
Carlos Jorge Sánchez Arza

La importancia de las cooperativas en el desarrollo

económico de la población paraguaya

La importancia de las cooperativas en el desarrollo económico de la población paraguaya

Carlos Jorge Sánchez Arza*

En los últimos diez años, las cooperativas han alcanzado un nivel de crecimiento notable, desarrollando no solo los servicios de ahorro y crédito, sino ejerciendo un liderazgo orientador, muy importante para la población: la educación en la cultura del ahorro y la capacita-



ción en la eficaz utilización de los créditos, algo muy útil para las clases media y baja, el segmento social mayoritario de la población paraguaya.

Esta porfiada y constante lucha del movimiento cooperativo paraguayo, basada en la conducta transparente y coherente de sus dirigentes, ajustados a los principios de honestidad, ética y solidaridad en la administración de los recursos, le ha rendido frutos, coronando a este sector de la economía, del prestigio y la confianza de la población.

Esto pudo notarse con claridad en aquel tiempo, cuando a mitad de los años '90, sobrevino la grave crisis del mercado bancario y financiero, producto de las estrepitosas caídas y cierres en serie de varios bancos y financieras nacionales. Este fenómeno socioeconómico negativo fue producto de negligentes y, en algunos casos, delictuosas administraciones de paraguayos y extranjeros, que rayaron lo anecdótico, por no tener precedentes en la historia financiera del país. La población soportó un incalculable perjuicio material y moral que, no obstante, le sirvió de escuela para el aprendizaje.

Y se produjo una reacción notable: la población empezó masivamente a retirar sus depósitos de los bancos y financieras, para trasladarlos al sector cooperativo.

Según el Censo Nacional de Cooperativas, elaborado por el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), las más de 850 cooperativas registradas en el Paraguay generan alrededor del 15% del Producto Interno Bruto (PIB), son responsables de alrededor del 50% de las exportaciones agropecuarias y originan el 84% de la producción láctea nacional. Además de tener depositado el 13,4% del total de la cartera de ahorros y conceder el 12% del total de créditos otorgados a nivel nacional.

* Economista, Universidad Nacional de Asunción, UNA. Miembro del Instituto Paraguayo de Estudios Geopolíticos, IPEG.

La importancia que tienen las cooperativas de servicios y las de producción en el desarrollo económico y social de las regiones en las que están insertas y el potencial que representan para emprender nuevas acciones, hacen necesaria la definición de políticas y estrategias, tanto en el ámbito público como privado, que alienten el fortalecimiento y el fomento de este tipo de organizaciones.

En este sentido, el INCOOP, organismo regulador de las cooperativas en el país, ha definido en los últimos años líneas de acción para impulsar y consolidar el desarrollo del movimiento cooperativo en el país.

El INCOOP, en su momento, concretó una alianza con la Confederación Paraguaya de Cooperativas (CONPACCOOP), para el desarrollo de sistemas de control en las cooperativas.

Entre los puntos que deben ser considerados imprescindibles, como ejes de la política de desarrollo cooperativo en el país, se encuentra un factor muy importante: **“la optimización del sistema de supervisión y control en el ámbito cooperativo”**. Así, se otorgará un blindaje de seguridad a la población que confía en las empresas del sector.

La optimización del sistema de supervisión y control cooperativo

Para obtener cooperativas que desarrollen servicios eficientes y transparentar su gestión administrativa y contable, es vital especializar la tarea de control, tomando en cuenta sus características como entidad sin fines de lucro, que desarrolla servicios en un mercado altamente competitivo, junto con otras empresas que tienen una alta capacidad gerencial y de recursos financieros.

Un dato estadístico importante de observar es **la incorporación a las cooperativas de un mayor porcentaje de la población**, de un 2,9%, en el año 1990, a un 10%, en el 2000.

