

EL SECTOR COOPERATIVO EN EL  
MERCOSUR DURANTE LA PRIMERA  
DÉCADA DEL SIGLO XXI.  
RETOS Y OPORTUNIDADES



Sandra Colombo  
Paula Oxoby

1258

[El sector cooperativo en el MERCOSUR durante la primera década del siglo XXI](#)

Sandra Colombo y Paula Oxoby



Editado por la Fundación Universitaria Andaluza Inca Garcilaso para eumed.net

**Derechos de autor protegidos.** Solo se permite la impresión y copia de este texto para uso personal y/o académico.

Este libro puede obtenerse gratis solamente desde  
<http://www.eumed.net/libros-gratis/2013/1258/index.htm>

Cualquier otra copia de este texto en Internet es ilegal.

**El sector cooperativo en el MERCOSUR  
durante la primera década del siglo XXI.  
Retos y oportunidades**

**Sandra Colombo y Paula Oxoby**



**CENTRO DE ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIOS  
EN PROBLEMÁTICAS INTERNACIONALES Y LOCALES - UNCPBA**

2013

## Índice

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO I – CONSIDERACIONES TEÓRICO-METODOLÓGICAS</b>	
1. Conceptos generales sobre las cooperativas	10
1.1. Las cooperativas a principios del siglo XXI: una mirada desde las instituciones internacionales	13
1.1.a. El papel del cooperativismo en la cohesión e inclusión social	16
1.1.b. Las cooperativas y la responsabilidad social Empresaria (RSE)	17
1.1.c. El rol de las cooperativas en la resolución de conflictos y la defensa de la paz	18
1.1.d. Las cooperativas como promotoras de la autoayuda, a través de las microfinanzas	18
1.1.e. Los desafíos del sector cooperativo: elementos de una nueva agenda	19
2. Las cooperativas: actores fundamentales de la Economía Social	22
3. Implicancias metodológicas	25
4. Recorte temporal	28
5. Hipótesis del trabajo	30
<b>CAPÍTULO II - EL COOPERATIVISMO EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR</b>	
1. Breve reseña histórica del cooperativismo en la región	32
1.1. Breve reseña histórica del cooperativismo en los países del MERCOSUR	
1.1.a. Argentina	33
1.1.b. Brasil	34
1.1.c. Paraguay	36
1.1.d. Uruguay	37
2. Las Asimetrías en el MERCOSUR: cuestiones teóricas y perspectiva regional	38
2.1. Las asimetrías en el MERCOSUR: una aproximación estadística	40
3. Las asimetrías en el sector cooperativo dentro del MERCOSUR	43
3.1. Argentina	44
3.2. Brasil	49
3.3. Paraguay	52
3.4. Uruguay	56
4. El sector cooperativo en los países del MERCOSUR: balance preliminar	60
<b>CAPÍTULO III - INSTITUCIONES NO - GUBERNAMENTALES REPRESENTATIVAS DEL COOPERATIVISMO EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR</b>	
1. Argentina	66
1.a. La vinculación entre el movimiento cooperativo y el Estado	69
2. Brasil	72
2.a. El SESCOOP	76
2.b. La vinculación entre el movimiento cooperativo y el Estado	78
3. Paraguay	79
3.a. La vinculación del movimiento cooperativo con el Estado	82
4. Uruguay	83
4.a. La vinculación del movimiento cooperativo con el Estado	86
5. Conclusiones preliminares	89
<b>CAPÍTULO IV - ORGANISMOS GUBERNAMENTALES DE APOYO AL SECTOR COOPERATIVO EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR</b>	
1. Argentina	91
1.1. El Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES)	91
1.1.a. Principales líneas de acción	92

1.1.b. Programas del INAES	93
1.2. Órganos Locales Competentes (OLC)	94
1.3. Comisión de Asuntos Cooperativos Mutuales y Organizaciones no Gubernamentales – Honorable Cámara de Diputados de la Nación	94
1.4. Organismos Sectoriales	95
1.5. Programas gubernamentales de apoyo al sector cooperativo	97
1.6. Medidas de fomento para el sector cooperativo	98
2. Brasil	99
2.1. El Departamento de Cooperativismo y Asociativismo Rural (DENACOOOP)	100
2.2. Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES)	103
2.3. Medidas de fomento para el sector cooperativo	104
3. Paraguay	104
3.1. El Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP)	105
3.1.a. Programas del INCOOP	105
3.2. Medidas de fomento para el sector cooperativo	107
4. Uruguay	109
4.1. El Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOOOP)	109
4.2. Medidas de fomento al sector cooperativo	112
5. Conclusiones preliminares	113
 <b>CUADRO “EL SECTOR COOPERATIVO EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR”</b>	 118
 <b>CAPÍTULO V - EL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR Y SU IMPACTO SOBRE LAS ORGANIZACIONES DE LA ECONOMÍA SOCIAL. EL CASO DEL SECTOR COOPERATIVO</b>	
1. El diseño institucional del MERCOSUR desde el debate teórico	122
2. El diseño institucional del MERCOSUR en los noventa: sus características e implicaciones	124
3. Un nuevo contexto en la región: un nuevo MERCOSUR?	126
4. El sector cooperativo en el MERCOSUR	133
5. La RECM: principales logros, dificultades y desafíos	136
 <b>CONCLUSIONES</b>	 150
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	156

## **INTRODUCCIÓN**

En diferente grado y medida, el modelo neoliberal que se aplicó en la región latinoamericana durante los últimos 30 años del siglo XX entró en crisis a comienzos del nuevo milenio, dejando como herencia estructuras económicas devastadas, primarizadas y una alarmante problemática social.

En respuesta a esta situación, el ámbito latinoamericano fue sumamente fructífero en iniciativas sociales, de las que surgieron o se consolidaron un gran abanico de categorías conceptuales que diversificaron y complejizaron el campo de la Economía Social más tradicional.

De estas iniciativas, el sector cooperativo ha sido especialmente revalorizado, por los organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de Naciones Unidas (ONU), y por instituciones de corte regional y nacional que reconocieron la capacidad de generación de empleo, inclusión y desarrollo sustentable de las cooperativas. En esta dirección se sitúa la creación y crecimiento de la institución representativa del sector cooperativo dentro del MERCOSUR, la Reunión Especializada de Cooperativas (RECM).

La RECM ha señalado que las cooperativas “tienen una clara función de servicio que las diferencia de las empresas lucrativas y operan realizando actos cooperativos, cuya naturaleza jurídica y económica les es propia. Por otra parte, el capital cumple una función puramente instrumental, y las reservas no son apropiables por los asociados. Adicionalmente, los resultados económicos se distribuyen entre los asociados” (V Sesión Plenaria RECM Asunción – Paraguay, Declaración del 25 de setiembre de 2003).

Los Presidentes de los países del MERCOSUR reiteradamente han señalado la necesidad de dar impulso al movimiento cooperativo en el bloque regional, reconociendo en dicha actividad una importante herramienta para el desarrollo. Por ejemplo en 2003, “instaron a la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR a seguir avanzando en sus discusiones, en el entendido de que el cooperativismo es un importante agente de desarrollo regional, integración económica, inclusión y cohesión social” (Declaración de la XXIV Cumbre de Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR, Asunción, junio de 2003).

Asimismo, en 2006 los Presidentes de los cuatro Estados Parte del MERCOSUR se comprometieron a vigorizar el trabajo de la Reunión Especializada de Cooperativas “con vistas a propugnar la convergencia de las mismas a escala regional, teniendo en cuenta el aporte del

sector privado y de la sociedad civil para la inserción internacional competitiva y para el desarrollo sostenible del sector agropecuario de la región”. En esa oportunidad, también refirieron su compromiso en la aplicación de las directrices planteadas por dos importantes instrumentos que orientan al movimiento cooperativo mundial: La Recomendación 193 de la OIT. “Recomendación sobre la Promoción de las Cooperativas” aprobada el 20 de junio del 2002 y “El Informe sobre situación y potencialidad del cooperativismo como actor de desarrollo”, elaborado por el Secretario General de la ONU a solicitud de la Asamblea General, y a los efectos de aprobarse como propuesta de acción para los gobiernos” (XXX Cumbres del Presidentes del MERCOSUR, 30 de junio de 2006).

Más allá de este apoyo discursivo que desde las instituciones regionales y mundiales se les brinda a las cooperativas, el sector ha adquirido una importancia real nada despreciable en las economías de los países miembros del MERCOSUR, y ha mostrado un crecimiento desde fines del siglo XX en clara consonancia con el fracaso del proyecto neoliberal en la región. Esta expansión ha sido notable en Argentina, donde en el decenio 1991-2000 se crearon 1.327 cooperativas mientras que en el trienio 2001-2004 esta cifra ascendió a 6.938. Aún si se omiten del análisis las 3.700 cooperativas creadas bajo programas de gobierno, el sector creció un 55% desde 2001.

En Uruguay el incremento si bien existió, fue menor, ya que en el período 1989-1998 se crearon 321 cooperativas y durante 1999-2008 se fundaron 365. Más allá de este aumento en el número de cooperativas, la Unidad de Estudios Cooperativos de la Universidad de la República (2006) señala un cambio cualitativo, ya que a partir de la crisis financiera de 2002 – consecuencia del “efecto tango” de Argentina en 2001-, finaliza el predominio de las cooperativas de ahorro y crédito fuertemente vinculadas con la actividad bancaria. Esta crisis produjo la desaparición de algunos de las empresas financieras más emblemáticas y el virtual colapso del sistema económico del país. A partir de este momento, el cooperativismo agrario será quien aglutine la mayor cantidad de entidades y asociados del sector, involucrando a casi el 50% del total de productores del país.

En relación a Paraguay, aunque los datos son escasos y dispersos, se cuenta con la investigación realizada por el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica (2006:16), quien señala que las cooperativas del país “han duplicado su actividad en los últimos 5 años”; en especial durante el año 2004 cuando se asociaron 71.500 personas, lo que representa un incremento del 13% respecto del año anterior.

Los indicadores demuestran el peso alcanzado por el sector cooperativo en los países del MERCOSUR, al evidenciar que el sector cooperativo posee 9,4 millones de afiliados en Argentina, 8,2 millones en Brasil, y 1,2 millones tanto en Uruguay como en Paraguay. Esto representa el 23%, 4,6%, 36% y 18% de la población total de los respectivos países. Asimismo,

la producción de las cooperativas representa el 10% del PBI en Argentina, el 6% en Brasil, el 18% en Paraguay y el 2,4% en Uruguay.

Por otra parte, es necesario señalar que si bien se mantiene la preeminencia de las cooperativas pertenecientes al tradicional sector agropecuario, en los últimos años las cooperativas de Trabajo han mostrado un fuerte incremento, liderando el crecimiento del sector en todos los países del MERCOSUR, a excepción de Paraguay. En Argentina, según datos del Censo y Reempadronamiento Nacional, este sector dio respuesta al objeto social del 59.7% de las cooperativas censadas (INAES, 2008). En Brasil, por su lado, las cooperativas del sector trabajo representaron el 19.4%, sólo un 3% detrás del sector agropecuario (OCB, 2009). En Uruguay, a partir del año 2001 se registró un fuerte aumento en la proporción de cooperativas de trabajo asociado en relación con las cooperativas de producción, ya que pasaron del 50% al 58% entre los años 1996 y 2005. Este aumento de las cooperativas de trabajo en el nuevo milenio, se explica por el rol que éstas tuvieron como alternativas a los problemas de empleo y exclusión socioeconómica que se tornaron acuciantes en la mayoría de los países del MERCOSUR.

A pesar de la relevancia creciente del sector cooperativo en los países de la región, y de la valorización positiva sobre el desarrollo de las cooperativas que se realiza en las distintas instancias institucionales nacionales y regionales, es necesario señalar que el sector cooperativo cuenta con dos características comunes adicionales en los cuatro países que integran el bloque regional:

Por un lado, la carencia de una política pública explícita, definida y permanente, por lo que la relación con el Estado ha presentado muchas fluctuaciones según los períodos, aunque es necesario reconocer que hubo una mejor predisposición en estos últimos años. Como afirman Depetris y Rossini (2008:13), "las políticas gubernamentales hacia las cooperativas han sido muy fluctuantes o directamente han estado ausentes, pendulando desde periodos con un apoyo efectivo, a otros con un apoyo meramente retórico y finalmente atacadas -como en el caso de los gobiernos de facto-".

Por otro lado, es imperativo mencionar la falta o escasez de información sobre el sector. Si bien la relevancia de esta cuestión ha sido reconocida por múltiples organismos -la Asociación Cooperativa Internacional (ACI), el Comité para la Promoción y el Desarrollo de las cooperativas (COPAC), la OIT a través de su Recomendación 193 sobre Promoción de las Cooperativas-, esta preocupación no se materializó en medidas concretas para subsanar esa falencia (Depetris y Rossini, 2008:39-40).

Ambas cuestiones señaladas están íntimamente ligadas entre sí, al considerarse habitualmente que tanto la escasez de apoyo gubernamental como la carencia de políticas estatales hacia las

cooperativas en los países de la región, es atribuible -en parte- al desconocimiento de la relevancia, los principios, valores y accionar del movimiento.

Depetris y Rossini (2008:39), reconocen la importancia de la disponibilidad de información a nivel macroeconómico, en tanto insumo esencial en el correcto diseño e implementación de políticas públicas sectoriales, al tiempo que advierten que su carencia es un obstáculo para “que los tomadores de decisión comprendan necesidades y justifiquen decisiones”. Esta situación se torna más crítica aun en los procesos de integración entre países, “cuando las políticas comunes deben considerar todas las diferencias nacionales, razón por la cual es necesario tener un conocimiento más detallado y específico de la situación y de las características de cada país”.

Señalan a su vez en este punto, la responsabilidad primaria del movimiento cooperativo en esta situación, que fue incapaz de cumplir con el principio de cooperación entre cooperativas, para contar con un sistema global de información que facilite su conocimiento entre los diferentes niveles.

Al mismo tiempo, destacan la falta de coherencia demostrada por los gobiernos, quienes realizan declaraciones y recomendaciones altamente valorativas del sector al tiempo que no impulsan iniciativas concretas acordadas. Por su parte, Martí (2006:19) señala la carencia de una política común de bloque y de armonizaciones en políticas macroeconómicas o sectoriales, más allá de algunos aspectos comerciales y sanitarios, lo que deriva en que la integración regional en el espacio del MERCOSUR no haya sido utilizada por los distintos sectores cooperativos como plataforma de operaciones.

Esta subutilización de las posibilidades abiertas por la participación en el bloque regional se destaca en el informe del proyecto de investigación “Impactos de la integración regional del MERCOSUR sobre el movimiento cooperativo” (Martí, 2006), donde se concluye que sólo las cooperativas de mayor tamaño, abocadas al tradicional sector agrícola-ganadero, han logrado capitalizar los beneficios del proceso de integración<sup>1</sup>.

Las cuestiones previamente señaladas, han disparado múltiples inquietudes alrededor del sector cooperativo, y lo han convertido en el objeto de estudio del presente libro.

---

<sup>1</sup> El informe concluye que el sector cooperativo regional en el marco de la integración presenta las siguientes características: a) Escaso, aunque estable número de empresas exportadoras; b) Concentración de las operaciones comerciales regionales en empresas consideradas grandes para la escala nacional; c) Las exportaciones son lideradas por la producción cooperativa agroindustrial, destacándose el sector lácteo, cárnico y cerealero; d) Los mercados de la región son los principales destinos para las exportaciones cooperativas, e) Tanto en volumen como en valor las exportaciones cooperativas representan un porcentaje menor de las exportaciones de los países de la región.

La nueva importancia del sector cooperativo en los países integrantes del MERCOSUR, evidenciada tanto desde lo retórico<sup>2</sup> como desde lo factual, en un contexto mundial donde la creación de bloques regionales tienen una relevancia fundamental para la inserción de los países en la economía global, plantean importantes cuestiones.

En primera instancia, surge el interrogante de si el cooperativismo puede mantener el impulso mostrado a partir de la crisis del neoliberalismo, y transformarlo en una línea de acción consistente que le permita una mayor incidencia en la formulación e implementación de las políticas públicas, especialmente en el ámbito regional, con el objetivo de maximizar las oportunidades abiertas por el bloque regional y a su vez, mitigar los desafíos introducidos por la globalización.

Paralelamente, la cuestión abarca también las posibilidades reales abiertas por el proceso de integración mismo para lograr el afianzamiento de este sector histórico de la Economía Social.

Partiendo de estos interrogantes, el presente análisis propone una doble exploración. Por un lado, del sector cooperativo en los países del MERCOSUR, con énfasis en datos estadísticos (cantidad de cooperativas, número de asociados, peso económico) y cualitativos (representatividad institucional, políticas públicas, vínculos con el Estado y con otros sectores de la sociedad, programas, exenciones, etc.), con la finalidad de detectar factores que pueden potenciar la vinculación intrarregional y factores que, como las asimetrías, pueden dificultarla.

Por otro lado, intenta explorar el diseño institucional del MERCOSUR en relación a las cooperativas, tomando como caso de estudio la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR. La finalidad de esta segunda exploración se relaciona con la posibilidad de identificar y priorizar aquellos elementos del diseño institucional del MERCOSUR que tienen efectos sobre la RECM y el sector cooperativo regional.

De acuerdo a estos objetivos, el libro se organiza en cinco capítulos.

