cuotas o aportes de los socios, que constituyen el capital de la cooperativa, no son negociables en el mercado secundario. Los socios pueden en determinadas circunstancias, solicitar a la entidad la devolución del capital invertido<sup>22</sup>, afectando de esta forma directamente el nivel de capital o la solvencia de la cooperativa. En cambio en un banco comercial, organizado bajo la estructura de sociedad anónima, el título de propiedad, es

---

<sup>20</sup> El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS, por su nombre en inglés), creado en 1974 por los países del Grupo de los Diez, tiene por finalidad la de coordinar la supervisión de los bancos internacionalmente activos. Sus recomendaciones son aprobadas por los gobernadores presentes en el Banco Internacional de Pagos, y no tienen el carácter de norma internacional, no obstante a esto, las mismas han tenido una influencia considerable en los países no miembros a través de las exigencias del FMI y el Banco Mundial.

<sup>21</sup> El Centro de Regulación y Estabilidad Macrofinanciera (CREM) de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile es un centro de investigación de excelencia, cuya misión es promover la investigación en el ámbito de las macrofinanzas con impacto en el diseño e implementación de políticas regulatorias a nivel nacional y latinoamericano.

<sup>22</sup> Dependiendo de las reglamentaciones y estatutos de constitución de la cooperativa.

decir la acción, es transable en el mercado secundario, sin necesidad de que la enajenación, cesión o transferencia a un tercero implique para el banco una disminución de su capital.

En este aspecto, Fischer (2002) afirma que el problema reside menos en las normas mínimas de capital que en la definición de los componentes del capital de la cooperativa y en este sentido deberían definirse cuáles serían las libertades de restitución de fondos que se les da a los miembros. Por tanto, afirma el mismo autor, que las normas de Basilea son insuficientes ya que no tocan los problemas asociados con la definición de capital de una CAC.

- Estructura de propiedad, relación agente- principal: Una cooperativa es el caso extremo de sociedad de propiedad difusa. Los derechos políticos se definen en razón de los titulares de las cuotas y no en razón del porcentaje que tales cuotas representen en el capital. Esto plantea problemas de agencia, existe un riesgo de expropiación de los socios por parte de la administración, en atención a la debilidad de los sistemas de monitoreo y control existentes.

Es importante considerar además el fenómeno que se presenta con el crecimiento de las cooperativas en cuanto a masa societaria, dado que inicialmente surgen con la naturaleza de "apoyo mutuo", pero en la medida en que van creciendo, esta naturaleza del apoyo mutuo se diluye. Al aumentar su tamaño, las cooperativas que realizan intermediación financiera compiten fuertemente con la banca, manteniendo algunas asimetrías regulatorias que le generan desventajas y pueden ser fuentes de inestabilidad. Esto supone para los policy makers y reguladores dos líneas de acción. Por una parte, velar por la aplicación de una carga regulatoria equivalente a ambas clases de entidades en su condición de competidores del mercado financiero. Por la otra, aplicar un trato legal y regulatorio diferenciado en atención a su naturaleza orgánica o corporativa (Larraín & Larraín, 2014).

En este sentido, el CREM señala que las dos características mencionadas (estructura de propiedad y de capital) tienen importantes implicancias para el análisis y justificación de algunas de las asimetrías regulatorias existentes:

- Toma de riesgo. Las cooperativas no pueden ni deben tomar los mismos riesgos que una sociedad anónima bancaria, porque tienen una capacidad menor de aumentar su capital en caso de stress financiero dado que no acceden a ningún tipo de fondos de liquidez. Una forma de limitar la toma de riesgo es excluir a las CAC de determinados mercados, la otra es limitar su apalancamiento.
- Riesgo de corrida. Las cooperativas tienen reglas que restringen retirar el aporte. El capital está cautivo, lo que genera menor interés por parte de los depositantes-propietarios en que el riesgo de liquidez inicial se transforme en un riesgo de solvencia. Desde la perspectiva de riesgo sistémico, se obtiene una ganancia derivada de la presencia de un sector cooperativo más robusto.
- Gobierno corporativo. La cooperativa es el caso extremo de la propiedad difusa, produciéndose el problema agente-principal ya mencionado, lo cual sugiere la aplicación de estándares de gobierno corporativo diferenciados.

- Competencia. La presencia de las cooperativas pueden ser útiles para imprimir más competencia al sector financiero sin que ello se traduzca en un alza importante del riesgo sistémico. En efecto, la naturaleza del negocio cooperativo lo hace centrar sus esfuerzos en negocios de personas y empresas pequeñas y medianas, justo los segmentos en los cuales el grado de competencia dentro del sistema es más discutido.

Por lo tanto, las diferencias existentes entre las entidades tradicionales del sistema financiero y las cooperativas nos dan un indicio y una justificación de las asimetrías regulatorias existentes entre ambos sectores. Es decir, dadas las particularidades inherentes a la naturaleza de las actividades cooperativas, se necesitaría una adecuación de los principios del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea<sup>23</sup> que contemple esta diversidad, de manera a que las cooperativas no se vean afectadas en su desarrollo por la aplicación de normas no adecuadas a la particularidad de sus actividades.

---

<sup>23</sup> El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS, por su nombre en inglés), creado en 1974 por los países del Grupo de los Diez, tiene por finalidad la de coordinar la supervisión de los bancos internacionalmente activos. Sus recomendaciones son aprobadas por los gobernadores presentes en el Banco Internacional de Pagos, y no tienen el carácter de norma internacional, no obstante a esto, las mismas han tenido una influencia considerable en los países no miembros a través de las exigencias del FMI y el Banco Mundial.

## Capítulo IV: Análisis de la Supervisión Cooperativa en Paraguay

La regulación y supervisión del sector cooperativo en Paraguay se encuentra a cargo del Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), en este capítulo se examinará en mayor detalle sus funciones y su constitución, así como los procesos y herramientas empleadas para la regulación y supervisión del sector.

### 4.1 El Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP)

Tal como se ha mencionado, en el año 1994, a través de la Ley 438 se creó Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), con el rol dual de fomento y supervisión del sector cooperativo. El año 2003, con la Ley 2157 “Que regula el funcionamiento del INCOOP y establece su carta Orgánica”, se redefinen sus funciones quedando como una entidad más abocada a la supervisión y regulación, no obstante se mantiene la función de coordinar políticas y desarrollar proyectos que tiendan a la promoción y al desarrollo del sector.

Actualmente, el esquema del sector cooperativo se encuentra en su totalidad<sup>24</sup> bajo el ámbito de regulación y supervisión del INCOOP, el cual es una entidad estatal autónoma y autárquica, cuyos fines, según la Ley 2157/03, son cumplir y hacer cumplir el precepto contenido en el Artículo 113 de la Constitución Nacional, y actuar como autoridad de aplicación de la Ley 438/94 de cooperativas, y autoridad de control de los entes cooperativos. En la Tabla 3 se presentan las funciones del INCOOP, las cuales han sido agrupadas de acuerdo a los conceptos de mecanismos de regulación y supervisión, representación, consultoría y por último, fomento y promoción. A través de esto se puede visualizar que el INCOOP se encuentra encargado de realizar la política pública, la regulación y la supervisión.

**Tabla 3: Funciones del INCOOP**

<b>Regulación</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Elaborar las normas para la fiscalización y certificación.</li><li>• Dictar resoluciones relacionadas con: Autorización para funcionar, Apertura de sucursales y agencias, Requisitos de operatoria de efectivo mínimo, Margen de solvencia, Fondo de garantía.</li><li>• Relaciones técnicas y regulaciones prudenciales relacionadas con la actividad económica – financiera: liquidez, solvencia, respaldo patrimonial, normas de contabilidad y valoración, entre otras</li></ul>
<b>Supervisión</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Fiscalización y control administrativo, económico - financiero</li><li>• Fiscalización del cumplimiento del Estatuto Social de las entidades fiscalizadas</li><li>• Vigilancia localizadas por sí o a través de las centrales y federaciones cooperativas</li><li>• Disponer intervenciones, sanciones, cancelación de personería jurídica, sumarios, y autorización de disolución y liquidación voluntaria</li><li>• Calificar y registrar conforme con los reglamentos que se dicten, a las personas y entidades consultoras o auditoras, a fin de habilitarlas para</li></ul>

<sup>24</sup> Cooperativas con actividades financieras (ahorro y crédito), así como aquellas no financieras (ej.: cooperativas de vivienda, de servicios, de consumo, etc.)



	<ul style="list-style-type: none"> <li>realizar tareas en las cooperativas</li> <li>Rubricar los libros exigidos por las normas legales y reglamentarias</li> </ul>
<b>Representación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organizar un servicio estadístico y de información del movimiento cooperativo nacional.</li> <li>Realizar estudios e investigaciones periódicas acerca del movimiento cooperativo nacional y publicar sus resultados.</li> </ul>
<b>Consultoría</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Celebrar y ejecutar convenios y acuerdos nacionales e internacionales que tengan por objeto el desarrollo cooperativo</li> </ul>
<b>Promoción y Fomento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordinar las políticas y objetivos desarrollados por los demás organismos del Estado aplicables al campo cooperativo, formulando proyectos, planes y programas que tiendan al fortalecimiento y difusión del cooperativismo.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley 2157/03 y la Ley 438/94

La misión institucional del INCOOP puede ser entendida como el logro de un mercado ordenado y saneado con socios cooperativos satisfechos, propiciando el crecimiento y desarrollo cooperativo a nivel nacional. Asimismo, la institución debe proteger a los socios de cooperativas de las malas prácticas de servicios que pudieren ofrecer, y de otras situaciones que el INCOOP como ente u organismo regulador del Estado debe garantizar, para que no se presenten situaciones en los que se vean violados los derechos de los socios cooperativistas. Tal como puede apreciarse en la Tabla 4, los objetivos institucionales apuntan en esta misma línea. (Ministerio de Hacienda, 2014)

**Tabla 4: Misión y Objetivos institucionales del INCOOP**

<b>Misión Institucional</b>
<i>“Precautelar la estabilidad del sector cooperativo, mediante la regulación y supervisión adecuada garantizando un trato adecuado e imparcial a nuestros clientes, basados en los valores de la institución, con capacitación y desarrollo permanente de los talentos humanos y la orientación de políticas públicas para el afianzamiento de las cooperativas”</i>
<b>Objetivos Institucionales</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>Precautelar la estabilidad del Sector Cooperativo, mediante un sistema integrado de Supervisión.</li> <li>Lograr que nuestros clientes-usuarios se sientan eficientemente atendidos.</li> <li>Consolidarse como una Entidad de Consulta interinstitucional y referencial a nivel público y privado.</li> <li>Política de Calidad orientada a satisfacer las necesidades de nuestros clientes-usuarios, a través de un alto nivel de eficiencia y credibilidad mediante la innovación y mejoramiento continuo, de modo a asegurar la excelencia en los servicios que presta.</li> </ol>

Fuente: INCOOP

En lo referente a recursos financieros, el INCOOP recibe asignaciones del Presupuesto General de la Nación y de las recaudaciones anuales obligatorias percibidas de las cooperativas, centrales, federaciones y confederaciones de cooperativas<sup>25</sup>, así como también otras de otras fuentes de ingresos por servicios prestados por la institución y multas. De acuerdo al Informe de Control Financiero y Evaluación Presupuestaria del ejercicio fiscal 2014, se menciona que la ejecución de la institución se financia en un 59% de recursos del tesoro, y en un 41,5% de recursos institucionales genuinos. Asimismo, para el mismo periodo presentó una ejecución presupuestaria del 93% del plan financiero original. En la conclusión del citado informe la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda cuestiona la falta de remisión de mayores detalles de las fiscalizaciones a cooperativas, así como también la presentación de metas subestimadas para los diversos productos institucionales.

El INCOOP se encuentra dirigido por un Consejo Directivo, compuesto por un Presidente, nombrado por el Poder Ejecutivo de una terna electa en la Asamblea Nacional de Cooperativas<sup>26</sup> convocada por las confederaciones legalmente reconocidas. Asimismo se compone de cuatro miembros titulares y cuatro miembros suplentes, electos en Asambleas Sectoriales de Cooperativas, uno por las confederaciones y los tres restantes correspondientes a un representante de cada sector de actividad cooperativa<sup>27</sup> (Ley 2157/03, Art.6). (Ilustración 16)

#### Ilustración 15: Consejo Directivo del INCOOP



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley 2157/03 (Art. 6)

Los integrantes del Consejo Directivo duran cuatro años en el ejercicio de sus funciones y pueden ser reelectos por un período más, al cabo del cual debe transcurrir cuanto

<sup>25</sup> El aporte obligatorio se realiza en función al nivel de activos y al número de socios de la cooperativa.

<sup>26</sup> La Asamblea General de Cooperativas está constituida por un delegado titular y un delegado suplente designados por cada una de las cooperativas.

<sup>27</sup> Un representante por las cooperativas de producción agropecuaria, uno por las de ahorro y crédito, y uno por otros tipos de cooperativas.

menos un período para que puedan volver a ocupar cargos en el Consejo Directivo (Ley 2157/03, Art.9).

La legislación del INCOOP establece que la remuneración del Presidente del Consejo tiene como fuente el Presupuesto General de Gastos de gastos de la nación, en tanto que los miembros deben ser remunerados por el sector cooperativo al cual representan. No obstante, de acuerdo al informe del INCOOP sobre usos de recursos públicos para remuneraciones y otras retribuciones asignadas a los servidores públicos correspondiente al año 2015, se verifica que los miembros del consejo, representantes del sector cooperativo, reciben remuneraciones mensuales bajo el concepto de dieta y gastos de representación. El Consejo Asesor tiene acceso a toda la documentación e información que maneja el INCOOP y además dictamina en cada caso las sanciones por multa, intervención o cancelación de personería que son aplicadas a las cooperativas.

En razón de las diversas evaluaciones financieras de las que fuera objeto el país por parte de organismos crediticios internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, donde han determinado la necesidad de mayor y mejor control del sector cooperativo, desde el año 2005, se ha venido ejecutando el "Programa de Fortalecimiento Institucional del INCOOP"<sup>28</sup>, el cual contempla cinco componentes: Diseño de un nuevo Marco General de Regulación y Supervisión para el Sector Cooperativo Paraguayo, Diseño de un Modelo de Supervisión y Supervisión Auxiliar, Fondo de Garantía y Estabilización, Componente tecnológico y de administración, y Sistema Estadístico y de Difusión. Para el desarrollo de este programa y de sus componentes se han contratado consultorías de diversos organismos cooperativos internacionales con amplia experiencia en la región. La ejecución de este programa ha sido bastante lenta, y muchos de los productos de sus componentes, se han empezado a implementar en los últimos años y algunos todavía continúan pendientes, tal como se ampliará en los siguientes puntos.

## 4.2 Regulación Prudencial del INCOOP

La regulación prudencial dentro del sector financiero es de vital importancia, dado que su esencia es la de garantizar fundamentalmente la solvencia y la liquidez de las entidades que lo conforman, evitando prácticas imprudentes, excesiva exposición a los riesgos de iliquidez, crédito, operativos y de mercado, y asegurando que exista un respaldo adecuado para los clientes y depositantes (Mejía, 2001).

En el caso de Paraguay, la Superintendencia de Bancos del BCP es la entidad encargada de dictar estas normativas prudenciales para los bancos, financieras y otras entidades crediticias bajo su supervisión. En tanto que el INCOOP lo hace para el sector cooperativo, adaptando estas regulaciones a la naturaleza del sector cooperativo. El hecho de que existan dos instituciones que dictaminan regulaciones prudenciales plantea una dicotomía para la regulación del sistema financiero en su conjunto, que atendiendo al peso del sector cooperativo dentro del sistema, representa

---

<sup>28</sup> Financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Contrato de Préstamo Nro. 1818/OC -PR

un aspecto a tener en cuenta, principalmente dado que las disparidades regulatorias pueden impedir o distorsionar la medición del riesgo del sistema financiero nacional.

La tabla 5 presenta algunas diferencias regulatorias existentes para bancos y financieras establecidas por el BCP, y para las CAC establecidas por el INCOOP. Se considera la supervisión del INCOOP no especializada dado que la supervisión contempla todo tipo de cooperativas, sin exclusividad para las CAC.

**Tabla 5: Algunas diferencias regulatorias entre bancos/financieras y cooperativas de ahorro y crédito**

	Bancos y Financieras	Cooperativas de Ahorro y Crédito
<b>Tipo de Regulación y Supervisión</b>	Regulación y supervisión especializada	Regulación y supervisión no especializada
<b>Formato Organizacional</b>	Corporaciones (sociedad anónima) Función única	Cooperativa basada en asociados Multiactiva
<b>Actividades Financieras (Principales)</b>	Captación de depósitos, concesión de préstamos o inversiones.  Servicio a todos los clientes que cumplan los requisitos.	Captación de depósitos, concesión de préstamos o inversiones.  Servicio exclusivo a los asociados.
<b>Licencia. Autorización Previa</b>	Requerida	No requerida  Único requisito: registrarse en el INCOOP
<b>Requisito de Capital Mínimo</b>	Bancos: US\$ 8,8 millones Financieras: US\$ 4,4 millones	No requerido
<b>Suficiencia de Capital</b> (Capital efectivo mínimo en comparación con los activos ponderados por riesgo)	Se requiere que el capital sea por lo menos el 12% de los activo ponderados por riesgo.	<b>Tipo A</b> (Activos > US\$ 11 millones) Requerimiento de patrimonio efectivo $\geq$ 10% de los activos ponderados por riesgo.  <b>Tipo B</b> ( US\$ 11 millones $\geq$ Activos $\geq$ US\$ 1 millón): Requerimiento de patrimonio efectivo $\geq$ 15% de los activos ponderados por riesgo.

