Informe de Diagnóstico Situacional Interno en el marco del Proceso de la Planificación Estratégica del INCOOP

Consultora: Lic. María Elena Arce, Mag.

03/10/2022

Asunción - Paraguay

Contenido

Resumen ejecutivo 3

1. Introducción 4

2. Objetivos y Alcance 4

3. Desarrollo del Informe de Diagnóstico Situacional Interno 4

3.1. Comprensión de la Organización 4

3.1.1. Naturaleza, fines y funciones 4

3.1.2. Antecedentes en materia de regulación y supervisión de las cooperativas en Paraguay 6

3.1.3. El Gobierno del INCOOP 7

3.1.4. Cadena de Valor del INCOOP 8

3.1.5. Estructura Organizacional del INCOOP 11

3.2. Identificación de Partes Interesadas 13

3.3. Análisis Interno (Fortalezas y Debilidades) 14

3.4. Otros aspectos del análisis interno 16

Resumen ejecutivo

En el marco de las actividades establecidas por el Equipo Consultor TABACMAN que fue adjudicado para acompañar el proceso de planificación estratégica del INCOOP para el periodo 2023 – 2025, se ha realiza una de las primeras actividades consistente en la comprensión y entendimiento de la organización, la identificación de sus partes interesadas y el análisis de los aspectos relevantes al interior de la misma, que pueden agruparse como Fortalezas y Debilidades.

Los resultados del análisis interno se basan en conclusiones extraídas de fuentes primarias y secundarias. Las fuentes primarias incluyeron reuniones y consultas (cuestionario) a funcionarios de las diferentes áreas de los niveles de dirección, coordinación y jefaturas. Las fuentes secundarias consistieron en la revisión documental de informes institucional como la memoria anual, resoluciones emitidas por el INCOOP, informes de rendición de cuentas y otros informes disponibles en la página web y provistos por la contraparte institucional.

Desde la mira interna, las principales fortalezas del INCOOP están concentradas en su capital humano competente, su capacidad de adaptación y el nivel de productividad. En cuanto a sus principales debilidades, se concentran en su sistema de gobernanza, la insuficiente dotación de técnicos calificados para las áreas misionales y la necesidad de contar con un sistema informático que agilice, haga más eficaz y eficiente los procesos de control, esto ello considerando el importante número de entidades cooperativas que están sujetas a la regulación y supervisión del INCOOP.

1. Introducción

El presenta diagnóstico situacional del INCOOP responde a una de las primeras fases del proceso de planificación estratégica. La identificación y valoración de las principales capacidades (fortalezas) y las debilidades o aspectos a corregir o mejorar en la gestión institucional, serán insumos a considerar al momento de proponer las iniciativas o acciones a corto y mediano plazo, tendientes a aprovechar las oportunidades apoyándose en las fortalezas y superar las debilidades actuales.

La identificación de las fortalezas y debilidades es una parte critica de la planificación estratégica y hace parte del análisis del contexto, para reconocer la incidencia de los factores positivos y negativos en el quehacer de la organización, en el cumplimiento de las funciones y en la generación de los productos o servicios en busca de la satisfacción de las partes interesadas.

2. Objetivos y Alcance

Reconocer, analizar y valorar los aspectos internos positivos y negativos, en forma de fortalezas y debilidades de la organización.

En cuanto al alcance, este diagnóstico se ha centrado en la perspectiva de los funcionarios del INCOOP de las diversas áreas y niveles jerárquicos, complementando con la revisión documental.

3. Desarrollo del Informe de Diagnóstico Situacional Interno

3.1. Comprensión de la Organización

3.1.1. Naturaleza, fines y funciones

La Ley N° 2157/2003 regula el funcionamiento del INCOOP y establece su Carta Orgánica. En su artículo 1° esta ley dispone que el *"INCOOP, creado por la Ley de Cooperativas, es persona jurídica de derecho público, autónoma y autárquica, de duración indefinida, será la Autoridad de Aplicación de la legislación cooperativa y Autoridad de Control de los Entes Cooperativos, y se regirá por las disposiciones de la presente ley, los reglamentos y demás normas relativas al cooperativismo"*.

El INCOOP tiene la finalidad de cumplir y hacer cumplir el precepto Constitucional relativo al Fomento de las Cooperativas; *"El Estado fomentará la empresa cooperativa y otras formas asociativas de producción de bienes y de servicios, basadas en la solidaridad y la rentabilidad social, a las cuales garantizará su libre organización y su autonomía. Los principios del cooperativismo como instrumento del desarrollo económico nacional, serán difundidos a través del sistema educativo"*. (Artículo 113, Constitución Nacional).