El primero de ellos se enfoca a la definición global del objeto de estudio abordando tanto sus aspectos teóricos como metodológicos. El capítulo I comienza con una aproximación a la conceptualización y caracterización del sector, continuando con la exploración del renovado rol que las instituciones internacionales avizoran para el cooperativismo de cara a los desafíos del nuevo contexto global. Al respecto se hace especial hincapié en su papel en respuesta a la

---

<sup>2</sup> Léase por ejemplo: Declaración de la V sesión Plenaria de la RECM (2003), Comunicado Conjunto de la Cumbre de Presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR (2003), Comunicado Conjunto de los Presidentes de los cuatro Estados Parte más Chile y Bolivia, Declaración de las Cooperativas del MERCOSUR y Comunidad Andina (2004), Documento de Trabajo 02/04 VI Reunión del Grupo técnico de la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR y Estados asociados (2004), Declaración mundial sobre cooperativas de trabajo asociado (ACI 2003), Declaración de Río (ACI 2000), Declaración del I Encuentro de Parlamentarios Americanos 2003.

crisis global, la cohesión e inclusión social, las micro finanzas y la responsabilidad social empresaria, entre otros factores que colaboran en la explicación de su renovado protagonismo a nivel mundial. En este marco se presenta también el abordaje del sector cooperativo desde el debate teórico y principales desafíos de cara a una nueva agenda.

Finalmente, el capítulo concluye con la explicitación de las implicaciones metodológicas de este objeto de estudio, su recorte temporal y las hipótesis y objetivos de trabajo.

El capítulo II se aboca a la cuestión del cooperativismo en los países que integran el Mercosur en el marco de las asimetrías regionales. Para ello se realiza una aproximación teórica a la cuestión de las asimetrías, para luego plantearla en su perspectiva regional y finalmente, a nivel del sector cooperativo dentro del bloque.

Es en este capítulo específicamente, donde se aborda el sector cooperativo regional haciendo especial hincapié en indicadores que permitan una mayor comprensión de la dimensión económica y social del sector dentro de cada país, con la intención de, cuando la disponibilidad de fuentes así lo permitan, homogeneizar las variables para proveer de esta manera información armónica sobre la realidad del sector que viabilice su comparación.

En los capítulos III y IV se analiza la cuestión desde las instituciones vinculadas a los sectores cooperativos de los países miembros del MERCOSUR, para lo cual se consideran tanto las instituciones no gubernamentales representativas del sector cooperativo, como los organismos estatales de apoyo al sector para cada uno de los países del MERCOSUR.

El objetivo es en primer lugar, identificar el arraigo social del sector y el nivel de articulación interna, así como la vinculación con otros organismos de nivel público o privado, ya que es de prever que una mayor densidad en las articulaciones entre el sector cooperativo y entre éste y el resto de la sociedad, se traduzca en una mayor fortaleza y visibilidad del sector. En segundo lugar, la finalidad es identificar al conjunto de agencias del estado nacional y de los estados provinciales que desarrollan acciones de contralor y/o de promoción cooperativa, y que mantienen algún nivel de coordinación y comunicación entre sí, a los efectos del cumplimiento de sus misiones y funciones.

Con estos capítulos se pretende, acceder a una dimensión más cualitativa de vital importancia para arribar a una comprensión más holística del sector cooperativo en los países del MERCOSUR que permita evaluar tanto las posibilidades como los desafíos reales en el proceso de integración.

Por último, en el capítulo V se aborda el sector cooperativo desde su órgano de representación regional -la Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur (RECM)- identificando sus

principales logros, dificultades y desafíos. El análisis se realiza bajo la concepción de que los diseños institucionales no son neutros, ni sirven para cualquier política de integración o de inserción internacional, sino que estimulan o desestimulan determinados tipos de acción destinadas a potenciar la mayor participación de la sociedad civil organizada.

Finalmente en las conclusiones se recuperan las conclusiones parciales presentadas en cada uno de los capítulos.

# CAPÍTULO I

## CONSIDERACIONES TEÓRICO-METODOLÓGICAS

### 1. Conceptos generales sobre las cooperativas

Las cooperativas surgieron como una novedosa forma de organización en el contexto del nacimiento del capitalismo industrial, y se consolidaron durante los dos siglos posteriores diversificando su estructura y cobrando protagonismo en una gran variedad de ramas económicas: consumo, vivienda, de servicios públicos, producción, escolares, etc.

El cooperativismo cuenta con un caudal de experiencia de lucha de más de 200 años, que tiene su correlato en su afianzamiento como actor de peso en el escenario mundial. Lo anterior ha permitido no sólo un desarrollo y una consolidación institucional, económica, política y social -que en ciertos casos es sorprendente como el ejemplo de la corporación cooperativa de Mondragón- sino también, un relacionamiento y articulación con otras instancias tanto estatales como privadas.

A su vez, al ser el cooperativismo un movimiento presente en distintas partes del mundo, sus pautas de funcionamiento están más claras y estandarizadas que en otras experiencias, lo que redundará en cierta homogeneidad -que no logra sin embargo, disipar las particularidades nacionales y regionales, fruto del condicionamiento histórico/cultural-. En tanto exponentes más acabados de la Economía Social, las cooperativas cuentan con extensa representación en diferentes niveles. Poseen representación en los ámbitos mundial -a través de ACI internacional<sup>3</sup>-latinoamericano -ACI Américas<sup>4</sup>-, regional -mediante la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR (RECM)<sup>5</sup>-, y a nivel nacional con diferentes agrupaciones creadas a tal fin.

---

<sup>3</sup> La Alianza Cooperativa Internacional (ACI) es una organización no gubernamental independiente que reúne, representa y sirve a organizaciones cooperativas en todo el mundo. Fundada en 1895, sus miembros son organizaciones cooperativas nacionales e internacionales de todos los sectores de actividad: agrícolas, bancarias, de crédito y ahorro, industriales, de seguros, pesca, vivienda, salud, servicios públicos, servicios sociales, turismo y consumo. Actualmente, cuenta entre sus miembros con 269 organizaciones de 97 países que representan más de 1000 millones de personas de todo el mundo. La ACI cuenta con cuatro oficinas regionales en: América, Europa, África y Asia. Las Oficinas Regionales operan dentro de la estructura administrativa de la ACI Mundial, como apoyo a la labor del Secretariado en Ginebra y como una herramienta de enlace entre las cooperativas de cada uno de los continentes y la red mundial. <http://www.ica.coop/es/>

<sup>4</sup> La Oficina Regional de las Américas se estableció en 1990 en San José, Costa Rica. Su objetivo primordial es "promover el reposicionamiento del modelo cooperativo en el nuevo entorno económico, político, social y comercial apoyando a los organizaciones miembros de la ACI-Américas en la difusión y defensa de la identidad cooperativa, la promoción de los negocios y el desarrollo del recurso humano". <http://www.aciamericas.coop/-Documentos-en-linea->

<sup>5</sup> La Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR es creada el 10 de octubre de 2001 como órgano con representación gubernamental de los cuatro Estados Partes, que actúa en coordinación con las entidades del sector cooperativo de carácter nacional de cada país.

La Asociación Cooperativa Internacional (ACI) define a las cooperativas como “una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada” ([www.aciamericas.coop](http://www.aciamericas.coop)).

Sus principios y valores son los elementos distintivos de las organizaciones y empresas cooperativas. Entre los valores se destacan la ayuda mutua, responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad. Siguiendo la tradición de sus fundadores sus miembros creen en los valores éticos de honestidad, transparencia, responsabilidad social y preocupación por los demás ([www.aciamericas.coop](http://www.aciamericas.coop)).

El sector cooperativo cuenta con siete principios distintivos. El primer principio hace referencia al carácter abierto y voluntario de la membresía cooperativa: “Las cooperativas son organizaciones voluntarias abiertas para todas aquellas personas dispuestas a utilizar sus servicios y dispuestas a aceptar las responsabilidades que conlleva la membresía sin discriminación de género, raza, clase social, posición política o religiosa.”

El segundo principio versa sobre el control democrático de los miembros: “Las cooperativas son organizaciones democráticas controladas por sus miembros quienes participan activamente en la definición de las políticas y en la toma de decisiones. Los hombres y mujeres elegidos para representar a su cooperativa responden ante los miembros. En las cooperativas de base los miembros tienen igual derecho de voto (un miembro, un voto), mientras en las cooperativas de otros niveles también se organizan con procedimientos democráticos.

El tercer principio se dedica a la participación económica de los miembros: “Los miembros contribuyen de manera equitativa y controlan de manera democrática el capital de la cooperativa. Por lo menos una parte de ese capital es propiedad común de la cooperativa. Usualmente reciben una compensación limitada, si es que la hay, sobre el capital suscrito como condición de membresía. Los miembros asignan excedentes para cualquiera de los siguientes propósitos: el desarrollo de la cooperativa mediante la posible creación de reservas, de la cual al menos una parte debe ser indivisible; los beneficios para los miembros en proporción con sus transacciones con la cooperativa; y el apoyo a otras actividades según lo apruebe la membresía”.

El cuarto principio se aboca a la autonomía e independencia de las cooperativas: “Las cooperativas son organizaciones autónomas de ayuda mutua, controladas por sus miembros. Si entran en acuerdos con otras organizaciones (incluyendo gobiernos) o tienen capital de fuentes externas, lo realizan en términos que aseguren el control democrático por parte de sus miembros y mantengan la autonomía de la cooperativa.”

En el quinto principio se desarrolla la cuestión de la educación, formación e información: “Las cooperativas brindan educación y entrenamiento a sus miembros, a sus dirigentes electos, gerentes y empleados, de tal forma que contribuyan eficazmente al desarrollo de sus cooperativas. Las cooperativas informan al público en general -particularmente a jóvenes y creadores de opinión- acerca de la naturaleza y beneficios del cooperativismo.”

El sexto principio hace alusión a la cooperación entre cooperativas; “Las cooperativas sirven a sus miembros más eficazmente y fortalecen el movimiento cooperativo, trabajando de manera conjunta por medio de estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales.”

Finalmente, el séptimo principio se refiere al Compromiso con la comunidad: “La cooperativa trabaja para el desarrollo sostenible de su comunidad por medio de políticas aceptadas por sus miembros”. ([www.aciamericas.coop](http://www.aciamericas.coop))

### **1.1. Las cooperativas a principios del siglo XXI: una mirada desde las instituciones internacionales**

El sector cooperativo ha sido objeto de reconocimiento por parte de organismos multilaterales. En este ámbito se destacan la Recomendación 193 de la OIT sobre “La promoción de cooperativas” y numerosos informes de las Naciones Unidas.

En cuanto a la primera, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) convocada en Ginebra en junio de 2002, da a conocer el documento titulado “La Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002”, donde se reconoce:

- La importancia en la creación de empleos, la movilización de recursos y la generación de inversiones, así como su contribución a la economía;
- Su rol en la promoción de la participación de toda la población en el desarrollo económico y social;
- Las presiones, problemas, retos y oportunidades que la mundialización ha creado para las cooperativas que hacen un llamamiento a formas más energías de solidaridad humana, tanto en el plano nacional como en el internacional, con el fin de facilitar una distribución más equitativa de los beneficios de la globalización;
- Los valores cooperativos de autoayuda, responsabilidad personal, democracia, igualdad, equidad y solidaridad, y una ética fundada en la honestidad, transparencia, responsabilidad social e interés por los demás, y
- Los principios cooperativos elaborados por el movimiento cooperativo internacional:

adhesión voluntaria y abierta; gestión democrática por parte de los socios; participación económica de los socios; autonomía e independencia; educación, formación e información; cooperación entre cooperativas, e interés por la comunidad (CPC MERCOSUR, 2007:12-14).

Por su parte, las Naciones Unidas consideran a las cooperativas como “empresas económicas y sociales que ayudan a generar empleo en todo el mundo” al tiempo que hace referencia a su rol en el progreso económico y social de sus miembros mediante “iniciativas de auto-ayuda y la asistencia en la lucha contra la pobreza” (Naciones Unidas, 2007:3).

Consecuente con esto, en 1994 por medio de la resolución 49/155, la Asamblea General invita a los gobiernos, organizaciones internacionales, organismos especializados y demás organizaciones cooperativas a observar anualmente, el Día Internacional de las Cooperativas, reconociendo que las cooperativas estaban pasando a ser un factor indispensable del desarrollo económico-social. Por otra parte, en los encuentros mundiales como la Cumbre Mundial para el desarrollo Social (Copenhague, 1995), la Conferencia Internacional sobre la Mujer (Beijing, 1995) y la Conferencia sobre Asentamientos Humanos (Turquía, 1996), este organismo multilateral reconoce el potencial y la contribución de las cooperativas a la consecución de los objetivos del desarrollo social. En diciembre de 2001, la Asamblea General aprueba la resolución 56/114 sobre las cooperativas en el desarrollo que contiene un anexo sobre la necesidad de crear un entorno favorable para el crecimiento de estas organizaciones.

También en sus informes las Naciones Unidas destacan el papel de las cooperativas en el sostenimiento de las oportunidades de ingreso y empleo, en especial en “zonas remotas donde las iniciativas del sector público y otras del sector privado tienden a ser débiles” y en el fomento del desarrollo general de las comunidades donde funcionan (Naciones Unidas, 2007:3). El informe del año 2010 hace hincapié en las cooperativas en tanto “factor clave del desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza, al promover la máxima participación de todas las personas... en especial mujeres, jóvenes, indígenas, y personas con discapacidades que suelen ser objeto de discriminación y ser excluidas de estas oportunidades” (Naciones Unidas, 2010:2).

La institución representante del sector cooperativo a nivel internacional, la Asociación Cooperativa Internacional (ACI), permanentemente señala y reconoce en sus documentos la multiplicidad de roles que las cooperativas han venido desarrollando en el contexto global, aunque en los últimos años destaca especialmente la relevancia de las cooperativas en respuesta a las crisis mundiales y su protagonismo en la promoción de la cohesión e inclusión social.

En este sentido, la organización multilateral ACI Américas, reconoce la superioridad del modelo de negocios cooperativo en comparación con otros modelos a la hora de dar respuesta a las crisis del capitalismo mundial, debido a que "las cooperativas operan en función de los intereses de sus miembros, quienes son al mismo tiempo usuarios de las mismas, y no están orientadas a los intereses de inversores externos. (...) Esto significa que los valores cooperativos pueden desempeñar un rol importante en el camino hacia la recuperación con una economía mundial sustentable, que deje atrás la avaricia y las prácticas depredadoras" (ACI Américas, Boletín 70, 2009: 2).

Por ejemplo, en casos límites como el de las recientes crisis del sistema financiero, en varios de los países del MERCOSUR, el cooperativismo de ahorro y crédito mostró su fortaleza y credibilidad pública no sólo garantizando los depósitos de sus asociados, sino aumentando fuertemente el nivel de sus actividades por la afluencia de nuevos integrantes.

A su vez, en la I Cumbre Cooperativa de las Américas (2009) "El Modelo Cooperativo: Respuesta a las Crisis Mundiales", 1.200 cooperativistas del continente americano firmaron la Declaración de Guadalajara en la que postularon la posición y compromiso de actuación del sector cooperativo con respecto a las crisis mundiales, afirmando que las cooperativas fundamentan sus estrategias en principios que tienden integralmente a equilibrar los ingresos, los beneficios sociales, la seguridad económica y alimentaria, la democracia como baluarte del equilibrio político y la integración y organización de la producción y los servicios (Declaración de Guadalajara, Boletín ACI Américas N 75, Pág. 2).

La proclamación por parte de las Naciones Unidas, del año 2012 como el Año Internacional de las Cooperativas, representa el reconocimiento de la contribución que este sector realiza al desarrollo económico y social, especialmente su impacto en la reducción de la pobreza, la creación de empleos y la integración social. En palabras de Pauline Green -presidenta de ACI Internacional-: "el modelo cooperativo es una mejor opción y ofrece las bases de una manera más sustentable de hacer negocios, en comparación con los modelos capitalistas tradicionales, actualmente bajo escrutinio [dado que] independientemente de su tamaño todas las cooperativas comparten los valores de democracia, solidaridad, igualdad, ayuda mutua y responsabilidad, creando negocios que sirven al bien general, en contraposición a la maximización de ganancias para unos pocos."

El año Internacional de las Cooperativas es un excelente recordatorio para el mundo que "hay más de una manera de hacer negocios y en una economía global debemos trabajar todos juntos. Ya sea en respuesta a la crisis económica, a la amenaza del cambio climático o a la seguridad alimentaria, los negocios cooperativos ofrecen una verdadera esperanza de solución a estos problemas" (Declaración de Guadalajara, Boletín ACI Américas N 75, Pág. 2).

### 1.1.a. El papel del cooperativismo en la cohesión e inclusión social

En cuanto al rol del sector cooperativo en la cohesión e inclusión social, la ACI reconoce que “los efectos disgregadores de la globalización -la fragilidad del sistema de derecho internacional, la falta de transparencia y de responsabilidad (*accountability*)-, que permiten actitudes depredadoras altamente desleales y censurables dentro del sistema financiero internacional, como la volatilidad de los capitales ó la inseguridad de los sistemas político institucionales, afectan y/o condicionan a todos en mayor o menor medida, aunque en forma mucho más dramática en el caso de los países latinoamericanos” (Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, 2007:4).

Es en este contexto en que la cohesión e inclusión social se convierten en tópicos trascendentales en estos países, cuando los informes económicos y sociales de los últimos decenios demostraron “el distanciamiento entre los gobiernos de los Estados y sus instituciones y los propósitos y necesidades de la población general, producto de una concepción del desarrollo articulada con el mercado como eje central y paradigma absoluto” (ACI Américas, 2007:1).

El MERCOSUR se hace eco también de la preocupación por la cohesión social al entenderla como “un proceso integral que atiende a los aspectos económicos, la participación ciudadana, la igualdad de oportunidades, los aspectos culturales y (está) basada en valores [como] el respeto a los derechos humanos, la transparencia y la honestidad- [y que por lo tanto] se constituye en prerrequisito indispensable para garantizar la convivencia armónica y las condiciones para el desarrollo sustentable” (Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR/CPC, 2007:1).

