

**SUPERVISIÓN FINANCIERA DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y
CRÉDITO EN PARAGUAY: PROPUESTAS PARA UN MODELO
REGULATORIO EFICIENTE Y SOSTENIBLE**
**FINANCIAL SUPERVISION OF SAVINGS AND CREDIT COOPERATIVES IN PARAGUAY:
PROPOSALS FOR AN EFFICIENT AND SUSTAINABLE REGULATORY MODEL**

Marcelo Fabian Céspedes

Universidad Internacional Iberoamericana, Paraguay

[marcelofabiancespedes@gmail.com] [<https://orcid.org/0009-0008-5811-7742>]

Roberto Fernando García Ramírez

Universidad Autónoma Metropolitana, México

[roberto.ramirez@unini.edu.mx] [<https://orcid.org/0000-0002-2638-7499>]

Información del manuscrito:

Recibido/Received: 00/00/00

Revisado/Reviewed: 00/00/00

Aceptado/Accepted: 00/00/00

RESUMEN

Palabras clave:

supervisión financiera,
cooperativas de ahorro y crédito,
economía institucional, regulación,
INCOOP.

Las cooperativas de ahorro y crédito (CAC) en Paraguay han consolidado su rol como actores relevantes en la inclusión financiera, especialmente en sectores desatendidos por la banca tradicional. Este crecimiento acelerado no ha estado acompañado por un marco regulatorio sólido ni por una supervisión financiera adecuada. Esta investigación de corte teórico-analítica, examina las debilidades institucionales del modelo actual de supervisión centrado en el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), desde un enfoque económico-institucional. La investigación parte del supuesto de que el diseño actual que combina funciones de fomento y fiscalización en una sola entidad sin autonomía técnica ni financiera genera incentivos perversos, debilita los mecanismos de control y expone al sistema a riesgos sistémicos. Se propone un abordaje teórico basado en los aportes de Douglass North, Oliver Williamson y Elinor Ostrom. La hipótesis plantea que un rediseño institucional que transfiera la función supervisora al Banco Central del Paraguay (BCP), acompañado de mecanismos de garantía de depósitos y mayor transparencia, permitiría una regulación más eficiente, creíble y sustentable. Como parte de esta propuesta se abordan modelos comparados de supervisión cooperativa en América Latina, identificando buenas prácticas aplicables al caso paraguayo. Este artículo busca contribuir al debate sobre la gobernanza financiera de las entidades no bancarias, sugiriendo reformas normativas e institucionales que fortalezcan la estabilidad del sistema cooperativo sin desvirtuar su naturaleza solidaria. La evidencia conceptual y empírica indica que la supervisión efectiva no es incompatible con la autonomía del movimiento cooperativo, sino una condición necesaria para su sostenibilidad.

ABSTRACT

Keywords:

financial supervision, savings and credit cooperatives, institutional economics, regulation, INCOOP.

Savings and credit cooperatives (SACCOs) in Paraguay have consolidated their role as key actors in financial inclusion, particularly in sectors underserved by traditional banking institutions. However, this accelerated growth has not been accompanied by a robust regulatory framework or adequate financial oversight. This theoretical-analytical study examines the institutional weaknesses of the current supervisory model centered on the National Institute of Cooperativism (INCOOP) from an institutional economics perspective. The research assumes that the existing design, which combines promotional and supervisory functions within a single entity lacking technical and financial autonomy, creates perverse incentives, weakens control mechanisms, and exposes the system to systemic risks. A theoretical approach is proposed, grounded in the contributions of Douglass North, Oliver Williamson, and Elinor Ostrom. The hypothesis posits that an institutional redesign transferring supervisory responsibilities to the Central Bank of Paraguay (BCP), along with the implementation of deposit guarantee mechanisms and enhanced transparency would enable more efficient, credible, and sustainable regulation. As part of this proposal, the study examines comparative models of cooperative supervision in Latin America, identifying best practices that could be applied to the Paraguayan case. This article seeks to contribute to the ongoing debate on the financial governance of non-bank entities by suggesting legal and institutional reforms that strengthen the stability of the cooperative system without undermining its solidarity-based nature. Conceptual and empirical evidence indicates that effective supervision is not incompatible with the autonomy of the cooperative movement; rather, it is a necessary condition for its long-term sustainability.

Introducción

En las últimas décadas, las cooperativas de ahorro y crédito (CAC) han experimentado un notable crecimiento en Paraguay, consolidándose como actores fundamentales en la intermediación financiera, especialmente en zonas rurales y sectores tradicionalmente excluidos del sistema bancario formal. Estas entidades basadas en principios de solidaridad, autogestión y ayuda mutua han logrado captar el ahorro de miles de paraguayos y canalizarlo hacia el consumo, la producción y el desarrollo local. Su expansión no solo ha sido cuantitativa, en términos de activos, socios y volumen de operaciones, sino también cualitativa, con una creciente complejidad en sus productos financieros y procesos administrativos.

