

Proyecto Interinstitucional:  
**FORTALECIENDO  
LA INTEGRIDAD  
EN EL SECTOR  
COOPERATIVO.**

**INFORME DE DIAGNÓSTICO**



DICIEMBRE 2023

Contenido

FICHA TÉCNICA .....	3
ABREVIATURAS .....	4
I-INTRODUCCIÓN.....	5
II- CONCEPTOS CLAVE.....	7
2.1 Cooperativa. ....	7
2.2 Corrupción.....	7
2.3 Rol Del Estado En La Regulación y Supervisión Del Sector Cooperativo. ....	8
2.3 Integridad. ....	10
2.4 Código de Ética. ....	10
2.5 Marco Legal vigente en materia de Transparencia y Prevención de la Corrupción. ....	10
2.5.1 Instrumentos Internacionales ratificados por el Paraguay. ....	10
2.5.2 Principales Instrumentos Normativos Nacionales en materia de transparencia, integridad y prevención de la corrupción.....	11
III- IMPORTANCIA DEL DIAGNÓSTICO.....	17
IV- METODOLOGÍA.....	19
4.1 Contexto del diagnóstico (contexto, espacio y tiempo) .....	19
4.2 Técnicas e Instrumentos de Recogida de Datos. ....	20
4.2 Criterios para la elección de la muestra del diagnóstico.....	24
V- RESULTADOS OBTENIDOS.....	28
5.1 CRITERIOS DE INTEGRIDAD.....	28
5.2.1 CÓDIGO DE ÉTICA.....	28
5.2.2 CANAL DE DENUNCIAS .....	34
5.2.3 OTRAS NORMATIVAS DE PREVENCIÓN.....	36
5.2.4 ENCARGADO DE INTEGRIDAD. ....	40
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	42
VI-REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	43

## FICHA TÉCNICA

### **Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP)**

- ✓ Marcia López Centurión, Unidad de Transparencia y Anticorrupción
- ✓ Rossana Oviedo, Dirección de Supervisión y Fiscalización
- ✓ Graciela González, Coordinación de normas

### **Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC)**

- ✓ Clara Susana Aquino, Directora General de Prevención y Transparencia
- ✓ Emilce Gaona, Directora de Transparencia
- ✓ Pedro Romero, Director de Integridad

## ABREVIATURAS

INCOOP : Instituto Nacional de Cooperativismo.

PNI : Plan Nacional de Integridad, Transparencia y Anticorrupción.

SENAC: Secretaría Nacional Anticorrupción.

SEPRELAD: Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes.

UNCAC : Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.

UNODC: Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito.

UTA: Unidad de Transparencia y Anticorrupción

TI: Transparencia Internacional.

## I-INTRODUCCIÓN.

Cada vez son más las voces que se unen para hablar sobre la corrupción como un problema que reúne factores sociales y culturales.

En ese estadio, la lucha contra la corrupción debe tender a reforzar los valores éticos y de integridad que incentiven la conducta honesta, coherente y legítima de todos aquellos que componemos una sociedad. Hoy en día ya se toma a las organizaciones jurídicas como un elemento más de la sociedad con responsabilidades que inciden directamente en la convivencia, razón por la que las conductas correctas no deben solamente esperarse de los individuos, sino también que las organizaciones desarrollen esquemas de trabajo que propicien el buen comportamiento de todas las personas que las integran, en otras palabras, una cultura organizacional basada en valores.

La corrupción no es asunto exclusivo de un sector, ni tiene un único origen, ni tampoco una única solución. Se trata de una cuestión multicausal y multisectorial según la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

De acuerdo con Transparencia Internacional, *Regulating private sector corruption* (2018), la corrupción entre privados es muy común en el mercado, aunque a menudo no atrae tanta atención como la corrupción entre empresas y gobiernos.

Es por ello por lo que hay más y más regulación internacional y nacional que pone también en el sector privado la responsabilidad en el combate a este flagelo. (Guía Técnica de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, New York, 2010, p.4).

Muchas instituciones privadas desarrollan, en su interior y en sus relaciones con sus socios y proveedores, medidas que se corresponden con valores de integridad y ética.

En la República del Paraguay es un mandato constitucional, establecido en el capítulo de los Derechos Económicos, el fomento de las cooperativas, entendidas estas como un conjunto de personas que se unen para buscar el desarrollo económico o atender necesidades de otra índole de cada uno de los asociados; por su parte ese importante rol podría verse incumplido, parcial o totalmente, si los encargados de la dirección o

cualquier funcionario llevara adelante conductas incorrectas, de manera sistemática u ocasional.

Los elementos citados en el párrafo anterior ya han sido considerados por los sectores público y privado al momento de crear conjuntamente el Plan Nacional de Integridad, Transparencia y Anticorrupción 2021 – 2025, que en su eje EJE 2: Desarrollo del Sistema y de la Cultura de la Integridad, y en su objetivo 2.2 establece: desarrollar los sistemas de integridad en los diversos ámbitos de la sociedad y del Estado; de ellos, se desprende la acción 2.2.4 que consiste en la conformación, a iniciativa del ENIT, de una mesa de trabajo con el sector cooperativo a fin de impulsar acciones tendientes a fomentar iniciativas de prevención de la corrupción, aplicación de políticas de cumplimiento e intercambio de buenas prácticas, con el apoyo del INCOOP.

En ejecución de la acción establecida y comprendiendo que la integridad debe tener un rol más preponderante en nuestra sociedad y en toda organización es que el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), con la colaboración de la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC), ha aprobado por resolución INCOOP N. ° 27.659/2023 el proyecto denominado “Fortalecimiento de la Integridad en el Sector Cooperativo”.

## II- CONCEPTOS CLAVE.

### 2.1 Cooperativa.

La Alianza Cooperativa Internacional (ACI) en su II Asamblea General, desarrollada en Inglaterra en el año 1995, aprobó 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 esta. 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 denominaciones y definiciones de los distintos tipos de cooperativas varían de acuerdo con las legislaciones de los distintos países.

### 2.2 Corrupción.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2005), define a la corrupción como: cualquier acto u omisión que suponga un abuso de autoridad oficial o que una persona trate de influir en el abuso de autoridad oficial o poder, para obtener un beneficio indebido para uno mismo o para un tercero.

Según define Biderbost:

La corrupción es “todo evento en el que se utiliza una posición de poder o influencia para desviar recursos (temporales, humanos, económicos, etc.) de la gestión pública hacia el beneficio privado”. Esta definición cuenta, claramente, con tres componentes: a) utilización de posición de poder; b) origen público de recursos y c) beneficio privado. Aquellas situaciones en las que esté presente esta triada de elementos pueden, en principio, ser catalogadas como potencialmente afectadas por conductas corruptas. (p.68)

La CNUCC no define la corrupción como tal. La convención define actos específicos de corrupción e insta a los Estados Parte a tipificar penalmente estos actos en sus jurisdicciones. Esta decisión es en parte el resultado de la dificultad de definir la corrupción.

Las acciones que la CNUCC define como delitos de corrupción incluyen:

- Soborno en el sector público y privado (artículos 15, 16 y 21)
- Malversación en el sector público y privado (artículos 17 y 22).
- Tráfico de influencias (artículo 18).
- Abuso de funciones (artículo 19).
- Enriquecimiento ilícito (artículo 20).
- Lavado de dinero (artículo 23).
- Encubrimiento (artículo 24) y obstrucción de la justicia (artículo 25) relacionados con los delitos anteriores.

### **2.3 Rol Del Estado En La Regulación y Supervisión Del Sector Cooperativo.**

La supervisión de las cooperativas, considerando a estas 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



estos 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).

Para un mejor control y supervisión, el INCOOP clasifica a las cooperativas en tres grupos por cada sector, según el volumen de sus activos. En los sectores de Ahorro y Crédito, Producción y las Centrales Cooperativas, una cooperativa es de Tipo A cuando el volumen de sus activos supera los 50 mil millones de guaraníes. Las de Tipo B son aquellas que poseen activos entre Gs 5 mil y Gs 50 mil millones. Y las cooperativas de Tipo C son aquellas que cuentan con volumen de activos inferiores a 5 mil millones de guaraníes. (INCOOP, 2023)

En este sentido, un sistema eficaz y efectivo de supervisión y regulación del sistema cooperativo constituye un elemento esencial para la estabilidad del entorno económico.

Según Arzbach (2012):

La supervisión 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 estas 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. (pp. 135-136).

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)

## **2.3 Integridad.**

Según la Oficina Contra la Droga y el Delito (UNODC). La integridad es la práctica de ser una persona honesta, respetuosa, adherirse a nuestros valores y tomar sistemáticamente decisiones positivas, incluso cuando nadie esté mirando. Mientras que la honestidad se refiere al acto de ser veraz, la integridad es el acto de actuar de acuerdo a los principios. Actuar con integridad tiene muchos beneficios personales, sociales y profesionales.

## **2.4 Código de Ética.**

Es una guía elemental para crear y mantener una cultura organizacional basada en principios, valores, conductas, políticas, prácticas y procedimientos razonables, en torno a las actividades de una organización.

## **2.5 Marco Legal vigente en materia de Transparencia y Prevención de la Corrupción.**

### **2.5.1 Instrumentos Internacionales ratificados por el Paraguay.**

La República del Paraguay se encuentra comprometida a impulsar políticas de transparencia, integridad y de prevención de la corrupción, lo que se puede apreciar con la ratificación de instrumentos jurídicos internacionales, como ser:

La **Ley N. ° 977/96** “*Que aprueba la Convención Interamericana contra la Corrupción*”, suscrita en fecha 29 de marzo de 1996, en Caracas, Venezuela, por la cual los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer entre otros los mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción, se concreta su mecanismo de monitoreo de cumplimiento en el 2001.