El documento reconoce la activa presencia de las cooperativas y organizaciones de la Economía Social en distintos sectores de la economía, “con una larga trayectoria de atención a los más diversos problemas sociales, integradas en redes, comprometidas en el desarrollo local, y con una constante preocupación por el desarrollo sustentable de las comunidades donde se insertan” (CPC MERCOSUR, 2007:2).

Adicionalmente, la estructura participativa de gestión de las cooperativas es una escuela de *entrepreneurship* y emprendedores, generando un capital social y humano con conocimiento, responsabilidad y transparencia, crítico para el desarrollo socioeconómico (CPC MERCOSUR, 2007:2)

Las conclusiones de la XV Conferencia Regional de ACI Américas (2007) remarcan que, debido a que las cooperativas se rigen por principios y valores que modelan sus objetivos estratégicos hacia el beneficio social y la participación, este sector puede “ostentar resultados

históricos y globales que lo acreditan como un medio idóneo para propiciar la inclusión social de importantes sectores de la población, que de otra forma no podrían evadir la asimetría social histórica del desarrollo latinoamericano”.

Por extensión, y a modo de ejemplo, el movimiento cooperativo debe “contribuir a la interacción equilibrada con el ambiente natural y urbano, mediante la aplicación de prácticas sostenibles en su gestión productiva o de servicios, en especial en una época en que el medio natural, que provee la materia prima y las condiciones de supervivencia básicas, se ve amenazado de manera muy riesgosa” (ACI Américas, 2007:2).

En consecuencia, en la visión institucional de la ACI “es parte consustancial del cooperativismo procurar equilibrio social, ambiental y económico en nuestras sociedades, sustentando su labor en los principios y valores que condicionan su desarrollo y gestión productiva y de servicios” (ACI Américas, 2007:2).

#### **1.1.b. Las cooperativas y la responsabilidad social Empresaria (RSE)**

Relacionado al punto anterior, se encuentra otro foco donde la acción de las cooperativas se visualiza como prioritaria, es el caso del sector como exponente de prácticas de Responsabilidad Social Empresaria. Esta última noción dista mucho de ser novedosa para las cooperativas. En efecto, desde sus inicios, éstas han tenido en cuenta su impacto sobre sus propios miembros, la comunidad y el entorno mismo en el que operan, por lo que en múltiples sentidos puede afirmarse que “el movimiento cooperativo ha sido el pionero en el desarrollo de las prácticas de RSE” ([www.ica.coop](http://www.ica.coop), 2007:1).

La relación entre el modelo empresarial cooperativo y la idea de Responsabilidad Social Empresaria se ancla en que sus “valores y principios han estado en el corazón del modelo empresarial cooperativo desde hace más de 150 años: (...) la autoayuda, autoresponsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad.” Además, de la tradición cooperativa se desprende su adhesión a los valores éticos de “la honestidad, la transparencia, la responsabilidad social y el cuidado de los otros (...) que son a su vez los elementos básicos de cualquier compromiso genuino, a largo plazo, de la RSE” ([www.ica.coop](http://www.ica.coop), 2007:1).

El impacto de las prácticas de este tipo ha producido un efecto derrame positivo, a través del cual ACI observa que “el creciente reconocimiento del valor de las empresas que se comprometen seriamente con la responsabilidad social, ha motivado que empresas de todos los tipos, se adhieran a este concepto cooperativo esencial, estableciendo políticas e informes respecto a sus acciones”.

No obstante, es en el seno de las empresas del sector cooperativo donde se pone de manifiesto con mayor fuerza “el modo en que la RSE está en el corazón de la actividad cotidiana de sus negocios”, garantizando condiciones de trabajo decentes tanto para sus empleados como para sus proveedores, promoviendo un comportamiento de responsabilidad medioambiental en sus empresas y en sus miembros individuales, o involucrándose en temas como el combate al trabajo infantil o el fomento de la igualdad de géneros ([www.ica.coop](http://www.ica.coop), 2007:2).

#### **1.1.c. El rol de las cooperativas en la resolución de conflictos y la defensa de la paz**

El compromiso cooperativo con los valores de la RSE, con las comunidades en que se desarrollan y también con el planeta -a través de su preocupación por la cuestión ambiental-, todos ellos enraizados y derivados de los principios fundadores del sector, lo ubican en un lugar de privilegio en la causa de la defensa de la paz y la prevención y resolución de conflictos. En la visión de ACI, una vez más los valores de solidaridad, democracia e igualdad han contribuido a nivel mundial a la construcción de una armonía social que se sustenta en un futuro económico más seguro.

La conflictividad social surge de la necesidad de estabilidad económica, ya sea en la forma de empleo seguro, vivienda barata, acceso a crédito o a productos, a cobertura social o a mercados; o a un conjunto de otras necesidades. Las cooperativas juegan -desde la perspectiva de ACI- un papel fundamental en este frente, al asegurar otra alternativa para las personas ante las fallas de los mercados o gobiernos, proveyendo estructuras que involucran a los individuos y comunidades, que abren caminos de inclusión y de autoayuda, eliminando de esta manera muchas de las condiciones que conducen a conflictos en las comunidades y entre ellas.

A su vez, las cooperativas detentan el potencial de “crear una verdadera base de largo plazo para una paz sustentable e inclusiva a través de su estructura democrática. Por ejemplo los movimientos cooperativos palestinos e israelíes están actualmente trabajando juntos en una gran variedad de proyectos agrícolas diseñados para asistir a los cooperativistas palestinos en el mejoramiento de sus condiciones de vida y, por este medio, construir relaciones entre los pueblos” ([www.ica.coop](http://www.ica.coop), 2006:1).

#### **1.1.d. Las cooperativas como promotoras de la autoayuda, a través de las microfinanzas**

Una de las tantas herramientas que utiliza el sector cooperativo para mejorar las condiciones de vida de sus miembros es la práctica de microfinanzas, la cual posibilita que comunidades pobres o de bajos ingresos accedan a financiamiento, que -en el presente contexto de fuerte

concentración de capitales- no lo obtendrían por otros medios. ACI reconoce la importancia del acceso a la financiación y a servicios financieros para reducir la pobreza, ya que “significa un cambio en la vida diaria de mujeres y hombres, mejorando su nivel de vida y revitalizando sus comunidades.” (ACI Américas, 2005: Boletín Informativo N 23).

La relevancia del sector cooperativo en este frente se plasmó en la Declaración por parte de las Naciones Unidas del año 2005 como el año del Microcrédito. La relación entre las microfinanzas y el cooperativismo se basa en el principio cooperativo de la autoayuda que el sector ha desarrollado durante más de un siglo. Es por ello que ACI resalta el éxito de las instituciones cooperativas micro-financieras a la hora de contribuir para que “millones de personas puedan ayudarse a sí mismas” (ACI Américas, 2005: Boletín Informativo N 23). Enfatiza especialmente, el caso de aquellas cooperativas de ahorro y crédito que “surgidas en el siglo XIX como un medio para reducir la pobreza y el endeudamiento entre los pequeños agricultores y artesanos, tanto en zonas urbanas como rurales, hoy en día tienen presencia en cada región del mundo y han sido capaces de adaptarse a ambientes socioeconómicos muy diferentes” (ACI Américas, 2005: Boletín Informativo N 23).

En cuanto al ejemplo más ilustrativo del impacto y potencialidad de las microfinanzas, ACI rescata el caso de las cooperativas de crédito en la facilitación de micro-créditos a las mujeres, que ha posibilitado que mujeres alrededor del mundo inicien pequeñas empresas, lo que a su vez logró mejorar el nivel de vida de sus familias, permitiéndoles enviar sus hijos a la escuela y acceder a servicios médicos y de viviendas dignas (ACI Américas, 2005: Boletín Informativo N 23).

#### **1.1.e. Los desafíos del sector cooperativo: elementos de una nueva agenda**

Los organismos internacionales representativos del sector cooperativo reconocen el papel preponderante que el cooperativismo debe jugar a partir de los cambios recientes en las estructuras sociales, económicas, políticas y culturales. Este contexto plantea además, múltiples desafíos, que el sector deberá reconocer y enfrentar si planea estar a la altura de las circunstancias y cumplir con el importante rol de constituir una alternativa viable al orden existente.

En las conclusiones de la XIV Conferencia Regional titulada “Competitividad y Posicionamiento Cooperativo: Retos y Oportunidades para el Desarrollo Económico y Social” (2006), la ACI-Américas reconoció en primera instancia, las condiciones mundiales cuyas efectos exceden al ámbito cooperativo: “crisis migratoria, explotación acelerada de los recursos naturales, incremento de la desigualdad, avance de la destrucción del ambiente, etc.” (ACI Américas, 2002: 1).

El proceso de globalización y la mundialización de la economía<sup>6</sup>, obligan a las cooperativas a “buscar economías de escala, mejorar sus plataformas empresariales, unificar su actuación donde sea posible y encontrar estructuras colectivas que las potencien y, especialmente, las ayuden a ser más visibles socialmente” (ACI Américas, 2002: 2-3).

Desde las últimas tres décadas del siglo XX las cooperativas han tenido que enfrentar estos fenómenos y todos sus procesos aparejados. El alto nivel de competitividad en este nuevo contexto, cuestiona fuertemente al sector cooperativo en cuanto a su viabilidad como forma empresarial y a su capacidad real para contrarrestar los efectos más nocivos de la globalización.

Entre los desafíos mayores que representa la globalización para el sector cooperativo a nivel internacional, la Red Universitaria de las Américas en Estudios Cooperativos y Asociativismo (UNIRCOOP) destaca en primer lugar la acentuada raigambre local, incluso más que nacional y regional, de las empresas del sector cooperativo. El marcado encastre histórico y cultural íntimamente relacionado con la satisfacción de necesidades y problemas muy concretos, se contrapone con un proceso de globalización que carece de fronteras y descansa sobre los principios de maximización de ganancias, movilización planetaria de los factores productivos, y deslocalización de las actividades de producción entre otros.

Relacionado a este punto, se encuentran las dificultades inherentes a la internacionalización de las empresas del sector, manteniendo su forma jurídica de cooperativas en terceros países de actuación -actualmente catalogada como inversión privada capitalista- y el mantenimiento de su identidad. Tanto el Estatuto de la Sociedad Cooperativa adoptada por la Unión Europea como el Estatuto de Cooperativas del MERCOSUR<sup>7</sup> son iniciativas prometedoras en esa dirección (Radrigán Rubio y Barría Knopf, 2007:10).

Otro de los desafíos señalados por la UNIRCOOP, se refiere a la particular forma de gobernabilidad del sector cooperativo, que tiene en la democracia económica uno de sus pilares identitarios mayores. Esta práctica significa un duro reto a la hora de la toma de decisiones en contextos altamente competitivos, en donde el tiempo y la agilidad en la acción se transforman en factores clave de supervivencia empresarial.

---

<sup>6</sup> Estos conceptos se desarrollan en Castells (1999), Tamames (1999), Chesnais (1996), De Masi (2000), Ferrer (1996)

<sup>7</sup> El 28 de abril de 2009 el Parlamento del MERCOSUR reunido en la ciudad de Asunción consideró y aprobó por unanimidad el Estatuto de las Cooperativas del MERCOSUR que había sido despachado favorablemente por la Comisión de Trabajo, Políticas de Empleo, Seguridad Social y Economía Social. El Estatuto responde al objetivo de posibilitar la existencia de cooperativas que cuenten con asociados en más de uno de los países que forman el MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), de manera de realizar de forma práctica y efectiva tanto la integración económica regional como la integración cooperativa. Se trata de viabilizar la existencia de cooperativas “transfronterizas” o regionales en el ámbito del MERCOSUR.

A su vez, es sabido que la globalización produce nuevas problemáticas para los Estados-Nación mismos, aumentando sus desafíos y restringiendo su capacidad de acción, lo que acarrea repercusiones en la relación entre éstos y las cooperativas. Esta realidad genera la necesidad en las cooperativas de “innovar en los ámbitos de la relación e influencia sobre los poderes públicos y sus diversos actores” (Rubio y Knoft, 2007:11). Ante esta problemática, la ACI menciona la aguda necesidad de aumentar la “presencia física, programática o jurídica en los órganos de decisión política: congresos, cámaras de diputados, concejos de gobierno, concejos municipales, y otros, en tanto campos de siembra de la actividad política del movimiento cooperativo que deben ser abordados de manera sistemática y con criterios comunes, fundamentados en los principios y valores del movimiento” (ACI, 2006:4).

La mayor participación en los distintos niveles de ámbitos decisorios, se sustenta en el reconocimiento del aporte que realiza la Economía Social a la creación de empleo y de riqueza colectiva, y su implantación y peso social, que contiene el potencial de conducir a una mayor “visibilidad y presencia de este tipo de empresas en los foros de decisión económica y laboral; de forma que se construya la sociedad también desde los valores constitutivos de la Economía Social” (Mariño, 2001:5).

La fracasada experiencia latinoamericana con las políticas del Consenso de Washington -desregulación, privatización y apertura de mercados- y con la retirada del Estado de las tareas de planificación y regulación, han renovado el protagonismo y la naturaleza de las políticas públicas, y por ende ha renovado la vocación de aumentar la incidencia en su formulación e implementación. En este nuevo contexto, las políticas públicas implementadas por los estados, son visualizadas por ACI como “los soportes entre los que se articulan la evolución o la involución social de los pueblos”, al tiempo que reconoce su relevancia, no sólo actual sino histórica: “La historia demuestra que, independientemente del crecimiento o la dinámica del sector privado de la economía, las políticas públicas constituyen factores determinantes del futuro económico, social y cultural de los países y de la región en su conjunto, (por lo que) su diseño y ejecución deben inspirarse en la idea del bien común, de las necesidades más sentidas del grueso de la población con condiciones de vida más desventajosas, y nunca sujetar las políticas a la agilización o facilitación de un solo aspecto del devenir socioeconómico, como es el caso de quienes ven en el libre comercio la panacea de los problemas sociales y políticos de las naciones” (ACI, 2007).

El fundamento de políticas públicas en apoyo al sector cooperativo, descansa en la singularidad de los principios y valores que moldean sus objetivos estratégicos hacia el beneficio social y la participación, que requiere correlativamente y en función de su esfuerzo en tanto beneficio social, de un trato especial por parte de los Estados y gobiernos en todos los países, “aspecto negado en aras de una dudosa libre competencia, que ha llevado al sector

cooperativo a competir en condiciones desventajosas con empresas privadas que no muestran la distribución de los beneficios que acarrea el cooperativismo"... "Es por esto que se hace imperativa la consolidación del cooperativismo y su refuerzo como un paso indispensable para su efectiva contribución al desarrollo socioeconómico inclusivo y con equidad" (ACI; 2007(a): Conclusiones).

La cuestión de las políticas públicas cobra a su vez especial importancia a la luz de otro de los escenarios abiertos por la globalización: el paralelo proceso de integración en bloques regionales. En términos de Marti (2006: 12), el auge de los procesos de integración en la década de 1990, se produjeron porque "al mismo tiempo que el mundo se globaliza se regionaliza, la apertura de mercados trae nuevas amenazas y obliga a las empresas a concentrarse sobre sus fuerzas principales y a determinar y resguardar sus principales mercados. Este fenómeno explica, en buena medida, la profundización de las relaciones en la Unión Europea y los impulsos a la formación de los mega bloques como el NAFTA, los intentos asiáticos que lidera Japón e involucran a China y los poderosos Tigres Asiáticos, y el MERCOSUR".

## **2. Las cooperativas: actores fundamentales de la Economía Social**

En la actualidad, las cooperativas se constituyen en un actor privilegiado de la Economía Social (ES)<sup>8</sup>. En mayor o en menor grado según el contexto, las iniciativas de la Economía Social han experimentado un protagonismo desde el desplome del Estado de Bienestar, y se han incrementado recientemente con la problemática social abierta tras la implementación de las políticas neoliberales en la región y el mundo. Diversos autores coinciden en señalar que en América latina, la crisis del modelo neoliberal ocasionó una eclosión de experiencias socioeconómicas que han diversificado aún más el campo de la Economía Social (Morais, 2008; Lazarini, 2009; Coraggio, 2008; Abramovich 2006; Singer, 2002).

Históricamente, la Economía Social ha constituido una realidad económica heterogénea a raíz del pluralismo político cultural que la caracteriza, y que se manifiesta desde sus mismas fuentes. El "encastre cultural" (Defourny, 2001:47) de la Economía Social la tiñe de particularismos que al tiempo que la enriquece en tanto práctica y campo teórico, ocasiona dificultades en su conceptualización, lo cual habilita la referencia a la "ambigüedad e imprecisión" de la expresión (Lazarini, 2008:1; Monzón, 2003:135; Defourny, 2001:48; Defourny, 2003:79). Esta vaguedad ocasiona que no exista un acuerdo generalizado sobre los alcances del concepto, y que sea habitual su definición en clave negativa en relación con los

---

<sup>8</sup> En sentido amplio suele definirse a la Economía Social, como una parte de la realidad social diferenciada tanto del ámbito de la economía estatal como de la economía privada de naturaleza capitalista. Incluye al conjunto de aquellas organizaciones de productores, consumidores, ahorristas, trabajadores, etc., que operan regidas por los principios de participación democrática en las decisiones, autonomía de la gestión y la primacía del ser humano sobre el capital.

otros dos sectores económicos, el estatal y el privado (Monzón, 2003:135). Su dispersión conceptual se manifiesta en la convivencia de expresiones de diversos tipos, tales como: sector voluntariado, filantrópico, no monetario, no lucrativo, de interés social, tercer sector, ONG, economía solidaria y otras que aunque intenten describir realidades similares, no siempre delimitan el mismo campo de actividades (Morais, 2008: 3).

Lo antedicho no invalida, sin embargo, la vasta coincidencia alrededor de la importancia de la creación y fortalecimiento de la Economía Social, su contribución a la democratización, y su aporte a la conformación de una economía más humana (Chaves, 2003:105), portadora de un potencial de inclusión social (Coraggio, 2004b:186-187).