Las cooperativas que logran su objetivo de ser eficientes, brindando servicios competitivos para sus socios, son aquellas que cuentan con un importante volumen de masa societaria. Esto, genera una alta cantidad de operaciones, desarrollando la *economía de escala*, con su consecuente reducción de costos en los servicios recibidos y mejoras en sus precios de comercialización.

Esta condición le ha valido a las cooperativas, en especial a las de ahorro y crédito, conquistar segmentos de socios de mayor solvencia, en desmedro de los bancos comerciales nacionales y extranjeros, acusando estos últimos una baja en la colocación de sus créditos, especialmente de consumo.

Es decir, las cooperativas están alcanzando niveles de captación y colocación de cifras muy importantes. Tanto es así, que hasta empresas dedicadas al negocio de cotizar en las bolsas de valores ya han puesto su vista en la captación de dichos depósitos para convertirlos en títulos valores, capaces de generar rentabilidad en el mercado de capitales.

Esto no deja de considerarse digno de reconocimiento a la labor constante de los dirigentes del movimiento cooperativo nacional, cuyo fruto de años de trabajo es la base del crecimiento actual.

Sin embargo, este crecimiento no fue acompañado en la misma proporción por los gobiernos anteriores, a través del organismo contralor del sistema cooperativo, que fue el INCOOP, bajo la ley 438/94.

Surgió, entonces, la iniciativa del movimiento cooperativo nacional, que advirtió la necesidad de procurar la autarquía de una institución entonces carente de presupuesto básico para llevar a la práctica sus objetivos. Interpretada esta inquietud a nivel gubernamental, la idea se consolida y se cristaliza con la elaboración de la Ley 2.157/03, aprobada por el Parlamento anterior, en junio pasado. Actualmente, está en etapa de reglamentación por los nuevos miembros del Con-

sejo Directivo del INCOOP, integrado por dirigentes cooperativistas surgidos de las elecciones en la Asamblea General de Cooperativas.

Por lo tanto, el desafío del INCOOP ante el crecimiento de las cooperativas es coadyuvar al fortalecimiento pleno de éstas, en todos sus ámbitos. Para ello, ***necesita llevar adelante en forma urgente la implementación de normas prudenciales y de fiscalización a las cuales deberán ajustarse firmemente las cooperativas, especialmente las que operan en intermediación financiera.***

Esto significa hacer revisiones a cada uno de los estatutos y reglamentos del crédito, para homogeneizarlos y adecuarlos a las nuevas normas jurídicas del INCOOP, así como supervisiones anticipadas y localizadas de las documentaciones contables respaldatorias de los balances presentados.

Si bien el INCOOP no puede entrar a dictar cátedras de disciplina interna a cada una de las cooperativas, bien puede, sin embargo, crear el marco jurídico adecuado al cual deberán ceñirse los responsables de la gestión administrativa y financiera de las mismas.

Y al hablar de responsables, se habla no solo de los funcionarios administrativos y de los miembros del Consejo de Administración, sino de cada uno de los miembros de la Junta de Vigilancia. Éstos, deben acompañar la gestión con responsabilidad, ejerciendo la función de fiscalizadores de las normas que sobre administración interna establezca el Consejo de Administración, advirtiendo por escrito cuando las decisiones dentro de la empresa cooperativa representen el desvío de la naturaleza social, identidad y principios cooperativos, o la infracción de las normas prudenciales previstas en la ley y los reglamentos.

En estos puntos aún existen importantes y nocivas debilidades en las organizaciones internas. Los estatutos de las cooperativas se caracterizan por dar amplias facultades, en materia de funciones y atribuciones, a la figura del Consejo de

Administración y, por el contrario, la exonera de responsabilidad alguna, personal o solidaria, de las obligaciones de la Cooperativa. Esto último también “beneficia” a la Junta de Vigilancia, en materia de liberación de responsabilidades.