Las funciones legales del INCOOP de acuerdo al artículo 5° de la Ley 2157/2003 son las siguientes:

a) cumplir y hacer cumplir las disposiciones de esta Ley, **la Ley de Cooperativas,** los reglamentos, las resoluciones y demás normas vigentes;

b) coordinar las políticas y objetivos desarrollados por los demás organismos del Estado aplicables al campo cooperativo, formulando proyectos, planes y programas que tiendan al fortalecimiento y difusión del cooperativismo;

c) elaborar las normas para la fiscalización y certificación de las cooperativas;

d) dictar resoluciones de carácter general y particular y, pronunciar otros actos administrativos con arreglo a la legislación cooperativa vigente;

e) dictar resoluciones, sin perjuicio de lo estipulado en el inciso anterior, que guarden relación con la **autorización para funcionar, apertura de sucursales y agencias, requisitos de operatoria de efectivo mínimo, fondo de garantía y margen de solvencia, las relaciones técnicas y regulaciones prudenciales sobre liquidez, solvencia, respaldo patrimonial, normas de contabilidad y valoración, y todas aquellas relacionadas con la actividad económica – financiera de las cooperativas**;

f) promover el perfeccionamiento de la legislación cooperativa;

g) celebrar y ejecutar convenios y acuerdos nacionales e internacionales que tengan por objeto el desarrollo cooperativo;

h) **autorizar el funcionamiento de las cooperativas, cualquiera fuera el grado de las mismas, e inscribirlas en el Registro de Cooperativas a su cargo, con arreglo a la Ley y sus reglamentaciones;**

i) rubricar los libros exigidos por las normas legales y reglamentarias;

j) ejercer la fiscalización y control administrativo, económico - financiero, social y los servicios de las cooperativas, centrales, federaciones y confederaciones de cooperativas; y certificarlas según parámetros cooperativos a ser reglamentados;

k) ejercer igualmente la fiscalización de las cooperativas con miras a determinar el cumplimiento de la Ley de Cooperativas, esta Ley, los reglamentos administrativos, el Estatuto Social de las entidades fiscalizadas y las demás disposiciones aplicables. El informe surgido de la fiscalización deberá ser puesto a consideración de la Asamblea de socios celebrada con posterioridad a la misma;

l) instituir, mediante acto fundado, vigilancias localizadas de las operaciones y actividades de las cooperativas, por sí o a través de las centrales y federaciones cooperativas, y en el caso de las centrales, directamente por el INCOOP;

m) disponer, en resolución fundada, la intervención de las cooperativas, centrales, federaciones y confederaciones de cooperativas, de conformidad con el procedimiento establecido en esta Ley;

n) disponer en resolución fundada, la aplicación de sanciones a las cooperativas, federaciones, centrales y confederaciones de cooperativas, así como a los miembros que integran sus órganos;

o) disponer en resolución fundada la cancelación de la personería jurídica de las cooperativas, centrales, federaciones o confederaciones de cooperativas, previo sumario administrativo;

p) autorizar la disolución y liquidación voluntaria de las cooperativas, centrales, federaciones y confederaciones de cooperativas;

q) organizar un servicio estadístico y de información del movimiento cooperativo nacional y realizar estudios e investigaciones periódicas acerca del mismo y publicar sus resultados;

r) calificar y registrar conforme con los reglamentos que se dicten, a las personas y entidades consultoras o auditoras, a fin de habilitarlas para realizar tareas en las cooperativas;

s) implementar un servicio de central de riesgos financieros de cooperativas;

t) ejecutar todos los actos jurídicos que resulten necesarios para el mejor cumplimiento de los fines establecidos en esta Ley;

u) los órganos de fiscalización públicas en el ámbito de su competencia deberán coordinar y canalizar a través de la Dirección de Supervisión y Fiscalización del INCOOP, el cumplimiento de la Ley de Cooperativas, esta Ley y las demás vigentes en la materia; y,

v) las demás establecidas en la Ley de cooperativas y otras disposiciones legales.

Conforme a las funciones legales arriba enunciadas se podría concluir que los procesos misionales del INCOOP, básicamente serían:

- La autorización para habilitación, fusión, liquidación y cierre de cooperativas.
- La emisión de la regulación para los distintos tipos de cooperativas.
- La fiscalización, control, supervisión e intervención de las cooperativas.
- La aplicación de sanciones ante incumplimientos.
- El servicio de información estadística del sector cooperativo.

3.1.2. Antecedentes en materia de regulación y supervisión de las cooperativas en Paraguay

En nuestro país la primera mención respecto a las sociedades cooperativas se encuentra en el Código de Comercio del año 1903 en su Capítulo VI del Libro Segundo.

En 1941 se constituye en Guairá la primera sociedad cooperativa agroindustrial entre productores viticultores y fabricantes, en ese tiempo no existía ninguna regulación legal específica y a raíz de ello esta cooperativa gestiona y obtiene la promulgación del Decreto Ley Nº13.635/1942 que en principio estableció las condiciones para la fundación, organización y funcionamiento de las cooperativas agropecuarias, aunque su aplicación flexible posibilitó el surgimiento de otras modalidades cooperativas afines a la economía rural. Carosini, L (2008).

