

**PERFIL DE FACILIDAD SECTORIAL
PARAGUAY**

2 DE DICIEMBRE DE 2005

Título del Proyecto:	Programa de Fortalecimiento Institucional del INCOOP		
Número del Proyecto:	PR-L1011		
Equipo de Proyecto:	Felipe Gómez-Acebo, Jefe de Equipo (RE1/FI1); Karina Azzinnari (RE1/FI1); Joaquín Domínguez (COF/CPR); Luis Porto y Luis Humberto Ramírez (Consultores); y Almudena Carrasco (RE1/FI1).		
Prestatario:	República del Paraguay		
Organismo Ejecutor:	INCOOP: Instituto Nacional de Cooperativismo, Ministerio de Agricultura y Ganadería.		
Plan de	BID: (OC)	US\$	4.160.000
Financiamiento:	Local:	<u>US\$</u>	<u>840.000</u>
	Total:	US\$	5.000.000
Calendario Tentativo de Actividades:	Comité de Préstamos	II Trimestre de 2006	
	Directorio	II Trimestre de 2006	
PTI/SEO:	No califica		

I. ANTECEDENTES

A. Situación actual: Contexto macroeconómico

- 1.1 En los últimos años la economía paraguaya ha mostrado señales de recuperación, luego de un período de 8 años caracterizados por un marcado estancamiento, con una contracción significativa en el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita y un debilitamiento de la solvencia del sistema bancario. La tasa de crecimiento del PIB en 2004 fue de 2,9%, mayor a la observada en el año anterior (2,6%), la cual se considera satisfactoria dado que se produce en el marco de un programa de ajuste macroeconómico. El Gobierno ha venido implantando su programa económico en el marco de un acuerdo *Stand By* con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que inició en diciembre de 2003 con los objetivos específicos de solucionar problemas de liquidez del sector público, estabilizar el sector financiero y reestablecer la confianza de los agentes económicos.
- 1.2 La estructura del producto de la economía paraguaya muestra una predominancia del sector agropecuario y de la generación hidroeléctrica. El primero está fundamentado en los cultivos de soja y la ganadería de características competitivas orientada principalmente a la exportación, la cual coexiste con un sector algodonero con marcadas ineficiencias productivas. El sector, que genera el 40% de los empleos y contribuye con el 75% de las exportaciones, no tiene los encadenamientos necesarios para resolver los problemas estructurales existentes en las zonas rurales. La generación hidroeléctrica provee importantes ingresos

fiscales (alrededor de 4% del PIB). Ambos sectores coexisten con un sector industrial que es relativamente pequeño y sólo produce para el mercado doméstico, y un sector de servicios que alcanza el 45% del PIB.

B. El sistema financiero y cooperativo

1. Situación actual

- 1.3 El sistema financiero paraguayo se vio muy afectado por la incidencia de al menos tres crisis bancarias desde 1995 y por la inestabilidad financiera derivada de la situación regional de los últimos años. Como consecuencia: (i) sucesivos gobiernos adoptaron medidas de saneamiento del sistema y mejora de la calidad de su supervisión; (ii) las instituciones financieras privadas abandonaron prácticamente su actuación en el interior del país dejando a la banca pública y algunas sociedades financieras como principales actores en el sector rural; y (iii) se ha generado una falta de confianza en el sistema que ha llevado a la ausencia de alternativas de crédito o ahorro de largo plazo y a un crecimiento del sector financiero cooperativo a niveles récord a comparación internacional.
- 1.4 A la fecha, el sistema financiero está compuesto por 27 instituciones privadas formales (13 bancos y 14 financieras), 8 instituciones públicas y cerca de 250 Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC).
 - Su eficacia operativa a nivel agregado (gastos operativos/depósitos del sistema) presenta un nivel aceptable y decreciente en los últimos años, del 5,5% cuando a inicio del año 2000 el ratio alcanzaba el 7,5%. A nivel de cada institución, se observa una fuerte asimetría, por un lado aquellas entidades con niveles del 2% como el BBVA hasta el nivel del BNF con 9,5%.
 - Con respecto a su morosidad (cartera vencida/cartera total), los niveles del sistema son considerablemente altos aunque, tras de tres años de creciente deterioro de la composición de la cartera, el año 2004 mostró una clara mejoría en los ratios de algunos bancos y un claro descenso en otros, lo que determinó que el indicador haya caído a la mitad del año anterior (10,4%).
- 1.5 En este marco, el movimiento cooperativo progresivamente se ha transformado en el principal motor económico del país, a través de las cooperativas de producción, y en un actor muy relevante en la intermediación financiera. Desde este segundo punto de vista, a la fecha: (i) el ahorro intermediado por el conjunto de las cooperativas (CACs y cooperativas multi-activos) llega al 18,5%; (ii) sus créditos alcanzan el 25%; (iii) sus activos suponen el 35%; y (iv) sus servicios permiten el acceso a servicios financieros a más de 700.000 socios, mayormente de ingresos medios o bajos. El sistema se encuentra bastante concentrado pues las principales 45 cooperativas, tanto de ahorro y crédito, producción y consumo y trabajo, manejan el 86,9% de los activos del sector.