La Ley N.º 2535/05 “*Que aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*”, por la cual cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad, y adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública para la cual adoptará medidas que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público.

2.5.2 Principales Instrumentos Normativos Nacionales en materia de transparencia, integridad y prevención de la corrupción.

Decreto No. 10.144 de fecha 28 de noviembre de 2012 “Por el cual se crea la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC) dependiente de la Presidencia de la República”

La Secretaría Nacional Anticorrupción, identificada con las siglas (SENAC), se constituye en la instancia rectora, normativa y estratégica en el diseño, ejecución, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas del Gobierno Nacional en materia de anticorrupción, integridad y transparencia.

Es un organismo técnico y de gestión especializada de la Presidencia de la República, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad de obrar, de conformidad al Decreto de creación de la misma; los Reglamentos y otras Normas legislativas y/o administrativas que se dicten, para la dirección, supervisión, coordinación, ejecución y evaluación de los programas, proyectos, planes y actividades del ámbito de su competencia.

La SENAC a través de su titular tiene las siguientes funciones.

1. *Coordinar y monitorear la aplicación de la política gubernamental de transparencia y anticorrupción; impulsar estrategias para prevenir, determinar y*

- poner en conocimiento de las autoridades competentes, los actos de corrupción en que incurrieren los funcionarios de organismos y entidades dependientes del Poder Ejecutivo.*
- 2. Recibir denuncias en contra de funcionarios públicos de cualquier orden, derivarlos a la autoridad competente y hacer el seguimiento respectivo a los fines estadísticos y analíticos pertinentes.*
  - 3. Habilitar una dirección telefónica, así como direcciones electrónicas para recibir denuncias responsables y diferirlas a quien corresponda.*
  - 4. Coordinar con los diferentes organismos del Estado, las instancias internas institucionales especializadas en temas relacionados a la lucha contra la corrupción, y a la ciudadanía en general para la obtención de información referente a posibles actos de corrupción.*
  - 5. Impulsar la realización de estudios, evaluaciones, sondeos y estadísticas, con miras a establecer las principales causas de corrupción o ineficiencia en materia administrativa, y realizar y poner acciones para atacar dichas causas.*
  - 6. Promover una administración gubernamental transparente, que coadyuve al fortalecimiento de las Instituciones a través de un sistema integral de control de la corrupción.*
  - 7. Diseñar, promover, monitorear y evaluar la ejecución de las políticas, programas, proyectos, planes y procedimientos para la promoción de la transparencia, integridad y lucha contra la corrupción<sup>1</sup>.*

Por otra parte, el citado Decreto dispone en el Art. 5 ° que los Ministerios del Poder Ejecutivo, las Secretarías Ejecutivas de la Presidencia de la República y demás Organismos dependientes del Poder Ejecutivo, cuenten con Unidades Anticorrupción. Asimismo, establece que los titulares de las Unidades Anticorrupción, dependerán directamente del titular de la Institución respectiva.

---

<sup>1</sup> <https://senac.gov.py/index.php/institucional/funciones>

Actualmente, la SENAC coordina la Red de Unidades de Transparencia y Anticorrupción compuesta por 96 (noventa y seis) representantes del área de transparencia y anticorrupción, las cuales se constituyen en la instancia operativa de las políticas de transparencia y prevención de la corrupción.

Decreto N. ° 1843/19 de fecha 28 de mayo de 2019 “Por el cual se modifican y derogan artículos del Decreto 10.144/12 y se amplían las funciones de la SENAC”

El citado decreto faculta a la SENAC a coordinar y monitorear la aplicación de la política gubernamental de transparencia y anticorrupción, impulsar estrategias para prevenir la corrupción, determinar y poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos de corrupción en que incurrieren funcionarios de organismos y entidades dependientes del Poder Ejecutivo, recibir denuncias de corrupción para derivarlas a las autoridades competentes, así como impulsar acciones de indagación administrativa; en ese sentido, encarga mecanismos de protección de protección al denunciante.

Decreto N. ° 4458/20 de fecha 09 de diciembre de 2020 “Por el cual se dispone la implementación del Plan Nacional de Integridad, Transparencia y Anticorrupción (PNI 2021-2025) correspondiente al periodo fiscal comprendido entre los ejercicios 2021 y 2025”.

El referido plan contiene **6 ejes estratégicos**, que son:

1. *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Participación Ciudadana.*
2. *Desarrollo del Sistema y de la Cultura de la Integridad.*
3. *Función Pública: Idoneidad y Mérito.*
4. *Marco de Control en las Compras Públicas y en los Sistemas de Control Interno y de Riesgo.*
5. *Capacidad de Investigación y Sanción del Estado frente a Actos de Corrupción.*
6. *Comunicación y Documentación del cumplimiento del Plan.*

## Constitución Nacional

Artículo 28 - DEL DERECHO A INFORMARSE: Se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime. Las fuentes públicas de información son libres para todos. La ley regulará las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, a fin de que este derecho sea efectivo. Toda persona afectada por la difusión de una información falsa, distorsionada o ambigua tiene derecho a exigir su rectificación o su aclaración por el mismo medio y en las mismas condiciones que haya sido divulgada, sin perjuicio de los demás derechos compensatorios.

La Ley N. ° 5189/14 “Que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay”

Promulgada en fecha 20 de mayo de 2014, la cual exige que todos los Organismos o Entidades Públicas, Entes Binacionales y aquellos en los que el Estado paraguayo tenga participación accionaria, u organismos privados que administre recursos del mismo, que difundan a través de portales electrónicos en internet, todas las informaciones de fuente pública, relativas al organismo o la entidad y a los recursos administrativos y humanos de los mismos expresamente establecidos en la normativa.

La Ley N. ° 5282/14 “De libre acceso a la información pública y transparencia gubernamental”

Promulgada el 18 de septiembre de 2014, la cual reglamenta el Art. 28 de la Constitución Nacional, a fin de garantizar a todas las personas, el efectivo ejercicio del derecho al acceso a la información pública, a través de la implementación de las modalidades, plazos, excepciones y sanciones correspondientes, que promuevan la transparencia del Estado.

Decreto N. ° 4064/15 de fecha 17 de setiembre de 2015 (Reglamentario de la Ley N. ° 5282/14 “De libre acceso a la información pública y transparencia gubernamental”)

La presente norma, entre sus disposiciones principales establece que el Ministerio de Justicia es la institución encargada de coordinar el funcionamiento de las

oficinas de acceso a la información pública dentro del Poder Ejecutivo y a su vez dispone de la implementación del Portal Unificado de Información Pública desde la cual se podrá acceder a toda la información pública puesta a disposición por las fuentes públicas, así como a las solicitudes de acceso a información en trámite que las fuentes públicas deberán ingresar y procesar a través de la mencionada plataforma.

Además, en la normativa se establece que cada fuente pública deberá poseer una Oficina de Acceso a la Información. La misma dependerá de la Máxima Autoridad Institucional, cuyas funciones serían las siguientes funciones:

Por otra parte, encomienda a la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC) el monitoreo de los niveles de cumplimiento de Transparencia Activa prescriptos en la ley.

Decreto N. ° 2991/19 de fecha 06 de diciembre de 2019 “Por el cual se aprueba el Manual de Rendición de Cuentas al Ciudadano se lo declara de interés Nacional y se dispone su aplicación obligatoria en las instituciones del Poder Ejecutivo”

Esta regulación tiene como objetivo establecer lineamientos que sirvan de marco y orientación para la instalación de un nuevo paradigma de rendición de cuentas en las Instituciones Públicas de la República del Paraguay. El mencionado manual es una nueva herramienta de transparencia y control, que establece una rendición de cuentas enfocada en el beneficiario final del servicio (el ciudadano).

La Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC) es la institución encargada de velar por el cumplimiento del mencionado decreto dentro del Poder Ejecutivo.

La Rendición de Cuentas al Ciudadano (RCC) se desarrolla en base a la metodología establecida en el Manual aprobado por el Decreto N. ° 2.991/2019, que encarga a las autoridades de las instituciones del Poder Ejecutivo, a impulsar actividades de rendición sobre su gestión, dirigidos al ciudadano, de forma sencilla, amigable y en forma constante, motivando su colaboración en los procesos de toma de decisiones. Asimismo, este Manual presenta un Plan de Monitoreo con indicadores bien definidos para la medición del cumplimiento de las metas. Conforme al Decreto N. ° 2.991/2019, la RCC es de aplicación obligatoria para los Ministerios del Poder Ejecutivo, las

Secretarías Ejecutivas dependientes de la Presidencia de la República, las Direcciones Nacionales, las Empresas Públicas, las Empresas con mayoría accionaria del Estado, y los demás Organismos dependientes del Poder Ejecutivo y la supervisión de su cumplimiento está a cargo de la SENAC<sup>2</sup>.

La Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC) es la institución encargada de velar por el cumplimiento del mencionado decreto dentro del Poder Ejecutivo.

Igualmente, la SENAC está facultada para suscribir convenios y acuerdos necesarios con las demás Entidades y Organismos del Estado no dependientes del Poder Ejecutivo e inclusive con el sector privado, que deseen adherirse voluntariamente a la implementación de la RCC.