		<b>Tipo C</b> (Activos < US\$ 1 millón): se requiere que el patrimonio efectivo sea entre 20% y 30% de los activos ponderados por riesgo.
<b>Seguro de Depósitos</b>	Hasta US\$ 30.000 por cliente	No posee
<b>Requisitos de reservas mínimas de liquidez</b>	18% de los pasivos	10% de los depósitos

Fuente: Banco Mundial, 2014. Regulaciones financieras para la inclusión financiera, Paraguay.

La figura de cooperativas multiactivas, permite que las CAC desarrollen otras líneas de actividades aparte de la intermediación financiera; y del mismo modo, permite que otros tipos de cooperativas, como por ejemplo las de producción, puedan realizar actividades de intermediación financiera. En el caso de la licencia para autorización, si bien es el INCOOP el organismo encargado de registrar a las cooperativas, éstas no requieren licencia previa del citado ente para funcionar.

En lo referente a requerimientos de suficiencia de capital los porcentajes son similares entre la exigencia del BCP y las del INCOOP para las cooperativas más grandes de tipo A. El sistema bancario posee un seguro de depósito para los ahorristas, en tanto que el sector cooperativo a pesar de la larga data de la discusión sobre el tema, aún no lo posee. En cuanto a los requisitos de reservas mínimas de liquidez se observa una diferencia de 8 puntos porcentuales superior para los bancos y financieras. En lo referente a la clasificación de activos por categorías de riesgo ambos sectores establecen cuatro niveles detallados en el Anexo 3

Esta comparación es realizada a modo de visualizar el panorama regulatorio de ambos tipos de organizaciones, y no pretende sugerir la aplicación de normas idénticas, dado que deben tenerse en cuenta las particularidades mencionadas con anterioridad del sector cooperativo. Dichas particularidades no son compatibles completamente con las normativas prudenciales aplicadas a bancos y financieras. Sin embargo, existen diversos estudios<sup>29</sup> que analizan aplicabilidad de las normativas prudenciales bancarias al sector cooperativo, adentrándose en aspectos financieros que escapan a los objetivos de esta investigación. De hecho, se han desarrollado sistemas de normativas prudenciales adaptadas a cooperativas. Esto permite afirmar que existen aspectos que son equiparables entre ambos sectores, sin que ello afecte al desempeño de las cooperativas. Para el caso de Paraguay, se requieren de instancias de coordinación entre el BCP y el INCOOP, las dos entidades reguladoras, de manera a aplicar acciones coordinadas que tiendan a velar por la estabilidad del sistema financiero nacional, misión que poseen ambas instituciones para sus respectivos segmentos.

El Programa de Fortalecimiento Institucional del INCOOP, a través del componente Diseño de un nuevo Marco General de Regulación y Supervisión para el Sector

<sup>29</sup> Principalmente desarrollados por la Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV)

Cooperativo Paraguayo, tiene como propósito alcanzar un marco normativo coherente y actualizado que permita una práctica adecuada de la regulación y supervisión por parte del INCOOP, para ello, desde el año 2012, la World Council of Credits Unions (WOCCU) ha desarrollado un consultoría para el diseño de este nuevo Marco Regulación para el Sector Cooperativo. A fines del año 2013, como resultado de la consultoría se ha aprobado a través de la Resolución 11.102/13 el "Marco Regulatorio para las Cooperativas de Ahorro y Crédito"<sup>30</sup> el cual entró en vigencia desde enero del año 2014, con dos años contemplados como marco de adecuación. Esta resolución afecta a las cooperativas y centrales de ahorro y crédito, este aspecto podría generar dificultades ya que deja por fuera las cooperativas de producción, las cuales en su mayoría realizan principalmente actividades de ahorro y crédito para el sector productivo.

Con el "Marco Regulatorio para las Cooperativas de Ahorro y Crédito" se ha adecuado el marco normativo prudencial de actividades y de riesgo, de modo a regular al sector cooperativo de ahorro y crédito de manera consistente teniendo en cuenta las particularidades de la actividad cooperativa, considerando los temas de administración superior, control interno, regulación prudencial en general, disciplina financiera, gestión de riesgos e instrumentos uniformes para la contabilización y generación de reportes por sector.

El nuevo Marco de Regulación de Cooperativas ha adecuado el marco normativo prudencial de actividades y de riesgo teniendo en cuenta las particularidades de la actividad cooperativa, considerando los temas de administración superior, control interno, regulación prudencial en general, disciplina financiera, gestión de riesgos e instrumentos uniformes para la contabilización y generación de reportes por sector.

En todo este proceso de implementación del Marco Regulatorio para las CAC, surgieron otros problemas que hicieron que se modifique parcialmente la resolución inicial, dado a que el INCOOP no había aprobado un Plan de Cuentas uniforme para las CACs, las cooperativas no pudieron presentar las informaciones ni estimar los indicadores financieros solicitados, quedando de este modo eximidas de los plazos estipulados. La implementación del nuevo Plan de Cuentas inicialmente estipulado por el INCOOP desde el año 2015, fue postergado para el año 2016, de manera a establecer un plazo para que las cooperativas adecuen sus sistemas administrativos e informáticos.

En el estudio realizado en el año 2014 por el Banco Mundial sobre Regulaciones para la Inclusión Financiera se señala que el marco regulatorio de las CAC se centra en mejorar la eficiencia de la gestión y la protección de la solidez financiera, y no en la protección del miembro de las prácticas comerciales desleales. Se menciona además que muchas de las disposiciones son vagas, lo cual deja un amplio margen de interpretación para la Junta o administración de una cooperativa, al tiempo que dificulta la tarea supervisión del INCOOP.

---

<sup>30</sup> El "Marco Regulatorio para las Cooperativas de Ahorro y Crédito" ha sufrido modificaciones parciales las cuales figuran en las resoluciones 11.343/13 y 11.481/14

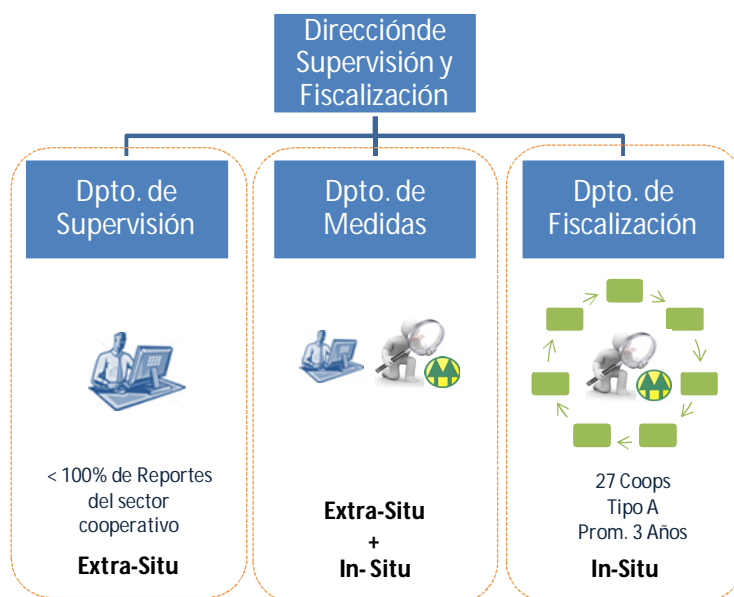
### 4.3 Supervisión y Fiscalización del INCOOP

En materia de fiscalización pública, tal como se ha mencionado el INCOOP es la institución encargada de determinar el cumplimiento de la Ley de Cooperativas, los reglamentos administrativos y el cumplimiento del Estatuto Social de las cooperativas fiscalizadas; para ello goza de las atribuciones legales de solicitar documentación y realizar inspecciones en las cooperativas cuando considere conveniente, asimismo puede asistir a las asambleas realizadas por las cooperativas en calidad de veedor, y las cooperativas están obligadas a proporcionar al INCOOP todos los recaudos exigidos.

La dependencia del INCOOP encargada de ejecutar las tareas de supervisión y fiscalización de las cooperativas es la Dirección de Supervisión y Fiscalización. Esta dirección consta de tres dependencias: Departamento de Supervisión, Departamento de Fiscalización, y Departamento de Medidas. (Ilustración 17)

La vigilancia del sector cooperativo es ejecutada en las modalidades "*extra-situ*" e "*in-situ*". El Departamento de Supervisión ejecuta la modalidad extra-situ, la cual se refiere a la fiscalización o monitoreo de gabinete a través de los reportes enviados por las cooperativas. El Departamento de Fiscalización ejecuta la modalidad in-situ, la misma se realiza en forma preventiva, correctiva o ante denuncias puntuales, e implica la realización de actividades de campo, que implican la visita de los fiscalizadores a las cooperativas para la verificación de su estado. El Departamento de Medidas utiliza ambas modalidades; in-situ para la vigilancia localizada, y extra-situ para dar seguimiento a los planes de acción, y medidas correctivas surgidas como resultado de las actividades de fiscalización.

**Ilustración 16: Dirección de Supervisión y Fiscalización del INCOOP**



Fuente: Elaboración Propia en base al organigrama del INCOOP

Actualmente, la institución cuenta con 45 supervisores (25% del total de los recursos humanos del INCOOP) para realizar la supervisión de un estimado de 330 CAC y 120 cooperativas de otro tipo. Tal como lo hace la mayoría de los entes reguladores financieros, para la realización de la supervisión in-situ dados los elevados costos que ello implica se utilizan criterios de racionalidad económica; en este caso, el INCOOP se basa en la participación de las cooperativas dentro del sistema financiero cooperativo, de este modo la supervisión in-situ de las 27 cooperativas con mayor peso (Tipo A) dentro del sistema, se realiza en promedio cada tres años. Las restantes cooperativas son supervisadas in-situ solo en casos de situaciones críticas.

Para el caso de la supervisión extra-situ, lo ideal sería que la totalidad de entidades remitan sus reportes financieros a la institución supervisora, sin embargo el INCOOP no logra alcanzar una supervisión extra-situ de la totalidad del sistema dado que muchas de las entidades más pequeñas (Tipo C) no remiten su información a la entidad a pesar de la existencia de la legislación que las obliga a ello, o la remiten con retraso. (Banco Mundial, 2014)

De acuerdo al Balance Anual de Gestión Pública, en el año 2014, se fiscalizaron 56 cooperativas (12.4% del total de cooperativas), asimismo se realizaron 18 intervenciones (Ministerio de Hacienda, 2014). La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda realiza cuestionamientos similares a los balances presentados por el INCOOP por dos años consecutivos<sup>31</sup>, dado que la institución no brinda mayores detalles de las supervisiones y fiscalizaciones realizadas, lo cual impide evaluar su gestión; además señala que las metas productivas fijadas se encuentran subestimadas.

Dada las capacidades limitadas del INCOOP para la cobertura del sector, desde el mes de mayo del 2014, se viene desarrollando una consultoría para el Diseño de un *Nuevo Modelo de Supervisión Auxiliar* para el sector cooperativo, esto consistiría en delegar en terceros el proceso de fiscalización, en tanto que el proceso de supervisión seguiría siendo realizado por el INCOOP. Se encuentra pendiente la definición de diversos aspectos tales como, la definición de las empresas u organismos que ejecutarán la supervisión auxiliar, el financiamiento del mismo, la elaboración de la normativa para estos nuevos supervisores, y la determinación de las cooperativas que recibirán este tipo de supervisión (INCOOP, 2014).

En los siguientes puntos se analizará la supervisión del sector cooperativo realizada por el INCOOP, con base en la división planteada por la Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV), a través de los enfoques de supervisión cualitativo y cuantitativo, el alcance del análisis abarca gestión y herramientas utilizadas para dichos fines.

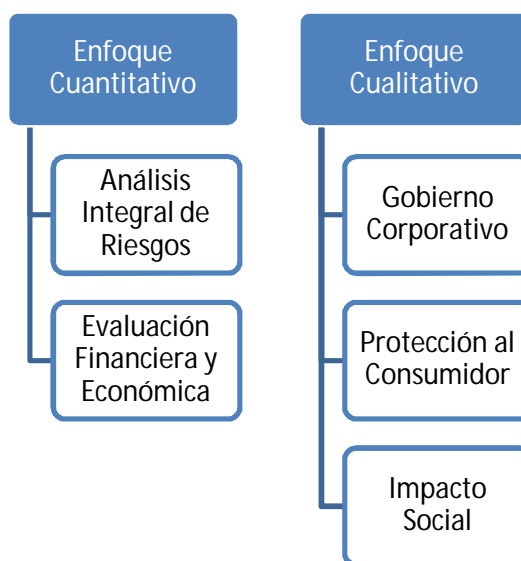
El enfoque cuantitativo de la supervisión se encuentra relacionado a los aspectos económicos financieros de la gestión de las cooperativas. En tanto que el enfoque cualitativo se relaciona a aspectos de gestión administrativa no financiera. (DGRV,2008).

---

<sup>31</sup>Estos cuestionamientos se encuentran reiterados en los Balances Anuales de Gestión Pública correspondiente a los años 2013 y 2014



## Ilustración 17: Enfoques de Supervisión



Fuente: Elaboración Propia en base a DGRV

### 4.3.1 Enfoque Cuantitativo de la Supervisión

El enfoque cuantitativo de la supervisión se relaciona a la supervisión prudencial basada en riesgos, la cual hace referencia al uso eficiente de los recursos de fiscalización hacia las entidades más riesgosas, incrementar los estándares en lo referente a la administración de riesgos, creación de mecanismos de alerta temprana, evitando que se materialicen los riesgos, y alinear los intereses de los intermediarios financieros con los del organismo fiscalizador (DGRV, 2008).

En cuanto a la administración de riesgos comprende la supervisión de riesgos de capital, de crédito, de liquidez, de mercado, operativo. La evaluación financiera y económica corresponde a la evaluación de la estructura financiera y económica de las cooperativas, evaluando los principales rubros de los estados financieros, activos, pasivos, patrimonio y resultados con el fin de determinar una adecuada estructura y la posición y solvencia de la cooperativa (INCOOP, 2014)

#### *a) Sistema de Adecuación al Marco Regulatorio (SIAM)*

Como herramienta y medida de implementación del Marco de Regulación del Sector Cooperativo emitido en el 2004, desde el año 2008 el INCOOP inició la implementación del SIAM, un sistema informático para el reporte de los estados financieros por parte de las cooperativas. El diseño de este instrumento tuvo el apoyo de la Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV). Este instrumento sirvió principalmente para unificar

La información que reporta el SIAM al INCOOP consiste en Balances Financieros e Informes, ya sea de manera desagregada, por cooperativa, o agregada por grupos. El INCOOP puede acceder al estado de riesgo de la cooperativa evaluada en el período, compararlo con periodos anteriores, y con el promedio del sector. De esta manera se puede evaluar el comportamiento histórico de los estados financieros de una entidad

específica o del sector en su conjunto con formatos preestablecidos por el administrador del sistema en base a las necesidades de la institución supervisora.

Esta herramienta aún se encuentra operando en el sistema aunque parcialmente, dado que la supervisión de las cooperativas de Tipo A actualmente se realiza exclusivamente a través del Sistema de Alerta Temprana.

### *b) Sistema de Alerta Temprana*

El Sistema de Alerta Temprana, es un software de monitoreo financiero diseñado por la Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV) específicamente para CAC en el marco de la supervisión basada en riesgos, su uso se ha extendido a la mayoría de los países latinoamericanos. El INCOOP ha implementado gradualmente este sistema como mecanismo de supervisión desde el año 2010, en las CAC y las cooperativas de producción, empezando con las cooperativas más grandes (Tipo A), abarcando actualmente hasta las cooperativas medianas (Tipo B).

Para el funcionamiento del sistema la cooperativa debe instalar el software, proveído por el INCOOP, a una computadora con conexión a internet, de manera a que los datos sean directamente transmitidos al servidor del INCOOP. El sistema es operado desde la cooperativa a través de una clave de acceso por los usuarios que la misma haya establecido.

El sistema opera teniendo en cuenta lo establecido en el marco de Regulación y Supervisión de Cooperativas emitido por el INCOOP, estableciendo indicadores parametrizados, que permiten evaluar el riesgo y la gestión de la cooperativa. El módulo de riesgo evalúa los ámbitos de actividad financiera, liquidez de fondos, exigencia de control interno, rentabilidad y patrimonio, entre otros. El módulo de gestión evalúa los ámbitos de gastos, eficiencia, suficiencia, ingresos, cumplimiento organizacional y normativo. Cuando un indicador se encuentra fuera del rango el Sistema de Alerta le asigna el color rojo (Deficiente), cuando se encuentra en el rango se le asigna el color verde (Óptimo), y cuando está dentro de rango pero muy próximo al límite se le asigna el color amarillo (Alerta), este enfoque es denominado semaforización (INCOOP, 2010).