- 1.6 Los principales indicadores de balance de las CAC reflejan una significativa heterogeneidad. Si bien el promedio de las cooperativas tiene niveles de resultados sobre activos similares a los bancos, existe un grupo de al menos cinco con rentabilidades muy superiores. Cabe señalar que la tónica general es presentar resultados positivos, salvo algunas excepciones, a pesar de registrarse en muchas de las cooperativas niveles muy importantes de gastos y cartera vencida.

2 Principales problemas y limitaciones

- 1.7 Las CAC y cooperativas multi-activos constituyen intermediarios financieros con un volumen cada vez más elevado de operaciones, sobre todo con personas de ingresos medios y bajos, presentando una relativa inserción en el interior del país. Están reguladas por la Ley de Cooperativas (Ley 438/94), que regula su constitución, organización y funcionamiento sin distinguir su carácter (productivo o financiero). El sector: (i) está regulado y supervisado por el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), a raíz de la Ley 2157/03 que le confiere competencia exclusiva a tal efecto; y (ii) solo recientemente (Diciembre de 2004) ha quedado sometido a normas contables uniformes, a la obligación de provisionar y a la realización de auditorías externas obligatorias.
- 1.8 Marco Regulatorio.- El marco regulatorio existente presenta los siguientes problemas: (i) posibilidad de movimientos en el mercado de intermediación financiera, provocados por la entrada en vigor de la nueva regulación del INCOOP, entre instituciones reguladas por éste, aquellas reguladas por el Banco Central de Paraguay (BCP) y las instituciones tipo Mutuales actualmente sin regulación específica; (ii) la ausencia de un régimen suficiente para definir adecuadamente la labor de intermediación financiera de las cooperativas multi-activos; (iii) régimen de prevención de lavado de activos; (iv) régimen regulador de la operatoria de las cooperativas que deseen fondearse en la banca pública de segundo piso; (v) el posible impacto de aplicación de la normativa vigente en la actuación de las cooperativas en actividades microfinancieras respecto de segmentos específicos de la población que podrían suponer que determinados clientes quedasen sin acceso a los recursos; (vi) la existencia de cooperativas que brindan servicios de seguros y previsionales que no se encuentran comprendidas en la regulación; (vii) la necesidad de establecer reglamentaciones específicas para el sector de cooperativas de vivienda, que sirva para potenciar el rol de las mismas en la atenuación del déficit habitacional; y (viii) la conveniencia de proceder a la sistematización de las Resoluciones de carácter general del INCOOP.
- 1.9 Supervisión.- Las capacidades actuales del INCOOP son insuficientes para abordar las funciones que su ley constitutiva le encomienda como supervisor del sistema cooperativo. Al respecto: (i) el INCOOP cuenta con medios limitados para desarrollar tareas de campo (supervisión “*in situ*”) desde tres puntos de vista: (a) técnico (herramientas o modelos de análisis desarrollados a partir del conjunto de indicadores financieros adoptados por el ente regulador); (b) humano (necesidades de capacitación, formación y sostenibilidad futura de la estructura técnica y de apoyo); y (c) infraestructura necesaria (tecnología de información, comunicaciones y equipamiento); (ii) existen insuficiencias respecto de la

supervisión de gabinete (*supervisión “extra situ”*) en materia de técnicas o modelos de análisis, de formación de recursos humanos y de información y control de auditorías internas y externas; (iii) se debe avanzar en el diseño e implementación de la Central de Riesgos del sector; (iv) el INCOOP debe ejecutar el diagnóstico y relevamiento de la situación actual, a fin de diseñar un modelo operativo adecuado de Supervisión Auxiliar, para realizar una supervisión eficaz especialmente cuando se trata de entidades pequeñas y geográficamente dispersas; (v) el INCOOP no cuenta aún con la totalidad de los Manuales de Procesos y Procedimientos de desarrollo de sus Resoluciones para poder desarrollar todas las funciones que le impone la ley (por ejemplo en materia de acciones correctivas); y (vi) el INCOOP y el BCP deben establecer mecanismos regulares de coordinación, por razones de supervisión y de política monetaria.