La historia de fiscalización de las cooperativas comenzó en 1999, cuando la UTEP del Banco Central del Paraguay (BCP) presentó un proyecto de decreto para reglamentar la actividad de ahorro y crédito de las cooperativas, que fue rechazado por el movimiento cooperativo nacional. Este rechazo se fundamentó en el argumento, ajustado ciertamente a la realidad, de que los estándares de consideración y ponderabilidad que utilizan los técnicos de la Superintendencia de Bancos del BCP, para el sistema bancario, son muy diferentes a la realidad del sistema cooperativo, en materia de administración y clasificación de la cartera morosa.

En el año 2000, se contrataron los servicios de la consultora **AUDICON** para preparar el proyecto de decreto para sustituir la reglamentación de la ley 438/94. En el mes de junio de ese año, esta empresa puso a consideración del movimiento el proyecto de normas prudenciales y fiscalización de cooperativas de ahorro y crédito. El documento fue rechazado.

En el 2001, el BCP, a través de la Superintendencia de Bancos, resuelve presentar el proyecto de decreto reglamentario por el que se establece el régimen de regulación y supervisión de las cooperativas que realizan actividades de ahorro y crédito. Esta propuesta también es rechazada.

El 24 de octubre de 2002, la CONPACCOOP pone a consideración de la dirigencia el proyecto de ley que crea el *Instituto Paraguayo de Cooperativismo (IPACCOOP)*.

Este documento, a través del comité jurídico de la CONPACCOOP, sufrió modificaciones con miras al **proyecto** de autarquía del INCOOP, siendo el criterio generalizado de las cooperativas el de dotarle de recursos económicos, provenientes del sector cooperativo.

Posteriormente, el referido proyecto fue presentado al movimiento cooperativo nacional, en el marco del *IV Congreso Paraguayo de Cooperativas*, que otorgó a la CONPACCOOP el mandato para realizar los ajustes pertinentes y presentarlo al Congreso Nacional.

Finalmente, en **junio de 2003, el Congreso Nacional aprobó la Ley 2.157/03 que regula el funcionamiento del INCOOP y establece su Carta Orgánica.**

Previo a la consecución de este hecho, los dirigentes cooperativistas habían realizado un intenso lobby con los legisladores.

En economía, la noción de “costo” es inseparable de la actividad económica. Un individuo que emplea el bien *a* para producir el bien *x*, cambia el bien *a* por el producto *x*, y decide la transformación precisamente porque del resultado de ella espera una utilidad mayor que la disponibilidad del bien *a*.

El sacrificio, la cesión y la renuncia que acompañan y condicionan toda operación económica representan lo que en lenguaje económico se denomina costo-sacrificio, o costo-renuncia, o también costo-pena (según la locución anglosajona *pain cost*) y la del costo-numerario no existe oposición; son dos aspectos del mismo fenómeno. Y esto puede ser afirmado, incluso, sin desmentir el hecho de que una misma suma de dinero recibe valoración diferente por distintos sujetos, según la cantidad de riqueza de la que dispone cada uno, conforme enseña la teoría de la utilidad marginal.

Timeo danos et dona ferentes (Desconfío de los griegos cuando hacen ofrendas o presentes). Esto expresa la idea de que debemos desconfiar de un enemigo, por generoso que nos parezca. El caballo de Troya de los cooperativistas es la conformación del Consejo de Administración del INCOOP, establecida en la nueva ley 2.157/03 de autarquía y organización, contra la transferencia de fondos de mantenimiento a la institución, por parte de las cooperativas de base. La integración del INCOOP, según la ley 2.157/03, se conforma por cinco directores, representan-

tes de los diferentes sectores cooperativos y de entre ellos, ***uno ejercerá el cargo de presidente o director general, elegido por decisión del Presidente de la República, de entre una terna presentada por la Asamblea General de las Cooperativas.*** Es decir, las cooperativas son arte y parte de su propia supervisión y fiscalización. Y, hete aquí, el punto débil de esta legislación, considerando que hay un principio administrativo que habla de que ***“para el buen control y supervisión objetiva debe primar la oposición de intereses”***, lo que no se aplica en el desarrollo de la lógica elemental sobre esta disposición, mencionada anteriormente.