De esta manera en la etapa extra-situ a través de la herramienta de alerta temprana se asigna una calificación basados en los datos cuantitativos del balance de la cooperativa, dependiendo del grado de riesgo asignado por el sistema se elabora un informe de supervisión extra-situ que sirve de insumo para la fiscalización. (Tabla5) En la etapa in-situ se ven los indicadores cualitativos de lavado de activos, gobierno corporativo y riesgo operativo. La categoría del riesgo asignado por Alerta Temprana señala la prioridad de supervisión o fiscalización (INCOOP, 2014).

En una primera instancia, ante la detección de situaciones sospechosas, tres meses consecutivos con indicadores rojos, el personal técnico de la Dirección de Fiscalización y Supervisión del INCOOP debe plantear la situación a su superior; y si el superior lo considera pertinente, se establece comunicación con la gerencia de la cooperativa en cuestión para debatir la situación. Si el descargo de la gerencia de la cooperativa no resulta satisfactoria, se establece el proceso de fiscalización in-situ de la entidad, previo envío de una carta de advertencia que detalla las dificultades detectadas, la cual

requiere de una respuesta por escrito, por parte de la gerencia de la cooperativa, de las medidas correctivas a adoptar para su resolución (INCOOP, 2014).

El proceso de fiscalización se inicia con el establecimiento de un plan trimestral de fiscalización, se prepara un documento requisitorio inicial de documentación, se informa la composición del equipo de fiscalización y se solicitan las condiciones de espacio físico necesarias para el desarrollo de las actividades. El equipo fiscalizador realiza una reunión con el Consejo de Administración y el gerente financiero en las instalaciones de la cooperativa, se elabora un acta de inicio del proceso de fiscalización donde se explica el propósito y los objetivos de ella. Posteriormente, cumpliendo los estándares preestablecidos de fiscalización se recopilan los documentos pertinentes. Una vez finalizada la fiscalización se realiza una reunión de cierre con la presencia de los mismos actores de inicio del proceso, donde se entrega el acta final, a modo de comunicación final de los resultados obtenidos de la fiscalización in-situ. El acta final debe incluir las fortalezas y debilidades detectadas en las áreas fiscalizadas así como las medidas correctivas a ser implementadas para la resolución de los problemas.

**Tabla 6: Prioridad de Supervisión y Fiscalización de cooperativas de acuerdo al riesgo**

Rangos Máximos y Mínimos según el Sistema de Alerta Temprana				Prioridad de Supervisión y Fiscalización		
Riesgo	Descripción	Rango		Informe de Supervisión	Prioridad	Fiscalización
		Mín.	Máx.			
Riesgo 1	Normal	1	1,75	No requiere informe de supervisión, solo control por base de datos	Baja	Al menos cada 3 años y en forma aleatoria
Riesgo 2	Medio-Bajo	1,76	2,5			
Riesgo 3	Medio	2,51	3,25	Se emite un informe mensual y en forma aleatoria	Normal	Al menos una vez al año y en forma aleatoria
Riesgo 4	Medio - Alto	3,26	4	Se emite un informe mensual	Alta	Al menos una vez al año
Riesgo 5	Alto	4,26	5	Se emite un informe mensual	Máxima	Una vez al año o cuando se requiera
Riesgo 6	Alto - Crítico	5,26	6	Vigilancia localizada	Máxima	Vigilancia localizada

Fuente: INCOOP, 2014

La *prioridad máxima* se realiza en aquellas cooperativas que necesitan constante atención debido a su situación crítica que presentan indicadores de riesgo con una tendencia al desmejoramiento constante. En este rango se encuentran las entidades consideradas sistémicas, es decir, aquellas provocarían un impacto muy fuerte en caso de ocurrir una crisis, estas por lo general poseen cantidad de socios, servicios y activos. En el criterio de *prioridad alta* se encuentran aquellas cooperativas que presentan un grado de riesgo medio-alto y por ende requieren de fiscalización frecuente con informes mensuales; también son consideradas sistémicas (INCOOP, 2014).

La *prioridad normal* se asigna a las cooperativas en situación de riesgo medio-bajo, y reciben el proceso de fiscalización una vez al año de forma aleatoria. Las cooperativas que reciben *prioridad baja* son aquellas que presentan condiciones óptimas en sus indicadores, y que por su escasa dimensión o actividad, no requieren inspección frecuente, reciben inspecciones con frecuencia de al menos tres años o más (INCOOP, 2014).

La implementación del Sistema de Alerta Temprana ha resultado beneficiosa tanto para las cooperativas como para el INCOOP. Las cooperativas se vieron beneficiadas por el hecho de que este sistema constituye una herramienta de gestión y control gerencial. EL INCOOP por su parte, ve facilitada su labor de supervisión ya que a través del software recibe información homogénea, y oportuna, automatizando la entrega de reportes, economizando tiempo y procesos, y permitiendo la visualización de datos en línea.

### 4.3.2 Enfoque Cualitativo de la Supervisión

El enfoque cualitativo se relaciona a los aspectos de gobernanza, protección al consumidor, y a la medición del impacto social de las cooperativas.

#### a. Medición del Desempeño Social

El INCOOP debe medir el cumplimiento de los principios cooperativos en atención a la prevención de la desnaturalización de la actividad cooperativa, y de este modo evitar que aparezcan instituciones disfrazadas de cooperativas como una manera de evadir impuestos o prestaciones sociales. Por sobre todo, resulta importante la medición del desempeño social del sector ya que constituye una manera de cuantificar el aporte social realizado por el sector a través de la práctica de los valores y principios cooperativos, aspectos que o se develan a través de los estados financieros.

Una herramienta diseñada para la medición del desempeño Social de las Cooperativas es el Balance Social, a través del cual se puede evaluar el cumplimiento de la misión institucional, el desempeño de la cooperativa en el ámbito de desarrollo sostenible, salud, educación, generación de empleo, etc. (DGRV, 2014)

#### *Balance Social Cooperativo*

El Balance Social cooperativo consiste básicamente en reunir, sistematizar y evaluar la información que corresponde a las dimensiones sociales que hacen a la naturaleza y a los fines de la actividad cooperativa, en un documento de alcance público, donde se pueden cuantificar los datos mediante los indicadores sociales de medición basados en los principios cooperativos (INCOOP).

Desde 2009, CONPACOOOP, en colaboración con el Centro Cooperativo Sueco (CCS), ha desarrollado un instrumento que permite evaluar el cumplimiento de la responsabilidad social: se trata del balance social cooperativo, recomendado por la ACI. Este esfuerzo fue concretado legalmente al promulgarse la Resolución N° 499/2004 del INCOOP, en el cual se delinea el balance social cooperativo y establece su marco regulatorio. A fin de implementar la normativa con respecto al balance social, el

INCOOP emitió la Resolución N° 4109/2009, fijando los plazos de adecuación y presentación para cada tipo de cooperativa (A, B y C). Sin embargo, teniendo en cuenta la necesidad de capacitación con respecto a dicho instrumento, y considerando que fueron escasas las entidades que lo elaboraron, fue promulgada la Resolución N° 6719/2011, en la cual se proroga por un año más la presentación de los balances sociales por parte de las cooperativas, fijándose como plazos el año 2011 para las cooperativas de tipo A, 2012 para las de tipo B y 2013 para las de tipo C (Carosini, 2012). A la fecha el INCOOP no ha emitido informes con referencia al balance social, lo cual indica que la disposición no ha sido cumplida.

#### **b. Gobierno Corporativo**

La DGRV sostiene que la gestión de riesgos se origina en el gobierno corporativo, y este a su vez conduce a la sostenibilidad de la cooperativa. Los órganos de gobierno de las cooperativas debidamente establecidos con el cumplimiento de los requisitos de idoneidad moral, liderazgo, y transparencia adicionado al correcto funcionamiento de sus sistemas de control interno, se encuentran correlacionados con establecimiento de políticas financieras sólidas. Esto se explica dado que las políticas de las cooperativas derivan de la idoneidad de los órganos de gobierno.

Se deben supervisar ciertos aspectos relativos a la gobernabilidad tales como el cumplimiento de los derechos de los asociados y el tratamiento equitativo, la revelación de los datos y transparencia de la información en las cooperativas, y la gestión del Consejo de Administración.

En este sentido, la regulación del INCOOP, se encuentra más abocada a la gestión de riesgos más que a garantizar el buen gobierno cooperativo. Al emitir nuevas licencias operativas a las cooperativas, el INCOOP debería poder llevar a cabo procedimientos para examinar la estructura de gobierno y asegurarse de que los dirigentes sean profesionales calificados, principalmente para aquellas que realizan intermediación financiera (Loubière, Lee, & Rhyne, 2004). Es de especial importancia el cuidado de la no injerencia de la política partidaria en los esquemas cooperativos ya que desvirtúan el objeto de las entidades cooperativas; al respecto figuran denuncias de socios cooperativistas ante medios de prensa pero no se han encontrado registros de acciones concretas por parte del INCOOP para evitar este tipo de situaciones. Si bien la legislación cooperativa establece ciertas pautas de buen gobierno, la forma de supervisión del cumplimiento de estos aspectos normativos es poco clara.

#### **c. Protección al Consumidor**

La protección del consumidor de servicios financieros, tal como señala CGAP (2012), merece especial atención cuando se trata de clientes de ingresos bajos, posiblemente de un nivel educativo escaso, con poca experiencia en servicios financieros formales y pocos proveedores formales donde elegir. Se señala que los policy makers en diversos países analizan la forma de incrementar la idoneidad financiera<sup>32</sup> de los clientes; y en este sentido la regulación puede ayudar, normando aspectos relativos a la suficiencia y

---

<sup>32</sup> El término idoneidad financiera, de acuerdo a CGAP, se refiere a los conocimientos, comprensión, habilidades, actitudes y conductas que se requieran para tomar decisiones financieras sólidas acordes a sus circunstancias sociales y financieras.

transparencia de la información, trato equitativo que evite prácticas abusivas y mecanismos de recursos para canalización de reclamos y resolución de disputas.

El Banco Mundial en su análisis de la Regulación para la Inclusión Financiera en Paraguay, resalta la importancia de los entes reguladores para la protección del consumidor. En su análisis de la gestión del INCOOP en relación a este tema señala que las disposiciones en el marco del sector cooperativo en muchos casos refinan la Ley de Protección al Consumidor. No obstante, las regulaciones sobre protección de los consumidores se encuentran dispersas en diferentes reglamentos y disposiciones, lo que hace que sea difícil tener una visión de conjunto y establecer posibles superposiciones. Señala además que al tener el INCOOP como uno de sus mandatos legales, proporcionar asistencia técnica para fortalecer las cooperativas y promover la comprensión general y la utilización de los principios cooperativos, adquiere un papel indirecto en salvaguarda de los intereses de los miembros de las cooperativas financieras, sin embargo hasta el momento, esto no se ha traducido en hechos concretos.

Uno de los aspectos claves para la protección de los derechos del consumidor como socio de una cooperativa de intermediación financiera es el acceso a la información sobre los costos financieros. De acuerdo al Banco Mundial, la tasa de usura también se aplica a las cooperativas, sin embargo el marco regulador de las CAC no establece la forma de calcular las tasas de interés efectivas anuales y la supervisión del cumplimiento real de tasas usurarias es limitada. También se debería exigir a las cooperativas la divulgación pública de las tasas de interés activas y pasivas.

Otro aspecto importante para la protección de los derechos del consumidor es la canalización de reclamos. El Banco Mundial reconoce en su informe que la ley de Cooperativas exige que las quejas de los miembros sean tratadas por el Consejo de Supervisión de cada entidad, y en caso de continuar el conflicto, las mismas sean presentadas al INCOOP; pero señala que en la práctica no existen sistemas estandarizados establecidos para el manejo de conflictos en las cooperativas o en el INCOOP, y el cliente no es informado oficialmente acerca de los procesos disponibles. Al parecer los miembros utilizan una variedad de canales para quejarse, incluyendo la Asamblea General, pero no hay estadísticas o información disponibles sobre las quejas.

De esta manera, el Banco Mundial concluye en su informe que los consumidores, o socios de las CAC, se encuentran expuestos a prácticas abusivas dado que no existe transparencia en las comisiones cobradas, tasas y cálculos de intereses y tampoco tiene información clara acerca de otras instancias, fuera de la cooperativa, donde pueda presentar reclamos.

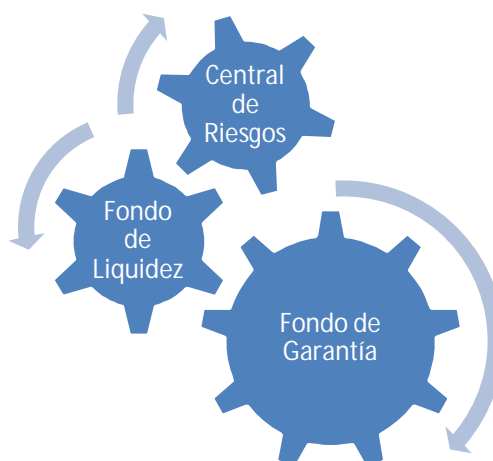
La CGAP(2012) señala que existe la posibilidad de que los entes reguladores opten por exigir en el proceso de supervisión informes estandarizados con datos sobre reclamos y su respectiva situación de resolución. Los mecanismos de reclamos deben ser procesos simples y con lenguaje sencillo, con costos bajos o nulos para los consumidores, a través de instancias confiables y accesibles. El ente regulador a través del análisis de los reclamos pueden detectar patrones de conducta abusiva.

## 4.4 Red de Seguridad Financiera

Bajo los mandatos legales y la misión institucional asumida por el INCOOP de mantener la estabilidad financiera del sector se encuentran como componentes de una Red de Seguridad Financiera, la Central de Riesgos, el Fondo de Liquidez, y el Fondo de Garantía.

La Central de Riesgos sirve como instrumento de consulta para la medición del riesgo por parte de las cooperativas, el Fondo de Liquidez actúa como proveedor de liquidez a las cooperativas que por cuestiones coyunturales presentan descalces financieros, y el Fondo de Garantías actúa como protección para los ahorristas en caso de que las cooperativas quiebren. En los siguientes puntos se desarrollará el estado de avance de cada uno de estos componentes.

### Ilustración 18: Red de Seguridad Financiera



Fuente: INCOOP, 2014

#### 4.4.1 Central de Riesgos del Sector Cooperativo

Desde mediados del año 2014, las CAC Tipo A y Tipo B, están obligadas a la utilización de la Central de Riesgos del INCOOP. La Central de Riesgos es una plataforma tecnológica que consolida información crediticia de los socios e las cooperativas supervisadas por el INCOOP, tiene como finalidad salvaguardar la solvencia de las cooperativas, a través de la provisión de información de riesgo crediticio a cada cooperativa supervisada, funcionando como un mecanismo de consulta para las cooperativas acerca de antecedentes crediticios positivos y negativos dentro del sector cooperativo.

A través de esta herramienta las cooperativas pueden solicitar reportes de los socios que solicitan créditos de forma permanente, rápida, segura y automatizada, esta información contribuye a estimar con mayor precisión el nivel de riesgo o la capacidad de pago del socio.

Actualmente existen dos centrales de riesgos en el sistema, por un lado la del BCP y por otro lado la del INCOOP, ambas centrales operan con información crediticia parcial

correspondiente a los ámbitos de acción de cada entidad. La Central de Riesgos del BCP abarca exclusivamente a las entidades financieras bajo su supervisión, y la Central de Riesgos del INCOOP abarca exclusivamente a las cooperativas, y parcialmente dado que aún no opera para todo el sistema cooperativo. De esta manera, una cooperativa no puede acceder a los antecedentes y situación actual crediticia en el sector bancario de un asociado. Del mismo modo una entidad financiera del sector bancario no puede acceder a información crediticia de un cliente en sector cooperativo.

La existencia de dos centrales de riesgos parciales e incomunicadas, dificulta la determinación precisa del nivel de riesgo y por ende de la capacidad de pago, tanto a cooperativas como a bancos y financieras. En agosto de 2015, se han iniciado los primeros pasos para superar esta fragmentación de datos, el BCP y el INCOOP se han reunido para analizar la posibilidad de comunicar las dos centrales de riesgos, de manera a que los sujetos de regulación de ambos sectores puedan acceder a una base unificada de información crediticia integral del sistema financiero nacional.

#### **4.4.2 Fondo de Estabilización y Fondo de Garantía de Depósitos**

Dentro de la Red de Seguridad Financiera como medida de protección sistémica, se encuentra el Fondo de Estabilización que tiene el rol de prestamista de última instancia para estabilizar el sistema en caso que las cooperativas requieran de recursos o apoyos para continuar operando en escenarios desfavorables o en procesos de absorciones o fusiones. En tanto que el Fondo de Garantía de Depósitos, actúa como seguro de depósitos para los asociados, permitiendo devolver los ahorros en caso de que una cooperativa quiebre.