- 1.10 Red de seguridad.- El sistema cooperativo está fuera de la red de seguridad financiera del BCP, y la Ley 2157 establece como obligación del INCOOP el establecimiento de un Fondo de Garantía de Depósitos. Además, se ha detectado la necesidad de contar con mecanismos de apoyo financiero para situaciones coyunturales. Los problemas en este aspecto se podrían agrupar en materia de: (i) prevención de riesgo sistémico de liquidez, donde sería necesario evaluar la posibilidad de construir mecanismos que operen como prestamista en última instancia; (ii) protección de los ahorros de los socios cooperativistas de menores ingresos (que se suponen menos informados), para lo cual se ha constatado la necesidad de avanzar en el estudio y diseño de una propuesta en relación con un Fondo de Garantía de Depósitos; y (iii) facultades del INCOOP para intervenir instituciones con problemas, donde se debe garantizar la transparencia de su actuación y capacidad de hacer cumplir las normas en procesos de intervención.
- 1.11 Infraestructura tecnológica y de los procesos administrativos.- Se ha identificado la necesidad de fortalecer la estructura administrativa de la institución. Esto implica la necesidad de dotar al INCOOP de una base tecnológica y de equipos e infraestructura adecuada que permitan optimizar la eficacia. La actual base tecnológica es inadecuada, tanto desde el punto de vista de hardware como de software, y la infraestructura en equipos de oficina, transporte, etc., limita la capacidad de movilidad y reacción de la institución, originando acciones fuera de tiempo. La integración informática de todas las actividades, tanto técnicas como administrativas permitiría agilizar los tiempos de respuesta a situaciones de crisis, la generación de información confiable, la coordinación de actividades, y elevaría al máximo la transparencia de las actividades administrativas.
- 1.12 Sistema de información estadística del sector.- Las limitaciones en la base de datos estadísticos y los canales inadecuados de remisión de la información son problemas significativos para realizar un diagnóstico adecuado del sector, para una evaluación racional del impacto de la actividad del INCOOP sobre el mismo, y para la difusión de esta información a todos los sectores sociales interesados o beneficiados por el accionar de este tipo de entidades.

II. ESTRATEGIA DEL PAIS Y DEL BANCO

A. Estrategia del país

- 2.1 La estrategia del Gobierno en líneas generales comprende: (i) una estrategia de crecimiento a medio plazo a través de la potenciación de la competitividad del sector privado; (ii) llevar a cabo reformas importantes en la administración pública, el sistema judicial, la banca pública y la seguridad social; y (iii) continuar con el acuerdo de monitoreo con el FMI para consolidar una relativa estabilidad macroeconómica. En esta línea, el Gobierno ha diseñado una nueva estrategia de la actividad financiera pública y está interesado en fortalecer los mecanismos de seguridad del sistema financiero. En particular, el sector cooperativo es parte esencial de dicha estrategia para permitir la canalización de fondos de largo plazo hacia el sector productivo por lo que el Gobierno considera prioritario avanzar en el mejoramiento y desarrollo del marco normativo y de supervisión aplicado por el INCOOP, así como del déficit de estructura funcional de la Institución.

B. Estrategia del Banco en el país

- 2.2 La estrategia del Banco para Paraguay se centra en colaborar con el país en su esfuerzo por enfrentar los principales desafíos al desarrollo de tal manera que lleve a un crecimiento sostenible y a la reducción de la pobreza. Para ello la acción del Banco se centra en apoyar: i) el fortalecimiento de la gobernabilidad; ii) la creación de bases para el crecimiento sustentable, profundizando el funcionamiento de una economía de mercado y una mayor integración regional y global y generando condiciones para posibilitar una mayor participación del sector privado y una mayor competitividad; y iii) la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de la población de menores ingresos. La operación propuesta es consistente con dicha estrategia, al contribuir con la promoción de una mayor competitividad, la generación de condiciones para un crecimiento económico sostenible y el fortalecimiento de la gobernabilidad.
- 2.3 Desde el punto de vista financiero, el Banco ha aprobado una operación programática que busca apoyar la nueva estrategia de la actividad financiera pública del Gobierno (PR-1012). La presente operación es pieza clave de la misma ante la importancia del sector y los problemas planteados.

III. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

A. Objetivos

- 3.1 El Programa tiene como objetivo principal el fortalecimiento institucional del INCOOP a través de la revisión, desarrollo y mejora del marco regulatorio del sector cooperativo paraguayo, la implementación de un sistema de supervisión e información eficiente y el fortalecimiento de las capacidades administrativas y de gestión del INCOOP, de forma de lograr una sostenibilidad del sector a largo plazo que contribuya al fortalecimiento del sistema financiero en su conjunto.

B. Componentes

1. Componente I: Revisión y mejoramiento del marco regulatorio

- 3.2 El INCOOP aprobó recientemente la Resolución No. 499/04 que establece el marco de regulación y supervisión de cooperativas. Dicho marco presenta avances sustanciales pero presenta los problemas mencionados. Por lo tanto, los objetivos de este componente son: (i) revisar y mejorar el marco regulatorio del sector mediante la elaboración de las sugerencias técnicas que sirvan de base para la emisión de las Resoluciones de aplicación general por el INCOOP, a fin de que el mismo tenga la adecuada coherencia, tanto en su contenido jurídico, como en los aspectos que regirán las actividades y operaciones de cada clase de entidad cooperativa; y (ii) capacitar al personal del INCOOP en relación con las modificaciones que se introduzcan a la normativa.

2. Componente II: Fortalecimiento de la supervisión y fiscalización

- 3.3 Los objetivos de este componente son: (i) establecer un modelo de supervisión de las actividades del sector (con los respectivos procedimientos de supervisión y fiscalización tanto *in-situ* como *extra-situ*); (ii) poner en marcha un sistema de monitoreo a distancia o de detección de señales de alerta temprana que sirva para que el INCOOP, o quienes actúen como supervisores auxiliares, conozcan la situación y el comportamiento (tendencia) de las cooperativas y con ello definan las acciones de supervisión o fiscalización oportunas y apropiadas; (iii) definir el modelo y los criterios de estructuración y operativización de la supervisión auxiliar; (iv) poner en funcionamiento una Central de Riesgos con criterios y metodología que sean compatibles con los del BCP y permitan la alimentación y cruce de datos con ésta de forma que sirva para que las cooperativas conozcan la situación de sus deudores y apoye la supervisión del INCOOP y de los supervisores auxiliares; y (v) capacitar al personal encargado de estas tareas.

3. Componente III: Red de seguridad

- 3.4 Los objetivos de este componente son: (i) diseñar la estructura, funciones, operatoria, ámbito y condiciones de acción de un Fondo de Estabilización que permita auxiliar a entidades solventes en situaciones de iliquidez, sujeto a un programa de reordenamiento administrativo establecido por el INCOOP, y asistir financieramente a entidades cooperativas en procesos de absorciones o fusiones; (ii) en caso que durante el procesamiento de la operación se decida junto a los actores privados involucrados implementar dicho fondo, el Banco aportaría hasta un máximo de US\$800.000 en condiciones *pari-passu* con el sector; y (iii) avanzar en el diseño y estructuración de un Fondo de Garantía de Depósitos¹.

¹ Mientras que el Fondo de Garantía de Depósitos buscaría, en su caso, velar por la seguridad de los ahorros de los cooperativistas ante problemas de solvencia de sus cooperativas, el Fondo de Estabilización persigue apoyar a las cooperativas que tengan problemas de liquidez.

4. Componente IV: Fortalecimiento de la estructura organizacional

- 3.5 Los objetivos de este componente son: (i) optimizar su estructura organizativa a las exigencias de la regulación y el modelo de supervisión y fiscalización; (ii) diseñar e implementar un sistema de formación continua para el personal; (iii) diseñar e implementar un sistema informático integral que abarque las diferentes áreas de la institución y automatice los procesos administrativos; (iv) incorporar los medios y recursos físicos necesarios; (v) desarrollar un sistema de evaluación de desempeño del personal; (vi) diseñar y poner en práctica un Manual de Procesos Sumariales y mejorar la operatividad de la Dirección de Asesoría Jurídica; (vii) optimizar la eficacia operativa del área de Auditoría Interna; y (viii) capacitar al personal en el manejo de los sistemas informáticos, políticas y procedimientos y manuales que se pongan en práctica.

5. Componente V: Creación de un sistema estadístico y de difusión

- 3.6 Los objetivos de este componente son: (i) contar con información estadística confiable y oportuna que permita conocer la conformación del sector para posibilitar decisiones de política y una supervisión y regulación efectivas; (ii) establecer un sistema de compilación y procesamiento de la información estadística que permita monitorear y evaluar la evolución del sector; (iii) establecer un sistema adecuado para la difusión de la información estadística teniendo en cuenta los diferentes grados de confidencialidad, el segmento de la población al cual está dirigido y su nivel de desagregación o consolidación; (iv) capacitar al personal encargado de obtener, administrar y suministrar la información; (vi) establecer canales y medios adecuados de divulgación de las regulaciones de aplicación general.