En América Latina la ES ha englobado prácticas fácilmente asimilables a las europeas, aunque a comienzos del nuevo milenio, imbuída en un contexto político, económico y social diferente del europeo, la ES en la región, presenta diferencias tanto en el plano práctico como teórico que se traducen en un impacto, sentido y funcionamiento igualmente disímil.

Parafraseando a Levesque (2001:301), la peculiaridad en la región surge de las consecuencias negativas del sistema de acumulación y producción capitalistas, exacerbadas por la implementación de políticas de corte neoliberal durante tres décadas, que dejaron como saldo exclusión social, crisis ambiental, deterioro en las condiciones de trabajo y en las condiciones de vida, y desocupación estructural.

Pese a que el ámbito latinoamericano comparte la dispersión terminológica presente en el caso europeo –incorporando conceptos como economía social y solidaria, economía de la solidaridad, socioeconomía de la solidaridad, economía popular, economía del trabajo-, existen elementos de acercamiento entre las diferentes posturas.

Una cualidad central de la perspectiva desde los países no desarrollados es el consenso a propósito de que los valores del sistema capitalista vigente -eficiencia, racionalidad económica, competencia- afectan negativamente la posibilidad de la participación democrática y la primacía del ser humano al priorizar la racionalidad instrumental. En consecuencia, la Economía Social se materializa como una crítica transformadora de las estructuras y organización de la economía contemporánea, cuyas prácticas se enmarcan como opciones económicas alternativas, motorizadas por los principios de reciprocidad y solidaridad como elementos articuladores (Lazarini, 2008:7-8).

Al erigirse como una opción alternativa al sistema económico vigente, la ES presenta un alcance social de mayor amplitud. En efecto, no es considerada una economía para pobres, sino que se instituye como una propuesta para todos los ciudadanos que asegura además la inclusión de los pobres y de los sectores marginados. La Economía Social intenta construir una

socioeconomía en la que los agentes económicos no son escindidos de sus identidades sociales, de su historia y de su incrustación en un mundo simbólico e institucional determinado. Por ello, la ES concibe a la economía como un espacio de acción constituido por individuos, familias, comunidades y colectivos de diverso tipo, no ya sólo individuos utilitaristas en busca de ventajas materiales.

El amplio espectro de experiencias que engloba la categoría Economía Social es otro elemento distintivo del ámbito latinoamericano. En efecto, siguiendo a Lazarini (2008:7), la ES en sus diferentes variantes agrupa: “organizaciones sociales de base, nuevos movimientos sociales, empresas recuperadas por sus trabajadores, experiencias asociadas a la problemática del hábitat popular, redes de comercio justo, mercados solidarios, redes de consumo responsable, empresas sociales, emprendimientos económicos populares, cooperativas de trabajo, de vivienda, de servicios públicos y de consumo, finanzas solidarias, redes de ayuda mutua, redes de comercialización / distribución de bienes y servicios, asociaciones barriales, experiencias de presupuesto participativo, experiencias vinculadas a la problemática del medio ambiente, moneda social, entre otras”.

En este sentido, la ES en Latinoamérica consta de una variedad de experiencias mayor que la de su par europea, situación que implica una tarea aún más desafiante a nivel teórico donde se evidencia y comparte la necesidad del desarrollo de un campo capaz de dar cuenta de este complejo proceso. La realidad de la experiencia latinoamericana demanda la búsqueda de elementos comunes de formas y prácticas muy variadas haciendo un llamamiento a nuevas categorías y a la confluencia de diferentes disciplinas para su efectivo abordaje.

Por último, otro elemento distintivo del ámbito latinoamericano lo conforma el avance por parte de ciertos autores hacia una línea más propositiva – con características de un proyecto político contrahegemónico- que encarnada en el concepto de Otra Economía supera la mera instancia crítica. La denominada Otra Economía -concepto adoptado por varios pensadores como denominador común de las diferentes prácticas de la ES en la región-, tiene un profundo sentido social, porque además de producir bienes y servicios debe generar y posibilitar otras relaciones sociales, otras relaciones con la naturaleza, distintos modos de reproducción y opciones de vida (Coraggio, 2008:1). La ruptura con el sistema económico vigente es manifiesta, porque esta propuesta establece la total “deconstrucción del edificio economicista capitalista” al tiempo que va más allá de la “simple inclusión de los excluidos en el mismo sistema injusto que los excluyó”, planteando en su lugar, un nuevo sistema de relaciones y la convivencia de múltiples principios: reciprocidad, redistribución, planificación, autarquía (Coraggio, 2008:2).

Pese a la existencia de corrientes que se manifiestan anti capitalistas y opuestas al Estado por considerarlo instrumento de minorías e institucionalizador de la pobreza, en general, el enfoque

predominantes de la ES en América latina no es anticapitalista y no plantea la antipolítica sino la democracia participativa.

La ES del siglo XXI se erige como una reacción a las consecuencias del globalización capitalista, con presencia tanto en el ámbito de las sociedades más desarrolladas -donde se relaciona con el sector de servicios en expansión, con formas de trabajo de proximidad y con la búsqueda de alternativas a un capitalismo que se visualiza como hipercompetitivo y no sustentable socialmente-, como en sociedades no desarrolladas donde si bien se vincula también con la problemática anterior, tiene una fuerte relación con la existencia de sectores desplazados, en búsqueda de sobrevivencia y reinserción laboral.

Es en este contexto que la ES y sus emprendimientos cobran protagonismo, en primera instancia como una respuesta espontánea desde la sociedad misma en pos de la satisfacción de necesidades imperiosas, no resueltas por el mercado o por el Estado, y luego en una segunda instancia, desde el ámbito gubernamental que decide acompañar esta iniciativa social por medio de diversos programas y políticas públicas. Como consecuencia, la ES tiene, por un lado una fuerte presencia e impacto en el ámbito de las políticas públicas, -donde se relaciona tanto con el sector estatal como con el privado- a la vez que exhibe, gran protagonismo en los estudios académicos y en los debates alrededor de sus causas, potencial y posibilidades.

Esta multiplicación de iniciativas de ES que se materializaran a nivel de la práctica halló su correlato a nivel teórico también, donde se produjo una explosión de nuevas terminologías asociadas a este renovado fenómeno: Economía Social, Economía Social y Solidaria (Abramovich, 2006; Singer, 2002), Economía del Trabajo (Coraggio, 2007) ahondando las dificultades históricas del sector en cuanto a la delimitación de su significado y alcances.

El momento histórico de la ES en Latinoamérica presenta oportunidades y desafíos. Entre los primeros se contabilizan su renovado protagonismo y el nuevo horizonte abierto por el apoyo gubernamental, que promete en muchos ámbitos convertir a la ES en una política de desarrollo estatal. Entre los desafíos, se pueden ubicar el peligro de su utilización política mediante un apoyo meramente discursivo o, peor aún, la “bastardización” de la ES a través de políticas de carácter asistencialista que, lejos de promover la autonomía propia del sector, perpetúen el asistencialismo y el clientelismo del que la ES intenta diferenciarse.

De ahí el énfasis de muchos autores (Hintze, 2006; Coraggio, 2007) en la modificación de las estructuras económicas y políticas, en la necesidad tanto de otra economía como de otra forma de hacer política si la ES ha de superar la etapa de mero paliativo para convertirse en una alternativa real al sistema económico -entendido en forma amplia- dominante.

### **3. Implicancias Metodológicas**

En su obra *Las estructuras sociales de la economía*, Pierre Bourdieu introduce –como lo hiciera anteriormente Karl Polanyi- una dura crítica a la ciencia económica de corte clásico y a sus supuestos implícitos referidos a la existencia de una ciencia económica “pura”, neutral, perteneciente a un dominio gobernado por leyes naturales y universales, y -por ende- ahistórica en sus categorías y conceptos. A esta noción, el sociólogo francés le opone la idea de una ciencia económica “inmersa en una sociedad particular, arraigada en un sistema de creencias y valores, un ethos y una visión moral del mundo”, es decir “un sentido común económico ligado a estructuras sociales y cognitivas de un orden social particular” (Bourdieu, 2001:24).

Esta renovada concepción de la ciencia económica requiere también de instrumentos y metodologías acordes para su abordaje en tanto campo disciplinar diferente del de la economía neoclásica. En este sentido Bourdieu realiza un llamamiento a valerse de la multidimensionalidad y multifuncionalidad de las prácticas para construir “modelos históricos capaces de dar razón de las acciones e instituciones económicas”, con el objetivo implícito de “devolver a su verdad de instituciones históricas, realidades sociales cuya aparente evidencia ratifica la teoría económica” (Bourdieu, 2001:18).

Añade a su vez, que el único camino para reunificar una “ciencia social artificialmente dividida” es mediante la toma de conciencia de que “las estructuras y los agentes económicos (...) son construcciones sociales, indisociables del conjunto de las construcciones sociales que constituyen un orden social” (Bourdieu, 2001:237).

Uno de los campos donde más se evidencia esta necesidad de reunificación es el de la Economía Social, aunque sólo sea para comenzar con la superación de la aparente contradicción de la locución. La Economía Social ocupa un espacio de actuación, refleja una realidad social tendiente a “contribuir a resolver viejos y nuevos problemas que afectan a nuestras sociedades: problemas de desempleo, distribución de la renta, calidad de los servicios públicos, vivienda, sanidad, educación, exclusión social, etc” (Chaves, 2003:110).

Su fuerte raigambre local y en clara consonancia con problemas sociales no resueltos, introduce ciertas implicaciones en el ámbito metodológico y en el disciplinar. Dado que la Economía Social forma parte de una realidad inmersa en un determinado sistema socioeconómico global, no debe ser aprehendida de forma aislada sino dentro de una perspectiva holística, que considere elementos tales como el marco institucional y jurídico de una determinada sociedad, su sistema cultural y de valores, sus relaciones sociales de producción y de distribución y las relaciones de poder, ya que todos ellos definen condicionamientos sociales e históricos de los que la Economía Social no es ni puede ser ajena” (Chaves, 2003:111).

Íntimamente relacionada con lo expresado anteriormente, está la necesidad de incorporar también la perspectiva dinámica en el análisis, dado que de la mano de una siempre cambiante realidad social, cambian a su vez “los modos de intervención del sector público, la regulación institucional, las relaciones entre Economía Social y sector público, los valores y creencias, con lo que los espacios de aparición y extensión de la Economía Social se alteran (Chaves, 2003:115). En este contexto, la Economía Social evoluciona y se transforma adaptándose a las exigencias del entorno, y por lo tanto, su análisis impone una perspectiva compleja, holística e interdisciplinaria.

En este paradigma se sitúa la investigación que se presenta a continuación, que tiene como objetivo una aproximación a la Economía Social en el ámbito del MERCOSUR, específicamente el sector de las cooperativas, con el afán de contribuir a la construcción de un diagnóstico del sector cooperativo tanto en lo concerniente a su peso y relacionamiento con otros sectores como a los principales obstáculos para su funcionamiento y desarrollo regional.

Por consiguiente, se procederá a hacer un recorte de la realidad social enfocado en los procesos macro sociales, el cooperativismo a nivel nacional y regional, su relacionamiento con el sector público en los diferentes países mercosureños, el MERCOSUR y sus instituciones, y la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR (RECM).

A su vez, el énfasis estará puesto en la estructura y en el orden social, sin por supuesto, subestimar la importancia de la acción de las personas ni sobreestimar el poder de la estructura.

Pese a que un estudio de estas características se asocia con una metodología cuantitativa, la naturaleza del objeto de estudio impone –como se ha señalado- una perspectiva holística y compleja, por lo que se realizará una triangulación de métodos cuantitativos y cualitativos de investigación. Morse (1991) define la triangulación metodológica como el uso de al menos dos métodos, usualmente cualitativo y cuantitativo para direccionar el problema de investigación. Cuando un método de investigación es inadecuado, la triangulación se usa para asegurar que se toma una aproximación más comprensiva en la solución del problema de investigación.

En la presente investigación se combina la representatividad estadística de la metodología cuantitativa con el análisis de textos de la estrategia cualitativa (Sautu, 2003:56). En el primer caso, con el fin de apreciar el nivel de asimetrías de los sectores cooperativos de los países del MERCOSUR, se realiza una comparación de corte transversal de datos estadísticos, tales como: tamaño, peso, número de asociados y contribución a la economía, entre otros. En el segundo caso, se aplica el método cualitativo cuando la prioridad de la investigación se relacione con la explicación de otros factores que dan cuenta de las asimetrías a nivel regional, a saber, grado de anclaje en la sociedad, grado de relacionamiento con el sector público,

programas públicos en apoyo al sector cooperativo y exenciones y tratamientos especiales de algún tipo. En esta ocasión, se analizarán documentos y estudios realizados, documentos oficiales de la RECM, de sus sesiones plenarias, de la Secretaría Técnica y las sesiones extraordinarias, para lo cual se impone el método cualitativo.

#### **4. Recorte temporal**

Para los países de la región, el nacimiento del siglo XXI estuvo asociado al debilitamiento de la hegemonía del pensamiento único, caracterizado por la desarticulación del Estado, la preeminencia del mercado como asignador de recursos, y la transferencia de responsabilidades sociales a la sociedad civil y a los gobiernos provinciales y locales sin los recursos necesarios.

García Delgado (2006: 4) ha denominado a este período que surge luego de la implosión del neoliberalismo, como un “momento bisagra... un nuevo escenario histórico para los países de la región”, en el que razones externas e internas se conjugan para producir el surgimiento de nuevos modelos de desarrollo en América del Sur “sobre las grietas de un modelo de dominación que hasta hace poco aparecía como incólume”.

Pese a que en su lugar no ha surgido claramente un nuevo paradigma, la evidencia indica un movimiento tendiente a la reconstrucción del Estado, entendido ya no sólo como una gestión transparente, auditable, y reducido a una buena administración, sino como garante del bien común, centro de articulaciones sociales e impulsor de un proyecto colectivo y transformador” (Delgado, 2006:5). Esta nueva orientación rescata el rol estratégico de la acción estatal, en tanto promotora del desarrollo.

Los gobiernos representativos de esta nueva época son los de Hugo Chávez Frías en Venezuela (1999 – presente), Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil (2003-2011), Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003- presente), Tabaré Vázquez y José Mujica en Uruguay (2004- presente), Evo Morales en Bolivia (2006- presente), Rafael Correa en Ecuador (2007- presente), Fernando Lugo en Paraguay (2008- 2012). Más allá de las divergencias, estos gobiernos tuvieron perfiles más productivistas y mercado-internistas, coincidieron en la reivindicación del rol del Estado para construir sociedades más justas y en la proyección de posiciones autónomas en el escenario internacional, lo que los impulsó a avanzar en procesos de cooperación política y económica regionales. Todos pusieron como eje de sus políticas exteriores el fortalecimiento de los bloques regionales ya existentes, en pos de mejorar su rol en el escenario internacional y lograr las transformaciones internas que la región requiere para alcanzar el desarrollo con equidad (Natanson, 2010).

Esta orientación tuvo su correlato en una revalorización del MERCOSUR. Se multiplicaron las voces del “relanzamiento” y los planteamientos para una nueva agenda más ambiciosa e integral que la anterior, donde primaron los aspectos sociales, políticos y culturales aunque no perdió relevancia el elemento económico comercial de la integración. Sucesivos pasos ratificaron este rumbo. El “Consenso de Buenos Aires” (16/10/2003) firmado por los presidentes de Argentina y Brasil fue el documento fundante de la nueva agenda para la región, alejada del Consenso de Washington, que buscaba “garantizar a todos los ciudadanos el pleno goce de sus derechos y libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo, en un marco de libertad y justicia social acorde con los valores, propósitos y objetivos establecidos en la Cumbre del Milenio” (Consenso de Buenos Aires, 2003:1). En el acuerdo, ambos mandatarios se comprometieron a impulsar en el proceso de integración regional la participación activa de la sociedad civil; instrumentar políticas públicas que apuntalen el crecimiento sostenido y la distribución equitativa de sus beneficios; propiciar ordenamientos tributarios y fiscales más justos y a otorgar una absoluta prioridad a la educación como herramienta de inclusión social.

Asimismo, esta concepción quedó plasmada en la decisión del Consejo del Mercado Común<sup>9</sup> N° 26, de diciembre de 2003, donde se creó el “Programa de Trabajo 2004-2006”, que estableció la agenda prioritaria del bloque para el período. Esta agenda introdujo la integración productiva como objetivo prioritario, junto con la disminución del uso de incentivos distorsivos y la mejora de la competitividad de socios menores y regiones menos desarrolladas. En su segunda parte, bajo el título de “MERCOSUR social”, se propuso impulsar la visibilidad de la dimensión cultural y la ampliación de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración (Vázquez, 2009).

En cuanto al sector cooperativo, es oportuno señalar que este cambio de época lo encuentra en proceso de consolidar su representación institucional a nivel regional. Desde fines de la década de los noventa, los movimientos cooperativos de la región han actuado coordinadamente, y las Confederaciones nacionales (CUDECOOP de Uruguay, CONPACOOOP de Paraguay, CONINAGRO y COOPERAR de Argentina, y OCB de Brasil), se han insertado progresivamente en el proceso de integración a través de su participación activa en el Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR (FCES)<sup>10</sup>.

Los Estados parte del MERCOSUR reconocieron y promovieron mediante legislación nacional específica, la actividad de las cooperativas y especializaron organismos encargados de la promoción y/o contralor. Se destacó en esta dirección, la celebración de tres encuentros de

---

<sup>9</sup> El Consejo del Mercado Común (CMC), es el órgano superior del MERCOSUR y el que adopta las decisiones de mayor importancia. Está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de los países miembros.