---

<sup>2</sup> Reporte País de Integridad y Transparencia SEP -2020. Ver en: <https://nube.senac.gov.py/s/BJoks4gfjc4xmdd>



### III- IMPORTANCIA DEL DIAGNÓSTICO

El presente diagnóstico forma parte de la primera etapa del “Proyecto Fortaleciendo la Integridad en el Sector Cooperativo”, llevado adelante por el INCOOP con el apoyo de la SENAC, el cual tiene como objetivo fundamental fortalecer la integridad en el área, los resultados obtenidos también darán cuenta del grado de implementación de la Resolución INCOOP Nro. 27386/2023 “POR LA CUAL SE APRUEBA EL MODELO DE CÓDIGO DE CONDUCTA Y ÉTICA PARA LAS COOPERATIVAS, CENTRALES, FEDERACIONES Y CONFEDERACIONES”.

Los datos obtenidos, destacan la importancia del rol del INCOOP en la lucha y prevención de la corrupción y del compromiso de las cooperativas en la promoción de la integridad entre sus miembros, los resultados obtenidos serán de suma importancia para que las cooperativas tengan insumos basados en un diagnóstico que refleje la situación actual en el sector para avanzar en las políticas de integridad y que esto, a su vez, conlleve a la buena gobernanza y la toma de mejores decisiones.

Teniendo en cuenta que la prevención de la corrupción es tarea tanto del sector público como del sector privado, así como de toda persona desde el ámbito desde donde se encuentre, y esto incluye a las personas que integran el sector cooperativo<sup>3</sup>, resulta imperioso contar con datos actuales, sobre el grado de implementación de la citada resolución, identificar los desafíos positivos en su implementación, los avances y retrocesos, así como las buenas prácticas.

Con base en lo expuesto corresponde abordar las medidas de prevención de la corrupción desde el rol institucional y operacional del INCOOP, tomando también en consideración la reciente adopción de la Resolución INCOOP Nro. 27386/2023 en la que se ha asumido el compromiso de fomentar la integridad en el sector cooperativo, impulsando y guiando la conducta de cada componente de las organizaciones hacia el deber ser, identificando y previniendo actos de corrupción ilícitos, todo esto en el

---

<sup>3</sup> Convenio de Cooperación INCOOP Y SENAC (2023)

entendimiento del propósito central de cada cooperativa, que es el bien común de todos sus asociados.

Las características de los miembros que conforman las cooperativas es un aspecto muy importante, dado que no es solamente el espíritu cooperativo lo que determina la conformación de esta, sino las necesidades y aspiraciones que poseen en común. Esto lleva a la conformación de distintos tipos de cooperativas de acuerdo con su finalidad; cooperativas de producción, cooperativas de consumo, cooperativas de vivienda, cooperativas de trabajo, cooperativas de ahorro y crédito, motivo por el cual se tomará como primer segmento para análisis a las cooperativas del tipo A.

De acuerdo a las consideraciones expuestas y a la problemática de que la corrupción debe abordarse de manera holística, surge la imperiosa la necesidad de contar con información cierta sobre la implementación del código de ética y buen gobierno y su adopción conforme a los lineamientos del INCOOP, ente regulador del sector cooperativo. Los insumos serán de suma utilidad a efectos de contar con datos relevantes para la elaboración, diseño y ejecución de las políticas de gobernanza del sector basado en principios y valores éticos, pudiendo encarar una política de acción firme, tenaz y coordinada contra la corrupción basados en información concreta, en consideración a que las instituciones del sector cooperativo en Paraguay deben registrarse en el INCOOP y, posteriormente, se las incluye en el listado general de cooperativas habilitadas para operar.

## **IV- METODOLOGÍA**

Según Fidias Arias (1999) “la metodología del proyecto incluye el tipo o tipos de investigación, las técnicas y los procedimientos que serán utilizados para llevar a cabo la indagación. Es el “cómo” se realizará el estudio para responder al problema planteado.” (p. 45).

Este diagnóstico, según su naturaleza, se realizó bajo el enfoque cualitativo y cuantitativo con método descriptivo. Hernández et al (2014) sostuvieron: “enfoque cuantitativo está basado en investigaciones previas, establece con exactitud patrones de comportamiento en una población” (p. 10).

Según su alcance, este diagnóstico es de tipo descriptivo, Sánchez y Reyes (2006) indicaron: “Este tipo de indagación estuvo orientada a describir, explicar, predecir la realidad, con lo cual se buscan principios y leyes generales que permitan organizar una teoría” (p. 38). Su finalidad es describir los fenómenos tal y como se presentan en la realidad.

Según su periodo y secuencia, será de tipo no experimental de corte transversal, Hernández (2014) indicó: “Los diseños de investigación transeccional o transversal recolectan datos en un solo momento, en un tiempo único con el propósito de describir variables o analizar su incidencia e interrelación en un momento dado” (p. 154).

### **4.1 Contexto del diagnóstico (contexto, espacio y tiempo)**

En fecha 3 de mayo del año 2023, el Instituto Nacional de Cooperativismo y la Secretaría Nacional Anticorrupción suscribieron un convenio de cooperación interinstitucional<sup>4</sup>, con el fin de trabajar coordinadamente en el ámbito de la transparencia, integridad y lucha contra la corrupción, inspirados el Sello Integridad en

---

<sup>4</sup> <https://senac.gov.py/index.php/noticias/transparencia-la-senac-y-el-incoop-firman-convenio>

Paraguay, espejo del Sello Pro - Ética de Brasil, resulta importante mencionar que el Sello Integridad es el primero en su tipo en el país, este sello forma parte de los incentivos de integridad a fin de reconocer a aquellas empresas que implementan programas de cumplimiento.<sup>5</sup>

Resulta importante mencionar que el proyecto, se compone de cuatro (4) fases:

- i) Fase diagnóstica;
- ii) Fase de presentación de resultados e identificación de buenas prácticas;
- iii) Fase de diseño de documentos estándar y/o normativas;
- iv) Fase de implementación.

La fase diagnóstica (i) tiene como misión analizar el contexto actual de la implementación del Código de Ética en las cooperativas tipo A como primer diagnóstico modelo, así como la identificación de las mejores prácticas derivadas de esta.

Además, la misma comprende un relevamiento de información vinculado a la situación de las cooperativas que participaron del diagnóstico en temas de integridad y vinculadas a las políticas de integridad y ética que se implementan en el sector.

## **4.2 Técnicas e Instrumentos de Recogida de Datos.**

Teniendo en cuenta la naturaleza del Proyecto de Fortalecimiento de la Integridad en el Sector Cooperativo y la relevancia de esta primera etapa, además de la importancia que adquieren las cooperativas tipo A que participaron, y que fueron quienes adoptaron e implementaron el Código de Ética y Buen Gobierno en el sector, se priorizaron como fuentes primarias de la información los insumos proveídos por las mismas mediante el cuestionario digital.

Esto en consideración a que el propósito del proyecto es fomentar la integridad en la gestión cooperativa, impulsando y guiando la conducta de cada componente de las organizaciones hacia el deber ser, identificando y previniendo actos incorrectos y,

---

<sup>5</sup> <https://sellointegridad.senac.gov.py/> para mas información del Sello Integridad.

puntualmente, el objetivo de esta primera fase es mostrar las medidas positivas que ya están vigentes en las cooperativas del país.

Hernández et al. (2010) indicaron:

Las técnicas de recolección de datos comprenden procedimientos y actividades a seguir, ya que integran la estructura por medio de la cual se organiza la investigación. De acuerdo con las técnicas tiene como objetivos: Ordenar las etapas de la investigación. Aportar instrumentos para manejar la información, llevar un control de los datos, orientar la obtención del conocimiento. (p.180).

La técnica utilizada fue la encuesta, la misma fue consensuada previa reunión entre los profesionales de INCOOP y SENAC<sup>6</sup>, se optó por seleccionar esta técnica para la recopilación de la información, la misma permitió recopilar información en la muestra de estudio, Casas et al., (2002), mencionan que se puede definir la encuesta como una técnica que utiliza un conjunto de procedimientos estandarizados de investigación mediante los cuales se recoge y analiza una serie de datos de una muestra de casos representativa de una población, del que se pretende explorar, describir, predecir y/o explicar una serie de características. (p.143).

Cabe destacar que el instrumento utilizado fue el “cuestionario” de preguntas cerradas, aplicadas en esta primera etapa a las cooperativas clasificadas como tipo “A”, en una sola ocasión, con previo visto bueno de la institución reguladora y de supervisión del Sector Cooperativo que es el INCOOP, así mismo se realizó una actividad de lanzamiento del proyecto<sup>7</sup> con la explicación a los participantes de la importancia de los datos que puedan aportar en esta primera etapa, es así que el evento fue propicio para detallar a los participantes los pasos y resultados esperados del Proyecto del cual forma parte este diagnóstico, destacando en todo momento de la importancia de la colaboración

---

<sup>6</sup> <https://senac.gov.py/index.php/noticias/la-senac-y-el-incoop-avanzan-trabajos-en-materia-de-etica-e-integridad>

<sup>7</sup> <https://senac.gov.py/index.php/noticias/la-senac-y-el-incoop-impulsan-proyecto-de-fortalecimiento-de-la-integridad-en-cooperativas>

del sector en el presente proyecto como primer diagnóstico modelo, ya que no se cuentan con estudios o diagnósticos de este tipo en el sector cooperativo.