Bajo el Decreto Ley 13.635/1942 la autoridad de aplicación correspondía a una dependencia exclusiva del Poder Ejecutivo.

En 1972 se promulga la Ley 349 “De Cooperativas” en la que se da un nuevo enfoque a este tipo de organización, que pasa a ser reglada en líneas generales por disposiciones basadas en el Código Civil, dando a las Cooperativas la calidad de “persona jurídica”, de acuerdo a las disposiciones del Título I, Sección I, Libro Primero, del Código Civil vigente en esa fecha. Con la Ley N° 349/1972 se crea la Dirección

General de Cooperativismo, entidad gubernamental dependiente del MAG, como el organismo estatal encargado directamente del fomento, protección, supervisión y fiscalización de las cooperativas y las demás instituciones legisladas en la Ley N° 349/1972 y Decreto N° 27384/1972. Carosini, L (2008).

Con la reforma constitucional de 1992 el cooperativismo logra un importante reconocimiento como instrumento de desarrollo económico nacional y se insta a su fomento, promoción y difusión.

En 1994 se promulga la Ley 438 que tiene por finalidad regular la constitución, organización y funcionamiento de las cooperativas y del sector cooperativo. Asimismo, esta ley disponía que la autoridad de aplicación de la legislación cooperativa es el Instituto Nacional de Cooperativismo, que constituía un organismo especializado del Ministerio de Agricultura y Ganadería y estableció las funciones del mismo, que posteriormente fueron derogadas por la Ley 2157/2003.

La ley 2157/2003 vigente actualmente regula el funcionamiento del INCOOP y establece su carta Orgánica, además dispone que las relaciones con el Poder Ejecutivo se canalizarán por conducto del MAG.

A partir del 2004 el INCOOP emite las regulaciones que buscan precautelar los intereses y la estabilidad del sistema cooperativo nacional, a través de resoluciones que cubren diversos aspectos que hacen al funcionamiento, productos y servicios de las cooperativas, como por ejemplo procedimientos para la fiscalización, vigilancia localizada, intervenciones y disolución de cooperativas, el primer marco general de regulación y supervisión de cooperativas, a través de la resolución 499/2004, que en los años posteriores se fue modificando y especializando por tipo de cooperativas. Actualmente se dispone del marco regulatorio para las cooperativas del sector ahorro y crédito, el marco regulatorio para las cooperativas del sector producción y el marco para el sector demás tipos de cooperativas. Además, el INCOOP emite normativas que regulan temas o aspectos específicos del quehacer de las cooperativas, a través de resoluciones y circulares.

3.1.3. El Gobierno del INCOOP

De acuerdo a la Ley 2157/2003, artículo 6° la dirección y administración del INCOOP estará a cargo de un Consejo Directivo, compuesto por un Presidente, cuatro miembros titulares y cuatro miembros suplentes, que serán nombrados de la siguiente forma:

a) el Presidente será nombrado por el Poder Ejecutivo, de una terna electa en la Asamblea Nacional de Cooperativas, convocada por las confederaciones legalmente reconocidas, quien ejercerá la función de Jefe Administrativo del INCOOP; y,

b) los miembros titulares con sus respectivos suplentes serán electos en Asambleas Sectoriales de Cooperativas, uno por cada sector o entidades siguientes: I) Por las confederaciones legalmente reconocidas; II) Por las cooperativas cuya actividad principal sea de producción agropecuaria; III) Por las cooperativas cuya actividad principal sea de ahorro y crédito; y IV) Por los demás tipos de cooperativas.

El sistema de gobernanza del INCOOP ha sido objeto de observaciones y críticas [1]a nivel nacional e internacional. De manera más reciente, los últimos acontecimientos

[1] Revista N° 28 Economía y Sociedad. CADEP. 2015. Dionisio Borda.

locales que vinculan a altos directivos con posibles hechos de lavado de dinero, de millonarios faltantes en las cooperativas y otros casos de uso indebido del dinero de los asociados, ha generado cierta desconfianza en este sistema de gobernanza y en contrapartida también se ha posicionado la imagen del ente supervisor.