<sup>10</sup> El Foro Consultivo Económico-Social del MERCOSUR (FCES), fue creado en 1994. Es un órgano autónomo pero sin facultades decisorias propias, integrado exclusivamente por organizaciones empresariales, sindicatos y tercer sector, sin participación de los estados.

Organismos gubernamentales nacionales y Confederaciones de Cooperativas del MERCOSUR (Buenos Aires junio 2000; Rio de Janeiro diciembre 2000; Asunción, marzo 2001) que alimentaron el interés por institucionalizar estos espacios en la estructura formal del MERCOSUR. Estas iniciativas resultaron en la creación de la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR (RECM), por parte del Grupo Mercado Común (GMC)<sup>11</sup> el 10 de octubre de 2001. Así, la RECM se constituyó en el órgano con representación gubernamental de los cuatro Estados Partes, que actúa en coordinación con las entidades privadas del sector cooperativo de carácter nacional de cada país.

En este contexto, el presente análisis se focaliza en el sector cooperativo en los países miembros del MERCOSUR durante la primera década del siglo XXI, por ser ésta la etapa que atestigua un mayor protagonismo, crecimiento y desarrollo regional del sector, de la mano de una voluntad política afín a estos lineamientos, en especial –pero no únicamente- en Argentina y Brasil.

## **5. Hipótesis del trabajo**

Las hipótesis que han guiado esta investigación parten de considerar que en la era posterior a la crisis del neoliberalismo, el sector cooperativo en el MERCOSUR enfrenta dos obstáculos primordiales para su desarrollo a nivel regional:

a) Por un lado se evidencia un obstáculo de naturaleza endógena -proveniente de las debilidades propias del sector- que se materializa en la existencia de importantes asimetrías entre los sectores cooperativos de los países miembros y en la falta de un sistema de información confiable y actualizado que permita una aproximación al tema y la adopción de medidas tendientes a cerrar la brecha entre los países.

b) Por otro lado, el sector cuenta con desafíos exógenos que se relacionan más directamente con el diseño institucional del MERCOSUR y su capacidad para procesar y apoyar demandas de mayor participación de la sociedad civil organizada.

Es oportuno señalar que “endógenos” y “exógenos” son categorías que se utilizan para un mejor abordaje de la problemática, aun reconociendo la ambigüedad y la imprecisión que conllevan estos conceptos en un momento histórico como el actual, donde actores transnacionales, supranacionales, internacionales han diluido esta dicotomía. Teniendo en

---

<sup>11</sup> El Grupo Mercado Común (GMC) es el órgano ejecutivo del MERCOSUR, que tiene entre sus funciones: velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y de los acuerdos firmados en su marco; fijar programas de trabajo que aseguren avances para el establecimiento del mercado común; negociar, con la participación de representantes de todos los Estados Parte, por delegación expresa del Consejo del Mercado Común, acuerdos en nombre del MERCOSUR con terceros países, grupos de países y organismos internacionales. El GMC se pronuncia mediante Resoluciones, las cuales son obligatorias para los Estados Partes.

consideración estos reparos, en el trabajo se denomina “endógenos” a los aspectos vinculados a los espacios nacionales, mientras que “exógenos” hace referencia al ámbito institucional del MERCOSUR.

En base a estas hipótesis principales, este trabajo pretende explorar estas cuestiones con la finalidad de colaborar en la construcción de un proceso de integración más democrático y equilibrado, en el cual los beneficios se distribuyan de una manera equitativa entre sus miembros.

Específicamente, se propone alcanzar los siguientes objetivos:

- Realizar una aproximación al estado de situación del sector cooperativo a nivel regional.
- Identificar la naturaleza e impacto de las asimetrías más significativas dentro del sector cooperativo regional.
- Identificar las características principales del formato institucional del MERCOSUR y sus consecuencias para el sector cooperativo, tomando como estudio de caso a la Reunión Especializada de Cooperativas (RECM), en tanto organismo regional de representación del sector.

## CAPÍTULO II

### EL COOPERATIVISMO EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR

#### **1. Breve reseña histórica del cooperativismo en la región**

Las raíces cooperativas en la región son de larga data. Al respecto, Coque Martínez (2002) reconoce la presencia de organizaciones cooperativas de origen religioso durante los siglos XVII y XVIII. Efectivamente, existían durante la primera mitad del siglo XIX –antes de la fundación de la cooperativa de Rochdale<sup>12</sup>- cajas de ahorro y crédito en México y Venezuela.

El “cooperativismo importado” del siglo XIX estuvo vinculado al pensamiento utópico y a las corrientes socialistas y asociativistas (que promovían mutuales y sindicatos) introducidas por inmigrantes europeos (Coque Martínez, 2002: 151).

Ya en el siglo XX, junto a las corrientes de inmigrantes, el cooperativismo tiene otros dos factores de desarrollo, la Iglesia católica a través de la Doctrina Social, y los gobiernos nacionales que intentaron canalizar y expandir servicios públicos y reformas agrarias, al tiempo que buscaban controlar las capas sociales más desfavorecidas. El resultado de su acción erigió al Estado como principal motor histórico del cooperativismo latinoamericano, pero a su vez esta situación significó una posición de vulnerabilidad para el sector cooperativo, que quedaría atrapado en la oscilación entre la promoción populista y la indiferencia o el ataque, según la coyuntura política (Coque Martínez, 2002).

Una cronología del sector cooperativo latinoamericano resalta las siguientes etapas:

1. **Comienzo tímido** (principios del siglo XX y, especialmente, década de 1930): Experiencias aisladas, en su mayoría lideradas por inmigrantes europeos.
2. **Etapas fundacional** (años cuarenta y cincuenta): Generalización a todos los países y sectores, y creación de las primeras federaciones.

---

<sup>12</sup> En el marco de la revolución industrial es creada en diciembre de 1844 la Sociedad de los Pioneros de Rochdale en Manchester (Inglaterra), considerada la primera cooperativa moderna del mundo. Ella creó los principios morales y la conducta que son considerados hasta hoy, la base del cooperativismo auténtico. En el momento de su creación estaba integrada por 28 obreros, en 1848 ya eran 14 miembros y en 1860 llegaron a 3.450 miembros.

3. **Enorme auge** (años sesenta): Programas de promoción estatal, de la AID (Agency for International Development), de la Alianza para el Progreso, de la iglesia católica, en un ambiente de cambio económico y social influido en parte por la revolución cubana.

4. **Dictaduras militares** (años setenta): Involución causada por medidas de represión, eliminación o control de los movimientos populares.

5. **Programas de ajuste estructural** (años ochenta): Las cooperativas resisten con dificultades a la crisis global y deben reformular sus objetivos.

6. **Mantenimiento** (años noventa): Las etapas 4 y 5 dejaron una situación deteriorada que se agravó por carencias en la definición de estrategias comunes supranacionales, en el apoyo a la diversificación y, en definitiva, en la búsqueda de nuevas formas que permitan implantarse en los sectores medios profesionales y en las masas populares sometidas a dificultades permanentes (Coque Martínez, 2002:155).

No obstante, el movimiento ha conseguido modernizarse en alguna medida mientras mantiene en muchos países una presencia importante, una amplia gama de experiencias, un volumen significativo de operaciones y dirigentes con cierta cualificación. Existen avances sustanciales en la discusión de un Proyecto de Ley-Marco de Cooperativas para América Latina, y su papel como agente de desarrollo ha sido contemplado explícitamente en varias normativas nacionales, caso de las leyes colombiana de 1988 o brasileña de 1990 (Pineda *et al.*, 1994: 122-125). A pesar de estos avances, Coque Martínez (2002:155) califica esta evolución del cooperativismo latinoamericano como “exógena y discontinua” resultante en un desarrollo organizativo insuficiente, manifiesto en una carencia de identidad y de procedimientos operativos comunes.

## **1.1. Breve reseña histórica del cooperativismo en los países del MERCOSUR**

### **1.1.a Argentina**

El cooperativismo en Argentina atravesó por sucesivas etapas. La primera (1871-1925) atestigua el inicio espontáneo del cooperativismo moderno, cuyas primeras iniciativas estuvieron exclusivamente relacionadas con los inmigrantes europeos. En 1871 se creó en Buenos Aires la primera cooperativa de consumo formada por inmigrantes de varias nacionalidades. A esta le siguió en 1887 la primera cooperativa de servicios públicos, y en 1898 la primera cooperativa rural de seguros. Posteriormente, el movimiento desarrolló sus propios instrumentos de integración, como lo demuestra la creación en 1913 de la primera cooperativa agraria de segundo grado (Coque Martínez, 2002:161).

El periodo 1926-1972 da cuenta de la institucionalización y desarrollo del sector cooperativo con la promulgación en 1926 de la primera ley de cooperativas que, inspirada en los principios de los pioneros de Rochdale, “destacó con exactitud y precisión, la peculiaridad de las sociedades cooperativas y fijó las condiciones para su existencia legal” (Montes y Ressel, 2003). A diferencia de otros países, durante este periodo el cooperativismo argentino no cuenta con ayuda exterior ni gubernamental de relevancia, desarrollándose en base a sus propias fuerzas, como sucedía en Europa y Estados Unidos (Coque Martínez, 2002:161).

A mediados del siglo XX aparecen las sociedades de tercer grado. En 1956 se funda la Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada, más conocida por sus siglas CONINAGRO que reúne a empresas cooperativas agrarias, y en 1962 se crea la Confederación Cooperativa de la República Argentina Limitada (COOPERAR), integrada por federaciones de cooperativas de distintos sectores de actividad de todo el país: electricidad urbana y rural, telecomunicaciones, trabajo, agua potable, vivienda, consumo, farmacia, salud, seguros, servicios financieros, radiodifusión, gas, turismo y otros.

En el año 1973 se promulga la segunda Ley de Cooperativas la cual alienta la modernización del sector y permite “un marco institucional sujeto a las necesidades de la época” (Montes y Ressel, 2003). Sin embargo, el periodo dictatorial que se inaugura en 1976 y concluye en 1983 se caracteriza por una actitud hostil hacia el movimiento cooperativo, que por primera vez experimenta una reversión en su crecimiento. Finalmente, desde 1984 en el contexto del retorno a la democracia, las cooperativas “florecieron” nuevamente y comenzaron a expandirse (Montes y Ressel, 2003).

La década del 90 presentó una situación compleja para el sector cooperativo, debido a que “las privatizaciones generaron un ingreso de capitales desmedido y de empresas interesadas únicamente en el lucro, dejando un campo pequeño para las cooperativas” que quedaron relegadas a los sectores carentes de “eficiencia económica” (Montes y Ressel, 2003:14). Por otro lado, el aumento constante del desempleo en el país, permitió que las cooperativas de trabajo se expandieran en las diferentes provincias, “representando aproximadamente el 35% del total de cooperativas a mediados de la década del 90” (Montes y Ressel, 2003:15).

### **1.1.b. Brasil**

En este país, la cultura del cooperativismo data desde la época de la colonización portuguesa. Este proceso emergió en el Movimiento Cooperativista Brasileño surgido a finales del siglo XIX, estimulado por funcionarios públicos, militares, profesionales liberales y obreros, para atender a sus necesidades ([www.brasilcooperativo.coop](http://www.brasilcooperativo.coop)).

El movimiento se inició en el área urbana, con la creación de la primera cooperativa de consumo de la cual se tiene registro en Brasil, en la ciudad de Ouro Preto, estado de Minas Gerais en 1889, denominada Sociedad Cooperativa Económica de los Funcionarios Públicos de Ouro Preto ([www.brasilcooperativo.coop](http://www.brasilcooperativo.coop)).

En 1902, surgieron las cooperativas de crédito en Río Grande do Sul, por iniciativa del padre suizo Theodor Amstadt. A partir de 1906, nacieron y se desarrollaron las cooperativas en el medio rural, idealizadas por productores agropecuarios, muchos de ellos de origen alemán e italiano. Los inmigrantes trajeron de sus países de procedencia el bagaje cultural, el trabajo asociativo y la experiencia de actividades familiares comunitarias, que los motivaron a organizarse en cooperativas ([www.brasilcooperativo.coop](http://www.brasilcooperativo.coop)).

La literatura demuestra un florecimiento de la práctica cooperativa brasileña a partir del año 1932, motivada principalmente por dos factores, por un lado el estímulo del poder político que identificó al sector cooperativo como un instrumento de reestructuración de las actividades agrícolas y por otro, la promulgación de la ley básica del cooperativismo brasileño de 1932, que pasó a definir mejor las especificidades del movimiento con respecto a otras formas de asociación (Silva y Pires, 2004:15).

En 1969 fue creada la Organización de las Cooperativas Brasileñas (OCB), única representante formal, defensora de los intereses del cooperativismo nacional, sociedad civil sin fines de lucro, sin pertenencia política y religiosa ([www.brasilcooperativo.coop](http://www.brasilcooperativo.coop)).

La Ley 5.5764/71 disciplinó la creación de cooperativas, restringiendo la autonomía de los asociados e interfiriendo en la creación, funcionamiento y fiscalización del emprendimiento cooperativo. La limitación fue superada por la Constitución de 1988, que prohibió la interferencia del Estado en las asociaciones, dando inicio así a la autogestión del cooperativismo ([www.brasilcooperativo.coop](http://www.brasilcooperativo.coop)).

En 1995, el cooperativismo brasileño ganó reconocimiento internacional, cuando Roberto Rodrigues, ex presidente de la Organización de las Cooperativas Brasileñas, fue electo el primer no europeo para la presidencia de la Alianza Cooperativista Internacional (ACI) ([www.brasilcooperativo.coop](http://www.brasilcooperativo.coop)).

Es común la referencia a la modificación de la legislación cooperativa como una forma de responder a las nuevas expectativas económicas-productivas, para permitir una mayor flexibilidad del movimiento frente a las nuevas coyunturas del mercado. Silva y Pires (2004) reconocen que en el caso brasileño el esfuerzo de revitalización de las prácticas cooperativas se inscribe dentro de un movimiento más amplio de modernización de las actividades y de ampliación de la democracia, en clara consonancia con los discursos sobre economía solidaria

y tercer sector. Esta perspectiva se corresponde también con el tono de los discursos académicos y con los órganos representativos del cooperativismo y se aleja a su vez, de aquel de los años ochenta cuando la literatura denunciaba que el sector cooperativo se hallaba dentro de las directrices de una modernización conservadora, en la que el Estado actuaba de forma autoritaria y centralizada, privilegiando a las elites políticas y agrarias (Silva y Pires, 2004).

### **1.1.c. Paraguay**

Para Vargas Sánchez y Nacimiento Coronel (2000) señalan que los datos más fiables ubican a las primeras cooperativas en la década de 1940, regidas inicialmente por el Código del Comercio, en ausencia de un cuerpo normativo especial. El origen del cooperativismo se ubica en dos líneas principales, por un lado en las iniciativas de grupos de inmigrantes con experiencia previa en ese tipo de asociacionismo y por otro lado, en ciertos proyectos de organismos oficiales o privados como el Servicio de Extensión Agrícola Ganadera (SEAG), dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

En 1941, se constituye la primera sociedad cooperativa agroindustrial del país entre productores viticultores y fabricantes de vino de la región del Guairá, regida por el Decreto Ley Nº 13.635 de 1941, que reguló su funcionamiento hasta su posterior conversión en Ley.

Vargas Sánchez y Nacimiento Coronel (2000:193) mencionan que “a finales de la década del 40 se habían constituido cuatro sociedades cooperativas: dos de ellas entre colonos de origen menonita y una entre inmigrantes japoneses; a finales de la década de los años 50 se constituyeron 61 nuevas cooperativas, llegando a un total de 180 a inicios de 1972, con 11.583 socios. Entre éstas, 54 no registraban actividad, involucrando a 2.022 socios, probablemente debido a la represión generalizada ejercida por la dictadura, con mayor fuerza en esa década, a toda forma de asociación y reunión de personas”.

A comienzo de la década de los ochenta totalizaban 162 las sociedades cooperativas que se hallaban inscritas en la Dirección General de Cooperativismo, sumando 50.329 socios, aunque en realidad es después del golpe militar de 1989 que termina con el gobierno de Alfredo Stroessner, cuando el cooperativismo gana protagonismo en Paraguay, en el contexto del “inicio a la transición hacia la democracia, y la libertad de asociación, de pensamiento y de expresión” (Vargas Sánchez y Nacimiento Coronel, 2000: 193).

De hecho, en 1991 se crea la Confederación Paraguaya de Cooperativas (CONPACCOOP), como principal órgano de representación y defensa gremial del movimiento cooperativo paraguayo.

En 1994, se establece el marco legal para las cooperativas de Paraguay a través de la Ley N<sup>a</sup> 438/94, que tiene por finalidad regular la constitución, organización y funcionamiento del sector cooperativo. Por su parte, la Ley N<sup>o</sup> 2.157/2003 regula el funcionamiento del Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP) y establece su carta orgánica. A partir de este momento en los sucesivos reglamentos se estipulan, entre otros aspectos, los documentos obligatorios que deberán presentar las cooperativas al Instituto Nacional de Cooperativismo, las normas para la rúbrica de libros de registros sociales y contables, los requisitos para el otorgamiento de la personería jurídica a las cooperativas constituidas, o los requerimientos para la presentación de documentos de las cooperativas.

#### **1.1.d. Uruguay**

Diferentes autores coinciden en identificar antecedentes cooperativos ya en el año 1870, época en que los principios cooperativos se confunden con las mutuales (Bertullo, 1993). De forma paralela a otros países latinoamericanos, la iniciativa de conformar cooperativas llega a Uruguay mediante las oleadas de inmigrantes quienes impulsaron diversas organizaciones colectivas: la información disponible establece la creación en mayo de 1870 de la Sociedad de Socorros Mutuos por obreros tipográficos, y en 1877 la Sociedad de Socorros Mutuos por empleados del ferrocarril (Bertullo, 2003). Entre los antecedentes también se mencionan la creación de las Cajas Populares y los Sindicatos Cristianos Agrícolas, experiencias realizadas a principios de siglo XX desapareciendo hacia fines de la década del '60.