El cuestionario fue completado por las cooperativas tipo A durante el tiempo transcurrido entre el 10 de agosto hasta el 25 de agosto del 2023, en formato digital a efectos de facilitar el llenado por parte de las cooperativas, independientemente al lugar que se encuentren domiciliadas.

El instrumento estuvo compuesto por 19 (diez y nueve) preguntas previamente consensuadas entre los técnicos de ambas instituciones, Meneses (2009), “Define el cuestionario como un instrumento estandarizado que empleamos para la recogida de datos durante el trabajo de campo de algunas investigaciones cuantitativas, fundamentalmente, las que se llevan a cabo con metodologías de encuestas.” (p. 9).

El mismo, en su mayoría estuvo conformado por preguntas cerradas, según Hernández (2014), “las preguntas cerradas contienen categorías u opciones de respuesta que han sido previamente delimitadas. Es decir, se presentan las posibilidades de respuesta a los participantes, quienes deben acotarse a éstas.” (p. 217).

Asimismo, el cuestionario estuvo dividido en áreas de información relacionados a la integridad:

- 1- Código de ética.
- 2- Canal de denuncias.
- 3- Gestión de riesgos.
- 4- Normativas de prevención.
- 5- Encargado de integridad.

En esta primera etapa de diagnóstico se han recabado datos y experiencias específicas que responden a la premisa de que la ética en el sector cooperativo es una cuestión trascendental y se constituye en una herramienta indispensable en el sector cooperativo de nuestro país y son esos datos los que se plasman en el presente informe.

El diagnóstico cuenta con un aspecto cualitativo, ya que el estudio de la experiencia vital en aspectos que hacen a la integridad en el sector es valioso para el diseño de las políticas públicas en materia de integridad, para lo cual se hicieron entrevistas presenciales y virtuales con algunos oficiales de cumplimiento que han llenado previamente el cuestionario, con el propósito de ahondar en las medidas desarrolladas por las cooperativas que representan.

La entrevista se utilizó como técnica de recolección de datos, se encuadra dentro de las técnicas de autoinformes, ya que se basa en las respuestas directas que los actores sociales dan al investigador en una situación de interacción comunicativa. (Yuni & Urbano, 2014)

Como sostienen Pollit y Hungler (1998) “la vía más directa para saber lo que piensan, sienten, o creen las personas radica en preguntarlo”. Ya que se tomaron un total de 10 (diez) cooperativas que completaron el diagnóstico como muestra intencional para la entrevista en profundidad, en la modalidad presencial y virtual a efectos de asegurar la participación de las cooperativas seleccionadas conforme a su ubicación geográfica.

Las entrevistas fueron estructuradas basadas en el cuestionario aprobado para el diagnóstico diseñado con base en una guía con preguntas preestablecidas y cerradas, tomando forma de un cuestionario que debe ser planteado por los técnicos de INCOOP y SENAC, las mismas fueron respondidas verbalmente por los entrevistados, respetando la secuencia y completando la totalidad de los componentes del diagnóstico.

Por otra parte, respecto a las fuentes secundarias de información, la revisión bibliográfica fue emprendida bajo los criterios relacionados a la temática conceptual del sector cooperativo y normativas aplicables al mismo, los cuales incluyeron documentos normativos emitidos por el INCOOP, así como el marco jurídico nacional y los estándares internacional en materia de integridad y anticorrupción.

En tal sentido, se consultaron sitios web de los participantes de la entrevista en profundidad de este diagnóstico en su primera fase, se revisaron documentos técnicos, publicaciones institucionales de los mismos y otras fuentes consideradas pertinentes a efectos de este diagnóstico.

## 4.2 Criterios para la elección de la muestra del diagnóstico.

Hernández Sampieri expresa “Aquí el interés se centra en “qué o quiénes”, es decir, en los participantes, objetos, sucesos o comunidades de estudio (las unidades de análisis), lo cual depende del planteamiento de la investigación y de los alcances del estudio” (2010, p.172)

Según Hernández Sampieri (2010), resulta necesario para seleccionar una muestra, como primera medida es definir la unidad de análisis (individuos, organizaciones, periódicos, comunidades, situaciones, eventos, etc.). Una vez definida la unidad de análisis se procede a delimitar la población y dentro de esta la subpoblación, que en el proceso cuantitativo representa lo que llamamos muestra. (p. 172)

En este caso la población seleccionada fueron las cooperativas registradas en el INCOOP, compuesta por 638 cooperativas, centrales, federaciones y confederaciones registradas<sup>8</sup> y habilitadas para operar por el Instituto Nacional de Cooperativismo y conforme a la clasificación que esta institución provee, se seleccionaron a las cooperativas que están clasificadas como tipo “A”, cabe destacar que la elección de la muestra fue consensuada previamente entre el INCOOP y la SENAC, ya que los datos de las cooperativas seleccionadas fueron proveídas por la institución de supervisión, así como la comunicación oficial de la importancia de que las mismas colaboren con el diagnóstico para el diseño de políticas públicas del sector cooperativo en materia de integridad.

Es importante mencionar que la INCOOP clasifica a las cooperativas en tres grupos, por cada sector, según el volumen de sus activos. En los sectores de Ahorro y Crédito, Producción y las Centrales Cooperativas, una cooperativa es de Tipo A cuando el volumen de sus activos supera los 50 mil millones de guaraníes. Las de Tipo B son aquellas que poseen activos entre Gs 5 mil y Gs 50 mil millones. Y las cooperativas de Tipo C son aquellas que cuentan con volumen de activos inferiores a 5 mil millones de guaraníes (INCOOP, 2022).

---

<sup>8</sup> Res. INCOOP N. ° 27.870/2023.



Según Hernández Sampieri (2010):

La única ventaja de una muestra no probabilística —desde la visión cuantitativa— es su utilidad para determinado diseño de estudio que requiere no tanto una “representatividad” de elementos de una población, sino una cuidadosa y controlada elección de casos con ciertas características especificadas previamente en el planteamiento del problema.

Para el enfoque cualitativo, al no interesar tanto la posibilidad de generalizar los resultados, las muestras no probabilísticas o dirigidas son de gran valor, pues logran obtener los casos (personas, contextos, situaciones) que interesan al investigador y que llegan a ofrecer una gran riqueza para la recolección y el análisis de los datos. (p. 190)

Al no tener como objetivo el lucro sino el bienestar de sus asociados las cooperativas tienen características que las hacen muy diferentes de otras entidades financieras, sin embargo, el haber participado activamente de esta primera etapa destaca el compromiso y el interés en el fortalecimiento de la integridad en el sector cooperativo y en compartir sus buenas prácticas para beneficio de la sociedad en general.

En el plazo establecido, se contó con la participación de 33 organizaciones cooperativas de diferentes localidades del país.

Tabla 1

### Cooperativas que participaron del Diagnóstico

Nº	Nombre de la Cooperativa
1	Cooperativa del Ñeembucú Ltda. "COODEÑE"
2	COOPERATIVA UNIVERSITARIA LTDA
3	Cooperativa Lambaré Ltda.
4	Cooperativa Multiactiva de Consumo, Ahorro, Crédito, Producción y Servicios Fortaleza Social Ltda.

- 5 COOPERATIVA MULTIACTIVA J. A. SALDIVAR LTDA  
(COOPEJAS LTDA)
- 6 COOPERATIVA DEL SUR DE AHORRO Y CREDITO LTDA
- 7 COOPERATIVA COOPAFIOL LTDA.
- 8 Cooperativa Raúl Peña L.t.d.a.
- 9 COOPERATIVA MULTIACTIVA DE AHORRO, CREDITO,  
CONSUMO, PRODUCCION Y SERVICIOS LUQUE LTDA.
- 10 Cooperativa Multiactiva de Ahorro, Crédito, Producción,  
Consumo, Industria y Servicios 19 de Marzo Ltda.
- 11 COOPERATIVA MULTIACTIVA DE PRODUCCIÓN, CONSUMO,  
AHORRO Y
- 12 COOSOFAN LTDA.
- 13 Cooperativa Ñanduti Ltda.
- 14 Cooperativa Tobatí Ltda.
- 15 COPAFI AREGUÁ LTDA.
- 16 COOPEC LTDA
- 17 Cooperativa Yguazu Agrícola Ltda.
- 18 Cooperativa Multiactiva de Ahorro, Crédito y Servicios  
"Ypacaraí Ltda."
- 19 Cooperativa Multiactiva de Ahorro, Crédito y Servicios San  
Lorenzo Ltda.
- 20 Cooperativa Multiactiva San Cristóbal Limitada
- 21 COOPERATIVA MULTIACTIVA MERCADO N°4 LTDA.
- 22 Cooperativa Multiactiva de Ahorro y Créditos y de Servicios  
"Nazareth Ltda."
- 23 Cooperativa MBURICAO Ltda.
- 24 Cooperativa Multiactiva de Ahorro y crédito, Consumo y  
Servicios "Exa San José" Ltda.

- 25 Cooperativa Union Curupayty Ltda.
- 26 Cooperativa Reducto Ltda
- 27 Cooperativa Multiactiva de Producción Carlos Pfannl Ltda
- 28 Cooperativa Yoayu Ltda.
- 29 Cooperativa de Producción Agropecuaria Pindo Ltda.
- 30 FEDERACION DE COOPERATIVAS MULTIACTIVAS DEL  
PARAGUAY - FECOMULP LTDA.
- 31 COOPERATIVA COLONIAS UNIDAS AGROPECUARIA  
INDUSTRIAL LIMITADA
- 32 Cooperativa Ycua Bolaños Ltda.
- 33 Cooperativa Chortitzer Ltda.