3.1.4. Cadena de Valor del INCOOP

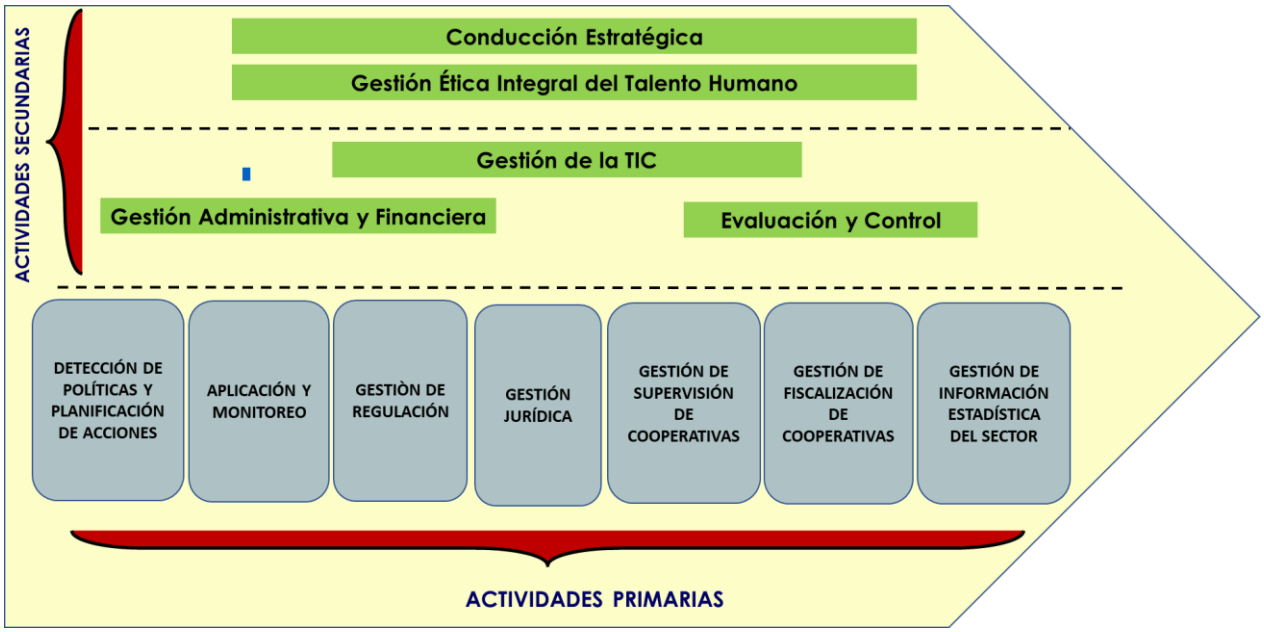
La cadena de valor es una herramienta de análisis estratégico que permite analizar como se desarrollan las actividades de una organización y la relación que existe entre ellas para aportar valor a su producto final. Esta herramienta desarrollada por Michael Porter es una forma de evaluar el funcionamiento interno y los procesos de una organización, si bien nace en el ámbito industrial también resulta válido para el sector servicios y para las instituciones públicas.

En el caso de caso de instituciones públicas se habla de generación de valor público, entendiendo este como el valor que los ciudadanos dan a los bienes y servicios recibidos del Estado, que permitan satisfacer las necesidades con calidad y oportunidad.

En la cadena de valor se identifican dos grupos de actividades, las denominadas primarias o básicas que son las intervienen directamente en la generación de valor agregado a los productos finales de la organización. Y las actividades secundarias o de apoyo son las que intervienen de manera indirecta en la creación de valor agregado.

La cadena de valor del INCOOP conforme se puede concluir de la revisión de la identificación de los macroprocesos, procesos y subprocesos, sería como se muestra en el gráfico de abajo.

Cadena de valor del INCOOP



Fuente: elaboración propia en base al Mapa de Procesos Institucionales del INCOOP proporcionado por la Coordinación MECIP

https://www.abc.com.py/nacionales/2022/03/16/urgen-cambios-en-sistema-de-gobernanza-del-incoop/. Publicación del 16/03/2022

De acuerdo a la identificación y agrupación de procesos mostrada en el Mapa de Procesos, los denominados “Procesos Misionales” vendrían a representar las actividades primarias o básicas bajo el concepto de Cadena de Valor, que en el caso del INCOOP se trata de aquellas que tienen que ver con la planificación de acciones institucionales articuladas a planes, programas y proyectos nacionales, o que se definen en respuesta a políticas públicas priorizadas o emanadas del gobierno, así como todas las actividades relacionadas a la verificación del cumplimiento de las regulaciones emitidas por el INCOOP, la supervisión, fiscalización y dictámenes jurídicos en materia de creación, funcionamiento, operaciones, productos / servicios, gestión, resultados y liquidación de las cooperativas dentro del territorio nacional. Así también las actividades relacionadas a la administración y provisión de informaciones estadísticas del sector cooperativo de nuestro país.