Las cooperativas propiamente dichas surgen en Uruguay con mayor firmeza hacia 1920 con una clara predominancia de las cooperativas de consumo, en un proceso que termina de madurar en la década del cuarenta cuando se produce legislación específica para el sector cooperativo. En 1941 se sanciona la ley No. 10.008, específica para el sector agropecuario, y en 1946 se sanciona la ley No. 10.761, o "Ley General", que abarca a varios sectores, consumo, producción / trabajo.

Se destaca en este periodo la definición formal y jurídica de las diferentes modalidades de cooperativas: cooperativas agropecuarias (incluye agroindustriales), cooperativas de consumo, cooperativas de ahorro y crédito, cooperativas de producción (trabajo), cooperativas de vivienda, cooperativas escolares.

De forma similar a otros países de la región, el período dictatorial (1973-1984) significó para el sector cooperativo uruguayo una fase desfavorable para su desarrollo por la persecución a la que fue sometido. Sin embargo, el movimiento cooperativo logró acumular fuerzas transformando a estas organizaciones en espacios de libertad donde en muchos casos, se ejercían formas de organización y poder popular.

A partir de 1984 acompañando la apertura democrática del país, se avanza en la articulación de tercer grado del movimiento cooperativo uruguayo al crearse la Mesa Nacional Intercooperativa, y en 1988 se firma el documento de creación de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP).

Si bien Bertullo reconoce en la historia del cooperativismo en Uruguay una “clara diferencia según los grupos de interés que involucra”, postula también la existencia de ciertos elementos comunes entre los que cita: la vinculación con organizaciones gremiales, el papel determinante del Estado tanto en su fomento como en su obstaculización, la fuerte presencia en el interior del país, y su marcada autonomía y pluralidad.

En el origen, evolución y desarrollo del movimiento cooperativo uruguayo existe una clara vinculación con los movimientos sociales –gremios, sindicatos, organizaciones laborales, etc- en un vínculo “recurrente tanto a nivel de trabajadores urbanos asalariados (consumo, producción, ahorro y crédito, vivienda), como con las organizaciones gremiales de pequeños y medianos productores rurales (cooperativas agrarias, ahorro y crédito, etc.)” (Bertullo, 2003:54).

Asimismo, tanto el surgimiento, como la expansión y el crecimiento del sector han estado ligados a la acción del Estado que por medio de leyes, normas, o diversas disposiciones, ha manifestado su apoyo o no a este desarrollo. “Sin embargo, también se destaca su total independencia de los poderes públicos; en la intrínseca y compleja relación entre el Estado y el sector cooperativo, las formas de procesamiento de ciertas formas legales han facilitado u obstaculizado, circunstancialmente el desarrollo del movimiento cooperativo” (Bertullo, 2003:55).

Otro elemento distintivo del cooperativismo uruguayo es su fuerte presencia y desarrollo en el interior del país; salvo las cooperativas de vivienda que presentan una fuerte concentración en la capital, las cooperativas del interior dan cuenta de casi el 70% del total, pese a que la mitad de la población del país se encuentra en Montevideo (Bertullo, 2003:55).

## **2. Las Asimetrías en el MERCOSUR: cuestiones teóricas y perspectiva regional**

La cuestión de las asimetrías ha retomado un lugar central en el debate y discusión alrededor de los acuerdos de integración, a la luz de la gran importancia de estos últimos en la actual fase de globalización -en tanto estrategia primordial de los países en desarrollo para abordar este proceso y beneficiarse de él-, junto con la refutación de la idea según la cual la integración por sí misma redundaba en beneficios para todos los involucrados.

La experiencia histórica ha confirmado que no todos los participantes de un proceso de integración gozan de las mismas posibilidades de apropiarse de sus beneficios, sino que dicho

proceso puede aparejar incluso, desventajas para determinados países o regiones. En consecuencia, son necesarias medidas adicionales para abordar el tema de las asimetrías a sabiendas de que la integración es condición necesaria pero no suficiente para tal labor.

Esta preocupación ha sido reflejada también por múltiples estudios sobre experiencias de integración regional en los cuales diversos autores han demostrado las dificultades asociadas a las disparidades entre países y regiones (Viner, 1950; Vanek, 1965; Krugman, 1996), y a la ausencia de garantías que aseguren que los costos y beneficios de la integración se repartan por igual entre los socios.

En la misma línea, tomando como referencia el panorama social del decenio de 1990 signado por altas tasas de desempleo, pobreza y desigualdad, la CEPAL ha enfatizado la necesidad de dotar a los procesos de integración de políticas tendientes a subsanar las disparidades regionales entre países y al interior de ellos. En opinión de este organismo, estas políticas son la única garantía de que los procesos de integración puedan alcanzar los objetivos de cohesión social y económica para sus miembros en la búsqueda de una mayor competitividad y del mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Por el contrario, la falta de políticas que hagan frente a esta realidad puede “provocar grados de bienestar muy dispares en proyectos de integración y, al mismo tiempo, elevar los niveles de concentración de ingresos y de riqueza, en desmedro de la propia integración” (Durán y Masi, 2007:2-3).

La Secretaría del MERCOSUR (Secretaría del MERCOSUR, 2005:4) se hace eco de esta preocupación al advertir para el caso particular de este bloque, que si bien la ampliación del mercado es sin dudas positiva -al permitir economías de escala y promover inversiones-, no garantiza la convergencia estructural ya que son múltiples los factores que inciden en la capacidad de un país o región para aprovechar los beneficios de la integración -infraestructura física adecuada, el stock de capital productivo, el acceso al financiamiento, la capacidad de gestión pública y privada, la calificación de la mano de obra, el nivel de desarrollo de las redes institucionales y la seguridad jurídica, entre otras-. Esta situación, torna imprescindible resolver el problema de las asimetrías a través de políticas públicas, como forma de asegurar que las ventajas del proceso de integración sean aprovechadas también por los países pequeños y menos desarrollados que entran al campo de juego en condiciones desfavorables.

Durante la década de 1990, en un clima ideológico sumido en los principios del neoliberalismo económico y con procesos de integración orientados a los aspectos arancelarios y comerciales, el trato no recíproco no fue un tema predominante en la región, y quedó limitado a brindar a los países menos desarrollados un mayor tiempo para la reducción o convergencia arancelaria (Durán y Masi, 2007:3).

Con el comienzo del nuevo milenio, las crisis económicas de los distintos países sudamericanos, las limitaciones del proceso de integración mercosureño para reducir las asimetrías entre sus países -que en ciertos casos se agudizaron y acentuaron el malestar de los socios menores-, y el cambio de panorama ideológico que rescata el rol del Estado y la política en la planificación y regulación de la vida económica, resurgió la preocupación por las asimetrías y la necesidad de implementar medidas regionales más eficaces para una efectiva reducción de la brecha entre los diferentes países y al interior de los mismos.

Específicamente en el caso del MERCOSUR, un claro ejemplo de este tipo de medidas es el Fondo para la Convergencia Estructural (FOCEM), operativo desde 2006, que constituye el primer instrumento financiero del bloque con el objetivo de contribuir a la reducción de las asimetrías (<http://www.mercosur.int/focem/>)<sup>13</sup>.

### 2.1. Las asimetrías en el MERCOSUR: una aproximación estadística

Las asimetrías estructurales entre países en el MERCOSUR son muy acentuadas. En referencia a la Población Total, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) señala en su Anuario estadístico importantes diferencias:

<i>País</i>	<i>Población total millones de personas</i>
<b>Argentina</b>	40.738
<b>Brasil</b>	195.498
<b>Uruguay</b>	3.372
<b>Paraguay</b>	6.460

Elaboración propia en base a datos del Anuario Estadístico de la CEPAL 2010

<sup>13</sup> El FOCEM busca actuar en cuatro grandes áreas: la mejoría de la infraestructura y de la logística, con el Programa de Convergencia Estructural; la integración y el desarrollo de las cadenas productivas, con el Programa de Desarrollo de la Competitividad; la calificación de los indicadores sociales, con el Programa de Cohesión Social; y el mejoramiento de la gestión y de las normas regionales, con el Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración. En relación a los recursos, el FOCEM fue organizado para que estos sean brindados y distribuidos en una lógica inversa a la de los aportes. O sea, el Brasil deposita 70% y la Argentina 27%, más ambos sólo pueden sacar 10%, mientras que Uruguay deposita 2% y puede retirar hasta 32% y Paraguay deposita 1% y tiene derecho al 48% de los recursos. El fondo ya tiene cerca de 4 decenas de proyectos aprobados, en valores que se aproximan a 1 billón de dólares.

Del gráfico se desprende que Brasil representa el 79.58% de la población total del MERCOSUR, mientras que a Argentina posee el 16.58%, siguiéndole Paraguay y Uruguay con un 2.46% y 1.37% respectivamente.

Por su parte, la Población Económicamente Activa para datos del año 2010 presenta la siguiente configuración:

<b>Población Económicamente Activa (PEA)</b>		
<b>(en millones de personas)</b>		
<b>País</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
<b>Argentina</b>	15.539	19.006
<b>Brasil</b>	85.014	102.888
<b>Paraguay</b>	2.124	2.885
<b>Uruguay</b>	1.569	1.653

Elaboración propia en base a datos del Anuario Estadístico de la CEPAL 2010

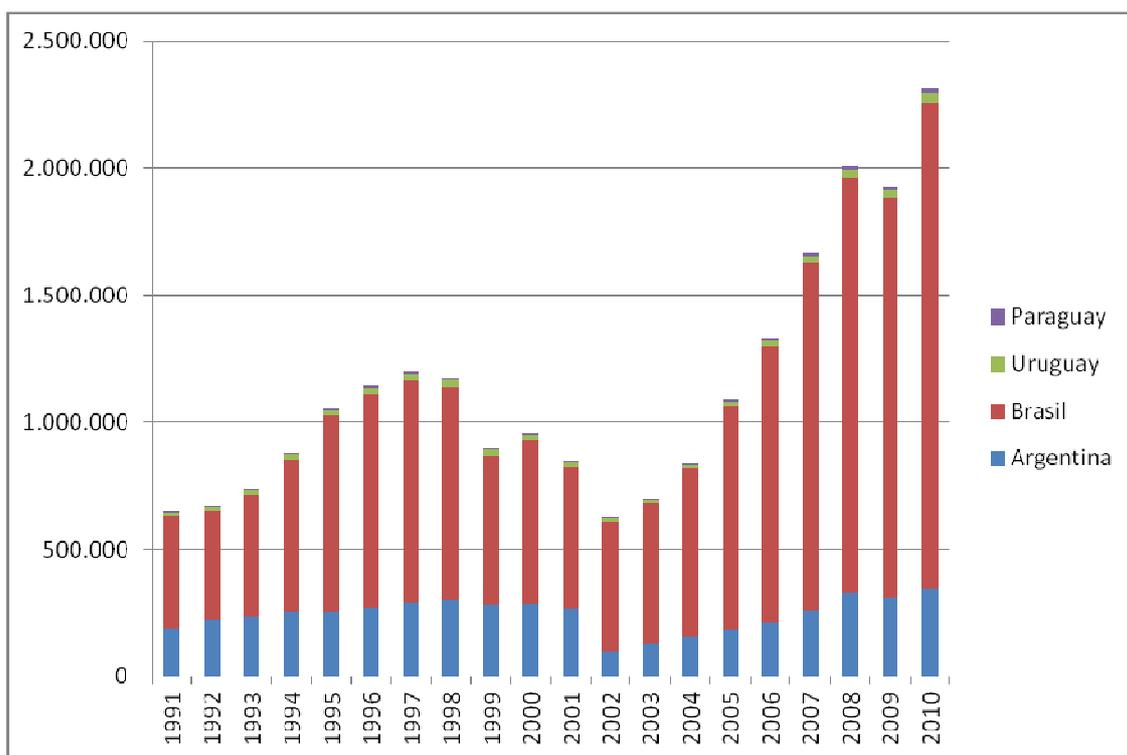
En referencia al Producto Bruto Interno (PBI), datos para el año 2010 arrojan que Brasil presentó el mayor PBI (1.910.495 millones de dólares), seguido por Argentina, (344.143 millones de dólares), Uruguay (40.577 millones de dólares), y Paraguay (17.628 millones de dólares) (CEI, 2011).

El cuadro a continuación además de graficar las cifras mencionadas permite captar a su vez el carácter histórico de las asimetrías estructurales entre los países del MERCOSUR en este aspecto en particular.

<b>Producto Interno Bruto (PBI)</b>					
<b>(en millones de dólares)</b>					
<b>País</b>	<b>1991</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>
<b>Argentina</b>	189.594	258.032	284.204	183.202	344.143
<b>Brasil</b>	445.242	769.740	644.283	881.753	1.910.495
<b>Uruguay</b>	12.376	21.312	22.823	17.478	40.577
<b>Paraguay</b>	5.845	8.025	7.100	7.505	17.628

Elaboración propia en base a datos del Anuario Estadístico de la CEI 2011

### Evolución del Producto Interno Bruto (PBI) en millones de dólares



Si se considera el tamaño de las economías o el peso demográfico, la diferencia entre Brasil y Argentina y los países menores es sumamente importante. Sin embargo, desde la perspectiva del PBI per cápita las conclusiones son distintas (Giordano, 2004:15). En el ámbito regional, tanto Argentina como Uruguay poseen los mayores índices de PBI per cápita y la mayor tasa de variación para el periodo estudiado. Esta realidad demuestra que el tratamiento de las asimetrías no resulta sencillo dado que los países más grandes no son necesariamente los más ricos (Terra, 2008).

<i>Producto Bruto Interno per cápita</i>			
País	2001	2008	Tasa de variación
<b>Argentina</b>	7.291,6	9.884,9	35,5
<b>Brasil</b>	3.698,0	4.448,0	20
<b>Paraguay</b>	1.323,3	1.521,4	15
<b>Uruguay</b>	6.052,4	8.161,5	35

Por otra parte, el tamaño del mercado confiere a los países más grandes ventajas en la explotación de las economías de escala, de las fuerzas de aglomeración y de las externalidades de la integración, particularmente en lo que refiere a la capacidad de atracción de las inversiones. En relación a la Inversión Extranjera Directa (IED), entre 1990 y 2000, Brasil recibió el 60% de la IED destinada a la región, pero en el período 2001-2005 este porcentaje se incrementó fuertemente hasta superar el 90% del total.

En síntesis, las opiniones convergen en recalcar que las asimetrías estructurales y políticas entre los socios constituyen un impedimento para el logro de objetivos comunes (Bizzozero y Abreu, 2000), y que son necesarias estrategias efectivas basadas en la cooperación y la solidaridad para fomentar la cohesión en el MERCOSUR. Un efectivo abordaje a esta temática debe considerar el impacto dinámico de las asimetrías y establecer acuerdos para lograr su reducción gradual a través de la creación de instituciones regionales, el trato especial y diferenciado en materia comercial, la asistencia técnica y financiera y el desarrollo de infraestructura regional, entre otras medidas (Giordano, Moreira y Quevedo: 2004).

### **3. Las asimetrías en el sector cooperativo dentro del MERCOSUR**

Si bien la cuestión de las asimetrías entre los países del MERCOSUR se encuentra bien documentada, el histórico desconocimiento del sector de la Economía Social en general y del cooperativismo en particular -sumado a su relativamente reciente florecimiento, reconocimiento y apoyo gubernamental-, no ha permitido aun, un abordaje regional del sector con el fin de explorar el grado de las asimetrías entre los países miembros y sus potenciales efectos sobre el propio proceso de integración, en lo concerniente a su profundización o retroceso.

En tanto representante regional del sector cooperativo, la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR (RECM) ha elaborado desde su creación una serie de publicaciones que versan sobre el tratamiento fiscal y legal del sector cooperativo en los países del bloque, en tanto dos ámbitos de vital importancia hacia una posible armonización.

En este capítulo se desarrollará un esfuerzo en esta dirección, teniendo en cuenta tanto aquellas variables relacionadas con las asimetrías estructurales -cantidad de cooperativas, socios, empleos creados, participación en el PBI nacional, densidad institucional-, como también aquellas de carácter político -que incluyen instituciones gubernamentales representativas, programas de fomento, tratamiento tributario y crediticio, y educación-. Este paso, previo a la implementación de políticas regionales o a la armonización legislativa, es imprescindible para la sustentabilidad de las mismas.

### 3.1. Argentina

En un inédito paso hacia adelante en la comprensión del sector, el INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Solidaria) -en tanto organismo gubernamental encargado de legislar, controlar y promover la Economía Social con respecto a las Cooperativas y Mutuales-, realizó el Reempadronamiento Nacional de Cooperativas y Mutuales (RNCyM) y el Censo de Información Económica Sectorial de Cooperativas y Mutuales (CECyM) entre julio del 2005 y mayo de 2006.

Pese a ciertas limitaciones, es primordial reconocer el hito marcado por este compromiso para con el sector y el potencial de este censo en tanto herramienta a la hora de brindar datos fiables y actualizados del sector -una de sus deficiencias más frecuentes que se ubica en la génesis de muchas otras-, que puedan ser de utilidad para la elaboración de políticas públicas en su apoyo. Es de destacar a su vez que el último relevamiento de estas características se había realizado en 1994, pero la información nunca llegó a ser procesada ([www.portalcoop.com](http://www.portalcoop.com)).

Tanto el Censo como el Reempadronamiento muestran que hasta junio del 2008, el sector cooperativo argentino estaba compuesto por 12.970 entidades, de las cuales el 54.9% fueron reempadronadas, un 20.9% fueron entidades registradas entre julio de 2005 y junio del 2008, y un 24.2% corresponden a las creadas bajo las Resoluciones 3026 y 3028. (INAES, 2008).