## V- RESULTADOS OBTENIDOS.

### 5.1 CRITERIOS DE INTEGRIDAD.

#### 5.2.1 CÓDIGO DE ÉTICA.

El código de ética se trata de la normativa central de todo esquema de integridad organizacional. *Es uno de los instrumentos que puede utilizar la empresa para expresar y recopilar el racimo de valores, principios y normas éticas que la organización ha hecho propios (CERES)*

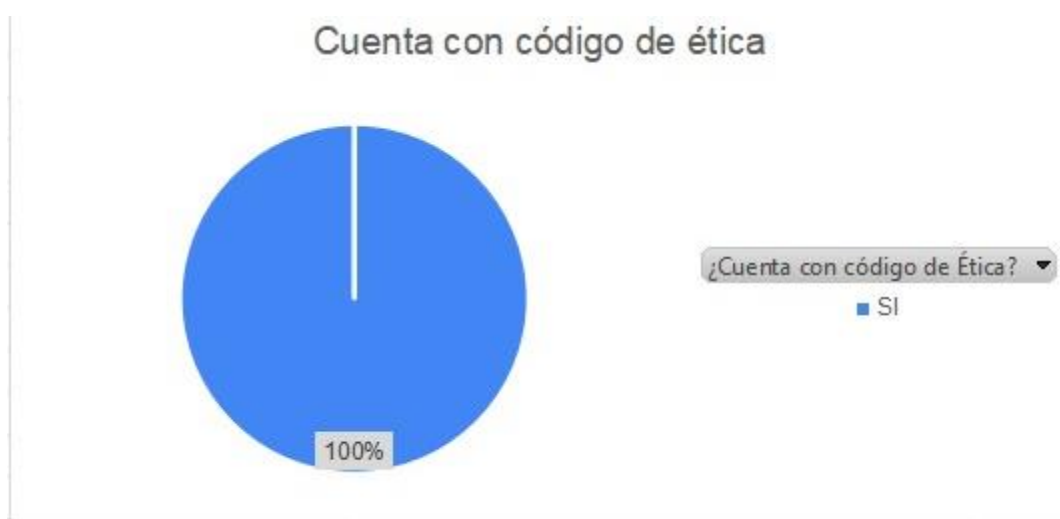
En nuestro país, la Resolución INCOOP N. ° 27386/2023 “POR LA CUAL SE APRUEBA EL MODELO DE CÓDIGO DE CONDUCTA Y ÉTICA PARA LAS COOPERATIVAS, CENTRALES, FEDERACIONES Y CONFEDERACIONES” estableció la obligatoriedad de las organizaciones cooperativas de contar o ajustar su Código de Ética conforme a los lineamientos dados por la RESOLUCIÓN SEPRELAD N. ° 156/2020.

Este instrumento es sumamente relevante para toda organización, *su objetivo es proveer a los miembros de la organización una orientación ética para conducirse en los negocios. En otras palabras, procura ser una guía para orientar la conducta de los integrantes de una organización y que éstos tengan claro cómo proceder ante dilemas éticos, que entiendan qué se espera que hagan y que se espera que no hagan, sabiendo además a quién y cómo deben recurrir para plantear dudas o formular reportes y comprendiendo cuáles podrían ser las consecuencias ante posibles incumplimientos. (SENAC - MIC, 2022)*

Hay una multiplicidad de normas que rigen nuestro comportamiento, ya sea como particulares o como parte de una organización, sin embargo siempre existen zonas grises o vacíos normativos en el actuar diario de cualquier persona es en ese punto en donde los valores y principios éticos juegan un papel preponderante, pues a pesar de no estar reglada una situación específica son ellos los que han de hacernos ver cuál es la conducta correcta en cada ocasión, de allí la importancia de identificar, establecer y concienciar sobre los

valores y principios de integridad de cada organización y se muestra como útil un código de ética o texto similar.

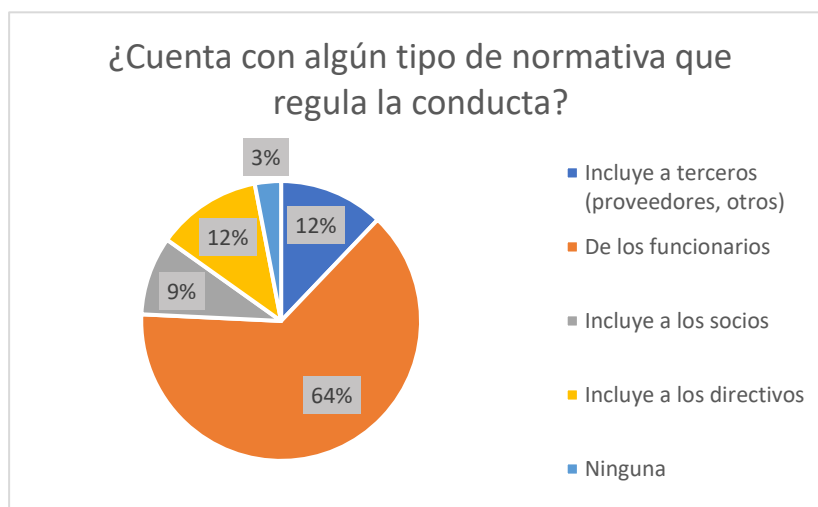
De la consulta formulada a las cooperativas participantes ha resultado que todas cuentan con un código de ética, resultado más que auspicioso a los efectos del presente proyecto.



Con relación al Código de Ética se destacan las siguientes buenas prácticas:

- Inclusión de proveedores como alcanzados por el Código de Ética.

Los principios y valores de integridad rigen en la generalidad para los directivos y colaboradores de una organización, sin embargo, es bien visto que también abarque a los proveedores y socios de negocios, por cuanto eso permitirá la réplica de esos valores y la mejora de todo el entorno de negocios de las cooperativas.



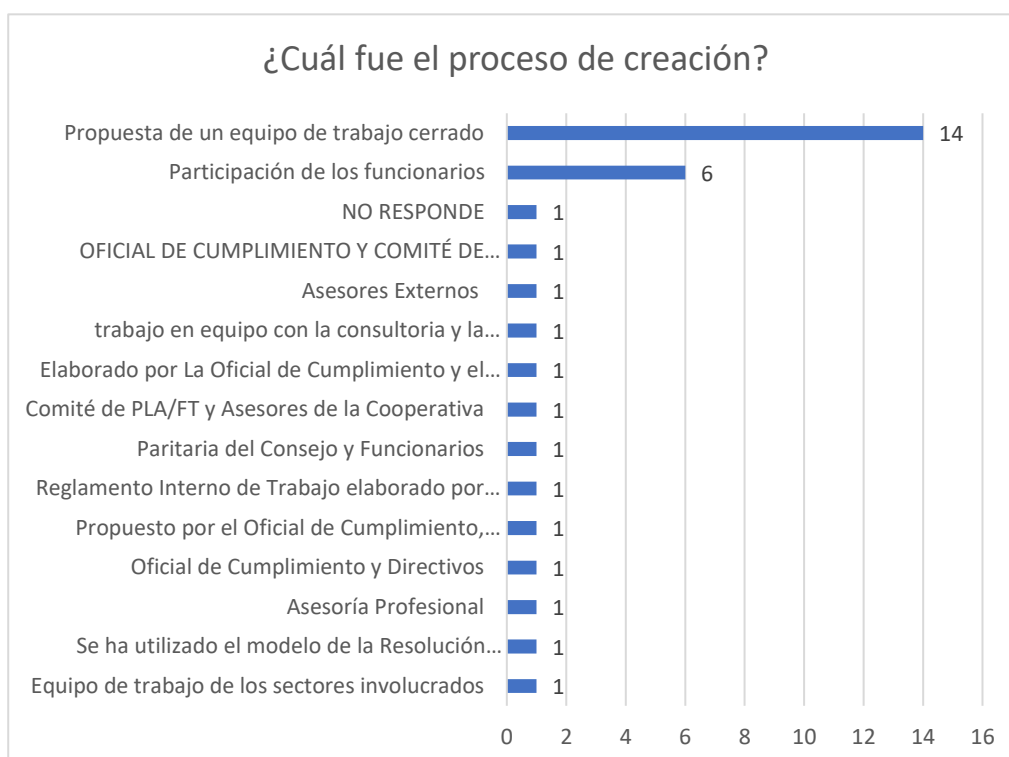
De las Cooperativas consultadas tres de ellas han aseverado que sus normativas éticas incluyen a los proveedores dentro del ámbito de aplicación.

- Cooperativa Multiactiva del Ñeembucú Ltda – COODEÑE
- Cooperativa Mercado N. ° 4 Ltda.
- Cooperativa Nazareth LTDA.

- Proceso de creación participativa.

Ciertamente, una participación activa e intervención directa de cada componente de una empresa u organización puede dificultar la elaboración de cualquier documento; sin embargo sí es positivo y tiene buenos resultados poner en conocimiento de todo aquel que será alcanzado por las disposiciones a emitirse el inicio, el borrador o al menos la posibilidad de emitir consideraciones en torno a los que se pretende regular; exactamente lo mismo sucede con las normativas que regulan la conducta, *las personas están más fácilmente dispuestas a cumplir las reglas en cuya creación han participado* (Fiorino, 2000).