IV. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

- 4.1 El prestatario del Programa sería la República del Paraguay. El organismo ejecutor sería la Unidad de Ejecución de Proyectos de la Operación Programática mencionada, quien sería responsable de: i) la ejecución y supervisión de la adecuada implantación de las actividades; ii) la coordinación de los actores involucrados en el proyecto; iii) la provisión en tiempo y forma de los recursos humanos, tecnológicos y presupuestarios necesarios para llevar a cabo la operación; y iv) la presentación al Banco de la documentación requerida para el cumplimiento de las condiciones de desembolso y otras de tipo operativo que oportunamente requiriera la ejecución del Proyecto. El Programa tendría una duración de 36 meses. El período de desembolso sería de 42 meses.
- 4.2 Para el seguimiento y supervisión del Programa se aplicarían los procedimientos establecidos por el Banco. Al respecto: i) el organismo ejecutor realizaría un reporte semestral, considerando los indicadores incluidos en el Marco Lógico; ii) se realizará una revisión de medio término para la que se utilizará el sistema Informe de Seguimiento del Proyecto (ISDP); y iii) a los tres meses de finalizada la ejecución del Programa se preparará el Informe de Terminación de Proyecto.

V. IMPACTO SOBRE EL DESARROLLO, SOCIAL Y AMBIENTAL

- 5.1 Esta operación no tiene impactos ambientales directos, puesto que las acciones previstas se limitan a reformas institucionales y regulatorias. La operación tampoco está focalizada en la pobreza (PTI), ni califica como un proyecto que promueve la equidad social (SEQ). Sin embargo, se espera que todo el país se beneficie de la reducción en la ineficiencia e inseguridad del sistema financiero.

VI. COSTO Y FINANCIAMIENTO

- 6.1 El costo del Proyecto que se financiaría con cargo a los recursos del Banco sería de US\$4.160.000, desglosados de acuerdo al Cuadro 1. Dicho costo es una estimación aproximada que será revisada en el transcurso de la misión principal del proyecto. Se prevé que los recursos de la contrapartida local (US\$840.000) equivalentes a aproximadamente el 17% del costo total del proyecto serán aplicados en forma de contribuciones en efectivo y utilización de infraestructura física y de recursos humanos del INCOOP.

CUADRO 1			
COSTO Y FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO (US\$)			
CATEGORÍA	BID	LOCAL	TOTAL
Adecuación del marco regulatorio	250.000		250.000
Fortalecimiento de la supervisión y fiscalización	650.000		650.000
Creación de una red de seguridad	800.000	800.000	1.600.000
Fortalecimiento de la estructura administrativa	2.350.000		2.350.000
Creación de un sistema estadístico y de difusión	40.000	20.000	60.000
Costos de Administración	40.000	20.000	60.000
Imprevistos	30.000		30.000
TOTAL	4.160.000	840.000	5.000.000

VII. ESTADO DE PREPARACIÓN, PLAN DE ACCIÓN E INDICADORES PRELIMINARES

- 7.1 Este perfil se ha elaborado sobre la base de la información recabada en sucesivas comunicaciones entre el Banco, el Gobierno y el INCOOP. El plan de acción contempla las siguientes fechas tentativas de procesamiento de la operación: Comité de Programación, abril de 2006; Misión Principal, abril de 2006; CRG del Informe de Proyecto, mayo de 2006; y aprobación, junio de 2006.
- 7.2 Los indicadores tentativos del Programa incluirían: (i) marco regulatorio consolidado, coherente y ordenado, adecuado a la realidad y características propias del movimiento cooperativo paraguayo; (ii) modelo de supervisión y fiscalización ajustado a las especificidades del país y del sector, que contenga procedimientos y herramientas; (iii) central de riesgos establecida; (iv) fondo de estabilización creado y en funcionamiento; (v) estructura organizativa del INCOOP racionalmente estructurada, con personal capacitado, con una automatización adecuada de los procesos administrativos y con recursos físicos adecuados; (vi) sistema de compilación, análisis y difusión de las estadísticas del

sector establecido, y (vii) publicación en la página web del INCOOP de la información relevante procesada.

Aprobado por: _____

Manuel Rapoport, RE1/RE1/MGR

Fecha: _____