Mapa de Procesos del INCOOP (Tipo y jerarquía de procesos institucionales)

TIPO	MACROPROCESOS	PROCESOS	SUBPROCESOS
MISIONAL	ADMINISTRACIÓN DE POLÍTICAS DE ESTADO DEL SECTOR COOPERATIVO	DETECCIÓN DE POLÍTICAS Y PLANIFICACIÓN DE ACCIONES	Organización y Articulación
			Formulación de Planes y Programas para el sector
		APLICACIÓN Y MONITOREO	Difusión y Socialización
			Implementación
			Seguimiento y Evaluación
	REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN	GESTIÒN DE REGULACIÓN	Diseño o Ajuste de Normativas
			Aplicación de Normativas
		GESTIÓN JURÍDICA	Gestión de Dictámenes
			Juicios Cooperativos
			Gestión de Fusión y/o Incorporación
			Gestión de Liquidación
		GESTIÓN DE SUPERVISIÓN DE COOPERATIVAS	Planificación
			Ejecución
		GESTIÓN DE FISCALIZACIÓN DE COOPERATIVAS	Consultas Externas
			Ejecución de la Fiscalización
			Elaboración y Remisión de Informe Final
			Medidas Administrativas
			Análisis de Prevención de Lavado de Dinero
		GESTIÓN DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA DEL SECTOR	Investigaciones y Estudios específicos
			Análisis Coyuntural
			Registro y Archivo
			Administración de la Central de Riesgos

Fuente: Mapa de Procesos Institucionales del INCOOP proporcionado por la Coordinación MECIP

TIPO	MACROPROCESOS	PROCESOS	SUBPROCESOS
DE APOYO	GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FINACIERA	GESTIÓN PRESUPUESTARIA	Planificación Presupuestaria
			Programación Presupuestaria
			Ejecución Presupuestaria del Ingreso
			Ejecución Presupuestaria del Egreso
			Modificación por ampliación presupuestaria
			Modificación por reprogramación presupuestaria
			Control y Evaluación Presupuestaria
		GESTIÓN CONTABLE	Registros Contables
			Conciliaciones
			Rendición de Cuentas Fiscal
			Gestión Patrimonial
		GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURA	Gestión de Transporte
			Gestión del Ambiente Laboral
			Gestión de Seguridad
	GESTIÓN DE TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN	GESTIÓN DE DESARROLLO DE SISTEMAS INFORMÁTICOS	Desarrollo Interno
			Desarrollo Externo
		GESTIÓN DE SOPORTE TÉCNICO	Instalaciones de Cableado Estructurado LAN
			Administración de Servidores Institucionales
			Administración de la Red Interna
			Mantenimiento Preventivo
			Administración y Mantenimiento del SICOOP
			Asistencia Técnica a la DSF
		GESTIÓN DE INVESTIGACIÓN Y EXPLORACIÓN DE NUEVAS TECNOLOGÍAS	Detección de necesidades internas
			Elaboración de Proyectos
			Implementación del Proyecto
		GESTIÓN DE SEGURIDAD Y RESGUARDO DE LA INFORMACIÓN	Elaboración de copias de respaldo (Backup)
			Resguardo de datos y archivos
			Diseño de Planes de Contingencia
ESTRATÉGICO	CONDUCCIÓN ESTRATÉGICA	GESTIÓN DE PLANIFIACIÓN	Planificación Estratégica Institucional (PEI)
			Planificación Operativa Institucional (POI)
			Implementación y Administración de Oficinas Regionales
			Monitoreo y Evaluación de la Gestión
		GESTIÓN DE ADMINSTRACIÓN DE PROYECTOS Y ASISTENCIA TÉCNICA	Proyecto de Desarrollo y Fortalecimiento
			Gestión de Evaluación para Habilitación de Cooperativas
			Gestión de Evaluaciones para habilitación de Agencias, Sucursales y Cajeros
			Capacitación Técnica a Cooperativas y Pre-Cooperativas
		GESTIÓN DE COMUNICACIONES	Gestión Documental Interna
			Gestión Interna
			Comunicación Pública
			Gestión de Secretaría General
			Gestión del Gabinete de Presidencia

TIPO	MACROPROCESOS	PROCESOS	SUBPROCESOS
ESTRATÉGICO	CONDUCCIÓN ESTRATÉGICA	GESTIÓN DE IMPLEMENTACIÓN DEL MECIP	Compromiso de la Máxima Autoridad y su Equipo Directivo
			Organización de los Comités de Trabajo Institucional
			Definición de los Niveles de Implementación
			Elaboración del Plan de Trabajo
			Diseño e Implementación de los Componentes Corporativos
		EMISIÓN DE CERTIFICADOS OFICIALES	Certificados de Cumplimiento para Cooperativas
			Certificado de Registro a Nuevos Auditores Externos
			Actualización del Registro de Nuevos Auditores
		GESTIÓN DE ADQUISICIONES	Elaboración del PAC
			Modificación del PAC
			Gestión de Contrataciones
			Administración de Contratos
		GESTIONES DE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN	Validación de Gestiones Internas
			Gestión de Denuncias Internas y Externas
			Gestión de Rendición de Cuentas Social
			Acceso a la Información Pública
	GESTION ÉTICA INTEGRAL DEL TALENTO HUMANO	ADMINSTRACIÓN DEL TALENTO HUMANO	Planeación
			Selección e Incorporación
			Inducción
			Reinducción
			Evaluación del Desempeño
			Compensación
			Desvinculación
		DESARROLLO DEL TALENTO HUMANO	Gestión Ética
			Capacitación
			Formación y Entrenamiento
			Implementación de Proyectos de Bienestar Laboral
			Gestión Motivacional Interna
TRANSVERSAL	EVALUACIÓN Y CONTROL	AUTOEVALUACIÓN	Autoevaluación de Control
			Autoevaluación de gestión
		EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Evaluación del Sistema del Control Interno
			Planificación Anual de Trabajo de Auditoría
			Auditoría Interna
		PLANES DE MEJORAMIENTO	Elaboración de Planes de Mejoramiento
			Implementación de Planes de Mejoramiento
			Seguimiento de Planes de Mejoramiento