De las informaciones compartidas por las cooperativas participantes resulta que la gran mayoría han aprobado sus Códigos de ética con propuestas de oficiales de cumplimiento y equipos cerrados de trabajo, no obstante, se reconoce como buena práctica el involucramiento de diferentes áreas para la elaboración del documento inicial o la designación de varios representantes de todas las áreas de la organización.



Como buena práctica se tiene que la Cooperativa Mercado N. ° 4 Ltda, estableció un equipo de trabajo conformado por talento humano, auditoría interna, cumplimiento y gerencia general.

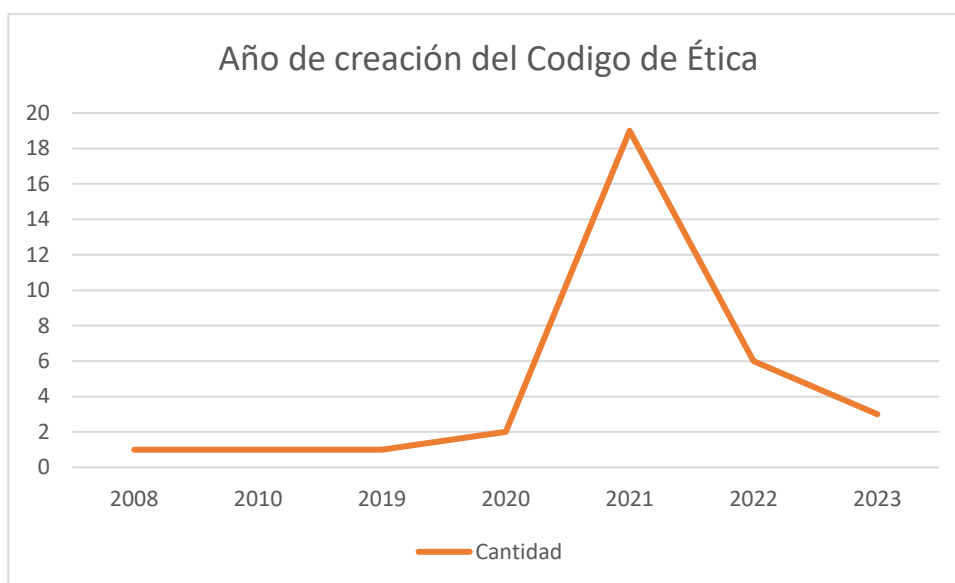
- Socialización con funcionarios, directivos y hasta asociados en general.

Ningún compendio de reglas, por más completo o bien redactado que se encuentre, va a tener un impacto real en los sujetos obligados o en las personas que los rodean sin un esquema de comunicación y hasta de explicación de su contenido. Para que se haga uso de sus disposiciones el Código de Ética debe ser conocido por cada funcionario y directivo de la cooperativa y, además, hacer saber de sus disposiciones a todos los asociados quienes son los que podrán, también, reclamar las circunstancias que se alejan de los valores y reglas de integridad que rigen en cada cooperativa.

Resulta importante mencionar que una de las consultas realizadas a las cooperativas fue respecto al año de creación de los Códigos de Ética conforme detalle se destaca que la Cooperativa Universitaria ya desde el año 2008 es la primera en contar con este instrumento conductual.

De manera progresiva durante los años 2010, 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023 respectivamente fueron creando el instrumento mencionado. Destacando el año 2021 como un año de mayor cantidad de creación del Código de Ética.

Conforme el siguiente gráfico se puede observar la cantidad de Códigos de Ética por año.



Conforme la recolección de datos realizada en el año 2021 se destacan la mayor cantidad de Códigos de Ética creados por las Cooperativas que participaron del Diagnostico con 19 (diez y nueve) instrumentos.

Tabla Nº2

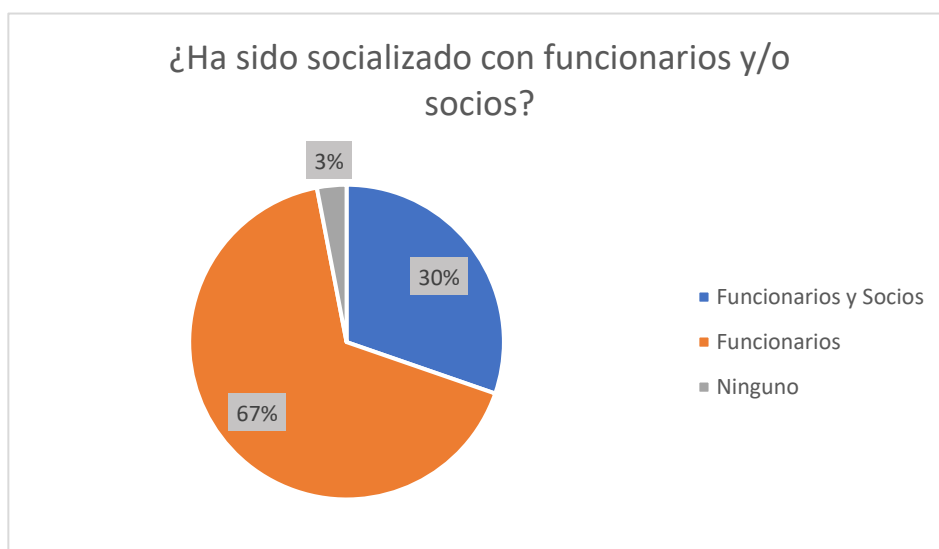
Año	Cantidad
2008	1
2010	1
2019	1
2020	2
2021	19
2022	6
2023	3
<b>Totales</b>	<b>33</b>



Destacando la importancia del Código de ética como la base de la cultura organizacional y que plasma en su centro el conjunto de valores, normas y principios a ser adoptados como cultura dentro de la cooperativa. Su creación, actualización y correcta transmisión a través de todos los niveles de la organización es una de las mejores medidas de prevención contra las conductas no éticas y repercute de manera positiva mejorando la relación entre empleados, proveedores y socios, además de que fortalece la imagen y reputación de la cooperativa.

La socialización se constituye en un aspecto relevante dentro de las Cooperativas, ya que mediante las socializaciones el documento es conocido, reconocido y aceptado de manera interna como externa, gracias a la socialización continua y permanente es posible la transmisión de valores éticos.

En ese sentido conforme los datos relevados el 67% realiza las socializaciones con sus funcionarios, el 30% la realiza no solo a funcionarios sino también a los socios y un 3% no realiza ningún tipo de socialización.



A este respecto los representantes de las cooperativas han informado sobre mecanismos de socialización con los funcionarios y directivos, por ejemplo:

A través de notas de remisión o correos institucionales.

- Coop. San Lorenzo Ltda.

- Coop. COODEÑE Ltda.

Actividades de capacitación.

- Coop. San Lorenzo Ltda.

Socializaciones en los portales web.

- Coop. San Lorenzo Ltda.

- Coop. Nazareth LTDA.

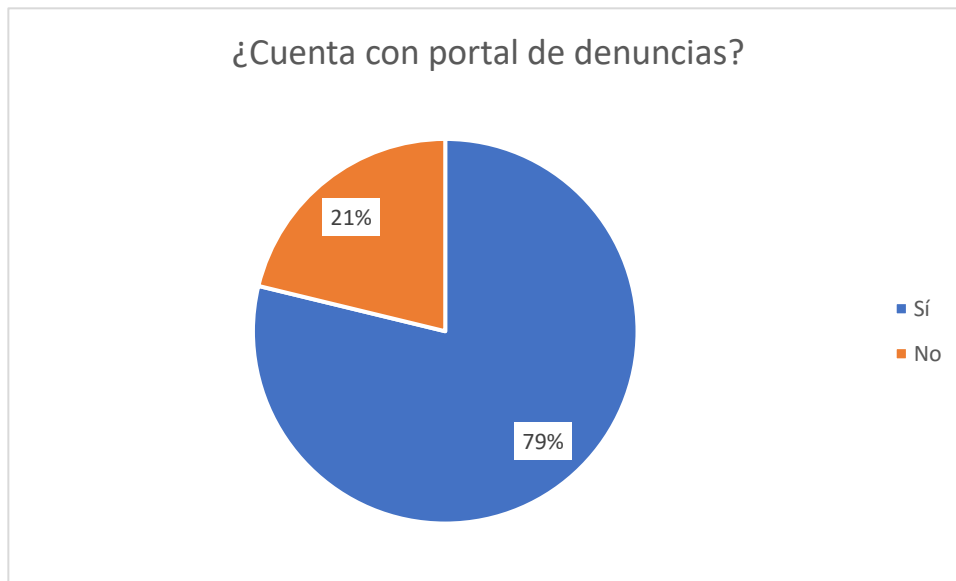
Inducción sobre su contenido a nuevos funcionarios.

- Cooperativa Mercado N.º 4 Ltda.

## 5.2.2 CANAL DE DENUNCIAS.

La aprobación de un Código de Ética es sumamente relevante para la buena gobernanza de cualquier organización, sin embargo, debe buscarse su efectiva implementación y cumplimiento de parte de todas las personas alcanzadas por sus disposiciones. Para ello es indispensable contar con un canal de denuncias que permita a cualquier persona informar sobre conductas incorrectas o la sospecha de ellas a la organización, para que esta tome cartas en el asunto.

Las actuaciones inadecuadas pueden suceder puesto que toda organización está compuesta por personas susceptibles de equivocarse o conducirse en contra de las normas, pero el punto determinante y que permite generar confianza es la forma en que le entidad reacciona antes esos hechos; de ahí que habilitar mecanismos para comunicar y efectuar procedimientos para aclarar lo acontecido o sancionar a los responsables va a ser bien visto por la comunidad y también un aviso de que la institución se ha comprometido efectivamente con las reglas vigentes.