Desde el año 2004 datan las iniciativas por la constitución de un Fondo de Garantías para el sector cooperativo, sin embargo varias han sido las dificultades por las cuales ha atravesado, el principal obstáculo ha sido consensuar con los actores del sector cooperativo la estructura, funcionamiento, monto de cobertura y la administración del fondo. La administración del mismo es de especial importancia dado que surge el problema de riesgo moral, y hasta el momento no se ha llegado a un consenso de cuál será la institución encargada de la administración. Existen cuestionamientos acerca de la fortaleza de la gobernabilidad del INCOOP para ejercer dicho rol. El INCOOP por su parte, sugiere que los fondos sean depositados en el BCP; en tanto que la CONPACOOOP, sugiere que los recursos sean administrados por un fideicomiso que genere rentabilidad.

En el año 2012 se ha puesto a consideración del sector cooperativo el resultado de la consultoría realizada por la DID, para el diseño del fondo de garantía. La idea que se plantea, es la creación de un fondo con finalidad dual, que actúe a la vez como fondo de garantías y como fondo de estabilización. El consenso aún no se ha logrado y la elaboración del proyecto de ley para la creación del fondo por ende también sigue en desarrollo por parte del INCOOP, en este caso con el apoyo de la DGRV (Banco Mundial, 2014).



## 4.5 Generación de Información

El INCOOP es la entidad encargada de organizar y publicar estadísticas e información sectorial. En la práctica la información a disposición del público sigue siendo escasa y parcial, ello a pesar de que la estructura institucional del INCOOP, de acuerdo a su organigrama, denota que contempla esta función (Anexo 2).

A modo de ejemplo, teniendo en cuenta un dato básico, como lo es la cantidad de cooperativas operantes en el sistema, existe una disparidad de entre 450 y 825 cooperativas de acuerdo a la fuente de información consultada. Al respecto, el Banco Mundial en su informe de análisis de la regulación para la inclusión financiera, menciona que los registros de cooperativas del INCOOP no se actualizan con regularidad<sup>33</sup>, y arrastra una gran cantidad de cooperativas inactivas, por los engorrosos procesos legales y jurídicos de cierre que establecen, inflando innecesariamente la estadística de cantidad de cooperativas.

De acuerdo al Banco Mundial el INCOOP posee la información estadística actualizada, pero no se la da a conocer al público. De manera a cerrar esta brecha de información, la CONPACOOOP ha realizado un censo nacional de cooperativas en el año 2012, asimismo la misma institución considera la posibilidad de poner en marcha una plataforma de datos voluntaria de las entidades del sector.

Ante las falencias señaladas el Banco Mundial resalta la necesidad de que el INCOOP se adhiera a la obligación legal de proporcionar al público en general los datos financieros y estadísticos actualizados y relevantes de la situación financiera y económica del sector cooperativo en Paraguay, colocando especial atención en la publicación sobre las cooperativas que participan en la intermediación financiera, y en particular sobre las cooperativas de tipo A, que por sus activos y número de miembros son de importancia sistémica. Recomienda además la emisión de un informe anual sobre las cooperativas financieras, en el que se analiza la evolución global y la situación financiera del sector cooperativo financiero. Asimismo, compartir información con el BCP de manera a que las actividades de las cooperativas financieras se reflejen regularmente y de manera fidedigna en los informes de estabilidad financiera nacional.

## 4.6 Árbol de Problemas y Objetivos

### 4.6.1 Árbol de Problemas

En base al análisis de la supervisión realizada por el INCOOP, se presenta en la Ilustración 20 el árbol de problemas a través del cual se han establecido patrones de relación entre las causas y efectos determinantes del problema focal identificado como la existencia de falencias en la supervisión y regulación del INCOOP.

Analizando las causas, en la parte inferior del árbol de problemas, se puede ver que la falta de acuerdo o consenso en cuanto a la constitución, administración y operación de fondos para la red seguridad financiera del sector, impide la construcción del marco regulatorio; esto a su vez determina la inexistencia de un Fondo de Garantía de

---

<sup>33</sup> A agosto de 2015, el registro de cooperativas que figura en la página web del INCOOP data del año 2011.

Depósitos y de un Fondo de Garantía Liquidez, lo cual nos lleva a las causas de primer nivel que son la desprotección de los ahorros de los socios de las cooperativistas y la de las cooperativas ante situaciones de iliquidez.

Por otro lado, dada la asignación presupuestaria estatal y dado que no se desea aumentar el costo de supervisión a las cooperativas, los limitados recursos económicos disponibles, determinan la escasez de recursos tecnológicos y humanos, y la carencia de una metodología de supervisión adecuada, con lo cual no se alcanza a supervisar la totalidad de cooperativas operantes en el sistema, quedando fuera principalmente las de tipo C, es decir aquellas de menor tamaño en relación al nivel de activos pero superiores en cantidad. Con esta situación, la supervisión extra-situ no se realiza en la totalidad de las cooperativas.

Otra de las causas es que no existe un servicio estadístico y de estudios sectoriales, a pesar de que existen las instancias institucionales para ello (Anexo 1). Esto podría deberse a que, dado el conflicto de intereses que se plantea en la estructura institucional del INCOOP, no se desea publicar información sectorial, dado que quedaría en evidencia que no se supervisa la totalidad del sector y además por temor a perder el beneficio de la exención de impuestos del cual goza el sector cooperativo. Otro temor también podría ser el hecho de que los datos estadísticos o investigaciones sectoriales determinen la necesidad de implementación de reglas de regulación más estrictas al sector.

La legislación que regula el INCOOP establece que la Asamblea Nacional de Cooperativas debe conformar una terna conformada por dirigentes cooperativos, de donde el Ejecutivo selecciona a uno de ellos como Presidente del Consejo Directivo del INCOOP, del mismo modo los restantes miembros son nombrados en la misma Asamblea como representantes de cada tipo de cooperativa. Esto genera un conflicto de intereses en la estructura institucional, ya que actúan como juez y parte, lo cual vulnera la objetividad e independencia, factores críticos para la realización de una supervisión y regulación efectiva y eficiente.

Por último, el INCOOP posee una dualidad de funciones al ser un ente contralor y a la vez promotor del sector lo cual dispersa sus recursos y además las actividades que implican ambos roles pueden llegar a contraponerse. A modo de ejemplo, de esta aseveración se podría decir que como institución contralora el INCOOP no podría brindar asesoría técnica financiera en materia de inversiones a las cooperativas.

En la parte superior del árbol de problemas, se pueden apreciar los efectos del problema focal. Por un lado, la masa societaria cuenta con bajo nivel de información, dado que la entidad contralora no está cumpliendo con su función de reducir las asimetrías de información, uno de los fundamentos de la regulación estatal. Esto aumenta la desconfianza de los socios de las cooperativas; y se debe tener en cuenta que en cualquier sistema de intermediación financiera la confianza es un activo preciado por el cual el ente regulador debe velar. Por otro lado, dada la falencia en la cobertura y el conflicto de intereses del INCOOP existe una mayor probabilidad de quiebre de cooperativas, lo cual traería aparejado que se diluyan todas las externalidades positivas que conllevan los emprendimientos cooperativos para el desarrollo económico y social del país. El primer efecto citado, conduce a la disminución

de la inestabilidad del sistema cooperativo, y en conjunto con el segundo efecto, dado el peso del sector cooperativo dentro de la economía paraguaya, determinarían la inestabilidad del sistema financiero nacional.

#### 4.6.2 Árbol de Objetivos

El árbol de objetivos se presenta en la Ilustración 21, donde el problema focal que aqueja el sector cooperativo, es transformado en el objetivo general, el cual consiste en que el INCOOP supervise y controle efectivamente el sector cooperativo de Paraguay.

En la parte inferior del árbol de objetivos se identifican los medios que conducirán al alcance de la regulación y supervisión efectiva del sector cooperativo en Paraguay. La existencia de un acuerdo en los aspectos de constitución, administración y operación de los fondos para la seguridad financiera del sector cooperativo, permitirá la existencia de un marco regulatorio que determine su accionar y de esta manera quedará conformada la Red de Seguridad Financiera para el sector cooperativo.

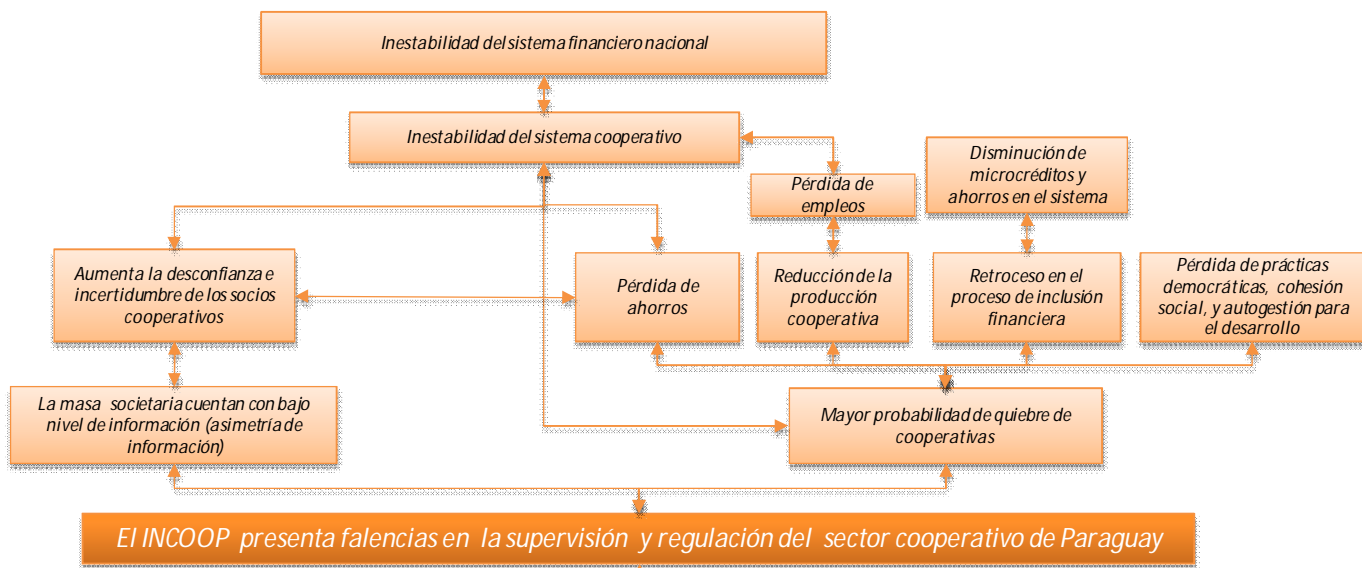
El establecimiento de precios razonables por los servicios institucionales de supervisión sectorial adicionados a una asignación presupuestaria adecuada para la realización de una supervisión óptima teniendo en cuenta el tamaño del sector cooperativo, permitirá el alcance de los recursos económicos, humanos, tecnológicos y metodológicos que permitan realizar la supervisión extra-situ de la totalidad del sector, y en los plazos estipulados.

Por otro lado las publicaciones de información sectorial, que comprendan datos estadístico y estudios económicos con datos fidedignos, será posible a través de un servicio estadístico y de estudios sectoriales operante y transparente. Este servicio se encuentra vinculado a su vez a la imparcialidad e independencia que posea el Consejo Directivo del INCOOP, dado que en este caso la información será brindada al público de manera clara, objetiva y oportuna, eliminando los temores que generaba el conflicto de intereses. Del mismo modo, se observa la situación ideal de que el INCOOP sea una institución con funciones acotadas a la regulación y supervisión a través de un marco legal que así lo defina; de esta manera especializará sus recursos en esa línea y se evitará su injerencia en actividades que puedan estar en conflicto con su rol de contralor.

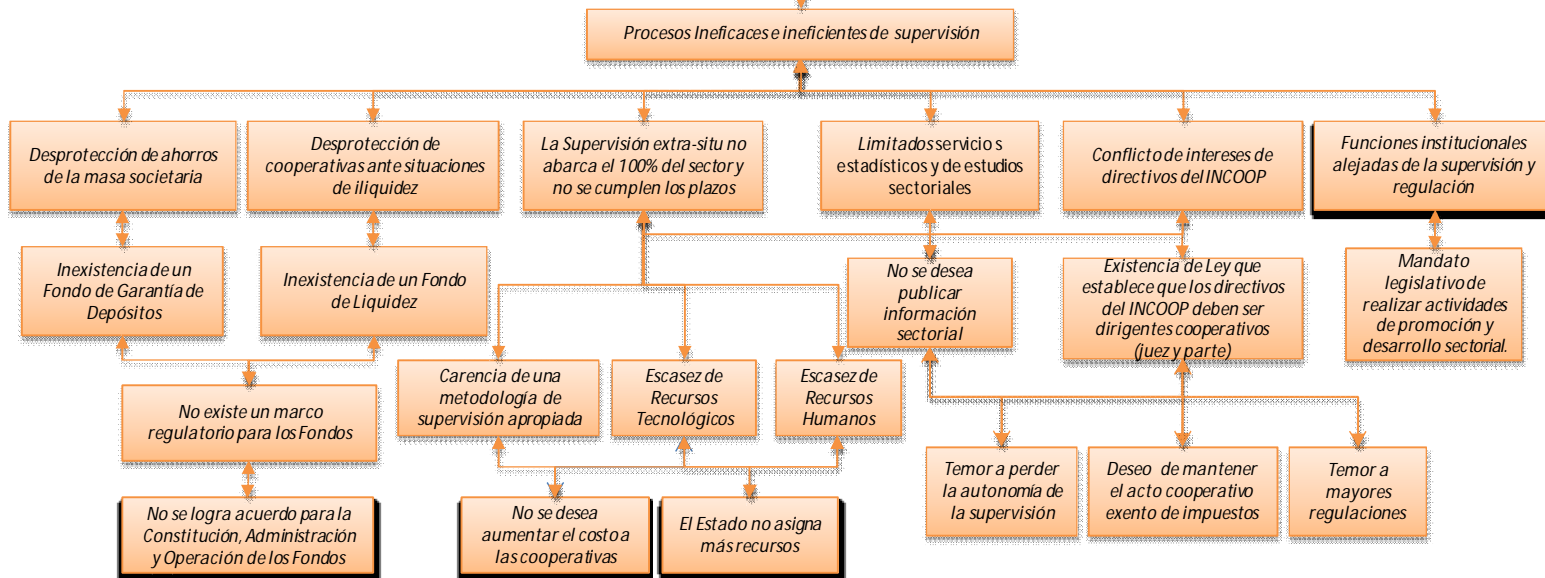
En la parte superior del árbol de objetivos, se pueden apreciar los fines perseguidos. Por un lado, la entidad contralora estará cumpliendo con su función de reducir las asimetrías de información, manteniendo la confianza de los socios en el sistema cooperativo. Por el otro lado, dada la efectividad en la regulación y supervisión por parte del INCOOP existe poca probabilidad de quiebres de cooperativas, y el sector continúa contribuyendo al desarrollo del país a través de las externalidades positivas que conllevan sus emprendimientos en los ámbitos tanto económico como social. Todo esto favorece a la estabilidad del sistema cooperativo y con ello a la estabilidad del sistema financiero nacional.