Fuente: Mapa de Procesos Institucionales del INCOOP proporcionado por la Coordinación MECIP

3.1.5. Estructura Organizacional del INCOOP

La estructura organizacional vigente del INCOOP fue aprobada por resolución del Consejo Directivo N° 22761/2020, y se compone de los niveles de dirección, coordinación, jefatura de departamento y nivel operativo, conforme a la siguiente tabla.

Unidad organizacional	Número
Consejo Directivo	N/A
Direcciones	11
Coordinaciones	13
Departamentos	30
Cargos o puestos de trabajo	124

De acuerdo a la estructura organizacional vigente y su armonización con el mapa de procesos del INCOOP, las direcciones misionales corresponden a:

- Dirección de Supervisión y Fiscalización, que cuenta con una Coordinación y tres Departamentos (Supervisión, Fiscalización y Prevención de Lavado de Dinero y Auditores Externos).
- Dirección de Estadísticas, Registros e Informaciones, que cuenta con una Coordinación y tres Departamentos (Análisis Estadísticos, Central de Riesgos y Archivos).
- Dirección Jurídica, que cuenta con una Coordinación y tres Departamentos (Juicios Cooperativos, Fusión, Incorporación y Liquidación y el de Dictámenes).
- Coordinación de Normas

Por su parte las direcciones y coordinaciones estratégicas, siempre armonizando con el mapa de procesos más arriba presentado, serían:

- Dirección Gabinete de Presidencia
- Dirección de Planificación
- Dirección de Talento Humano
- Dirección de Proyectos Cooperativos
- Secretaría General
- Coordinación de Comunicación Estratégica
- Unidad de Transparencia y Anticorrupción
- Unidad Operativa de Contrataciones

En tanto que las unidades organizacionales de apoyo serían:

- Dirección de Auditoría Interna
- Dirección Administrativa y Financiera
- Dirección de Tecnología

3.1.6. Capital Humano del INCOOP

Al cierre del mes de julio/2022, el INCOOP contaba con 188 funcionarios entre permanentes, contratados y comisionados, de acuerdo a la nómina publicada en su página web en cumplimiento a la Ley 5189/2014, siendo la composición como sigue:

Genero	Número
Mujeres	103
Varones	85
Total	188

Tipo de vinculación	Número
Permanentes	136
Contratados	52
Comisionados a OEE	-10
Total	178

Observaciones:

- De la nómina de funcionarios que se encuentra publicada en la página web, se ha excluido a los miembros del Consejo Directivo que figuran como permanentes.
- Dentro de los permanentes se visualizan 02 funcionarios de otras instituciones públicas que se encuentran comisionados al INCOOP y por su parte 10 funcionarios permanentes del INCOOP que fueron comisionados a otras instituciones públicas.

3.2. Identificación de Partes Interesadas

Se entiende por parte interesada cualquier organización, grupo o individuo que pueda afectar, ser afectado o percibirse como afectado por las actividades de una institución de referencia, así que cada entidad posee sus partes interesadas o grupos de interés pertinentes. En el caso del INCOOP son partes interesadas los cooperativistas del país, las cooperativas de todos los sectores, las entidades de integración cooperativa (centrales, federaciones, confederaciones), los funcionarios y proveedores del INCOOP, los órganos de control gubernamental, otras entidades del gobierno y la sociedad en general.

En este punto, nos detenemos en la identificación de los cooperativistas y las entidades cooperativas de primer, segundo y tercer nivel, a fin de reconocer a los principales y dimensionar el ámbito de intervención del INCOOP.

Cooperativistas del país

Al cierre del ejercicio 2020 el INCOOP tenía registrado 1.944.277 socios de cooperativas.