Por el rol que cumplen las cooperativas y por la diversidad de personas con quienes se relaciona no puede afirmarse que haya una sola forma de establecer un canal de denuncias, el 79% manifestó contar con un canal de denuncias, mientras que el 21% no cuenta con canales de denuncias.

- En el caso de la Cooperativa San Lorenzo Ltda. Se tiene aprobado un procedimiento de recepción de documentos por medio del cual también ingresan las denuncias relacionadas al Código de Ética, la existencia de este tipo de normativa permite conocer no solo la posibilidad de denunciar sino también como se gestionará la denuncia una vez presentada, concluyéndose el mismo con la comunicación de lo resuelto al interesado.
- Otra buena práctica es de la Cooperativa Nazareth LTDA. Que ha habilitado y realiza un seguimiento de las quejas, sugerencias y otras intervenciones que llega, en última instancia, al Consejo de Administración para su resolución. También se presentan informes sobre interacciones en las redes sociales de la cooperativa dirigidas al órgano de decisión superior.
- A su vez, la Cooperativa Chortitzer LTDA. Ha establecido que el secretario general recibe las denuncias formuladas por los socios y luego las deriva directamente al Consejo de Administración.

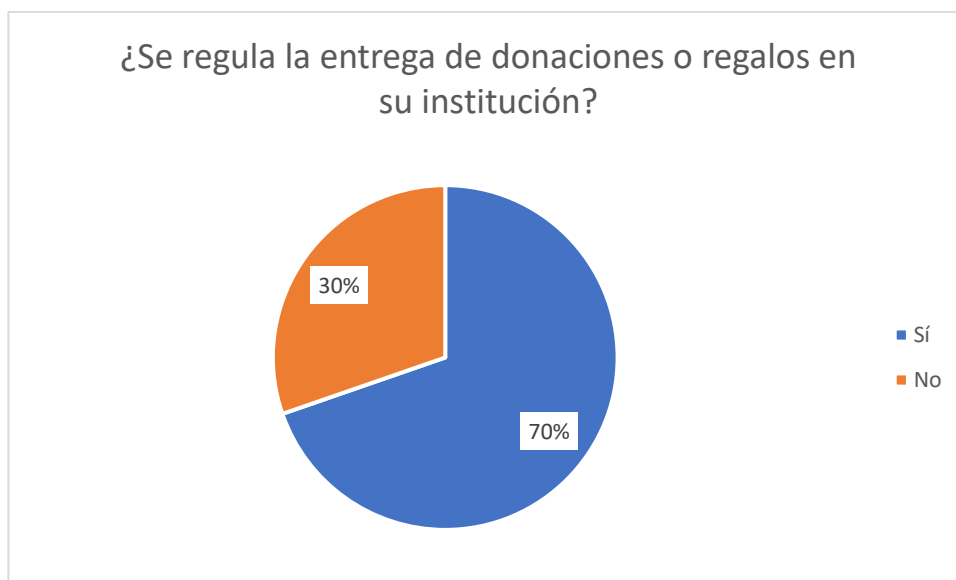
### 5.2.3 OTRAS NORMATIVAS DE PREVENCIÓN.

En esta sección se toma en consideración toda otra normativa que pretende prevenir la corrupción, esto en el sentido de que la integridad es justamente su contracara.

Estas reglas podrían considerarse adicionales al Código de ética, aunque nada obsta a que en el mismo ya se encuentren establecidas todo el segmento de normas relacionadas al impulso de comportamiento honesto en todos los segmentos posibles en que la organización desarrolla sus actividades.

Siguiendo con ello, tampoco hay una exigencia de desarrollar cada componente en todas las organizaciones puesto que siempre dependerá de las áreas de riesgo, del tipo de operación comercial que realicen, de la clase de contratos que suscriban regularmente, del tipo de perfiles compuestos por sus funcionarios, del mayor o menor contacto con reparticiones públicas. Por ejemplo, algunas organizaciones han expresado que no reciben donaciones por ende, no tendría ninguna utilidad desarrollar un documento que regule dicha situación y, por el contrario, en casi todos los códigos de ética revisados se verifica la regulación de conflictos de intereses.

En cuanto a las donaciones, un total de 70 % de las entidades cooperativas participantes han referido que las donaciones se encuentran reguladas.



- Conflicto de intereses.

Los intereses o tener interés en algo o en alguien es intrínseco del ser humano, ninguna persona está ajena a sentir inclinación de su ánimo hacia sus parientes, amigos o

hacia sus propiedades, inversiones u otras circunstancias propias de la vida; esto por sí solo no genera ningún inconveniente, el problema radica cuando esos intereses se contraponen a los que ha aceptado defender en el marco de su función en la organización que representa, puesto que allí se verá afectado su buen juicio y puede que su decisión como funcionario o autoridad institucional no vaya en beneficio de la organización sino del suyo propio o de un tercero.

En la ley N. ° 7089/2023 “ESTABLECE EL RÉGIMEN DE PREVENCIÓN, CORRECCIÓN Y SANCIÓN DE CONFLICTOS DE INTERESES EN LA FUNCIÓN PÚBLICA”, se define conforme a lo siguiente: “**Conflicto de intereses:** se presenta cuando los intereses personales, laborales, económicos, financieros, profesionales o de cualquier índole de una persona que desempeñe una función pública o los de su grupo familiar, podrían influir o influyeron en la adopción de decisiones en el ejercicio de su cargo”. Esta definición es fácilmente trasladada al ámbito de las relaciones privadas, puesto que se trata del ejercicio de un cargo para el cual fue contratado y la posible influencia de sus intereses personales, familiares o de cualquier otra índole en las decisiones que asuma.

Como se dijo antes los intereses de una persona son legítimos, ahora bien, lo que no podemos seguir haciendo es no identificarlos ni gestionarlos adecuadamente de modo tal a evitar que prevalezcan esos intereses particulares por sobre los de la cooperativa, que afectará de manera directa a todos los asociados.

Entre las cooperativas participantes un total de 64 % han afirmado contar con normas relacionadas a los conflictos de intereses.



En las normativas revisadas se verifica que varias cooperativas tienen una descripción clara de qué son los conflictos de interés, definen y describen casuísticas en

las que pueden darse y se disponen prohibiciones específicas; de todas esas normas resalta una disposición que dice: *“Los directivos, gerencias, jefaturas y los empleados en general de la COOPERATIVA SAN LORENZO LTDA. no deben usar su autoridad o cargo con el fin de favorecer a cualquier empresa en la cual, él o los miembros de su familia tengan intereses particulares, salvo que la entidad lo haya autorizado expresamente. En este caso, se deberá inhibir o abstener de emitir opinión o informar acerca de la misma.”* (Cooperativa San Lorenzo LTDA., 2023) en la disposición se evidencia la forma de gestionar el conflicto de interés por medio de la abstención del funcionario.

- Gestión de riesgos.

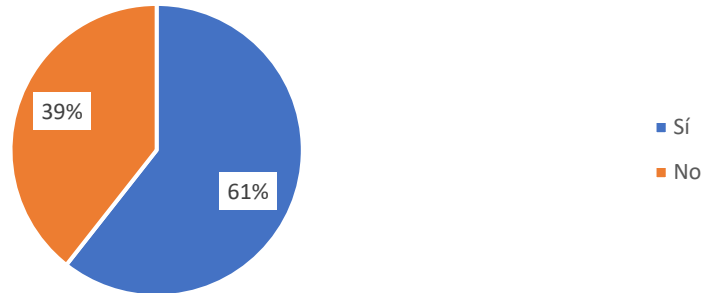
Este proyecto tiene como foco a la integridad, por esa misma razón es que en este apartado conviene hablar sobre riesgos de corrupción y no sobre riesgos operacionales u otros que pueden darse en toda organización o empresa.

Un nivel específico de gestión de riesgos de corrupción busca identificar a aquellos que afecten el servicio o la gestión que debe brindar la organización, a razón de una conducta incorrecta de parte de sus funcionarios; como sería el caso del cohecho, la recepción de dádivas o regalos o el incumplimiento de normas éticas en la búsqueda de un beneficio propio o para terceros.

No existe una sola manera de administrar estos riesgos, pero en definitiva se trata de un proceso de constante evolución en donde en primera medida se identifica la probabilidad de que acontezca una conducta corrupta, luego determinar el impacto que tendrá la misma en la propia organización para luego establecer medidas de mitigación o que eviten completamente en suceso o, en todo caso, mecanismos de control adicional para que salten alarmas de manera oportuna y se activen procedimientos para determinar responsables o desviar el curso de acción perjudicial.

En esta consulta un total de 61 % de las participantes han afirmado poseer normas de gestión de riesgo de corrupción, aunque vale la aclaración que estas normativas están muy inclinadas al fenómeno específico de lavado de activos.

¿Cuentan con normativas para la gestión de riesgos de corrupción?