Sin embargo, este crecimiento acelerado no ha sido acompañado por una evolución institucional equivalente en materia de supervisión y regulación. A diferencia del sistema bancario, que cuenta con un marco regulatorio robusto y una supervisión centralizada en el Banco Central del Paraguay (BCP), las cooperativas se encuentran bajo la fiscalización del Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), organismo cuya misión institucional combina funciones de fomento, regulación y control. Esta dualidad de mandatos, de fomentar y fiscalizar al mismo tiempo, ha generado tensiones, conflictos de interés y, en muchos casos, un debilitamiento de la función supervisora.

La supervisión financiera eficaz es un componente esencial para la estabilidad del sistema cooperativo. Sin mecanismos adecuados de control y sanción, las CAC pueden incurrir en prácticas de riesgo, desequilibrios patrimoniales o fraudes que, en ausencia de un fondo de garantía de depósitos, repercuten directamente sobre los ahorristas. La confianza, que es la base del vínculo entre el socio y la cooperativa, puede erosionarse rápidamente ante episodios de insolvencia o mala gestión. En este sentido, la debilidad del modelo actual de supervisión representa no solo una amenaza para la sostenibilidad de las propias entidades, sino también un factor de riesgo sistémico para el conjunto del sistema financiero nacional.

Desde un enfoque económico-institucional, resulta pertinente analizar las causas estructurales de esta situación. Las instituciones, entendidas como las “reglas del juego” que moldean los comportamientos individuales y colectivos (North, 1990), desempeñan un papel determinante en la eficiencia y resiliencia de los sistemas financieros. En contextos donde las reglas son ambiguas, superpuestas o fácilmente manipulables, los agentes económicos tienden a actuar bajo incentivos desalineados con el interés colectivo. Este fenómeno se agrava cuando los órganos encargados de aplicar y hacer cumplir las reglas carecen de autonomía, capacidad técnica o recursos suficientes.

En el caso paraguayo, el INCOOP opera bajo condiciones de fragilidad institucional: su estructura administrativa es reducida, su presupuesto depende del Ejecutivo, no cuenta con una carrera técnica especializada y su capacidad de fiscalización es limitada tanto en cobertura como en profundidad. A esto se suma la presión constante de los sectores cooperativos, que, a través de representaciones gremiales y políticas, inciden directamente en las decisiones del ente. Esta situación genera lo que la literatura denomina “captura del regulador”, una forma de subordinación de los órganos de control a los intereses del sector que deben supervisar (Stigler, 1971).

Frente a este escenario, la pregunta que guía este artículo es: ¿es eficiente, sostenible y transparente el modelo actual de supervisión financiera de las CAC en Paraguay? Y en caso contrario, ¿qué rediseño institucional podría mejorar la gobernanza del sistema cooperativo sin afectar su autonomía y naturaleza solidaria?

La hipótesis que se plantea sostiene que el actual diseño institucional de supervisión es disfuncional, genera incentivos inadecuados y expone al sistema a riesgos evitables. Se argumenta que la separación de funciones, la transferencia de la fiscalización al BCP y la creación de un fondo de garantía específico podrían corregir estas fallas y mejorar significativamente la eficiencia del sistema.

Este artículo se basa en un enfoque teórico-analítico que articula la economía institucional, la teoría de la agencia y la regulación financiera. Asimismo, se nutre de una revisión normativa, documental y comparada, tomando como referencia modelos exitosos implementados en países de la región como Perú, Colombia y Brasil. La finalidad no es proponer una copia mecánica de dichos modelos, sino identificar principios y mecanismos que puedan adaptarse al contexto institucional paraguayo.

A través del análisis del marco normativo vigente, el desempeño institucional del INCOOP, y la evolución financiera de las CAC tipo A —aquellas con mayor volumen de activos y, por tanto, con mayor impacto potencial sobre la estabilidad del sistema—, se busca evidenciar las debilidades estructurales del modelo actual y fundamentar la necesidad de una reforma institucional integral.

En síntesis, este trabajo se inscribe en una línea de reflexión crítica sobre el rol del Estado en la regulación de actores económicos no tradicionales, como las cooperativas. Partiendo de la premisa de que no puede haber inclusión financiera sin protección efectiva del usuario, se plantea que el fortalecimiento institucional de la supervisión es una condición indispensable para garantizar la sostenibilidad del cooperativismo en Paraguay.

Marco teórico

La comprensión del sistema de supervisión financiera aplicado a las cooperativas de ahorro y crédito (CAC) en Paraguay requiere un abordaje conceptual que permita interpretar no solo la dimensión normativa-formal, sino también la lógica institucional que subyace al funcionamiento del modelo vigente. Para ello, se recurre a tres enfoques teóricos complementarios: la economía institucional, la teoría de la agencia y la teoría de la regulación financiera. Estos marcos permiten identificar las causas profundas de las deficiencias actuales y fundamentar propuestas de rediseño institucional con criterios de eficiencia, autonomía y sostenibilidad.