Ilustración 19: Árbol de Problemas

Efectos



Causas

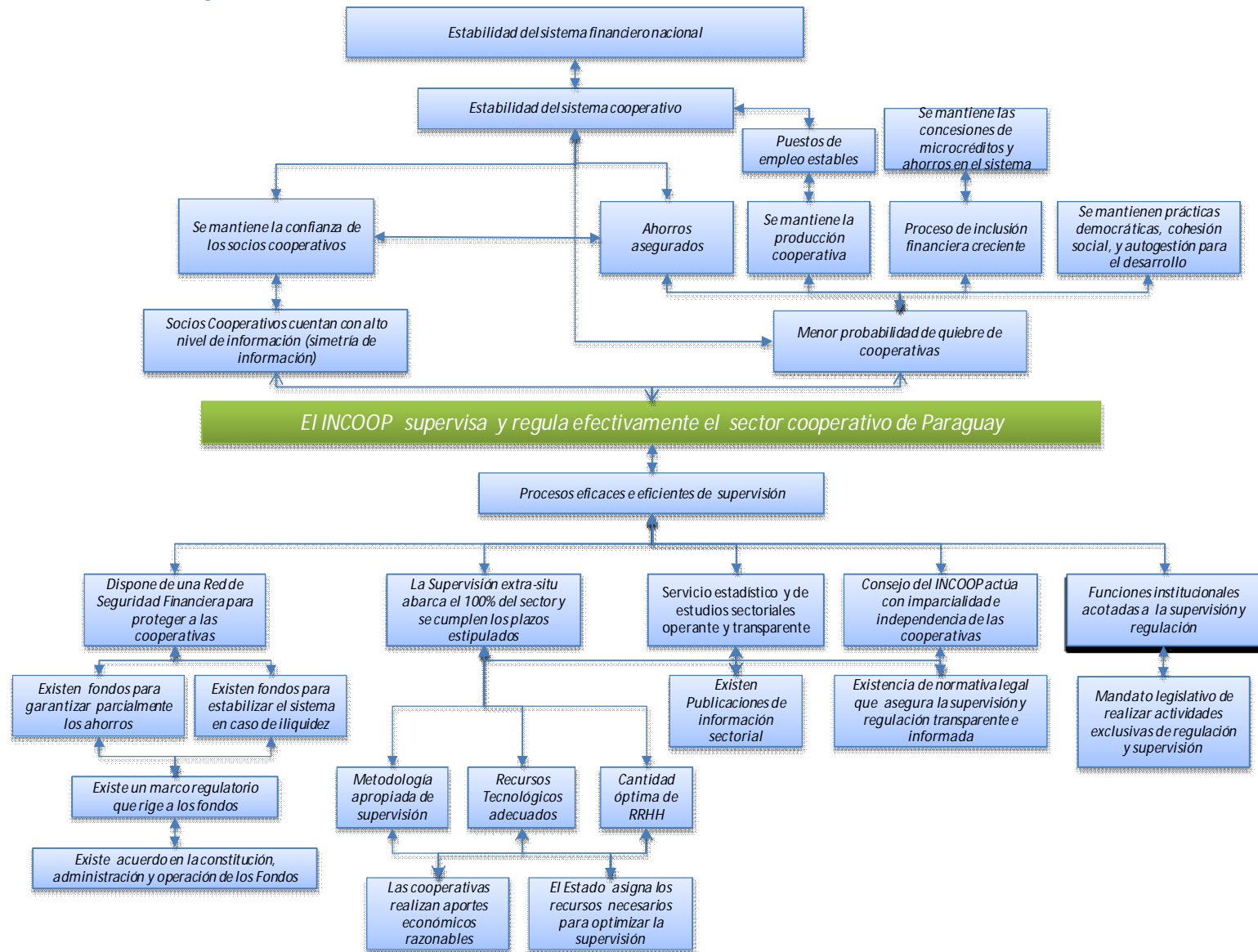


Fuente: Elaboración Propia

## Ilustración 20: Árbol de Objetivos

Fine

S



Medi  
OS

Fuente: Elaboración Propia

## Capítulo V: Modelos de Organización y Supervisión de Cooperativas

El objetivo del presente capítulo es exponer modelos de supervisión cooperativa basados en experiencias internacionales. Para ello se ha tomado como base la publicación de Fischer y Blanco (2002) sobre supervisión y agrupación de CAC, dado que constituye una investigación que se ha planteado superar el debate netamente de opiniones, basándose en las experiencias evolutivas de los sistemas de CAC tomando una muestra de países a nivel global para mostrar empíricamente la superioridad de cierto modelo sobre otro.

Cabe resaltar que la investigación de Fischer y Blanco (2002) es la única, a la cual se ha tenido acceso, que respalda sus conclusiones en estudios cuantitativos y de análisis institucional del desempeño de modelos de organización cooperativa, razón por la cual se la toma como referente para la presente investigación.

Estos autores en base a sus investigaciones de las experiencias de los sistemas cooperativos de diversos países, llegan a la conclusión de que los sistemas de supervisión y los esquemas de organización del sector cooperativo se encuentran altamente vinculados, por lo que exponen dos modelos dominantes, el atomizado competitivo y el federado en red, y sus respectivos sistemas de supervisión, los cuales son expuestos en este capítulo.

### 5.1 Modelos de Organización del Sector Cooperativo

El estudio de la supervisión del sector cooperativo a nivel internacional, específicamente de las cooperativas que realizan intermediación financiera, requiere de un análisis previo de la forma en que se encuentran estructuradas estas organizaciones en los diferentes países, en el sentido del grado de asociación que existen entre cooperativas; esto, dada la alta correlación, planteada por Fischer y Blanco (2002), entre éstas formas organizativas y las estructuras de supervisión. Precisamente, a continuación se exponen los resultados de la investigación de los señalados autores respecto a los dos esquemas; "Atomizado-Competitivo" y "Federado en Red" y sus modelos de supervisión.

#### a. Modelo Atomizado Competitivo

Fischer clasifica a en este sistema al cooperativismo financiero norteamericano, canadiense (excepto el modelo de Quebec) y la gran mayoría del cooperativismo en Latinoamérica<sup>34</sup>.

Este modelo se caracteriza por presentar una gran cantidad de pequeñas cooperativas locales y por otro lado grandes cooperativas de carácter nacional o regional. El modelo no presenta una filosofía unitaria del sistema cooperativo, de ahí el nombre de "atomizada", dado que las cooperativas actúan como instituciones independientes, a

---

<sup>34</sup> De acuerdo a Fischer (2002) , Uruguay, Argentina, México y Brasil tienen algunos elementos de un modelo de sistema federado en red.

veces cooperativamente pero frecuentemente de manera competitiva. Se dan agrupaciones de cooperativas de segundo y tercer grado, siendo subsidiarias de las cooperativas de base, que por lo general actúan realizando la representación gremial del sector. Es por ello que se afirma que la existencia de federaciones no garantiza la existencia de un sistema federado en red.

Un fenómeno que se da en este modelo, de acuerdo a Fischer, es que el desarrollo de CAC de gran tamaño con ámbito de regional o nacional, favorece el desapego de los miembros y hace difícil, un control eficaz de conflictos de agencia por parte de la membresía. Los socios de estas grandes cooperativas no sienten un sentido de pertenencia a ella, la ven como una institución financiera más del sector.

Los sistemas cooperativos con modelo atomizado competitivo se caracterizan generalmente por tener sistemas de supervisión directa ya sea por un organismo estatal especializado o por la superintendencia de la banco central de país. En este modelo no existe supervisión auxiliar.

#### **b. Modelo Federado en Red**

También denominada Red Integrada de Sistemas Financieros. Algunos ejemplos de este sistema de organización del sector cooperativo son, entre otros, el cooperativismo alemán, austriaco, francés, holandés (Rabobank) y el quebequense en Canadá.

En este modelo, las cooperativas de base se agrupan para formar una organización de segundo nivel de la que son propietarios y de la que definen los papeles y funciones. Cuanto más relaciones de interdependencia mantengan las cooperativas de base entre sí y con el segundo nivel, más evolucionará una red hacia un modelo federado (DID, 2000).

Sin embargo es importante destacar que la sola existencia de entidades de agrupación de segundo y tercer grado, no determina que se forme un modelo federado en red, y ello porque el modelo presenta ciertas características de funcionamiento particulares que se presentan a continuación.

- Imagen unificada: En este modelo las cooperativas actúan como una entidad unificada compitiendo con el resto de los agentes del sistema financiero, sin embargo continúan manteniendo su individualidad en lo interno. Se establece una unidad cooperativa por la cual se toman decisiones vinculantes y se coordinan actividades comunes. Se menciona también que esta imagen es denominada marca nacional unificada, dado que puede ser concebida como una franquicia de propiedad cooperativa, manejada por un órgano de representación democrática por parte de todos los participantes en la franquicia.
- No existe competencia entre cooperativas: Las cooperativas compiten con el resto del sistema cooperativo, pero no entre ellas. Para ello se establecen reglas de segmentación geográfica de acción y de mercado, que evitan la competencia entre las cooperativas, además los productos financieros son estandarizados. No

existen cooperativas que tengan un alcance nacional, todas operan en el ámbito local. Esto hace que no existan cooperativas muy grandes, sino más bien se tienen una gran cantidad de cooperativas homogéneas en tamaño.

- Subsidiaridad: Implica que los organismos de segundo y tercer grado de la red son subsidiarias de los intereses de las cooperativas de base, brindando exclusivamente aquellos servicios que no pueden ser producidos eficientemente en las cooperativas de base, porque requieren economías de escala, separación de riesgos, etc.
- Supervisión Auxiliar: Es una característica de las redes que será expuesta con mayor detalle más adelante.

En forma general, las ventajas que se busca obtener de la red son obtener economías de escala, dominar mejor la complejidad de los procesos y los mercados de manera a reaccionar más rápido al cambio, mejorar la flexibilidad frente a los mercados, dominar las tecnologías de vanguardia, acceder a fuentes de capital y financiamiento, reducir los riesgos, conquistar nuevos mercados o aligerar la estructura interna de las cooperativas. Estas ventajas pueden ser apreciadas a través del conocimiento de la estructura del modelo.

El Modelo federado en red posee tres estructuras:

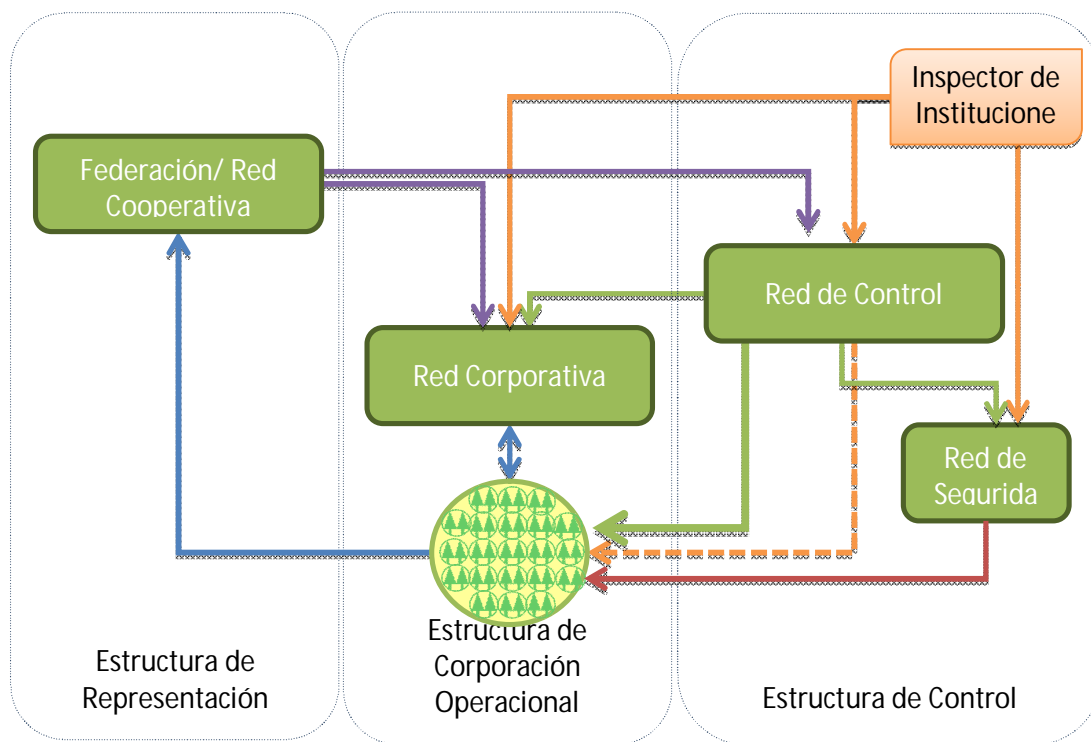
- a. Estructura de representación sindical/política del movimiento: Constituida por agrupaciones de cooperativas en niveles superiores (ej.: federación o confederación) que pueden estar asociados a otros tipos de cooperativas.
- b. Estructura corporativa u operacional: Constituida por una red de CAC de base y de entidades de segundo o tercer nivel que puede componerse de una variedad de instituciones. Su objeto es brindar servicios financieros y de administración. Los elementos típicos de esta estructura son:
  - Base: Conformada por un elevado número de pequeñas CAC con membresía estrictamente limitada al ámbito regional local. Estas CAC locales se encuentran federadas al nivel regional y/o nacional.
  - Superestructura corporativa: consiste en un sistema de cooperativas o bancos cooperativos de segundo (y tercer) nivel de diversos grados de complejidad con funciones estrictamente subsidiarias a las necesidades de las CAC locales. La función principal de esta estructura es la de asistir en el manejo de las CAC con servicios de gestión, incluyendo los servicios de consultoría, manejo de liquidez, acceso al mercado financiero, productos derivados, etc.
  - Desarrollo de conglomerados multifuncionales de servicios financieros, que con el sistema de bancos cooperativos, forman una red corporativa y tiene el propósito de expandir los servicios ofrecidos por las CAC de base (tarjetas de crédito, seguros, operaciones internacionales, operaciones de corredores y gestión de cartera y fiducia, etc.) del sistema de CAC locales que operan como la red distribuidora. Son llamadas filiales funcionales y operan bajo el principio de



subsidiaria de las necesidades de la estructura y evitando la competencia con los servicios y productos que se ofrecen a escala local.

- c. Estructura de control o federación de inspección: Tiene las funciones de auditoría, supervisión prudencial, prácticas deontológicas y de intervención de las CAC en caso de presentarse problemas de gestión, insolvencia o incumplimiento de las normas establecidas por las autoridades de supervisión del sistema financiero o por el movimiento mismo.

**Ilustración 21: Estructura del Modelo Federado en Red**



Fuente: Fischer & Blanco (2012)

La ilustración 22 permite observar las tres grandes funciones del modelo federado en red; el gobierno y la representación, la prestación de servicios financieros y la supervisión. La figura circular representa a las cooperativas de base que se encuentran agrupadas para ofrecer servicios financieros; la estructura de representación lo constituyen entidades de integración; del mismo modo que la red de control. Todo el sistema federado en red se encuentra supervisado por una institución gubernamental, que puede ser realizado a través de un sistema directo o auxiliar. Por Supervisión Auxiliar se entiende el proceso por el cual una autoridad estatal de supervisión bancaria, confiere a un organismo de su elección la función de ejecutar ciertas tareas específicas relacionadas con el proceso de supervisión.

## 5.2 Comparación de los modelos Federado en Red y Atomizado Competitivo

Como se puede apreciar en la tabla 7 al comparar los dos modelos, se puede mencionar que los aspectos relevantes del sistema federado en red consisten en la imagen unificada del sector cooperativo y la oferta de productos unificados que en conjunto con la delimitación de los ámbitos de acción tanto geográficos como de servicios, impide la competencia entre cooperativas. La supervisión en el caso de este modelo, se apoya en la misma red existente, delegando ciertas funciones aunque no la responsabilidad de la misma.

En el caso del esquema atomizado competitivo resalta la individualidad de las unidades cooperativas, y aunque pueden presentar casos de asociación en federaciones o confederaciones, éstas instancias operan solo en ámbitos de representación gremial. De este modo la competencia se da tanto al interior del sector cooperativo como al exterior con el resto del sistema financiero, originando cooperativas de tamaño heterogéneo. En este modelo la supervisión es realizada directamente a las unidades cooperativas.

**Tabla 7: Cuadro comparativo de los modelos Federado en Red y Atomizado Competitivo**

	Federado en Red	Atomizado Competitivo
<b>Concepción del sistema de cooperativas</b>	Unidad orgánica institucional	Conjunto de instituciones independientes
<b>Estructura</b>	Gran número de pequeñas CAC, con membrecía local, Federadas al nivel regional y/o nacional	Diversidad de tamaños de CAC (pequeñas y grandes), operan a nivel local, regional y/o nacional, pudiendo estar federadas o no estarlo.
	Sistema de cooperativas de segundo (y/o tercer) grado con funciones estrictamente subsidiarias.	Sistema de cooperativas de segundo (y/o tercer) grado con funciones estrictamente tal vez subsidiarias o tal vez competitivas.
	Conglomerados multifuncionales (de servicios financieros) subsidiarios a las necesidades de la estructura	Conglomerados multifuncionales (de negocios financieros y otras actividades) controlados por cooperativas individuales.
<b>Competencia</b>	Abierta con el resto del sistema financiero, pero nula entre cooperativas.	Abierta con el resto del sistema financiero, y entre cooperativas.
	Los dominios de operación (profesionales, territorial, etc.) claramente delimitados.	Ausencia (total o parcial) de reglas de juego que limiten la competencia entre CAC individuales.
<b>Supervisión</b>	Control Estatal con Supervisión Auxiliar: delegación de la función de supervisión de las CAC en la estructura de red, (federación de auditoría)	Supervisión estatal directa de CAC

Fuente: Fischer & Blanco (2012)

Para la evaluación de ambos modelos, Fischer y Blanco (2002) han comparado el desempeño de los dos modelos, atomizado competitivo y federado en red, de una muestra de 16 países que cuentan con sistemas cooperativos desarrollados, es decir con cierta madurez en el sector.

A través de un proceso por descarte de elementos del modelo federado en red consideraron en su muestra a Canadá francés (Quebec), Corea, Finlandia, Francia, Alemania, Austria, Luxemburgo, Holanda y Bélgica como estructuras cooperativas federadas en red; y por otro lado a Canadá inglés, Estados Unidos, Suiza, España, Italia, Australia y Reino Unido países con estructura atomizada competitiva.