La Resolución 3026 del INAES del año 2006 respondió al propósito del Gobierno Nacional de atender las necesidades básicas y la desocupación laboral que afectaba a buena parte de la población, así como a “la conveniencia de estructurar mecanismos para el rápido despacho de los expedientes de constitución de Cooperativas de Trabajo y, la adecuación a través de un texto ordenado de las Resoluciones 2038/03 y 3334/03”.

La Resolución 3028, por su parte, hace referencia a las Cooperativas de Trabajo conformadas con beneficiarios de Planes Jefes y Jefas de Hogar y desocupados que surgieron en el año 2003 para atender dos necesidades recurrentes: déficit de viviendas y alto índice de desocupación laboral. La Resolución 3028 enmarcó la creación de estas cooperativas y facilitó el trámite de constitución de las mismas. ([www.ipcymer.gov.ar/2038/presentacion2038.htm](http://www.ipcymer.gov.ar/2038/presentacion2038.htm))

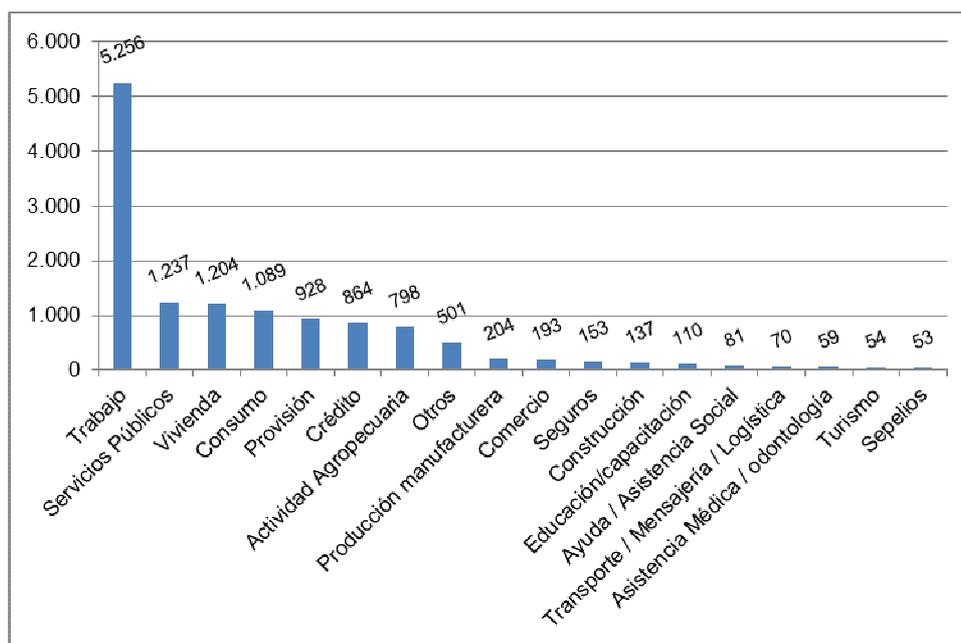
Las cooperativas argentinas poseen 9.4 millones de afiliados, dan trabajo a 265.054 familias, y su participación en el PBI nacional asciende al 10% ([www.portalcoop.com.ar](http://www.portalcoop.com.ar), 22/11/2010).

El total de ingresos de la Economía Social durante el año 2005 fue de 15.700 millones de pesos, dentro de los cuales se destaca la contribución del sector Agropecuario (7.700

millones), Crédito y ayuda económica (4.000 millones), Servicios públicos (2.100 millones), Salud (920 millones) y Educación (120 millones).

Según el Censo de Información, el total de inversiones que generó el sector durante el año 2005 fue de 860 millones de pesos y los sectores que más se destacaron fueron el Agropecuario con 280 millones, Servicios públicos con 260 millones y Crédito con 245 millones de pesos ([www.portalcoop.com.ar](http://www.portalcoop.com.ar) , 22/11/2010).

### Cooperativas por Objeto Social



En la categoría “objeto social”, se destacan las cooperativas de Trabajo (59.7%), de Servicios públicos (14.1%), de Vivienda (13.7%), Consumo (12.4%), Provisión (10.5%), Crédito (9.8%), y Actividad Agropecuaria (9.1%). Aun si no se consideraran las cooperativas de la resolución 2038/3026 (3700), el objeto social Trabajo seguiría siendo predominante con un 30.5% del total (INAES, 2008:23).

Este dato se explica por la política llevada adelante por los gobiernos nacionales (a partir del año 2003 a la actualidad) en función de “promocionar a las cooperativas como salida laboral” ([www.prensa.argentina.com.ar](http://www.prensa.argentina.com.ar), octubre 2010). En efecto, de las 5.500 cooperativas de trabajo, más de 3.300 fueron creadas por planes federales que ubicaron a las cooperativas en el epicentro de una estrategia estatal destinada a la inclusión social de sectores postergados.

Esta estrategia nacional se materializó, por ejemplo, en planes de construcción de viviendas, de fabricación de guardapolvos, y CICs (Centros Integradores Comunitarios), los cuales lograron la inclusión de 400.000 personas que antes estaban desempleadas o que eran

beneficiarias de los planes Jefas y Jefes de familia. Estas cooperativas de trabajo que contabilizan 3.500 en todo el país, están orientadas a la realización de obra pública, en general dentro del Plan Federal de Emergencia Habitacional, el Plan Agua más Trabajo y la construcción de los CIC, como se mencionara anteriormente ([www.prensa.argentina.com.ar](http://www.prensa.argentina.com.ar), octubre 2010), y tienen como finalidad promover el desarrollo local en pos de la inclusión social y del mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades.

Entre las cooperativas de Trabajo se incluyen las fábricas o empresas recuperadas, cuyo número asciende a 200. En el 2006 “el INAES les otorgó \$8.000.000 en subsidios, además de acompañamiento jurídico y técnico, colaborando para que estas empresas logaran recuperar el trabajo de 5.300 personas” ([www.prensa.argentina.com.ar](http://www.prensa.argentina.com.ar), octubre 2010).

Las cooperativas de Servicios, por su lado, han logrado tecnificarse y producir eficientemente servicios de agua, electricidad, gas y telefonía. Las cooperativas de agua potable abastecen a más de 3 millones de usuarios, las de electricidad a 7 millones y las telefónicas superan los 400.000 asociados. La proporción de ciudadanos cuyas necesidades son cubiertas por el sector cooperativo aumenta notablemente en las zonas rurales. Por su parte, en el área de salud, el cooperativismo sanitario atiende en Argentina a 20.000 personas.

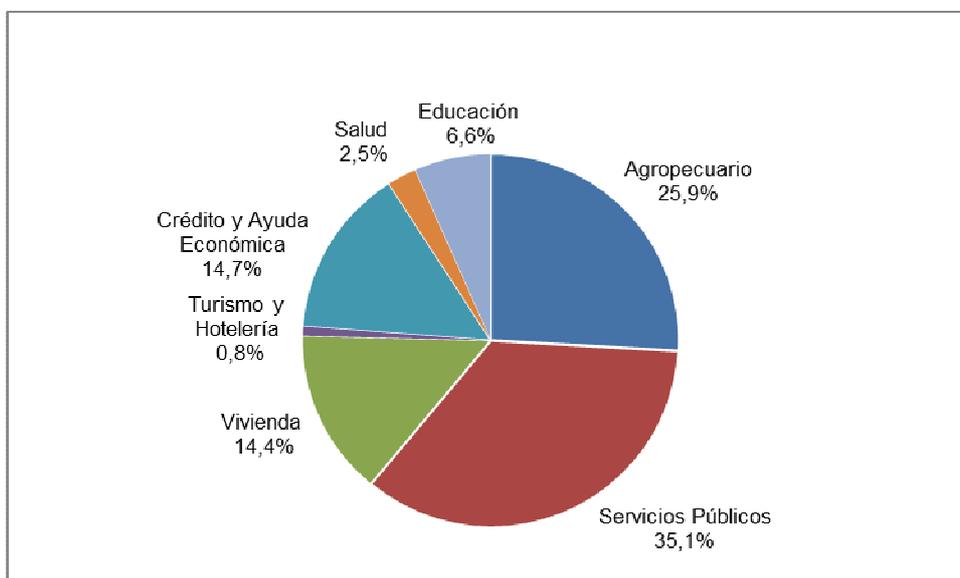
Las cooperativas de ahorro y crédito tienen una participación decreciente desde mediados de la década de 1990, si bien el banco CREDICOOP cooperativo Ltda. cuenta con más de 200 filiales, posee capitales 100% nacionales, y es el banco cooperativo más importante de América Latina (Martí, 2006).

Las cooperativas Agropecuarias revisten gran importancia, tanto en términos de facturación y extensión como en su peso dentro del sector agropecuario. Su importancia se incrementó luego del 2002 debido al gran impulso de las exportaciones. El Censo establece que este sector cuenta con 120.000 productores empresarios asociados, y que más de 500.000 personas dependen directamente del complejo agrario cooperativo que se expande desde las pequeñas comunidades en que actúan directamente, hasta las góndolas de los supermercados y los puertos.

Estas cooperativas contribuyen con el 6% del Producto Bruto Interno, y representan el 9% del total de la industria agroalimentaria. Facturan más de 7.500 millones de pesos por año y sus exportaciones superan los 3.000 millones anuales, lo que representa el 5,6% del total de las exportaciones primarias y agroindustriales. Comercializan aproximadamente el 22% de la producción del campo, entre las cuales corresponde mencionar especialmente a granos 20,5%, arroz, 20%, algodón 14%, lana 7,5%, yerba 25%, té 45%, lácteos 26%, miel 20%, vacunos 7%, vino 13%, mosto 17%, tomate 20%, pimiento 20%, y tabaco 45%. (COOPERAR, 2006: 1-5; Informe Especial-Secretaría de Información Pública, 2009).

El siguiente cuadro demuestra la distribución del sector cooperativo por actividad económica. Puede observarse la preeminencia de las cooperativas de servicios públicos (35.1%), seguidos por las cooperativas agrícolas (25.9%) y las de crédito y ayuda financiera (14.7%) (INAES, 2008:29)

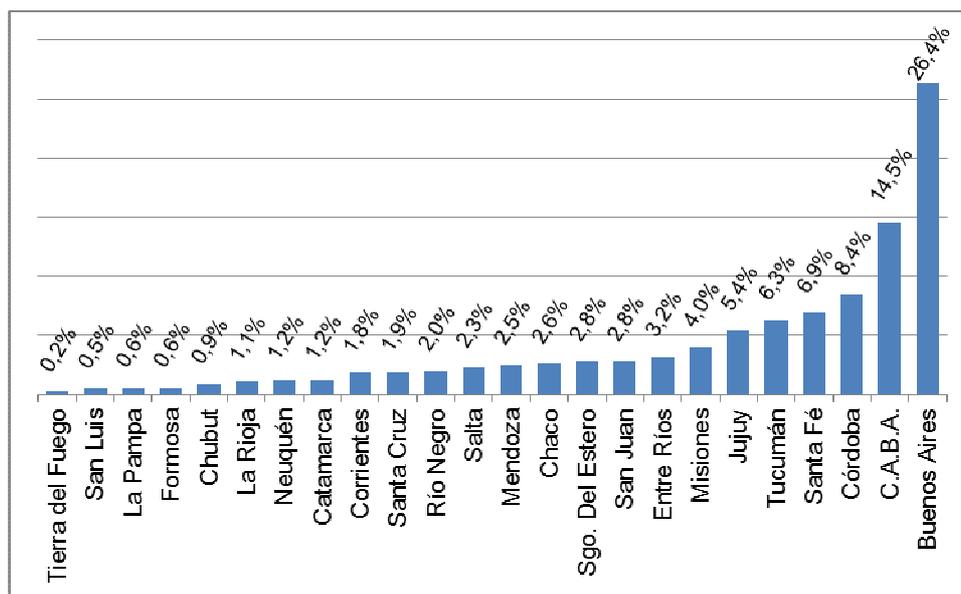
**Cooperativas por sector de Actividad Económica (en porcentaje)**



La distribución de las cooperativas por región, arroja que de un total de 2.024 cooperativas censadas (54.3%), la mayoría está ubicada en Capital Federal (19.6%), Santa Fe (16.5%), Interior PBA (15.0%) y Córdoba (13.6%). (INAES, 2008:16)

La cuanto a la distribución regional, si bien existen entidades cooperativas en todo el territorio nacional, en el siguiente gráfico se constata que la Provincia de Buenos Aires y la región pampeana concentran el 56 % de las cooperativas (INAES, 2008:16).

### Cooperativas registradas por provincia (en porcentaje)



Fuente: INAES, 2008

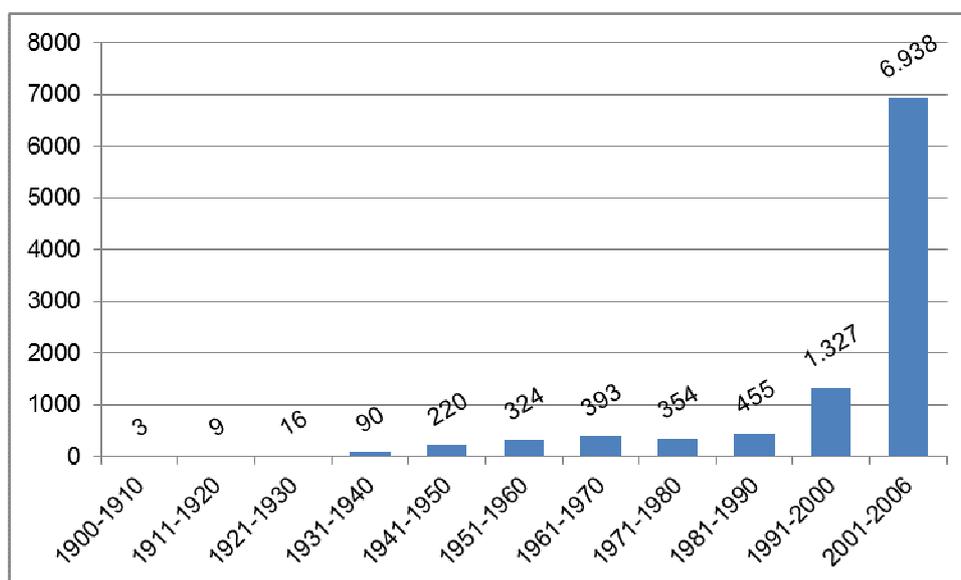
El siguiente gráfico brinda información a propósito de la fecha de inicio de actividad de las cooperativas. Aunque no hubo políticas específicas para el movimiento cooperativo durante la década del 90, en los años posteriores a la crisis de 2001, se observaron nuevas intenciones de fortalecer la Economía Social a través de propuestas para la promoción, regulación y coordinación de las cooperativas y mutuales. Ya sea debido al apoyo del gobierno u otros factores coyunturales o estructurales, el sector cooperativo a nivel nacional ha tenido un crecimiento exponencial en el periodo que se inicia con la crisis del neoliberalismo. Aún si se omiten del análisis las 3.700 cooperativas creadas bajo programas de gobierno, el sector creció un 55%, a una tasa promedio anual del 3,25%.

Este fenómeno se relaciona -como se adelantó anteriormente- con la acuciante situación económica, política y social que enfrentaba el país y que hiciera eclosión en diciembre de 2001. Los indicadores económicos y sociales dan cuenta de la debacle económica del neoliberalismo en Argentina. El PBI decreció -3,4% en 1999; -0,8% en 2000; -4,4% en 2001 y -10,9% en 2002. La inversión disminuyó -6,8% en 2000; -15,7% en 2001 y -36,1% en 2002; las importaciones descendieron -0,2% en 2000; -13,9% en 2001 y -49,7% en 2002.

El desempleo más el subempleo que comprendía al 28,2% de la población económicamente activa en 1999, trepó al 40,2% en 2002; mientras que las personas debajo de la línea de pobreza aumentaron de 27,1% en 1999 a 49,7% en 2002. Por su parte, la distribución personal del ingreso se polarizó aún más entre 1999 y 2002, ya que el estrato más alto de la población pasó del 52,3% al 55,1%; y el estrato bajo vio decrecer su participación del 13,1% al

11,9% (Rapoport, 2008). En este contexto, las cooperativas -en especial las de trabajo- surgieron como una respuesta ante esta crisis sistémica.

**Cooperativas por fecha de inicio de actividad**



Fuente: INAES, 2008

### 3.2. Brasil

Hay aproximadamente 6.600 cooperativas registradas en la Organización de Cooperativas Brasileñas (OCB) congregando 8.2 millones de cooperativistas y 274 mil personas empleadas para datos del año 2009 ([www.brasilcooperativo.coop.br](http://www.brasilcooperativo.coop.br)).