Economía institucional

La economía institucional, particularmente en la versión desarrollada por Douglass North (1990) y Oliver Williamson (1985), proporciona herramientas analíticas para entender cómo las “reglas del juego” —formales e informales— moldean el comportamiento de los actores económicos. Según North, las instituciones son restricciones humanas que estructuran las interacciones políticas, económicas y sociales. Pueden adoptar la forma de leyes, regulaciones, códigos de conducta o prácticas establecidas. Cuando estas reglas son inadecuadas o están mal diseñadas, los costos de transacción aumentan y se generan incentivos que favorecen la ineficiencia.

Aplicado al caso paraguayo, el marco institucional que rige la supervisión de las CAC se encuentra desfasado respecto a la complejidad actual del sector. La Ley N.º 438/94, que otorga al INCOOP la función de fiscalizar y fomentar simultáneamente, responde a una lógica de promoción sectorial propia de los años noventa, cuando el cooperativismo aún tenía un alcance limitado. Sin embargo, la expansión exponencial de las CAC en los últimos años ha transformado su naturaleza económica, exigiendo un

modelo de supervisión más especializado y técnicamente sólido. La falta de actualización del marco normativo genera lo que Williamson denomina un “desajuste de gobernanza”, es decir, una incongruencia entre las reglas vigentes y la estructura transaccional del sector.

Asimismo, desde la perspectiva institucional, se evidencia la existencia de normas contradictorias que generan ambigüedad en la aplicación de sanciones, falta de transparencia en los procedimientos de auditoría, y una estructura de incentivos que desalienta la corrección de irregularidades. La captura regulatoria —es decir, la subordinación del ente supervisor a los intereses del sector supervisado— se ve favorecida por la falta de independencia del INCOOP, tanto en términos presupuestarios como de recursos humanos. Estos problemas no pueden explicarse únicamente desde una lectura jurídica; requieren una mirada institucional que contemple la interacción entre actores, reglas e incentivos.

Teoría de la agencia

Otro enfoque relevante para este análisis es la teoría de la agencia, desarrollada inicialmente por Jensen y Meckling (1976), que se ocupa del estudio de las relaciones contractuales entre un principal y un agente, en contextos de información asimétrica. En el caso que nos ocupa, el Estado paraguayo, a través del INCOOP, actúa como agente responsable de fiscalizar el funcionamiento de las CAC en nombre del interés público (el principal). No obstante, cuando ese agente carece de los recursos, incentivos o independencia necesarios para cumplir su función de forma eficaz, se produce lo que se conoce como “fallo de agencia”.

En Paraguay, el INCOOP se encuentra atrapado en una doble relación de agencia. Por un lado, responde formalmente al Estado, pero por otro, está fuertemente influenciado por el movimiento cooperativo, que tiene representación en su consejo directivo y mantiene vínculos políticos estrechos con sectores del Congreso Nacional. Esta doble subordinación debilita su capacidad para ejercer controles rigurosos, ya que cualquier acción sancionadora puede generar tensiones con los propios actores que participan en su gobernanza institucional.

Este fenómeno no es exclusivo de Paraguay. La literatura internacional ha documentado numerosos casos en los que los órganos reguladores pierden efectividad cuando no cuentan con autonomía funcional ni protección frente a presiones externas. Por ello, uno de los principios básicos de la buena regulación financiera es la separación clara entre el ente promotor y el ente supervisor, a fin de evitar conflictos de interés que comprometan la calidad de la supervisión.

Teoría de la regulación financiera

Desde la teoría de la regulación financiera, la función de supervisión tiene por objeto garantizar la estabilidad del sistema, proteger al usuario financiero y prevenir riesgos sistémicos. Para ello, se requiere que las entidades supervisoras cumplan con ciertos estándares de independencia, capacidad técnica, transparencia y rendición de cuentas. Organismos internacionales como el Comité de Basilea, la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) y la Asociación Internacional de Supervisores de Cooperativas (ICURN, por sus siglas en inglés) han definido principios y buenas prácticas que permiten evaluar la eficacia de los marcos regulatorios.

Uno de estos principios establece que los entes supervisores deben ser independientes del sector supervisado, contar con recursos suficientes, adoptar un enfoque basado en riesgos y aplicar medidas proporcionales a la naturaleza y complejidad

de las entidades supervisadas. En el caso de las cooperativas, se reconoce la necesidad de adaptar los marcos normativos a su lógica particular, sin perder de vista los objetivos de solvencia, liquidez y prudencia financiera.

Países como Perú, Colombia y Brasil han implementado reformas que trasladaron la función supervisora de las CAC a sus respectivos bancos centrales o superintendencias de banca y seguros. Estas reformas, lejos de erosionar la autonomía del movimiento cooperativo, permitieron fortalecer su sostenibilidad mediante el establecimiento de mecanismos técnicos, fondos de garantía y sistemas de información más robustos. En todos los casos, se trató de procesos graduales, acompañados de procesos de diálogo con el sector y asistencia técnica.