Entidades Cooperativas

Año	Producción	AyC	Demás	Centrales	Fed/Confed	Total
2015	251	610	152	19	6	1038
2018	199	529	126	21	8	883
2020	163	458	103	18	8	750

CyA

Las cooperativas de ahorro y crédito representaban al cierre del ejercicio 2020, en cuanto a:

- Activos del sistema financiero nacional el 19,5%, - Gs. 34.872.593.352.217
- Depósitos del sistema financiero nacional, 14,1% – Gs.17.016.131.705.719
- Cartera de créditos del sistema financiero nacional, el 17,95%, – Gs. 21.371.982.142.845

Como puede apreciarse, el número se entidades sujetas a la regulación y supervisión del INCOOP es numerosa. A la cantidad de entidades cooperativas, viene a complejizar la labor del INCOOP los sectores de actividad de las mismas (producción, ahorro y crédito, consumo, servicios, vivienda, trabajo). Aunque la mayoría de las cooperativas de producción y demás tipos, también cuentan con los servicios de ahorro y crédito.

3.3. Análisis Interno (Fortalezas y Debilidades)

De manera a identificar, analizar y establecer los aspectos críticos al interior del INCOOP desde la perspectiva de su capital humano, se ha desarrollado un proceso participativo, que partiendo de las Fortalezas y Debilidades establecidas en el proceso de planificación estratégica para el periodo 2018 – 2020, se solicitó a los funcionarios analizar críticamente cada aspecto considerando la realidad actual, así también se solicitó que pudieran identificar nuevos factores positivos y negativos al interior de la institución.

Los resultados del análisis interno realizado por los funcionarios se resumen en la siguiente lista de Fortalezas y Debilidades.

FORTALEZAS	DEBILIDADES
GOBERNANZA	**GOBERNANZA**
Apoyo de la autoridad institucional para el fortalecimiento de las áreas	Conflicto de intereses de miembros del Consejo Directivo
	Insuficiente coordinación de alta gerencia
	Falta de estabilidad a nivel de Dirección
CAPITAL HUMANO	**CAPITAL HUMANO**
Conocimiento y experiencia de los funcionarios	Insuficiente número de funcionarios, en especial para áreas claves
Solidaridad entre compañeros	Insuficiente capacitación y formación
Capital humano capacitado y comprometido	Alta rotación, sin una política acorde a los perfiles
Trabajo en equipo	Personal no idóneo en los puestos de trabajo
Honestidad, compromiso y disciplina	Falta de política salarial y carrera administrativa
Buen nivel técnico	Bajo compromiso o sentido de pertenencia con la institución
Pensamiento crítico	Inestabilidad de los contratados
Acceso a becas para especializaciones y maestrías	Falta de conocimiento y aplicación de las Normas y/o reglamento Interno vigente
Buen ambiente laboral dentro de la dirección	Clima laboral tóxico y falta de empatía
SISTEMAS INFORMÁTICOS	**SISTEMAS INFORMÁTICOS**
Algunos procesos cuentan con soporte técnico como alerta temprana, sicoop y correo institucional	Insuficiente capacidad de soportes tecnológicos
	Urgente Sistema Informático
	Carencia de un software para procesos de capacitación
	INFRAESTRUCTURA-EQUIPAMIENTO-LOGÍSTICA
	Falta renovar y completar el equipamiento informático integral
	Deficiente provisión de insumos y asignación de equipos informáticos
	Insuficiente apoyo logístico (vehículos, choferes, viáticos y combustibles)
COMPETITIVIDAD-PROCESOS	**COMPETITIVIDAD-PROCESOS**
Buen grado de cumplimiento de los objetivos misionales	Falta aplicación de mecanismo de medición del cumplimiento de procesos y de mejora continua
Practicas y procedimientos establecidos para algunos procesos	Debilitamiento de las áreas misionales
Capacidad de adaptación	Existen reglamentaciones que no se cumplen en forma estricta, tanto a nivel interno como a nivel del sector cooperativo
Herramientas de trabajo, informes trimestrales	Las oficinas regionales no cuentan con la infraestructura institucional, es decir con profesionales técnicos de las áreas misionales: DSF, DREI, PROYECTOS y JURÍDICA para cumplir con su esencia como una Oficina Regional y/o sucursal de la casa matriz en todo sus aspectos
Adecuado manejo de las herramientas	Limitaciones en la función de control por la cantidad de cooperativas
Capacidad operativa institucional de estabilizar, regularizar, salvar, situaciones graves de instituciones intervenidas o con otros tipos de medidas legales, del sector cooperativo nacional	Falta de normativas acordes a las necesidades requeridas por las precooperativas y cooperativas en reactivación
Respuesta rápida a los reclamos realizados	Falta de adaptación al entorno digital
Generación de insumos para carga de Avances en productos misionales y financieros, en tiempo y forma	Manual de Funciones desfasado
POSICIONAMIENTO INSTITUCIONAL	**POSICIONAMIENTO INSTITUCIONAL**
Mejora constante en todos los aspectos institucionales	Imagen y posicionamiento institucional débil
	Débil credibilidad institucional ante organismos nacionales e internacionales
COMUNICACIÓN	**COMUNICACIÓN**
El proceso de validación con el sector afectado, lo que redunda en la implementación de las normativas sin mayores inconvenientes	Falta de capacitación de uso de sistema de comunicación
	Pocas reuniones de trabajo entre los representantes de las direcciones en temas de planificación, establecimiento de objetivos, actividades, seguimiento, control de cumplimiento de los mismos y que éstos sean socializados a las coordinaciones y/o jefaturas para que dichos acuerdos puedan ser conocidos y plasmados en acciones
FINANZAS	**FINANZAS**
Capacidad de generar recursos propios para cubrir parcialmente los costos operativos	Recursos insuficientes para capacitación especializada
	Aplicación insuficiente de política de racionalización de gastos, se debe efectuar controles sobre reducción de uso de papel para impresora para efectos de reducir costos y de efectos ambientales, por el contrario, utilizar medios tecnológicos