Menos mal que en esta oportunidad la responsabilidad de la presidencia del INCOOP recayó en una persona de notable trayectoria como profesional técnico del sector público, específicamente de la estructura del Ministerio de Agricultura y Ganadería. El nuevo presidente desarrolló su experiencia en lo que anteriormente era la Dirección General de Cooperativismo, institución que posteriormente se transformó en el Instituto Nacional de Cooperativismo. Además, era el hombre de perfil adecuado, no solo por sus antecedentes sino por su preparación para presidir la administración del INCOOP, en un momento histórico por la sustanciación del rol protagónico que exige este nuevo tiempo, según lo enmarcado en la ley 2.157/03.

No obstante, el hecho indicado anteriormente merece un análisis y su posterior consideración en el momento adecuado por las autoridades encargadas de velar por la administración macroeconómica y de legislación del país.

Actualmente, se está trabajando en la reglamentación de la ley 2.157/03, y dentro de ésta, las bases para el control y la fiscalización que se aplicará a los organismos de base, constituyendo un desafío vital para fortalecer el desarrollo sostenido y sustentable y que, al mismo tiempo, como consecuencia de esta acción, la masa societaria cuente con información anticipada, completa y precisa sobre el manejo administrativo y de gestión de los que asumieron el compromiso de administrar su cooperativa.

Diagnóstico del sistema cooperativo actual en el Paraguay

He aquí algunos defectos observados en las instituciones cooperativas, que deben ser corregidos:

1. No existen criterios de clasificación de cartera morosa, ajustados a normas prudenciales de administración financiera, **conforme a las realidades que maneja cada cooperativa, dentro del marco del principio de solidaridad, el cual tiene sus aristas negativas y nocivas para la buena gestión, con el uso y abuso de las consideraciones y aplicaciones muy subjetivas y a veces discriminatorias de este principio.**
2. Falta controlar los criterios de tasación de inmuebles entregados como aval de créditos hipotecarios. Justamente, la manipulación de las tasaciones por montos inflados, fue una de las formas de vaciamiento de los bancos que cayeron durante las crisis financieras de finales de los años '90.
3. Existen cooperativas que ya han alcanzado una cantidad considerable de capital integrado y tienen debilidades en materia de control administrativo interno. Con el objetivo de mantener un costo administrativo reducido, no realizan la incorporación de un profesional que representará un elemento importante para el control, como lo es la auditoría interna.
4. No existe una Central de Riesgos del INCOOP, que facilite a las cooperativas de base, informaciones precisas y actuales sobre los antecedentes crediticios de un/a socio/a que en ese momento esté solicitando un crédito. Esta instancia le facilitará enormemente a las administraciones investigar con inmediatez los antecedentes del sujeto de crédito dentro del sistema cooperativo, facilitándole un análisis objetivo y seguro para la concesión de los préstamos. *“La morosidad de los créditos empieza por la mala concesión”.*
5. Existen personas o grupos que se candidatan para ocupar cargos directivos, con el solo objetivo de utilizar la estructura económica y social de las cooperativas para proyectos políticos personales, o buscando ciertas ventajas económicas de cualquier modo, en el menor tiempo posible.
6. Asocian indiscriminadamente a personas con malos antecedentes financieros o que no califican para ser socias, con el solo propósito de constituir el número necesario para tener mayoría en las asambleas.
7. Manipulan a ciertos números de socios, lo que les permite obtener la mayoría necesaria para que la asamblea ordinaria apruebe las rendiciones de cuentas de sus gestiones del ejercicio fenecido, llámese Balance General, Cuadro de Resultados y algo muy importante: el Plan de Gastos e Inversiones .
8. Esta manipulación también les permite torcer ciertos recursos legales de los estatutos para realizar asambleas extraordinarias, que les faculden a efectuar grandes inversiones en adquisiciones de propiedades y/o construcciones desmedidas, inflando así los activos fijos, por encima de lo que recomiendan las normas prudenciales de administración.
9. En contrapartida, estos socios “amigos” y/o parientes tienen una compensación. Se les conceden créditos en forma generosa e ilimitada, pasando por encima de los reglamentos establecidos y, sobre todo, del sentido común de aplicación de las garantías normales y prudenciales de la administración financiera.
10. Las cooperativas tampoco se salvan del nepotismo, tan vigente en la administración pública: los dirigentes manipuladores no dejan escapar la oportunidad de colocar directamente, y sin ningún concurso de méritos, a parientes, amigazos/as, compadres o ahijados, en los puestos claves, sin importar su idoneidad, preparación o antecedentes. Con estas acciones, demuestran un total des-