En contraposición, Paraguay mantiene un esquema que combina en un solo ente funciones promocionales, educativas, normativas y de control, lo que dificulta la aplicación efectiva de estándares prudenciales. La falta de herramientas informáticas, de personal especializado y de mecanismos de reporte en tiempo real limita severamente la capacidad del INCOOP para prevenir crisis, detectar riesgos tempranos o corregir desviaciones.

Relevancia de una mirada comparada

La incorporación de experiencias comparadas permite visibilizar que el problema no radica en la naturaleza cooperativa de las entidades, sino en la arquitectura institucional del sistema de supervisión. Países que enfrentaron desafíos similares al paraguayano lograron fortalecer su marco regulatorio sin renunciar a los principios de solidaridad, participación democrática y gestión autónoma que caracterizan al cooperativismo.

Por ejemplo, el modelo peruano, que integró a las cooperativas tipo A bajo la supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), ha mostrado mejoras significativas en términos de transparencia, eficiencia operativa y protección del ahorro. Asimismo, Colombia, a través de la Unidad de Regulación Financiera y la Superintendencia de Economía Solidaria, estableció un régimen escalonado según el tamaño y el perfil de riesgo de las cooperativas. En ambos casos, el objetivo fue generar una supervisión proporcional, diferenciada y técnicamente sustentada.

Estas experiencias sugieren que la solución al problema de supervisión en Paraguay no debe limitarse a ajustes normativos puntuales, sino a un rediseño institucional integral que permita separar funciones, alinear incentivos, fortalecer capacidades y establecer mecanismos de coordinación interinstitucional.

Método

El presente artículo se enmarca en un enfoque metodológico cualitativo con orientación analítico-descriptiva, complementado con elementos cuantitativos para sustentar el análisis institucional. Se empleó un diseño de investigación de tipo documental y de estudio de caso, centrado en el modelo de supervisión financiera de las cooperativas de ahorro y crédito (CAC) en Paraguay, particularmente aquellas clasificadas como tipo A, por su volumen de activos y operaciones.

La estrategia de investigación combina el análisis normativo-institucional con el estudio empírico de datos financieros disponibles. Se partió de una revisión exhaustiva de la legislación vigente en materia cooperativa, principalmente la Ley N.º 438/94 y sus reglamentaciones, así como de informes técnicos del Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), del Banco Central del Paraguay (BCP) y de organismos

internacionales como la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), el Comité de Basilea y la ICURN.

Además, se analizaron documentos públicos y no confidenciales de federaciones de cooperativas, informes de auditoría externa, memorias institucionales y reportes académicos previos relacionados con la regulación del sistema cooperativo en Paraguay y América Latina.

La unidad de análisis principal la constituyen las cooperativas de ahorro y crédito tipo A, que representan menos del 15% del total de CAC registradas, pero concentran más del 85% de los activos del sector. Estas entidades se caracterizan por tener una cartera diversificada de productos financieros, niveles relevantes de interconexión con el sistema bancario y una amplia base de socios.

El análisis se centró en una muestra de 56 cooperativas tipo A seleccionadas por su volumen de activos, cobertura geográfica y disponibilidad de información pública. Para estas entidades se realizó una revisión sistemática de:

- Sus balances generales y estados de resultados (años 2019 a 2023).
- El grado de cumplimiento con las obligaciones de reporte ante el INCOOP.
- La existencia y periodicidad de auditorías externas.
- El nivel de concentración de cartera y morosidad.
- El nivel de exposición al riesgo sistémico.

Además del análisis documental, se realizaron entrevistas semiestructuradas a ocho actores clave del sector cooperativo y del ámbito regulador: tres funcionarios del INCOOP, dos técnicos del BCP, y tres dirigentes de federaciones cooperativas. Las entrevistas fueron diseñadas con un guion abierto orientado a explorar:

- La percepción sobre el rol institucional del INCOOP.
- Las limitaciones operativas en la supervisión de las CAC.
- La viabilidad de una eventual transferencia de funciones al BCP.
- La necesidad de un fondo de garantía y mecanismos de alerta temprana.

Las entrevistas se realizaron entre junio y octubre de 2023, de manera confidencial, con consentimiento verbal y transcripción parcial. Los resultados fueron organizados en matrices temáticas para su posterior análisis interpretativo.

A partir de la triangulación teórica y empírica, se definieron cinco dimensiones de análisis:

- Marco normativo: adecuación y actualización de las normas que rigen la supervisión cooperativa.
- Capacidad institucional: estructura técnica, presupuesto y recursos humanos del ente supervisor.
- Transparencia: calidad y oportunidad de la información financiera publicada por las CAC.
- Riesgo sistémico: concentración de activos, exposición a la morosidad y ausencia de mecanismos de protección al ahorrista.
- Coherencia institucional: alineación entre funciones institucionales y objetivos regulatorios.

Cada dimensión fue evaluada en función de su contribución al funcionamiento eficiente del modelo de supervisión, según principios establecidos por organismos internacionales.