La evaluación se llevó a cabo teniendo en cuenta diversas medidas de desempeño de cada uno de los modelos<sup>35</sup>, donde como resultado obtienen una diferencia estadísticamente significativa en favor de los modelos federados en red. Presentando este último modelo ventajas tales como la diferencia significativa en la relación de activos cooperativos y población, el requerimiento de menor capital para funcionar en relación a un sistema atomizado competitivo.

Los autores concluyen que dadas las diferencias halladas entre ambos modelos, pueden atribuirse a que los sistemas federados en red realizan una utilización más efectiva del patrimonio disponible, asegurando la estabilidad del sistema no con patrimonios elevados sino por medio de los sistemas de control que posee. Además, que dadas las muestras tomadas, la diferencia entre los sistemas pueden ser atribuidos al marco de organización de regulación y supervisión.

### **5.3 Supervisión Auxiliar del Sistema Federado en Red**

En lo que respecta a la supervisión, la particularidad del este Sistema Federado en Red es la aplicación de una supervisión auxiliar, valiéndose del esquema federado en red. La entidad estatal responsable de la supervisión prudencial y de buenas prácticas financieras tiene la responsabilidad de regulación y supervisión del sistema federado en red donde la supervisión auxiliar consiste en que la estructura federada realice el control de CAC de la red.

Por Supervisión Auxiliar se entiende el proceso por el cual una autoridad estatal de supervisión bancaria, confiere a un organismo de su elección la función de ejecutar ciertas tareas específicas relacionadas con el proceso de supervisión. La autoridad estatal continúa siendo el supervisor principal, mantiene las facultades de supervisión extra situ, y debe velar por la calidad de supervisión que desempeña el supervisor auxiliar; por ende mantiene la responsabilidad última sobre la calidad de la supervisión y la eficacia de los mecanismos utilizados para su ejecución.

El ejecutor asignado para la ejecución de las tareas es el supervisor auxiliar. Si bien en principio cualquier entidad dotada adecuadamente puede ejercer la función, en el contexto de las CAC, el supervisor auxiliar es generalmente un órgano de segundo

---

<sup>35</sup> Las metodologías empleadas fueron la diferencias de medias y Data Envelopment Analysis (DEA)

grado del movimiento (confederaciones o federaciones) establecido especialmente para la ejecución de estas funciones.

La responsabilidad del supervisor auxiliar es asistir en la reducción de la asimetría de información (colección y evaluación de datos) que existe entre las entidades supervisadas y el supervisor principal, en la elaboración de recomendaciones y planes de acciones destinadas a asegurar la solvencia del sistema así como toda otra actividad que facilita la tarea de toma de decisiones por parte del supervisor principal.

En este proceso, la entidad estatal supervisa directamente las entidades de segundo y tercer nivel de agrupación y los mecanismos de seguridad financiera establecidos por los mismos, implementando una supervisión directa de las CAC de base solamente cuando existen irregularidades que requieren una intervención directa. De este modo, las funciones del supervisor auxiliar generalmente no incluyen acciones directas sobre las entidades supervisadas tales como sanciones, cierre, liquidaciones, imposición de planes correctivos, etc. –aunque constituyan parte de las recomendaciones preparadas por el supervisor auxiliar en sus informes al supervisor principal– las cuales quedan bajo el ejercicio directo del supervisor principal.

Para el correcto funcionamiento de este sistema, el órgano de supervisión auxiliar debe tener una autonomía suficiente de la estructura de poder, lo cual contribuye a que las cooperativas de base puedan vigilar a las entidades de segundo y de tercer nivel. La analogía con la franquicia se aplica también aquí dado que si una de las cooperativas de la red tiene una conducta oportunista o imprudente, la imagen de toda la red se verá afectada, por ende existe un interés interno de supervisión y control.

Un aspecto sumamente importante que determina la conformación de la red federada es la obligatoriedad o no de afiliación a entidades de segundo grado. En caso de que no sea obligatoria es necesario que estas entidades de agrupación ofrezcan los incentivos necesarios para que las cooperativas de base sientan la necesidad o la ventaja de estar asociadas. En el caso de que el sistema sea obligatorio no existen mayores inconvenientes dado que el mandato emana de la ley, pero es menos eficaz a largo plazo dado que no existen los incentivos para las cooperativas de base.

Cuando el sistema de afiliación no es obligatorio, la percepción de las cooperativas de base respecto a la supervisión y regulación es diferente dado que éstas ven a la supervisión auxiliar como instrumento que asegura el mejor funcionamiento de la red, evita oportunismo por parte de CAC miembros de la red y garantiza a los miembros del movimiento la seguridad en el manejo de los fondos.

De acuerdo a Fischer, un sistema de supervisión auxiliar comprende el establecimiento de:

- Políticas del sistema de CAC sobre la supervisión auxiliar;
- Estructura creada con fines de ejercerla;
- Instancias ejecutoras;
- Delegación de facultades por parte de las CAC al ente ejecutor;
- Reglamentos de funcionamiento del sistema;

- Establecimiento de indicadores que miden el desempeño de las entidades supervisadas;
- Procesos de ejecución de la tarea de SA;
- Acuerdos con las autoridades estatales en cuanto a las tareas que debe ejecutar el ente y el monitoreo por parte de éstas del sistema de SA;
- Informes de control y el sistema de monitoreo;
- Sistema de sanciones, dependiendo de los establecido en la legislación.

La CGAP(2012) del Banco Mundial coincide en muchos de los aspectos señalados por Fischer, y agrega a estos que también es necesario determinar anticipadamente quién asumirá los costos de la supervisión auxiliar, y las medidas o alternativas en el caso de que el supervisor auxiliar resulte poco confiable y se le deban retirar las facultades concedidas.

Las ventajas de la Supervisión Auxiliar, de acuerdo a Fischer (2012), pueden agruparse en dos, aquellas relacionadas con el proceso de regulación y supervisión mismo, y las vinculadas a la movimiento cooperativo mismo.

En lo que respecta a la calidad del proceso de regulación y supervisión las ventajas son:

- Resuelve la tendencia evasiva típica de autoridades bancarias de hacerse cargo de la supervisión de un número importante de CAC sin la necesidad de expansiones masivas en el tamaño de la planta requerida para realizar la función.
- Explora para beneficio del sistema las ventajas informacionales que poseen los directivos y funcionarios del movimiento de CAC acerca del funcionamiento de las entidades individuales mientras conserva la neutralidad del Estado en el control del proceso.
- Adapta la supervisión a las particularidades del sector mientras garantiza el uso de la autoridad del Estado en la protección de los intereses del público usuario.
- Contribuye a la transparencia y a la confianza de las diferentes partes (supervisores y supervisados) tanto en la calidad de la gestión de las CAC como de la supervisión.
- Los órganos de Supervisión Auxiliar desempeñan un papel esencial en la gestión de la red de negocios que constituye la estructura de federación en red; esta red que produce y provee al conjunto de CAC servicios y productos financieros que apoyan su función de servicio a los miembros/clientes. Desde este punto de vista algunas de las ventajas son:
- Adapta el proceso de gestión interna de cada una de las CAC y de las filiales de servicios de la estructura en red a los requerimientos impuestos por el supervisor principal en términos de normas prudenciales. El supervisor principal actúa de este modo como agente delegado de los intereses de la membresía para asegurar el manejo prudencial de todas las instituciones en la red.
- Sirve para que el supervisor principal controle costos de agencia por parte de los administradores de los órganos centrales y de las empresas afiliadas,

actuando de este modo como agente representativo de los intereses de la membresía propietaria.

- Elimina o reduce la presión a la que puedan estar sujetos los administradores de las CAC para otorgar créditos u otros servicios dudosos a miembros influyentes de la CAC o de la red.
- Limita el riesgo moral al que están expuestas las entidades miembros de la federación por parte de CAC dispuestas a explotar para su ventaja individual los servicios y productos ofrecidos por la red común.
- Contribuye al manejo prudencial de las entidades.

Por ende, se puede concluir de este apartado que la supervisión auxiliar presenta ventajas tanto para el sector cooperativo quien se encuentra interesado la implementación de normas adecuadas a la naturaleza de sus actividades, como también para la entidad estatal supervisora ya que la red contribuye a la realización de su actividad contralora. No obstante es importante destacar que el correcto funcionamiento de la supervisión auxiliar se encuentra altamente ligado a la correcta formación y funcionamiento de la red, y del establecimiento claro, anticipado y consensuado de los aspectos relativos al funcionamiento de la supervisión auxiliar en cuanto a su financiamiento, establecimiento de responsabilidades y operación del sistema.

#### **5.4 Enmarque del modelo de organización del sector cooperativo paraguayo dentro de los modelos desarrollados**

Dadas las características de los modelos de organización del sector cooperativo desarrollados es posible afirmar que el modelo cooperativo paraguayo se encuentra enmarcado dentro del esquema atomizado competitivo. Algunas de las características que nos permite afirmar esta aseveración son:

- Existencia de una gran cantidad de pequeñas cooperativas (Tipo C) y una pequeña cantidad de grandes cooperativas (Tipo A). Se ha mencionado en la investigación que las diez mayores cooperativas representan alrededor de la mitad de los activos del sistema financiero cooperativo paraguayo.
- El ámbito de acción de las cooperativas no dispone de restricciones en el tanto en el ámbito operativo como geográfico. Las grandes cooperativas de ámbito nacional, a través de sus agencias, compiten con las cooperativas locales. Esto hace que exista competencia entre cooperativas, y da lugar a la heterogeneidad en el tamaño de las mismas.
- Existen entidades de agrupación cooperativa, centrales, federaciones y confederaciones, sin embargo éstas actúan principalmente para representación gremial, ejecución de proyectos, capacitación, y en el caso de las centrales para la comercialización o de producción asociada de cooperativas. Es decir, las entidades de agrupación funcionan como subsidiarias a las necesidades de las cooperativas de base, y específicamente en el caso de las centrales pueden llegar a competir con las demás cooperativas.

- Si bien las entidades de agrupación del sector cooperativo ofrecen ciertas ventajas a las cooperativas asociadas, no se registran beneficios significativos que marquen la diferencia entre estar asociada o no estarlo.
- No existe una imagen estandarizada del sector cooperativo, ni productos estandarizados.
- El sistema de supervisión realizado por el INCOOP es de tipo directo.

Estas cinco características denotan que el sector cooperativo paraguayo se desarrolla dentro del esquema atomizado-competitivo con una supervisión directa.

La supervisión auxiliar del Modelo Federado en Red es una alternativa para el caso paraguayo solamente si la estructura asociativa del sector cooperativo se transforma a un modelo federado en red y si la institución a quien se delega la supervisión del suficiente prestigio y credibilidad, demostrable a través de su trayectoria y de los incentivos que posea para realizar eficazmente la supervisión.

Tal como se ha mencionado en el capítulo IV, desde el 2014 se viene desarrollando una consultoría para la implementación del modelo de supervisión auxiliar para el caso paraguayo, sin embargo después del estudio de las falencias analizadas en esta investigación y de las exposiciones de los modelos de organización del sector cooperativo, se puede concluir que la aplicación de la supervisión auxiliar en un contexto de organización atomizada-competitiva y con las falencias actuales en cuanto a constitución organizacional y gestión del INCOOP difícilmente podría mejorar la eficacia de la supervisión.

Por un lado, se mencionó que la supervisión auxiliar se sostiene en la estructura de red del sector cooperativo, y que la existencia de federaciones y confederaciones no garantiza la existencia de la red, como efectivamente se da en el caso paraguayo donde existen agrupaciones cooperativas pero no operan en red. Por otro lado, la delegación de la supervisión se ha dado en países con una elevada credibilidad institucional, un tema no menor en el caso paraguayo que debería ser tenido en cuenta en el análisis de la efectividad de implantación de esta metodología de supervisión, principalmente en los antecedentes e incentivos de la institución en quien se delegará la supervisión.

Por otro lado, es cuanto menos difícil pensar que la supervisión auxiliar, es decir la delegación de la supervisión a un tercero, sea el camino para solucionar los inconvenientes que no se están consiguiendo superar a través de la supervisión directa. Cabría cuestionarse si la implementación de esta metodología de supervisión en estudio requiere aún la evolución tanto del sector cooperativo en su forma de agrupación, como en el aspecto institucional del INCOOP.

## Conclusiones y Recomendaciones

### Conclusiones

El sector cooperativo paraguayo desde mediados de los años noventa presenta una participación importante y creciente dentro del sistema financiero nacional, es así que durante los últimos años se ha situado en los primeros puestos a nivel latinoamericano en cuanto a participación porcentual en el sistema financiero nacional. El último reporte del ranking de cooperativas del año 2014, publicado por la DGRV no ha sido la excepción, con una participación en el sistema financiero nacional del 14.7%, Paraguay ha ocupado nuevamente el primer puesto de entre 17 países de Latinoamérica y el Caribe.

El sector cooperativo en Paraguay se caracteriza por el predominio de CAC, el 73% de las cooperativas operantes en el sistema corresponde a este tipo; debido a la existencia de la figura de cooperativas multiactivas, las restantes también pueden realizar actividades de ahorro y crédito. El sistema presenta un alto grado de concentración, las diez mayores cooperativas representan alrededor de la mitad del sistema financiero cooperativo.

En relación a la importancia del sector cooperativo en Paraguay, de acuerdo a las diversas fuentes consultadas es posible concluir que tienen un rol clave en la inclusión financiera del país, esto dado que el 21% de la población total del Paraguay, lo que representa cerca de la mitad de la población económicamente activa, se encuentra asociada a alguna cooperativa, en su mayoría a las de ahorro y crédito. Las cooperativas superan a los bancos en cuanto a cantidad de cuentas en el sistema, lo cual revela que atiende a un porcentaje superior de la población, siendo ésta correspondiente en su mayoría a quintiles medios. En materia de género, las encuestas indican que las mujeres son levemente más propensas que los hombres a utilizar las cooperativas para tenencia de cuentas de ahorro.

Como fuente de crédito las cooperativas ocupan el primer lugar, aunque en volumen los bancos poseen superioridad. Asimismo, las cooperativas ofrecen las tasas de interés más bajas del mercado para créditos de consumo. El 70% de las microempresas toman préstamos de las cooperativas, y son la fuente más común de préstamo de las empresas agropecuarias tanto medianas como grandes.

A modo de visualizar la relevancia de las cooperativas, esta investigación ha destacado principalmente el aporte de las mismas en el ámbito financiero, sin embargo también se han mencionado otros aportes sociales que incluso podrían llegar a ser los más importantes del modelo; la generación de fuentes de empleo, la provisión de servicios básicos de seguro social, facilitación de servicios de salud y educación; y por sobre todo, la práctica de los principios y valores comprometidos con la democracia, y el desarrollo sostenible e inclusivo que generan un desarrollo socioeconómico alternativo al predominante.

La existencia de una supervisión estatal para el sector cooperativo se fundamenta en el rol estatal de regulador y supervisor para la estabilidad del sistema financiero considerada como un bien público. En este sentido, las cooperativas que realizan



intermediación financiera son identificadas como agentes dentro del sistema financiero, y por ende al igual que cualquier otro, pasibles de fallas de mercado, no obstante dentro de las particularidades de este tipo de organización. El problema de agencia en las cooperativas se presenta entre un agente privado y el público ahorrador como principal; donde este último se encuentra expuesto a la expropiación, dado el riesgo moral de los agentes en quienes se delega la autoridad y la asimetría de información por parte de los socios-depositantes.

A pesar del gran crecimiento del sector cooperativo paraguayo y de los valiosos aportes al desarrollo del país, las medidas que aseguren su crecimiento sostenible no se han dado al mismo ritmo. A través del árbol de problemas se han logrado sistematizar los factores que contribuyen a que existan falencias en la regulación y supervisión de cooperativas por parte del INCOOP; estas falencias hacen referencia tanto a la estructura de mando institucional como a su gestión. El conflicto de intereses que se genera en el consejo directivo de la mencionada institución, desencadena una serie de acciones e inacciones que atentan contra la sostenibilidad del sector cooperativo. En conjunto con el mencionado inconveniente, los principales problemas detectados son la supervisión extra-situ parcial que deja por fuera principalmente a las cooperativas más pequeñas y se encuentra relacionada a la escasez de recursos económicos y técnicos para abarcar todo el sector y favorece a la escasa o casi nula producción y publicación de información estadística, así como también de investigaciones sectoriales. Por otro lado se encuentra la carencia de una red de seguridad financiera para el sector, con antecedentes de una dilatada discusión. Estos factores dejan en una situación de vulnerabilidad al sector, imposibilitado para el desarrollo de planes de largo plazo y con capacidad limitada para reaccionar ante inestabilidades financieras, dejando al sector expuesto a eventuales crisis, que incluso se podrían contagiar al resto del sector financiero.

Al examinar referencias de sistemas cooperativos internacionales, los estudios de países con tradición en el sector cooperativo señalan que existe una correlación entre el sistema de supervisión y el sistema de agrupación de cooperativas, por lo cual se han establecido básicamente dos tipos de supervisión con sus respectivas formas de agrupación. Por un lado, se tiene el esquema del sector cooperativo del tipo atomizado competitivo que conlleva el tipo de supervisión directa, es decir que la entidad estatal supervisa directamente cada unidad cooperativa; por el otro lado se tiene el esquema federado en red, en el cual la forma tradicional de supervisión es la auxiliar, donde la entidad estatal se vale del esquema integrado de la red para delegar ciertas tareas de supervisión en las federaciones cooperativas. Las fuentes consultadas señalan la superioridad del esquema federado en red, y su respectivo sistema de supervisión, para el desarrollo del sector cooperativo.