3.4. Otros aspectos del análisis interno

Además de la interacción con los funcionarios del INCOOP para reconocer las capacidades y debilidades institucionales se ha realizado la revisión documental, de manera a confrontar más de una fuente de información, en busca de identificar fortalezas y debilidades, habiendo encontrado mucha coincidencia en el señalamiento de fortalezas y debilidades. A continuación, se mencionan los aspectos positivos y negativos encontrados en la revisión documental.

De acuerdo al Informe de Gestión Institucional 2021, principales dificultades al cuarto trimestre, documento provisto por la Dirección de Planificación del INCOOP, las debilidades señaladas de manera más recurrente por las unidades organizacionales tienen que ver con:

- La insuficiente dotación de recursos humanos.
- La dotación de técnicos con el perfil adecuado requerido por las áreas misionales.
- Las funcionalidades del sistema Informático Institucional SICOOP, Alerta Temprana, parametrizaciones de la Central de Riesgos
- La desactualización del Manual de Funciones.
- La falta de insumos y equipamientos de diversa índole (tecnológicos, materiales, combustible, otros)
- La falta de capacitación, entrenamiento, inducción y reinducción del personal, en especial técnicos nuevos asignados a las áreas misionales.

En cuanto a los logros que vienen a constituir fortalezas, de acuerdo a lo señalado en el Informe de Gestión Institucional 2021, se resaltan:

- La capacidad de adaptación, generando nuevas formas de supervisión para el control extra situ, a raíz de las restricciones a causa de la pandemia por COVID 19.
- El nivel de cumplimiento del plan anual en cuanto a los trabajos planificados de las áreas misionales, especialmente, a pesar de las limitaciones.
- El superávit en la generación de ingresos presupuestados.
- Soporte brindado a usuarios internos y externos para la carga de datos en el SICOOP.
- Otorgamiento de becas a los funcionarios, para cursos de posgrado.

Otro documento revisado, ha sido el informe final de la consultoría para el “Análisis situacional del INCOOP y propuesta de mejoramiento”, a cargo de la firma Consorcio Consultor 2A, concluido en el mes de noviembre de 2019 en virtud del contrato suscripto con el INCOOP N° 16/2019. De acuerdo al informe, los hallazgos, conclusiones y recomendaciones se ha basado en fuentes secundarias y primarias (entrevistas a directores / coordinadores) tomando las cinco áreas organizacionales cuya gestión resulta de mayor relevancia para el cumplimiento de la función institucional. Se trató de las siguientes áreas:

1. Dpto. de Prevención de Lavado de Dinero dependiente de la Dirección de Supervisión y Fiscalización.
2. Dirección de Asesoría Jurídica.
3. Dirección de Registros, Estadísticas e Informaciones.

4. Dirección de Supervisión y Fiscalización.
5. Coordinación de Normas.

Las debilidades detectadas tienen un común denominador en las cinco áreas analizadas: la necesidad de recursos humanos calificados, la necesidad de contar con el soporte tecnológico que agilice y mejore el trabajo.

Otras debilidades señaladas fueron la necesidad de reestructurar algunas áreas, la necesidad de contar con procedimientos documentados para determinados procesos / trámites y la necesidad de trabajar en equipo.

El informe de la consultoría de referencia, también propone una serie de acciones que permitirán corregir las debilidades detectadas y potenciar la gestión de las áreas críticas analizadas.

Sobre el estado de ejecución de tales acciones recomendadas se ha realizado la consulta a los funcionarios participantes del Taller N° 2 de Planificación Estratégica y todos coincidieron en que a la fecha la gran mayoría de tales acciones no fueron ejecutadas. Eso de alguna manera explica la coincidencia de debilidades señaladas por los funcionarios al realizar el análisis interno más arriba presentado.