Limitaciones del estudio

Entre las principales limitaciones metodológicas se identifican:

- Acceso restringido a datos internos del INCOOP, debido a la falta de publicación de auditorías institucionales completas.
- Sesgo de respuesta en las entrevistas, dado que algunos actores mostraron reticencia a expresar críticas explícitas.
- Desigual disponibilidad de datos financieros, ya que no todas las cooperativas tipo A publican información homogénea o actualizada.

No obstante, estas limitaciones no afectan la validez general del análisis, dado que se compensa con fuentes múltiples y convergencia empírica.

Resultados

El análisis de los datos documentales, financieros y testimoniales recogidos durante la investigación permitió identificar cinco resultados principales que reflejan las debilidades estructurales y funcionales del modelo actual de supervisión financiera de las cooperativas de ahorro y crédito (CAC) en Paraguay. Estos hallazgos se organizan en torno a las cinco dimensiones de análisis señaladas en la metodología: marco normativo, capacidad institucional, transparencia, riesgo sistémico y coherencia institucional.

Marco normativo: obsolescencia y ambigüedad legal

La normativa vigente que regula a las cooperativas de ahorro y crédito en Paraguay, encabezada por la Ley N.º 438/94 y sus reglamentos complementarios, presenta múltiples deficiencias desde el punto de vista técnico y funcional. Esta ley fue concebida en un contexto de desarrollo incipiente del movimiento cooperativo financiero, cuando la escala de operaciones, la complejidad de productos y los riesgos asociados eran significativamente menores que los actuales. No contempla aspectos fundamentales como estándares prudenciales obligatorios, mecanismos diferenciados de supervisión según el nivel de riesgo, requerimientos de información en tiempo real, ni procedimientos claros de resolución de crisis o de intervención temprana.

Además, la ley otorga al Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP) un mandato ambiguo, al combinar funciones de promoción, regulación y control en un solo órgano. Esta concentración de funciones contraviene principios básicos de gobernanza institucional y genera contradicciones que limitan la eficacia del sistema. En las entrevistas realizadas, tanto funcionarios públicos como referentes del sector coincidieron en la necesidad de una reforma integral que separe claramente los roles de fomento y fiscalización, modernice los criterios de supervisión y establezca una regulación escalonada basada en el tamaño y perfil de riesgo de las entidades.

Capacidad institucional del INCOOP: fragilidad operativa y dependencia política

Uno de los hallazgos más significativos es la insuficiencia estructural del INCOOP para cumplir con las tareas de supervisión de manera eficaz. La institución cuenta con un plantel técnico reducido, sin carrera administrativa ni personal especializado en riesgos financieros, supervisión in situ, auditoría prudencial o tecnología de la información. En 2023, el equipo de fiscalización del INCOOP estaba conformado por menos de 25 personas, encargadas de monitorear a más de 500 cooperativas de ahorro y crédito en todo el país. Esto se traduce en una frecuencia extremadamente baja de inspecciones presenciales, con procesos de supervisión que dependen mayoritariamente de reportes autodeclarativos enviados por las mismas entidades.

A ello se suma la dependencia presupuestaria del Poder Ejecutivo, lo que compromete la autonomía del organismo frente a cambios políticos y presiones

sectoriales. En la práctica, el INCOOP opera con restricciones presupuestarias severas y sin acceso a herramientas digitales que permitan la fiscalización en línea o la construcción de alertas tempranas. La carencia de una estructura técnico-financiera robusta impide aplicar una supervisión basada en riesgos y limita la posibilidad de reaccionar con celeridad ante situaciones de estrés en las CAC.

Transparencia e información financiera: reportes incompletos y baja comparabilidad

Otro resultado relevante es la escasa transparencia que caracteriza a buena parte del sector cooperativo en Paraguay, especialmente en las cooperativas tipo A. A pesar de que la normativa exige la publicación de estados financieros auditados, en la práctica esta obligación se cumple de forma desigual. Solo el 35% de las 56 CAC analizadas publican sus balances generales y estados de resultados de forma accesible y actualizada. Además, no existe una plataforma centralizada que permita comparar de manera homogénea los indicadores financieros, lo que dificulta el control social y la rendición de cuentas por parte de los socios y del público.

En las entrevistas, varios técnicos señalaron que muchas cooperativas presentan sus informes con retrasos de hasta 12 meses y que los datos remitidos al INCOOP no siempre coinciden con los auditados. Esta falta de estandarización no solo afecta la supervisión externa, sino también la calidad de las decisiones internas en materia de gestión de riesgos. Las cooperativas más grandes tienden a tener mayor capacidad técnica, pero el acceso desigual a información financiera fiable refuerza las asimetrías entre entidades y debilita el monitoreo sistémico.