De acuerdo a las características de los modelos ha sido posible enmarcar el caso paraguayo de agrupación de cooperativas dentro del esquema atomizado-competitivo con supervisión directa. De los modelos se puede concluir que el sistema federado en red establece la infraestructura necesaria para facilitar la supervisión, reducir sus costos y aumentar su eficacia, sin embargo la aplicación de la supervisión auxiliar en un esquema atomizado competitivo con debilidad institucional, como es el caso paraguayo, sería altamente riesgosa.

## **Recomendaciones**

Las recomendaciones para una mejor supervisión del sector cooperativo en Paraguay se agrupan en aspectos de conformación del cuadro directivo y funciones institucionales, y aspectos de gestión del INCOOP.

### **Recomendaciones en el ámbito de conformación del cuadro directivo y funciones institucionales del INCOOP**

El INCOOP posee la doble misión de regular y supervisar el sector por un lado, y por el otro de promocionar el desarrollo del sector. Estos dos mandatos poseen naturaleza diferente y en cierto punto pueden llegar a contraponerse, y dado que la segunda misión es de hecho escasamente desarrollada por el instituto quien delega esta tarea en la CONPACCOOP o en las federaciones; lo ideal sería que existan instituciones diferentes y especializadas que lleven a cabo dichas tareas.

En cuanto a la composición del Consejo Directivo del INCOOP, dado que todos sus miembros provienen y son electos por mismo sector cooperativo, genera conflicto de intereses, con lo cual se incumple con el principio de autonomía e imparcialidad de la institución supervisora. La solución de este problema debe ir acompañado de un cambio legislativo que logre un Consejo Directivo que cumpla con los principios señalados y que a su vez posea idoneidad en el manejo de cooperativas, dado que sería poco efectivo el nombramiento de personas no vinculadas al sector pero que desconozcan la naturaleza de las instituciones a ser reguladas.

### **Recomendaciones en el ámbito de Gestión Institucional del INCOOP**

A través de la investigación también salta a relucir la falta de capacidad de aplicación o liderazgo por parte del INCOOP, problema que podría estar vinculado al conflicto de intereses. Esto se denota en la prórroga de aplicación de diversas normativas emitidas tales como la del marco regulatorio para CAC, la aplicación del balance social, y la falencia en la capacidad de hacer cumplir el envío de los estados financieros en tiempo y forma por parte de la totalidad de las cooperativas.

El establecimiento la red de seguridad financiera es esencial para garantizar la sostenibilidad del sector y la protección de los depósitos de los ahorristas; tanto el INCOOP como el sector cooperativo deben tomar conciencia de la necesidad e importancia de su establecimiento y acelerar el proceso de debate, sustentado en estudios técnicos, para alcanzar el acuerdo necesario para su implementación. Si bien la central de riesgos se encuentra en funcionamiento necesita afianzamiento y vinculación con la central de riesgos del BCP de manera a que esta herramienta cumpla con su finalidad, dado que es escasa la utilidad que brinda a las entidades cooperativas para el análisis de riesgos, reportando exclusivamente antecedentes crediticios parciales correspondientes al mismo sector.

Se debe verificar la causa del déficit en la supervisión extra situ. Los factores que pueden estar influenciando en este aspecto podrían ser la insuficiencia de recursos

institucionales, y por otro lado la metodología de supervisión que resulta ineficaz, la determinación precisa de estos factores permitirá tomar las medidas necesarias para asegurar que se puedan recibir los estados financieros de la totalidad de cooperativas activas dentro de los plazos estipulados. De acuerdo a la investigación, son las pequeñas cooperativas (Tipo C), quienes remiten con retraso sus estados financieros a la entidad supervisora. Las causas de estos retrasos pueden obedecer tanto a una falencia de la institución reguladora por los factores señalados o a una debilidad de las propias empresas cooperativas para la formulación y remisión de sus reportes; por lo cual la determinación de los causales demarcará el plan de acción institucional, ya sea abocado a reforzar las capacidades de las cooperativas con planes tales como capacitación del cuadro gerencial, o la modificación de aspectos al interior de la entidad reguladora los cuales podrían relacionarse a la búsqueda de mecanismos de supervisión adaptados a cada tipo y tamaño de cooperativas.

La dotación de recursos humanos y de capital al departamento de Fiscalización y Supervisión para su funcionamiento eficiente y eficaz es imprescindible, así como la capacitación de su personal técnico y la dotación y actualización permanente de sistemas informáticos adaptados a la supervisión cooperativa, teniendo en cuenta que sean funcionales para el sector supervisado. Es decir, que la aplicación de sistemas tecnológicos avanzados de supervisión no constituya una barrera que impida que las cooperativas de menores recursos envíen sus estados financieros.

Vinculado a este punto, se encuentra también la provisión de información de carácter público por parte del INCOOP, los informes estadísticos deben ser estandarizados, actualizados periódicamente, con las desagregaciones sectoriales pertinentes y accesibles al público a través de la página web. Del mismo modo, el registro de cantidad de cooperativas debe ser depurado, de manera a eliminar del mismo las cooperativas inactivas, para ello se deben eliminar los engorrosos procesos cancelación de cooperativas. Es necesario también impulsar la elaboración y publicación de investigaciones institucionales del sector cooperativo.

En relación a la vinculación institucional del INCOOP con otros organismos del Estado, en miras a alcance de un sistema financiero estable y sólido, se hace necesario establecer vínculos y coordinar acciones entre el BCP y el INCOOP, en lo referente a aspectos de regulación y supervisión prudencial, información de riesgo financiero, así como para la unificación de la información agregada relativa a intermediación financiera.

Si bien la supervisión de aspectos cuantitativos, relativos a la regulación y supervisión prudencial es sumamente importante, atendiendo la naturaleza de las entidades cooperativas, el INCOOP no debe descuidar el aspecto cualitativo de la supervisión, específicamente se deben realizar las modificaciones al formato de balance social para su implementación efectiva, acompañada de capacitaciones a los dirigentes cooperativos respecto a su llenado. Otro aspecto pendiente de supervisión cualitativa es la relativa a aspectos de gestión y gobernanza de las cooperativas, para lo cual es necesario desarrollar el mecanismo y los indicadores de supervisión correspondientes.

La protección al consumidor es un tema pendiente para el INCOOP, tal como lo señala el Banco Mundial en su Informe de Regulaciones para la Inclusión Financiera 2014, es necesario implementar sistemas estandarizados y accesibles para la canalización de

quejas de los asociados, así como una sistematización de las mismas, de modo que se puedan identificar desde el INCOOP patrones de conductas abusivas por parte de las cooperativas. Asimismo, es necesario que el INCOOP publique información relativa a tasas de interés activas y pasivas del sector, de manera a controlar el aspecto relativo a tasas usurarias, y proveer de esta información a los socios de cooperativas.

Supervisión Auxiliar: Respecto a la idea que se viene desarrollando sobre la implementación de la supervisión auxiliar, se debe tener en cuenta que, tal como se ha detallado en la presente investigación, la eficacia de la supervisión auxiliar se basa fundamentalmente en el grado de asociación de la red federada, donde el mismo esquema genera la necesidad de una supervisión eficaz que garantice la sostenibilidad del sector; hecho que la entidad supervisora estatal aprovecha para dotar de eficiencia en materia de costos a la supervisión. Un aspecto destacable en este esquema es la confiabilidad de la que gozan las federaciones, demostrando el alto grado de desarrollo institucional que poseen.

Cabe preguntarse en este sentido, si la aplicación de soluciones que han sido efectivas para esquemas institucionales diferentes al de Paraguay, serían eficaces en el contexto nacional. En esta investigación se demuestran diversas falencias en cuanto a la conformación de la dirección institucional del INCOOP y de su gestión, es difícil suponer que delegar la supervisión sea el camino para superar sus falencias, de hecho se hará más difícil supervisar la labor de un tercero, siendo que la supervisión directa ha demostrado diversos déficits. A priori, es posible afirmar que serían necesarios diversos cambios institucionales a nivel del INCOOP y del sector cooperativo, para el correcto funcionamiento de la supervisión auxiliar.

Dado los beneficios del modelo federado en red y dada la actual estructura asociativa del sector cooperativo paraguayo, donde se da con éxito cierto grado de asociación entre cooperativas, sería apropiada una investigación acerca de la factibilidad de implementación o evolución del esquema actual hacia el modelo federado en red.

Las cooperativas tienen potencial para constituirse en una herramienta activa en la estrategia de desarrollo del Paraguay, y dadas las externalidades positivas que reportan y en cumplimiento del mandato constitucional deberían ser consideradas con mayor énfasis en el Plan Nacional de Desarrollo 2030. Para ello es importante realizar reformas de fortalecimiento a nivel institucional de la actual entidad encargada de la regulación, supervisión y promoción del sector. Una vez que ello se haya logrado, y que se demuestren resultados positivos en la materia, y que paralelamente se haya fortalecido el esquema de organización del sector cooperativo, recién en ese momento sería adecuado analizar la implementación de estrategias que permitan reducir costos en la supervisión, tal como es el caso de la supervisión auxiliar.

## Glosario de siglas

ACI	Alianza Cooperativa Internacional
BCP	Banco Central del Paraguay
BID	Banco Internacional de Desarrollo
CAC	Cooperativa de Ahorro y Crédito
CCS	Centro Cooperativo Sueco
CONACCOOP	Confederación Paraguaya de Cooperativas
CGAP	Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres
CREM	Centro de Regulación y Estabilidad Macrofinanciera
DGRV	Confederación Alemana de Cooperativas
DID	Développement International Desjardins
EIF	Encuesta de Inclusión Financiera
INCOOP	Instituto Nacional de Cooperativismo
PIB	Producto Interno Bruto
WOCCU	World Council of Credit Unions

## Bibliografía

**ÁLVAREZ, M. B., ARBESÚ, P., y FÉ, C. 2000.** *Las cooperativas en el marco de la teoría de la agencia.* [en línea] *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* N°34: 169-188. CIRIEC-España<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17403407>>[consulta: 17noviembre2015]

**AMARILLA, J. A. 1981.** *La Dirección General de Cooperativismo y las cooperativas como organizaciones de autoayuda en Paraguay.*[en línea] San José, Costa Rica. Serie de Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos, Seminario sobre Organizaciones de Autoayuda y Centrales de Servicios N° 245: 76-77 <<https://books.google.cl/books?id=DtUOAQAAIAAJ>>[consulta: 17 noviembre 2015]

**ARZBACH, M., DURÁN, A. 2014.** *Regulación Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina y el Caribe.*[en línea] San José, Costa Rica, Documentos de la DGRV, No. 3, 19ª ed. Actualizada.Confederación Alemana de Cooperativas<<http://www.dgrv.org/docs/26.A-DocDGRV3-RegSupCACsALv-27-10-13.pdf>>[consulta: 17 noviembre 2015]

**AYIBER, D., y GUTIÉRREZ, J. 2009.** *Supervisión y regulación del sistema financiero: modelos, implicaciones y alcances.* [en línea] Perfil de Coyuntura Económica N°13: 53-75, <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86112206003>>[consulta: 17 noviembre 2015]

**BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY. 2014.** *Informe de Estabilidad Financiera.* [en línea] <[https://www.bcp.gov.py/userfiles/files/IEFMarcado\\_Nov\\_2014\\_15\\_09\\_15.pdf](https://www.bcp.gov.py/userfiles/files/IEFMarcado_Nov_2014_15_09_15.pdf)>[consulta: 17 noviembre 2015]

**BANCO MUNDIAL. 2015.** *Paraguay Estudio de Diagnóstico de Protección del Consumidor y Educación Financiera: principales hallazgos y recomendaciones.*[en línea] Washington, DC.World Bank Group. <<http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/01/24028194/paraguay-diagnostic-review-consumer-protection-financial-literacy-paraguay-estudio-de-diagnostico-de-proteccion-del-consumidor-y-educacion-financiera-principales-hallazgos-y-recomendaciones>>[consulta: 17 noviembre 2015]

**BANCO MUNDIAL. 2014.** *Encuesta de Inclusión Financiera Paraguay 2013.* [en línea] Washington, DC. World Bank Group. <<http://www.incoop.gov.py/v2/wp-content/uploads/2015/04/FINAL-SPANISH-Paraguay-FI-Demand-TN.pdf>>[consulta: 17 noviembre 2015]

**BANCO MUNDIAL. 2014.** *Evaluación del lado de la oferta de la inclusión financiera en Paraguay.*[en línea] Washington, DC. World Bank Group. <<http://www.incoop.gov.py/v2/wp-content/uploads/2015/04/FINAL-SPANISH-Paraguay-FI-Supply-TN.pdf>>[consulta: 17 noviembre 2015]

**BANCO MUNDIAL. 2015.** *Paraguay Estudio de Diagnóstico de Protección del Consumidor y Educación Financiera: Volumen I. Principales Hallazgos y Recomendaciones.* [en línea] Washington, DC.World Bank Group <<http://www.incoop.gov.py/v2/wp-content/uploads/2015/04/Paraguay-CPFL-Diagnostic-Volume-I-SPANISH.pdf>>[consulta: 17 noviembre 2015]

**BANCO MUNDIAL. 2014.** *Regulaciones Financieras para la Inclusión Financiera, Paraguay.* [en línea] Washington, DC. World Bank Group <<http://www.incoop.gov.py/v2/wp-content/uploads/2015/04/Nota-Legal-Final-Espa%C3%B1ol.pdf>> [consulta: 17 noviembre 2015]

**BIRCHALL, J. 2014.** *Resiliencia en tiempos de crisis: el poder de las cooperativas financieras.* [en línea] Ginebra, Suiza. Oficina Internacional del Trabajo <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_235766.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_235766.pdf)>[consulta: 17 noviembre 2015]

**CAROSINI, L. 2012.** *Visión panorámica del sector cooperativo en Paraguay. Una importante contribución al desarrollo nacional.* [en línea] La Paz, Bolivia.OIT, Oficina de la OIT para los Países Andinos <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms\\_191115.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_191115.pdf)>[consulta: 17 noviembre 2015]

**CHAVES, R. 2012.** *Las políticas públicas y las cooperativas.* [en línea]Valencia, España. Ekonomiaz N° 79: 169-198 <<http://mobiroderic.uv.es/bitstream/handle/10550/39635/072384.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>[consulta: 17 noviembre 2015]

**COLOMBIA.** Congreso de la República de Colombia. 1998. *Ley 454, 4 de agosto de 1998.* [en línea] <<https://www.superfinanciera.gov.co/SFCant/Normativa/Jurisprudencia2001/cooperativas015.htm>> [consulta: 18 noviembre 2015]

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. 1989.** *Cooperativismo Latinoamericano: Antecedentes y Perspectivas.*[en línea] Santiago de Chile. Naciones Unidas <<http://documents.mx/documents/cepal-1989-cooperativismo-latinoamericano-antecedentes-y-perspectiva.html>>[consulta: 17 noviembre 2015]

**DE LISIO, C., CRACOGNA, D. 2007.** *Políticas Públicas en Materia de Cooperativas.* [en línea]. Serie Jurídica, Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur. Buenos Aires, Argentina. Intercoop Editora Cooperativa Limitada < <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03232.pdf> > [consulta: 18 noviembre 2015]

**DURÁN, A. 2015.** *Datos y Ranking de Cooperativas de América Latina y el Caribe .*[en línea] San José, Costa Rica. Confederación Alemana de Cooperativas < <http://www.dgrv.org/docs/266.-CifrasCACsAL-dic2014-28-08-2015.pdf>> [consulta: 18 noviembre 2015]

**DELVASTO, C. A. 2006.** *Asimetrías de Información, Fallas del Mercado Crediticio y Correctivos Institucionales: El Papel del Estado en la Cobertura del Mercado Crediticio.* [en línea] Santiago de Cali, Colombia. Criterio Jurídico Vol. 1 N° 6: 215-242 <<http://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/criteriojuridico/article/view/258/1019>> [consulta: 18 noviembre 2015]

**DURÁN, A. 2005.** *Estudio comparativo sobre normativa prudencial para CACs no supervisadas por una Superintendencia Bancaria: Los casos de Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay.* [en línea] San José, Costa Rica. Documento para discusión N° 12. Confederación Alemana de Cooperativas <<http://www.dgrv.org/docs/49.DPD12-NormasCACs.pdf>> [consulta: 18 noviembre 2015]

**FISCHER, K. P. 2003.** *Modernización y re-reglamentación del sector de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Nicaragua: Análisis y estrategia.* [en línea] Managua, Nicaragua < <http://www.microfinancegateway.org/sites/default/files/mfg-es-documento-modernizacion-y-re->

reglamentacion-del-sector-de-cooperativas-de-ahorro-y-credito-de-nicaragua-analisis-y-estrategia-11-2003.pdf> [consulta: 18 noviembre 2015]