precio hacia al principio de igualdad de oportunidades, enunciado como parte de la doctrina universal del cooperativismo.

Es imperativo señalar que todos estos hechos ocurren por la *desidia y falta de interés* de la población cooperativa para ocuparse de la *calidad de gestión* de sus administradores, y de los detalles de la forma de administración de los dirigentes designados en asamblea. Con esta actitud, dejan peligrosamente la vía libre para que personas inescrupulosas manejen sus empresas cooperativas a su más libre albedrío, y se conforman con índices engañosos de gestión, que les proporcionan visiones positivas sobre dichos manejos. Y lo que es más grave, estos síntomas de falta de conciencia de la gran mayoría de los socios se trasunta en un acto más serio: la inasistencia a las asambleas ordinarias y, más grave aún, a las extraordinarias convocadas a través de publicidad muy tenue por los responsables del Consejo de Administración.

Pero, además de todo lo indicado, ***¿por qué es importante para la economía nacional y para el Estado la buena y precisa supervisión y fiscalización de las cooperativas?***

1. Porque las cooperativas se ajustan a los intereses nacionales y de la producción.
2. El sistema financiero en el Paraguay sufrió un proceso de “extranjerización”, tanto de la propiedad de las entidades como de los capitales depositados.
3. Si bien el crédito productivo nunca ha sido importante en el volumen de operaciones de los bancos privados, en los últimos tiempos, simplemente ha dejado de existir, por la sencilla razón de que no reditúa como la actividad especulativa.
4. Porque la cantidad de dinero movido a través de las cooperativas alcanza montos importantes, de manera que un traspie en cadena puede generar desconfianza y, como consecuencia, una crisis financiera en el sector cooperativo.

En resumen, la fiscalización y aplicación de normas prudenciales como reglas de juego a las que deben ajustarse las cooperativas son imprescindibles. *La necesidad es de ayer; no hay tiempo que esperar.*

De este modo, se orientará el desarrollo ordenado y sano del sistema financiero cooperativo, para hacerlo sustentable en el tiempo y darle proyección al objetivo de promover la educación y la cultura del ahorro, así como la producción basada en la organización del trabajo colectivo y de ayuda mutua.

Utilizar el capital excedente e inactivo en las cooperativas de servicio para impulsar y apoyar a las cooperativas de producción. Es decir, usar el ahorro interno para hacer inversión en la producción interna es la fórmula local para levantar cabeza, romper la recesión y lograr el despegue económico tan anhelado para el Paraguay.

Por de pronto, deseamos éxitos en sus funciones a las nuevas autoridades del INCOOP, y así también a los colegas economistas que asumieron las direcciones administrativas respectivas, dentro del nuevo engranaje estructural de la institución. Que esta oportunidad brindada sea coronada con una gestión eficaz, honesta y patriótica, en un momento en que ***la economía del país no se puede dar el lujo de repetir asignaturas en las que ya se ha aplazado.***