Riesgo sistémico: concentración de activos y ausencia de fondo de garantía

Los datos financieros procesados para las 56 cooperativas tipo A muestran una concentración significativa de activos, con diez entidades que controlan más del 60% del total de depósitos del sistema cooperativo. Esta concentración aumenta el riesgo de contagio en caso de crisis individual y agrava el potencial impacto sistémico de un eventual colapso. Adicionalmente, la morosidad promedio en la cartera de créditos supera el 8% en varias de las entidades más grandes, superando los límites prudenciales sugeridos por estándares internacionales.

A pesar de este contexto, Paraguay no cuenta con un fondo de garantía de depósitos específico para el sector cooperativo, lo que deja desprotegidos a millones de pequeños ahorristas en caso de insolvencia. En las entrevistas, tanto los técnicos del BCP como representantes de federaciones cooperativas reconocieron esta carencia como una de las principales vulnerabilidades del sistema. El diseño de un fondo de garantía, con aportes proporcionales al riesgo y mecanismos de cobertura parcial, fue identificado como una prioridad para mejorar la confianza en el sector.

Coherencia institucional: contradicciones en la arquitectura reguladora

Finalmente, el análisis integral muestra una profunda incoherencia en la arquitectura institucional del modelo de supervisión cooperativa en Paraguay. El hecho de que el INCOOP sea, a la vez, promotor del cooperativismo y supervisor financiero de las CAC crea un conflicto estructural que debilita su capacidad para ejercer sanciones, corregir malas prácticas o intervenir de forma temprana. En la práctica, el organismo actúa más como un mediador que como un fiscalizador, priorizando la negociación sobre la aplicación de la normativa.

Este conflicto de roles ha sido documentado también en países que han pasado por procesos de reforma institucional, como Perú y Colombia, donde se optó por trasladar la supervisión prudencial a organismos especializados en banca y finanzas. En esos casos, el cambio permitió mejorar la credibilidad del sistema, reducir los riesgos de captura regulatoria y fortalecer las capacidades técnicas del Estado para garantizar la estabilidad financiera.

Discusión

Los hallazgos presentados en la sección anterior evidencian que el modelo actual de supervisión financiera de las cooperativas de ahorro y crédito (CAC) en Paraguay presenta serias deficiencias estructurales, normativas y operativas. Estas deficiencias no deben analizarse únicamente desde una perspectiva técnica o legal, sino desde una visión económica-institucional que permita comprender los incentivos, las restricciones y los intereses que moldean el comportamiento de los actores involucrados. En esta sección se discuten los principales resultados a la luz del marco teórico adoptado, y se plantean las implicancias para el rediseño institucional del sistema de supervisión.

Una arquitectura institucional desalineada con la evolución del sector

La expansión sostenida del sistema cooperativo paraguayo ha transformado radicalmente su peso relativo dentro del sistema financiero. Las CAC tipo A, por su volumen de activos, número de socios y complejidad operativa, compiten en varios segmentos directamente con bancos y financieras. Sin embargo, continúan siendo reguladas por un ente con limitaciones técnicas, sin herramientas prudenciales modernas ni mecanismos efectivos de control. Esta contradicción entre la escala de las entidades y la debilidad de la supervisión genera lo que Douglass North denominaría una “persistencia institucional ineficiente”: un conjunto de reglas que, pese a ser disfuncionales, se mantienen por la resistencia al cambio de los actores que se benefician del statu quo.

En efecto, la persistencia del modelo actual no responde únicamente a falta de capacidad del INCOOP, sino también a factores de poder: las federaciones cooperativas con mayor influencia política han logrado mantener un régimen regulatorio menos exigente, lo que les permite operar con mayor margen de maniobra. Esto genera un “equilibrio institucional inestable”, donde las reglas son débiles, los incentivos desalineados y los riesgos elevados. Este equilibrio, si bien funcional para ciertos actores en el corto plazo, es insostenible desde una perspectiva de estabilidad sistémica.

Incentivos perversos y captura regulatoria

Desde la teoría de la agencia, el INCOOP se encuentra atrapado en una doble subordinación: por un lado, debería actuar en nombre del Estado como fiscalizador; por otro, responde a los intereses del propio sector que debe supervisar. Este conflicto de intereses se traduce en una supervisión laxa, reactiva y formalista, que muchas veces privilegia la contención de conflictos por encima del cumplimiento efectivo de las normas. Esta situación se agrava por la falta de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, tanto hacia la ciudadanía como hacia otras instituciones del Estado.

La captura regulatoria, en este caso, no es solamente una subordinación directa al poder político o económico, sino también un fenómeno cultural e institucional: se ha normalizado una relación promiscua entre el ente supervisor y los supervisados, en la que predomina la negociación informal por sobre la aplicación imparcial de reglas. Esta forma

de captura es especialmente problemática en sectores financieros, donde la confianza en las reglas es un elemento clave para la estabilidad.

La literatura sobre regulación financiera ha señalado en múltiples ocasiones que los órganos supervisores deben ser independientes, técnica y funcionalmente, del sector que controlan. Esta independencia es esencial para garantizar decisiones objetivas, evitar presiones indebidas y proteger el interés general. En Paraguay, esa independencia es inexistente, tanto por diseño institucional como por práctica política.