**FISCHER, K., y BLANCO, J. 2002.** *Organizarse para el éxito: Supervisión y agrupamiento de cooperativas de ahorro y crédito y de instituciones de microfinanzas.* [en línea] Cuaderno 15. Ottawa, Canadá. Development International Desjardins. <<http://www.microfinancegateway.org/sites/default/files/mfg-es-documento-supervision-y-agrupamiento-de-cooperativas-de-ahorro-y-credito-y-de-instituciones-de-microfinanzas-12-2002.pdf>> [consulta: 18 noviembre 2015]

**FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. 2005.** *Preservación de la Estabilidad Financiera.* [en línea] Temas de Economía N° 36: 1-33. Washington, D.C., EE.UU. <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues36/esl/issue36s.pdf>> [consulta: 18 noviembre 2015]

**GARCÍA, A. (nd).** *El control público de las Cooperativas de Ahorro y Crédito.* [en línea] Asociación Internacional de Derecho Cooperativo <[dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2173699.pdf](http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2173699.pdf)> [consulta: 18 noviembre 2015]

**GRUPO CONSULTIVO DE AYUDA A LOS POBRES. 2012.** *Guía para la Regulación y la Supervisión de las Microfinanzas, Directrices de Consenso.* [en línea] Washington, DC, EE.UU. Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres/Banco Mundial <[https://www.cgap.org/sites/default/files/Consensus-Guidelines-Guide-to-Regulation-and-Supervision-of-Microfinance\\_Oct-2012-Spanish.pdf](https://www.cgap.org/sites/default/files/Consensus-Guidelines-Guide-to-Regulation-and-Supervision-of-Microfinance_Oct-2012-Spanish.pdf)> [consulta: 18 noviembre 2015]

**GUERRERO, R. M., FOCKE, K., y DE PEREIRA, A. C. 2011.** *Supervisión con Base en Riesgos: Precisión del Marco Conceptual.* [en línea] Washington, D.C., EE.UU. Banco Interamericano de Desarrollo <<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2731/Supervision%20con%20base%20en%20riesgo%202011.pdf?sequence=1>> [consulta: 18 noviembre 2015]

**INSTITUTO NACIONAL DE COOPERATIVISMO. 2014.** *Retos de la Supervisión Cooperativa en Paraguay.* [en línea] En: SEMINARIO INTERNACIONAL Regulación y Supervisión de CACs: 12 y 13 de Noviembre de 2014. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Confederación Alemana de Cooperativas <<http://www.dgrv.org/docs/720.2-HGonzales-IncoopPAR.pdf>> [consulta: 18 noviembre 2015]

**LARRAÍN, G., y LARRAÍN, M. 2014.** *Asimetrías Regulatorias: Cooperativas de Ahorro y Crédito, Bancos y las Cajas de Compensación.* [en línea] Presentación realizada en la "Primera Jornada de Regulación y Estabilidad Macroeconómica, realizada el día 16 de Enero del 2014. Centro de Regulación y Estabilidad Macroeconómica, Departamento de Economía, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile <<http://www.crem.uchile.cl/cremuchile/wp-content/uploads/2014/01/COOPEUCH-CREM-160114-v4.pdf>> [consulta: 18 noviembre 2015]

**LOUBIÈRE, J., LEE, P., y RHYNE, E. 2004.** *Supervisión y Regulación de las Microfinanzas en el Contexto de la Liberalización del Sector Financiero, Las Experiencias de Bolivia, Colombia y México.* [en línea] <<https://centerforfinancialinclusionblog.files.wordpress.com/2011/10/supervising-regulating-microfinance-in-the-context-of-financial-sector-liberalization-spanish.pdf>> [consulta: 18 noviembre 2015]



**MARÍN, L. E. 2011.** *El Sistema Financiero Cooperativo y su Normatividad.* [en línea] Fundación Universitaria Luís Amigo <[virtual.funlam.edu.co/.../sites/.../DesarrolloConceptualUnidad2.1105.doc](http://virtual.funlam.edu.co/.../sites/.../DesarrolloConceptualUnidad2.1105.doc)> [consulta: 18 noviembre 2015]

**MEJÍA, C. A. 2001.** *Tendencia en el Marco de Regulación Prudencial para las Instituciones Financieras.* [en línea] Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras - Chile. <[http://www.bancafacil.cl/sbifweb/internet/archivos/DISCURSOS\\_1217.pdf](http://www.bancafacil.cl/sbifweb/internet/archivos/DISCURSOS_1217.pdf)> [consulta: 18 noviembre 2015]

**MINISTERIO DE HACIENDA. 2014.** *Balance Anual de Gestión Pública, Instituto Nacional de Cooperativismo, Ejercicio Fiscal 2014.* [en línea] <<http://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/archivo.php?a=f0f0f3f9k5fdk4fek3bec1bfc0c4bef1f0f6ffc1bfc0c3bec1c2afc0c3aff8fdk3k4f8k4k5k4feaffdf0f2f8fefdf0fbaff3f4aff2fefefff4k2f0k4f8k6f8k3fcfebdfff3f5f008f&x=a7a7046&y=27270c5>> [consulta: 18 noviembre 2015]

**OBSERVATORIO DEL SECTOR COOPERATIVO PARAGUAYO 2013.** *Boletín Informativo Mensual Primeros Resultados Obtenidos del CNC 2012.* [en línea] Año 1, Nro.2. Confederación Paraguaya de Cooperativas. <<https://onedrive.live.com/view.aspx?resid=59E46FEFDAEA2780!967&app=WordPdf>> [consulta: 18 noviembre 2015]

**PARAGUAY.** Congreso de la Nación Paraguaya. 1994. *Ley N° 438 De Cooperativas*, 21 de Octubre de 1994 [en línea] <[http://www.incoop.gov.py/v1/wp-content/uploads/2011/05/ley\\_438.pdf](http://www.incoop.gov.py/v1/wp-content/uploads/2011/05/ley_438.pdf)> [consulta: 18 noviembre 2015]

**POLGAR, J. 2003.** *Crisis bancarias y regulación: Algunas claves para el nuevo marco regulatorio.* En: Licandro, G. & Licandro, J. Una agenda de reformas para el sistema financiero uruguayo. Montevideo, Uruguay. Cap. 3: 1 - 41.

**REINSTEIN, A., y VERGARA, R. 1993.** *Hacia una regulación más eficiente del sistema bancario.* [en línea] Revista Estudios Públicos N° 49, 99-136 <[http://www.cep.cl/dms/archivo\\_1523\\_3098/rev49\\_AReinstein-RVergara.pdf](http://www.cep.cl/dms/archivo_1523_3098/rev49_AReinstein-RVergara.pdf)> [consulta: 18 noviembre 2015]

**STAKE, R. 1995.** *The Art of Case Study Research.* [en línea] Londres, Reino Unido. Sage Publications <<https://books.google.cl/books?hl=es&lr=&id=ApGdBx76b9kC&oi=fnd&pg=PR11&dq=%22the+art+of+case+study+research%22&ots=KuKLM7Hp5r&sig=RDMvtE6yQCLBKy8isdFE6HhEYJg#v=onepage&q=%22the%20art%20of%20case%20study%20research%22&f=false>> [consulta: 18 noviembre 2015]

**VARGAS, A., y NACIMIENTO, Z. 2000.** *El Cooperativismo en Paraguay: Especial Referencia a las Cooperativas de Producción.* [en línea] CIRIEC, España. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa N° 34: 189-224 <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17403408>> [consulta: 18 noviembre 2015]

## Apéndices /Anexos

### **Anexo 1:** Participación en de mercado de Cooperativas de Ahorro y Crédito de América Latina y el Caribe (a Diciembre de 2014)

Países	Sistema financ. <sup>2</sup>	%	Rank	CAC <sub>1</sub>	Rank	%		
						SF	SFN	SFC
Brasil	5.544.681	73,30%	1	42.360	1	0,55%	0,76%	51,16%
México	487.042	6,44%	2	6.834	2	0,09%	1,40%	8,25%
Venezuela	396.648	5,24%	3	47	17	0,00%	0,01%	0,06%
Chile	300.681	3,98%	4	2.749	8	0,04%	0,91%	3,32%
Colombia	191.461	2,53%	5	5.146	4	0,07%	2,69%	6,22%
Argentina	156.791	2,07%	6	18	18	0,00%	0,01%	0,02%
Perú	111.711	1,48%	7	2.758	7	0,04%	2,47%	3,33%
Panamá	104.484	1,38%	8	1.790	10	0,02%	1,71%	2,16%
Costa Rica	43.774	0,58%	9	4.342	5	0,06%	9,92%	5,24%
Ecuador	41.788	0,55%	10	5.998	3	0,08%	14,35%	7,24%
Uruguay	37.074	0,49%	11	265	15	0,00%	0,71%	0,32%
Guatemala	33.919	0,45%	12	1.220	12	0,02%	3,60%	1,47%
República Dominicana	24.568	0,32%	13	794	14	0,01%	3,23%	0,96%
Paraguay	24.090	0,32%	14	3.547	6	0,05%	14,72%	4,28%
Bolivia	22.412	0,30%	15	1.285	11	0,02%	5,73%	1,55%
Honduras	19.919	0,26%	16	1.038	13	0,01%	5,21%	1,25%
El Salvador	17.085	0,23%	17	2.487	9	0,03%	14,56%	3,00%
Nicaragua	6.086	0,08%	18	113	16	0,00%	1,85%	0,14%
<b>Total</b>	<b>7.564.215</b>	<b>100,00%</b>		<b>82.792</b>		<b>1,08%</b>		<b>100,00%</b>

Se considera solo CAC de primer piso (sin centrales).

SF = Sistema Financiero (total de los países de la muestra).

SFN = Sistema Financiero Nacional.

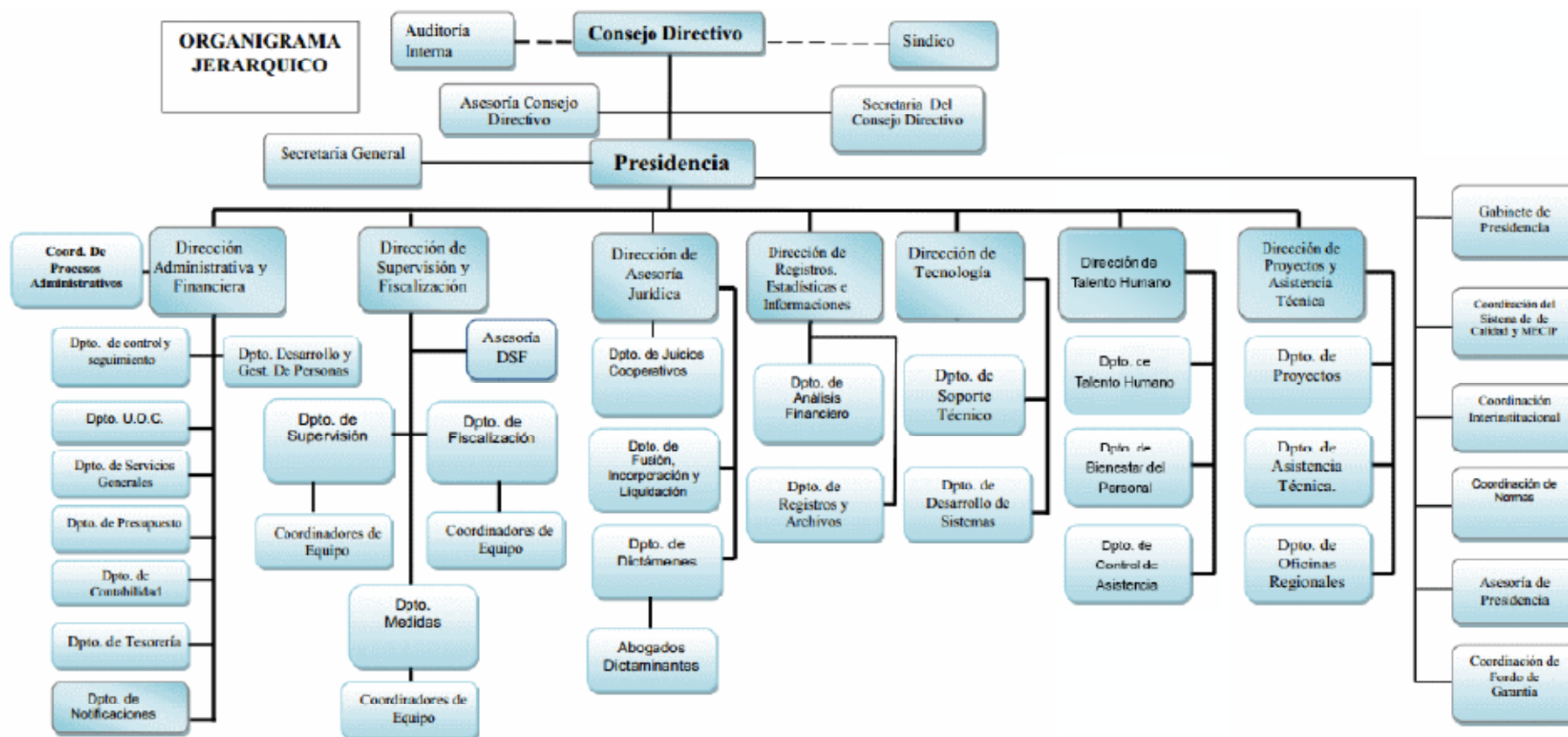
SFC = Sistema Cooperativo de Ahorro y Crédito (total en cada país/sólo primer piso).

n.d. = No disponible.

- 1 En este dato solo se incluye activos de CAC de base (no se incluyen activos de Bancos Coop o del sector ni Centrales ni otros Organismos de segundo grado supervisados).
- 2 Todo el sistema financiero de intermediación.
- 3 Dato de la Cooperativa San José Obrero a 2012..

Fuente: Confederación Alemana de Cooperativas, 2015.

**Anexo 2:** Organigrama del Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP)



Fuente: INCOOP

### **Anexo 3:** Clasificación de activos por riesgo en bancos/financieras y cooperativas

<b>Categoría de Riesgo</b>	<b>Bancos y Financieras</b>	<b>Cooperativas de Ahorro y Crédito</b>
<b>Regulación</b>	<b>Ley 861/1996. Resolución 3, Acta 4 del 2 de febrero de 2012, BCP</b>	<b>Resolución 11.102 del 19 de noviembre de 2013, INCOOP</b>
<b>Riesgo 1: Ponderación 0%</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efectivo y Depósitos en el BCP</li> <li>• Inversiones en títulos soberanos</li> <li>• Préstamos no desembolsados</li> <li>• Préstamos garantizados con efectivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efectivo e Inversiones en el BCP</li> <li>• Inversiones en títulos soberanos</li> </ul>
<b>Riesgo 2: Ponderación 20%</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversiones en valores emitidos por organismos multilaterales.</li> <li>• Depósitos en bancos extranjeros de primera categoría.</li> <li>• Préstamos a bancos extranjeros de primera categoría.</li> <li>• Préstamos, garantías y fianzas, y cartas de crédito con garantías compensatorias de bancos extranjeros de primera categoría.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Depósitos e inversiones de hasta 30 días en cooperativas Tipo A, cooperativas centrales, bancos y financieras.</li> <li>• Préstamos garantizados con pasivos del BCP.</li> <li>• Inversiones en valores emitidos por el gobierno.</li> <li>• Préstamos garantizados cooperativas Tipo A y cooperativas, bancos y financieras de segundo piso.</li> </ul>
<b>Riesgo 3: Ponderación 50%</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Depósitos a plazo en bancos locales y financieras.</li> <li>• Préstamos garantizados por bancos locales y financieras.</li> <li>• Préstamos interbancarios y bonos emitidos por bancos locales y financieras.</li> <li>• Préstamos garantizados con hipotecas, prendas y warrants.</li> <li>• Derechos en futuros de divisas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversiones a largo plazo de hasta 30 días en cooperativas Tipo B y C.</li> <li>• Inversiones de hasta 30 días en cooperativas Tipo A, cooperativas, bancos y financieras de segundo piso.</li> <li>• Hipotecas y préstamos garantizados con ahorros.</li> </ul>
<b>Riesgo 4: Ponderación 100%</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Depósitos en otros bancos extranjeros.</li> <li>• Préstamos a otros bancos extranjeros.</li> <li>• Préstamos, garantías y fianzas, y cartas de crédito con garantías compensatorias de otros bancos extranjeros.</li> <li>• Préstamos no calificados en otras categorías.</li> <li>• Inversiones y bonos emitidos por empresas locales.</li> <li>• Valores e instrumentos de deuda.</li> <li>• Activos fijos y otros activos adjudicados.</li> <li>• Posesión de metales preciosos.</li> <li>• Activos diferidos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Préstamos no calificados en otras categorías.</li> <li>• Los demás activos y contingencias.</li> </ul>

Fuente: Banco Mundial, 2014. Regulaciones financieras para la inclusión financiera, Paraguay.