Entre las cooperativas participantes se tiene una normativa relacionada de manera puntual a la corrupción y a su gestión de riesgos en los siguientes términos:

*“Corrupción: definida como el requerimiento o aceptación, ofrecimiento u otorgamiento, por o hacia un empleado o directivo de la COOPERATIVA, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas de cualquier clase para sí mismo o para otra persona, a cambio de la realización u omisión de cualquier acto relacionado con su trabajo, tales como: Aceptación de un beneficio personal o para terceros como forma de influenciar una decisión administrativa. Cualquier pago hecho a un empleado de parte de un socio a cambio de un tratamiento favorable a este último. Aceptación de dádivas, regalos e invitaciones de cualquier naturaleza de terceras partes con las cuales la COOPERATIVA tiene relaciones de negocios. Soborno a funcionarios públicos o privados por realizar una determinada acción u omitir una actuación.” Código de Ética de la Cooperativa Raúl Peña Ltda.*

- Contribuciones y actividades políticas.

Esta es otra normativa que puede o no ser regulada por las organizaciones públicas y privadas, en el caso de las cooperativas por el rol que cumplen en la comunidad y el objetivo del bien común que ostentan lo ideal sería siempre establecer con claridad la posición institucional e imponer la transparencia como regla para este tipo de circunstancias, puesto que en principio todos los habitantes de la república tienen derecho a tener una participación activa en la vida política de sus comunidades, ciudades y el mismo país.

Una de las cooperativas participantes contempla en su Código de Ética reglas con relación a este punto según lo siguiente:

*“Contribuciones y actividades políticas. Salvo a título personal y a su propia elección, ningún funcionario y/o directivo de la COOPERATIVA podrá participar en actividades políticas, ni realizar contribución alguna para ningún candidato político o partido, en nombre y representación de la COOPERATIVA, ni recibir pagos directos o indirectos para contribuciones políticas personales realizadas por ellos mismos.”* Código de Ética de la Cooperativa Raúl Peña Ltda.

#### 5.2.4 ENCARGADO DE INTEGRIDAD.

Cada organización, empresa o cooperativa es completamente diferente en cuanto recursos, cantidad de colaboradores, cantidad de sucursales o agencias, sin embargo, resulta indispensable que para que un programa de integridad o el propio Código de Ética se implemente y tenga impactos perceptibles se designe a una persona o grupo de persona como responsable de integridad.

Este responsable será el encargado de liderar y encaminar a toda la organización hacia el cumplimiento efectivo de los valores adoptados, así como de cada disposición contenida en el código de ética, expandiendo la comprensión sobre las reglas, sensibilizando sobre su importancia y comunicando en los casos en que sucedan eventos que se contrapongan a lo dispuesto en las reglas éticas.

Al ser consultadas las organizaciones cooperativas participantes refirieron en un 58 % poseer un encargado del área de ética e integridad.





Es ideal que este funcionario acceda de manera directa al órgano superior de la cooperativa por medio de la formulación de reportes e incluso interviniendo en las reuniones de dicho colegiado, por esa razón debe tratarse de una persona con solvencia técnica, conocimiento en la materia y gozar de integridad y credibilidad.

Debe tener recursos y capacidad suficiente para desenvolver sus funciones de manera debida, coordinando las actividades con diferentes áreas y funcionarios de modo a colaborar en la prevención de conductas incorrectas y reportar los acontecimientos inadecuados.

En la consulta surgió que varias cooperativas contaban con posibilidad de reportes directos, sin embargo, en las entrevistas surgió que en los casos de responsables de integridad estos debían pasar por diferentes gerencias o juntas de la cooperativa antes de que sus reportes lleguen a la máxima autoridad.



No obstante, debe aun avanzarse en el esquema de trabajo del encargado de integridad en el sector cooperativo, puesto que de la muestra puede aseverarse que se distribuye esta función en diferentes estamentos de la organización o se asigna a funcionarios que tienen otras funciones principales.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

La corrupción va cambiando de modos y de estrategia de acuerdo a las normas, a los controles o a cualquier medida implementada por las personas y organizaciones que no toleramos conductas corruptas, por ello siempre hay tareas pendientes para mejorar los índices de corrupción en cada institución y en la sociedad.

Esta realidad también se aplica a las organizaciones del sector privado por ello es que se apuesta a la buena gobernanza y a los valores como ejes centrales de la prevención de la corrupción. Es sabido que solo una cultura organizacional enriquecida en valores éticos y de integridad permitirá evitar acontecimientos incorrectos e identificar cuando un hecho negativo se está dando y, por ello, los elementos en que se basa no pueden nunca ser estáticos.

Buenos augurios nos dan los resultados obtenidos en esta muestra representativa de organizaciones cooperativas, hay normativas bastante completas que ponen el foco en puntos específicos en donde son más proclives los acontecimientos ilegítimos, sin embargo, aún hay mucho camino que andar y por sobre todo que trazar, no de manera aislada sino coordinados y con esfuerzos compartidos para lograr así resultados de mayor impacto y perdurables.

Conforme a lo que antecede la principal recomendación está en proponer espacios para compartir las buenas prácticas reconocidas en esta primera fase, plantear medidas de transparencia y socialización de las normativas ya existentes o elaborar documentos estándares desde el órgano de supervisión de modo a facilitar el camino para implementar programas de integridad en todas las organizaciones cooperativas conforme a sus realidades o estructuras similares.

Otro punto respecto del cual corresponde reflexionar es sobre el o los responsables de integridad, cuyo rol pasa a ser central en la prevención de la corrupción. En el caso de las cooperativas es menester analizar a quien irrogar esta tarea, así como establecer con claridad cuáles son las funciones que le corresponden.

En la lucha contra la corrupción los desafíos no acaban, pero con esquemas de prevención sólidos sí es posible cerrarle los caminos y reducir el impacto negativo que ella tiene en cualquier organización no olvidando que toda empresa tiene dos elementos de sostén: su imagen reputacional y las personas que trabajan en ella, debiendo sumarse en el caso de las cooperativas a sus asociados por lo que es aun más relevante insistir e incentivar una gestión eficiente, transparente y orientada en el bienestar general para lo cual cada una de las medidas mencionadas en este informe y las que se repliquen y desarrollen en el futuro tendrán una incidencia directa y positiva.

## VI-REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arzbach, Matthias (2014), Intermediarios no bancarios en América Latina. Editorial del Centro de Estudios Monetarios de México, Núm. 140 pp. 114-129
- Biberbost, P. (2016) *Competencias de Gestión: Monitoreo y Evaluación*. Montevideo, Banco Interamericano de Desarrollo p. 24
- Bonzi, A. (1998) El derecho cooperativo en la Legislación nacional y Comparada. Asunción: Centro Editorial Paraguayo, pp. 160-125
- Casas Anguita, J.R. Repullo Labradora y J. Donado Campos. (2015) La encuesta como técnica de investigación. Elaboración de cuestionarios y tratamiento estadístico de los datos I. pp. 160-162
- Constitución Nacional de la República del Paraguay año 1992.
- Hernández Sampieri, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2010). Metodología de la investigación (5° Ed.). México, D.F., México: McGraw Hill Interamericana.
- Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP).
- Ley Nro. 2535/05 Que aprueba la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.
- Ley Nro. 977/96 Que aprueba la Convención Interamericana contra la Corrupción.
- Observatorio Nacional de Cooperativas del Paraguay (2020). La importancia del sector cooperativo en la formalización del sistema económico. Revista CONPACOONS, 9 (2). Recuperado desde: <https://www.conpacoop.coop.py>
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2014) Guía Técnica de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, New York, p.4
- Vargas Sánchez, Alfonso; Nacimiento Coronel, Zulema B. (2000) El cooperativismo en Paraguay: especial referencia a las cooperativas de producción CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, núm. 34, abril, pp. 189- 224.
- Proyecto de Cooperación Trilateral Paraguay Brasil y Alemania “Fortaleciendo la Integridad en tiempos de crisis” 2022.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Cita la referencia de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Anticorrupción. Nota Práctica, 2004.

Decreto N° 1843/19 de fecha 28 de mayo de 2019 “Por el cual se modifican y derogan artículos del Decreto 10.144/12 y se amplían las funciones de la SENAC”.

Decreto N° 4458/20 de fecha 09 de diciembre de 2020 “Por el cual se dispone la implementación del Plan Nacional de Integridad, Transparencia y Anticorrupción (PNI 2021-2025) correspondiente al periodo fiscal comprendido entre los ejercicios 2021 y 2025”.

Decreto N° 4064/15 de fecha 17 de setiembre de 2015 (Reglamentario de la Ley N° 5282/14 “De libre acceso a la información pública y transparencia gubernamental”).

Decreto N° 2991/19 de fecha 06 de diciembre de 2019 “Por el cual se aprueba el Manual de Rendición de Cuentas al Ciudadano se lo declara de interés Nacional y se dispone su aplicación obligatoria en las instituciones del Poder Ejecutivo”.

Maidana Osvaldo L., Regimen Legal de las Cooperativas,(2014) Editorial Servilibro. Asunción Paraguay.

CERES. (s.f.). MANUAL PARA ELABORAR CÓDIGO DE ÉTICA EMPRESARIAL. Ecuador: CERES.

Cooperativa San Lorenzo LTDA. (28 de noviembre de 2023). sanlorenzo.coop.py. Obtenido de sanlorenzo.coop.py: <https://www.sanlorenzo.coop.py/wp-content/uploads/2022/05/codigo2022.pdf>

Fiorino, V. R. (2000). Acuerdos y Normas. Los códigos de ética empresarial. Telos, 278 - 283.

SENAC - MIC. (Mayo de 2022). sellointegridad.senac.gov.py. Obtenido de SELLO INTEGRIDAD: <https://sellointegridad.senac.gov.py/wp-content/uploads/2022/08/6-Gui%CC%81a-para-autoevaluacio%CC%81n-de-los-programas-de-Integridad-actualizado.pdf>