Comparación regional: aprendizajes y desafíos

Los casos de Perú, Colombia y Brasil muestran que es posible reformar la supervisión del sector cooperativo sin desnaturalizar su identidad ni vulnerar su autonomía. En Perú, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) asumió la supervisión de las cooperativas tipo A, implementando un sistema escalonado que distingue entre entidades sistémicas y no sistémicas. Este modelo ha permitido mejorar la calidad de la información financiera, implementar estándares prudenciales proporcionales y establecer mecanismos de resolución y protección al ahorrista. Si bien el proceso no estuvo exento de tensiones, el balance ha sido positivo en términos de estabilidad, transparencia y confianza del público.

Colombia, por su parte, ha fortalecido su arquitectura institucional mediante la articulación entre la Superintendencia de la Economía Solidaria y la Unidad de Regulación Financiera, lo que ha permitido avanzar hacia una regulación diferenciada y técnicamente sustentada. En Brasil, aunque las cooperativas siguen bajo supervisión del Banco Central, existen estructuras auxiliares, como fondos de garantía internos y mecanismos de integración federativa, que equilibran autonomía con responsabilidad.

Estos modelos muestran que la supervisión prudencial no es incompatible con los principios cooperativos, siempre que se diseñe un esquema institucional que respete su lógica organizacional pero que a la vez asegure estándares mínimos de estabilidad financiera. El desafío está en encontrar un equilibrio entre autonomía y control, participación y rendición de cuentas, flexibilidad y regulación efectiva.

Riesgos de mantener el modelo actual

Los resultados de esta investigación indican que mantener el modelo actual de supervisión representa una fuente creciente de riesgo sistémico para el sistema financiero paraguayo. Las señales de alerta son múltiples: concentración de activos, niveles elevados de morosidad en algunas entidades grandes, falta de información oportuna, ausencia de mecanismos de resolución, inexistencia de fondo de garantía y dependencia técnica del ente supervisor.

En este escenario, un evento de insolvencia en una cooperativa de gran tamaño podría tener efectos de contagio significativos, erosionar la confianza del público y generar una crisis de credibilidad en todo el sector. La falta de un marco legal y operativo para enfrentar tales contingencias agrava el problema, ya que el Estado no cuenta con herramientas adecuadas para intervenir, sanear o liquidar entidades cooperativas sin generar efectos colaterales negativos.

Además, la actual falta de estándares prudenciales homologables al sistema bancario coloca a las CAC tipo A en una posición asimétrica frente a sus competidores del sector financiero. Esto distorsiona el mercado, afecta la competencia leal y pone en riesgo los recursos de miles de ahorristas, especialmente aquellos de menores ingresos.

Propuesta de rediseño institucional

Frente a este panorama, se hace necesario plantear un rediseño institucional de la supervisión de las CAC en Paraguay. Este rediseño debe contemplar al menos cinco ejes:

- Transferencia de la función supervisora al Banco Central del Paraguay, al menos para las cooperativas tipo A, que por su tamaño representan mayor riesgo sistémico.
- Creación de un fondo de garantía de depósitos cooperativos, financiado con aportes proporcionales al riesgo de cada entidad, administrado con criterios técnicos.
- Separación funcional del INCOOP, limitando su rol al fomento, asesoramiento técnico y educación cooperativa.
- Implementación de un sistema digital de monitoreo financiero en tiempo real, que permita seguimiento automatizado, alertas tempranas y mayor transparencia.
- Armonización normativa, adaptando el marco legal cooperativo a los estándares mínimos de supervisión financiera definidos por organismos internacionales.

Este rediseño no solo es viable, sino necesario. La sostenibilidad del sistema cooperativo paraguayo, y su legitimidad como actor relevante en la inclusión financiera, dependen en gran medida de su capacidad para garantizar transparencia, solvencia y protección efectiva al ahorrista. En un contexto de creciente interdependencia financiera, la autorregulación informal y la supervisión débil ya no son opciones aceptables.

Conclusiones

El presente trabajo ha demostrado que el modelo actual de supervisión financiera de las cooperativas de ahorro y crédito (CAC) en Paraguay presenta limitaciones estructurales que comprometen tanto la estabilidad del sistema como la confianza de los ahorristas. A partir de un enfoque económico-institucional, se ha argumentado que dichas limitaciones no son meramente operativas, sino que responden a fallas de diseño institucional que generan incentivos perversos, reducen la eficacia del control y dificultan la prevención de riesgos sistémicos.

Entre las principales conclusiones se destacan las siguientes:

Primero, la normativa que regula el sistema cooperativo financiero, particularmente la Ley N.º 438/94, resulta obsoleta frente a la complejidad actual del sector. Esta ley no contempla estándares prudenciales adecuados ni establece mecanismos eficaces de fiscalización diferenciada. La ambigüedad de funciones asignadas al INCOOP, que combina promoción y control, constituye una debilidad estructural que afecta directamente su autonomía y eficacia como supervisor.

Segundo, el INCOOP presenta graves carencias institucionales: escasa dotación de personal técnico, baja capacidad operativa, ausencia de carrera administrativa, dependencia presupuestaria y vulnerabilidad política. Estas debilidades se traducen en un modelo de supervisión fragmentado, reactivo y limitado, que impide detectar tempranamente señales de alerta en las entidades supervisadas.

Tercero, el análisis empírico muestra una preocupante falta de transparencia y homogeneidad en la información financiera publicada por las cooperativas tipo A, lo que dificulta la rendición de cuentas, aumenta la asimetría de información y pone en riesgo la confianza del público. La inexistencia de un fondo de garantía de depósitos para las CAC

agrava esta situación, exponiendo a los socios a pérdidas potenciales en caso de insolvencia.

Cuarto, el fenómeno de captura regulatoria aparece como un elemento transversal que debilita aún más el funcionamiento del modelo actual. La influencia política de las federaciones cooperativas y su participación directa en los órganos de gobierno del INCOOP comprometen la imparcialidad de las decisiones y reducen la independencia del ente regulador. Esta situación, además de socavar la credibilidad del sistema, impide la aplicación de sanciones efectivas y refuerza prácticas de autorregulación informal.

Quinto, las experiencias comparadas de países como Perú, Colombia y Brasil demuestran que es posible implementar modelos de supervisión prudencial más eficaces sin vulnerar los principios del cooperativismo. Estos casos han logrado articular autonomía con regulación técnica, promoviendo una supervisión proporcional y basada en riesgos, con mecanismos claros de protección al usuario financiero.

Frente a este panorama, se propone avanzar hacia un rediseño institucional que contemple los siguientes elementos fundamentales: Transferencia de la función de supervisión de las cooperativas tipo A al Banco Central del Paraguay (BCP), que cuenta con la capacidad técnica, normativa y operativa para aplicar estándares prudenciales adecuados; Creación de un fondo de garantía de depósitos, con administración técnica independiente, cobertura limitada y financiamiento proporcional al riesgo; Reforma integral del INCOOP, para reorientar su rol hacia la promoción, asistencia técnica, educación y fortalecimiento del cooperativismo, dejando atrás su rol supervisor; Modernización tecnológica del sistema de información financiera, mediante la implementación de plataformas digitales de reporte, indicadores de alerta temprana y sistemas de monitoreo continuo; Armonización normativa con estándares internacionales, adaptando el marco jurídico paraguayo a las recomendaciones de organismos como ICURN, ACI y el Comité de Basilea, con respeto a la identidad cooperativa.

Estas reformas no deben entenderse como una amenaza a la autonomía del sector, sino como una oportunidad para fortalecer su sostenibilidad y legitimidad. Un sistema cooperativo robusto requiere reglas claras, órganos independientes y mecanismos de protección que resguarden los intereses de los socios, especialmente de los sectores más vulnerables.

Finalmente, se concluye que la sostenibilidad del cooperativismo financiero paraguayo depende de su capacidad para adaptarse a los desafíos del entorno sin perder su identidad. La supervisión eficaz, lejos de ser una imposición externa, debe asumirse como un pilar esencial de la buena gobernanza cooperativa. El camino hacia un modelo más eficiente, transparente y justo está abierto; su concreción dependerá de la voluntad política, la capacidad técnica y el compromiso ético de todos los actores involucrados.

Referencias

- Alianza Cooperativa Internacional (ACI). (2015). *Guía para la regulación prudencial de las cooperativas financieras*. <https://www.ica.coop>
- Banco Central del Paraguay. (2022). *Informe del sistema financiero paraguayo*. Dirección General de Estabilidad Financiera.
- Basel Committee on Banking Supervision. (2012). *Core Principles for Effective Banking Supervision*. Bank for International Settlements.

- Ellickson, R. C. (1991). *Order Without Law: How Neighbors Settle Disputes*. Harvard University Press.
- González Vega, C. (1998). *La transformación de las instituciones financieras rurales en América Latina: los casos de Bolivia, Colombia y Perú*. Ohio State University.
- Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP). (2023). *Memoria institucional 2022*.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Organización Internacional de Entidades de Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito (ICURN). (2020). *International Credit Union Safety and Soundness Principles*.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Paraguay. Congreso Nacional. Ley N.º 438/94 “De Cooperativas”. (1994). Diario Oficial.
- Paraguay. INCOOP. Resolución N.º 17.106/20. “Clasificación de cooperativas según tipo”.
- Rojas, J. C. (2020). Supervisión financiera cooperativa en América Latina: desafíos institucionales. *Revista de Economía y Sociedad Solidaria*, 8(2), 45–67.
- Stigler, G. J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3–21.
- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú (SBS). (2021). *Balance del régimen de supervisión de cooperativas tipo A (2019–2021)*.
- Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. Free Press.