Las cooperativas actúan en 13 ramas de actividad: agropecuaria, consumo, crédito, educación, vivienda, infraestructura, minería, producción, salud, trabajo, transporte y turismo. La tabla a continuación muestra el número de cooperativas por sector de actividad:

## **Numbers of Cooperatives by Sectors**

		<b>N°</b>					
	<b>Sector</b>	<b>Cooperatives</b>	<b>Part. %</b>	<b>Members</b>	<b>Part. %</b>	<b>Employees</b>	<b>Part. %</b>
Advisory Council <b>94%</b>	<b>Agricultural</b>	1.615	22,2%	942.147	11,4%	138.829	50,6%
	<b>Labor</b>	1.408	19,4%	260.891	3,2%	4.243	1,5%
	<b>Credit</b>	1.100	15,1%	3.497.735	42,4%	42.802	15,6%
	<b>Transportation</b>	1.100	15,1%	107.109	1,3%	8.660	3,2%
	<b>Health</b>	871	12,0%	225.980	2,7%	55.709	20,3%
	<b>Education</b>	304	4,2%	55.838	0,7%	3.716	1,4%
	<b>Housing</b>	253	3,5%	108.695	1,3%	1.406	0,5%
	<b>Infrastructure</b>	154	2,1%	715.800	8,7%	6.045	2,2%
	<b>Production</b>	226	3,1%	11.396	0,1%	2.936	1,1%
	<b>Consumption</b>	128	1,8%	2.304.830	27,9%	9.702	3,5%
Other Sectors: <b>6%</b>	<b>Mineral</b>	58	0,8%	20.031	0,2%	103	0%
	<b>Tourism and Leisure</b>	29	0,4%	1.489	0,0%	30	0%
	<b>Special</b>	15	0,2%	469	0,0%	9	0%
	<b>TOTAL</b>	<b>7.261</b>	<b>100%</b>	<b>8.252.410</b>	<b>100%</b>	<b>274.190</b>	<b>100%</b>

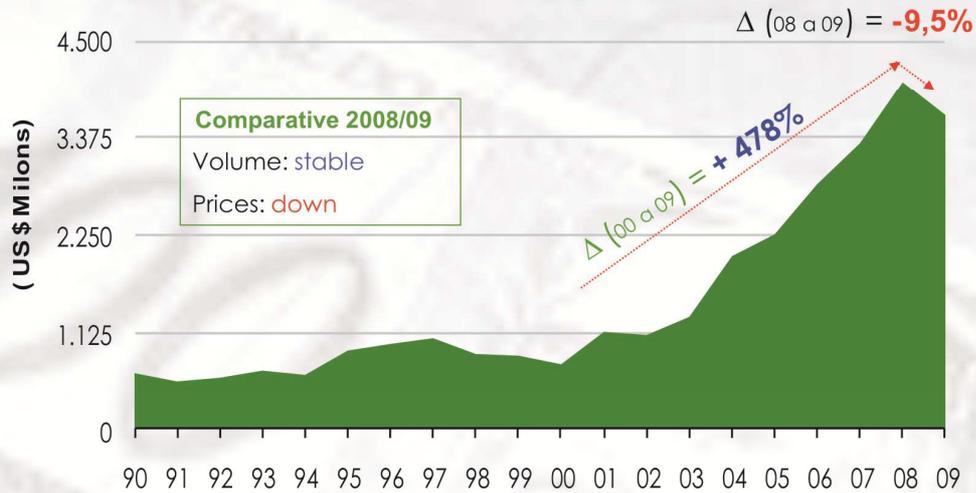
Source: Unidades Estaduais e OCB; Base: Dec/2009; Elaboration: GEMERC/OCB.

Estas ramas del cooperativismo brasileño dan cuenta del 6% del PBI nacional. El sector agropecuario es el más importante dentro del movimiento cooperativo, representando en el año 2007 el 2, 85% del PBI nacional y el 47,45% del PIB del sector cooperativo.

El cooperativismo responde por el 37% de toda la producción nacional de alimentos. Está integrado aproximadamente por un millón de productores que producen 80% del trigo nacional, 40% de la producción de aceite (5 billones de litros al año en 300 cooperativas), y grandes cantidades de carne, miel, frutihorticultura, maíz, soja y sus derivados (Marconi López de Albuquerque, 2007:88). Solamente en el ramo de las cooperativas agropecuarias la facturación gira en torno a los 25 billones de dólares al año, cerca del 31% del PBI del sector.

Las cooperativas que operan en 13 sectores de la economía brasileña exportaron en el 2009 un total de 3.6 mil millones de dólares y facturaron 44.25 mil millones de dólares. El sector cooperativo respondió por el 18% del total de las exportaciones agropecuarias: algodón, 41.23%; soja, 12%; pollo, 9%; café, 7.31%; azúcar, 4%, y carne de res, 4% (Vargas Nuñez, 2007:5).

## Cooperatives Exportation



Source: MIDC/SECEX/DEPLA; Base: Dec/2009; Elaboration: GEMERC/OCB.



[www.brasilcooperativo.coop.br](http://www.brasilcooperativo.coop.br)

Los pequeños propietarios – con un área de hasta 50 hectáreas- representan el 77% de todas las cooperativas rurales. En varios estados el cooperativismo es responsable por gran parte de la producción, en el caso de Paraná por ejemplo, 52% de los agronegocios está ligado a las cooperativas (Marconi López de Albuquerque, 2007:88).

El cooperativismo brasileño cerró el 2009 manteniendo su proceso de maduración en curso desde hace algunos años. Prueba de este comportamiento es el aumento de asociados (4,62%) y de empleos generados (7,71%).

En relación con el crecimiento de socios, es de destacar la participación del ramo crédito, con un aumento del 8,7%, lo que representa un total de casi 282 mil nuevos cooperativistas. En cuanto al aumento en el número de empleos generados por el sector, los mayores porcentajes se registran en el ramo Educación (24,7%), Producción (20,23%) y Salud (18,2%).

Durante el 2009, producto de la crisis financiera mundial, se observó una pequeña reducción del 0,26 % en la facturación bruta de las cooperativas brasileñas, luego de 3 años consecutivos de crecimiento. Prácticamente todas las ramas económicas experimentaron un crecimiento en relación con el año anterior, exceptuando el sector agropecuario -que representa

aproximadamente el 80% del valor global de las cooperativas- que experimentó una tímida retracción llegando al fin de 2009 con una reducción en los valores exportados de 9,5 % en función del valor de la materia prima. A pesar de lo anteriormente expuesto, en comparación con la evolución del mercado brasileño, el desempeño del sector cooperativo fue mejor ya que el país tuvo una retracción del 22,71 % ([www.aciamerica.com/estadisticas](http://www.aciamerica.com/estadisticas)).

Además de las cooperativas registradas en la Organización de Cooperativas de Brasil, hay muchas otras cooperativas en funcionamiento en el país, la mayoría en fase inicial de actividades, ligadas a movimientos sociales urbanos y de pequeños productores rurales, cuya expresión socioeconómica necesita de mejor identificación (Marconi López de Albuquerque, 2007:88).

Una aproximación al cooperativismo brasileño desde su distribución geográfica permite ver una marcada concentración en las regiones del Sudeste, donde se encuentra el 36% de las cooperativas, y del Noreste, con una concentración del 26%, le siguen en orden de importancia las regiones Sur (18%), Norte (11%) y Centro Oeste (9%) ([www.brasilcooperativo.coop.br](http://www.brasilcooperativo.coop.br)).

### **3.3. Paraguay**

La Dirección de Registros, Estadísticas e Informaciones del Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP) recopila, analiza y sistematiza información sobre el sector cooperativo de Paraguay. De acuerdo a datos del año 2011, el sistema cooperativo paraguayo cuenta con 760 cooperativas que nuclean a 1.200.000 socios ([www.incoop.gov.py](http://www.incoop.gov.py)).

A su vez, datos para el año 2009 de la Revista Red Contactos y Agronegocios sitúan el empleo generado por el sector en más de 53.000 personas, entre empleados, dirigentes, mano de obra transitoria y mano de obra indirecta estimada ([www.contactosyagronegovios.com](http://www.contactosyagronegovios.com)).

Esta misma fuente establece que las Cooperativas paraguayas generan el 15% del PIB agropecuario; realizan el 40% de las exportaciones del país; conceden el 24 % del total de créditos y captan el 16 % del ahorro nacional ([www.contactosyagronegovios.com](http://www.contactosyagronegovios.com)).

El Sector de Ahorro y Crédito tiene gran relevancia en el caso paraguayo, contando con 397 cooperativas, lo que representa más de la mitad de las cooperativas del país. Las Federaciones que agrupan a estas cooperativas son FECOAC, FECOMULT, FECOPAR y las Centrales CENCOPAN y CREDICOOP<sup>14</sup>. Entre todas suman más de 550.000 socios –lo que

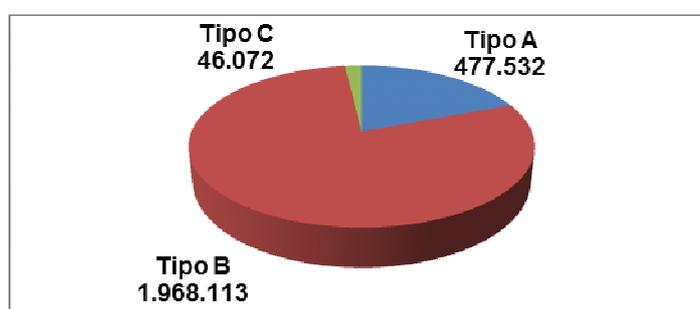
---

<sup>14</sup> Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECOAC); Federación de Cooperativas Multiactivas de Ahorro y Crédito (FECOMULT); Federación de Cooperativas del Paraguay Limitada (FECOPAR); Central de Cooperativas del Área Nacional (CENCOPAN); Central de Cooperativa Nacional Ltda.(CREDICOOP).

representa casi un tercio de las personas ocupadas en el país-, y benefician en forma indirecta a más de 1.500.000 personas, al dinamizar su entorno mediante los créditos que otorgan.<sup>9</sup>

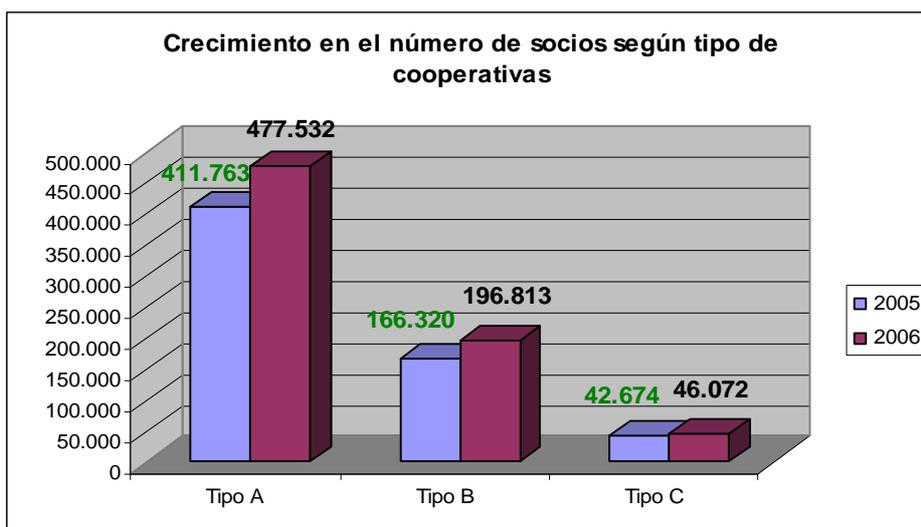
Paraguay hace una diferenciación entre sus cooperativas, en base al número de sus socios, así este país cuenta con cooperativas del tipo A, B y C. Las entidades más grandes, tipificadas como A, aglomeran a la mayor proporción de la población cooperativista del Paraguay. En el año 2006, 477.000 personas estuvieron asociadas a este grupo de entidades, que representan dos tercios de la cantidad total de los cooperativistas registrados en el INCOOP. Durante ese mismo año, se registró un crecimiento de más de 65 mil nuevos socios en este tipo de cooperativas, lo que representa casi el 8% de la población total (INCOOP, 2007:1).

**Cantidad de socios según tipo de cooperativas – Año 2006**



Las cooperativas del Tipo B, por su parte, son las segundas más importantes en cantidad de asociados, el 27% de las personas asociadas pertenecen a esta modalidad cooperativa. Sus instituciones han registrado el mayor crecimiento durante el año 2006 (18%), pasando de los 166 mil registrado en diciembre de 2005 a 196.813 socios un año después (INCOOP, 2007:1)

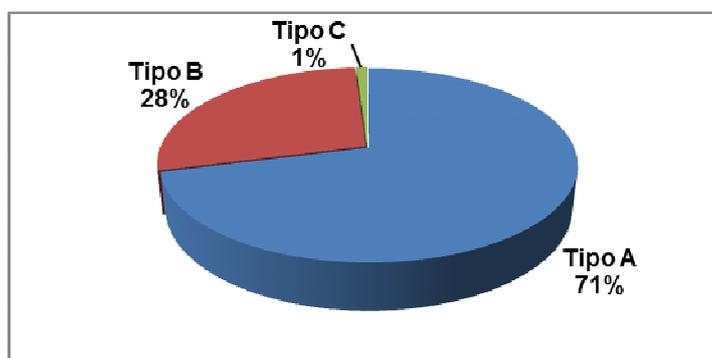
Las pequeñas cooperativas (Tipo C) han registrado un crecimiento del 8%, -tasa inferior al crecimiento promedio nacional-, y cuentan con 46 mil asociados, representando el 6% en la masa societaria cooperativa a nivel nacional.



Dos tercios de los nuevos socios ingresaron a las entidades del tipo A, otro 31% optó por las cooperativas del tipo B, mientras que tan sólo 3% de los nuevos socios eligieron a las cooperativas del tipo C. El Anuario de INCOOP para el año 2008, ratifica esta tendencia a la concentración de cooperativistas, ya que los datos señalan que las 58 cooperativas de Tipo A representan el 85,82% de todo el sector cooperativo, las 102 cooperativas de Tipo B representan el 10,98% y las 293 entidades solidarias restantes, el 3,20% (INCOOP, 2007).

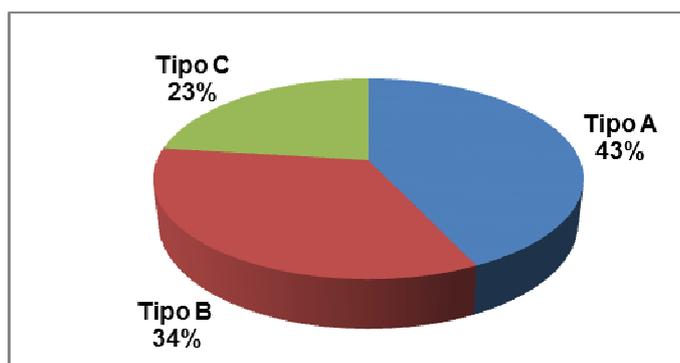
Las cooperativas de Ahorro y Crédito son las de mayor importancia en número de asociados, agrupando más de 685 mil socios, que representan más del 95% de la población paraguaya cooperativista. El desempeño del sector durante el 2006 marcó un incremento del 16% en el número de socios. Las instituciones del tipo B protagonizaron el mayor crecimiento relativo en este sector (18%), seguidas por las de tipo A y C, 16% y 6 % respectivamente (INCOOP, 2007:2).

**Distribución de los socios de entidades del sector “Ahorro y Crédito” según tipo de cooperativas**



Las cooperativas de producción experimentaron un crecimiento de masa societaria moderado, su población cercana a los 30 mil socios, agrupa el 4% del total de población nacional asociada a alguna de estas instituciones. Su crecimiento -durante el año en cuestión- fue del 15%, y estuvo concentrado principalmente en las cooperativas de tipo “B y C” (INCOOP, 2007:3).

**Distribución de los socios de entidades del sector “Producción” según tipo de cooperativas**



La cantidad de asociados a cooperativas de otros sectores presentó un incremento de 19% durante el año 2006. Estas entidades apenas participan en el 1% del total de la masa societaria registrada a nivel nacional. No obstante, estas cooperativas muestran una gran dinámica de crecimiento de asociados, ya que el número de miembros se ha incrementado en un 67% entre las cooperativas del tipo “A”, 13% entre las cooperativas de tipo “B” y 8% entre las cooperativas de tipo “C”. En términos absolutos, la población de asociados a este sub-sector pasó de 4.200 socios a más de 5.000 socios entre los años 2005 y 2006 (INCOOP, 2007:3).

**Cantidad de socios cooperativistas según Sector**



Datos del año 2010 de CONPACOOP (Valenzuela, 2011) señalan que el sector cooperativo paraguayo produce entre el 40% y el 45% del sector agropecuario, y más del 85% del rubro

lácteo. Resalta a su vez su participación en el PBI nacional -18%- y en el PBI agropecuario -29%-, al tiempo que son responsables del 40% de las exportaciones del país.

### 3.4. Uruguay

Un primer avance de los resultados generales del II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural realizado en Uruguay en 2008/2009 -iniciativa conjunta entre la Comisión Honoraria del Cooperativismo (CHC), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)-, arroja que en 2008 había 1.165 cooperativas en todo el territorio nacional uruguayo que involucraban a 1.223.531 socios.

El aporte del cooperativismo uruguayo al PBI es al menos de 2 o 2,4 %. El valor agregado bruto del conjunto de las cooperativas se estima entre 13.688 y 16.362 millones de pesos corrientes (a valores de diciembre de 2008).

Las cooperativas generan casi 27.500 puestos de trabajo, lo que significa el 2 % de la población ocupada en 2008. Un 26 % (7.019) de ellos, son socios cooperativos que realizan actividades laborales en las cooperativas de producción o trabajo asociado y cooperativas sociales (CUDECOOP y otros, 2010:5).

En el censo de 2008, las cooperativas fueron calificadas por modalidad de desempeño: a) agrarias y sociedades de fomento rural; b) producción o asociado y sociales; c) médicas; d) odontológicas; e) ahorro y crédito; f) consumo y g) vivienda.

#### Cooperativas según modalidad jurídica

	Cooperativas	%
<b>Agrarias</b>	80	6.9
<b>Agroindustriales</b>	2	0.2
<b>Ahorro y crédito de capitalización</b>	61	5.3
<b>Ahorro y crédito de intermediación financiera</b>	7	.6
<b>Consumo</b>	33	2.8
<b>Médicas</b>	32	2.7
<b>Producción o trabajo asociado</b>	227	19.5
<b>Cooperativas sociales</b>	95	8.2
<b>Sociedades de Fomento rural</b>	47	4.0
<b>Vivienda</b>	581	49.9
	1.165	100

Fuente: CUDECOOP, 2010

La información censal permite concluir de manera preliminar que el tamaño de las entidades cooperativas uruguayas es en general, pequeño: el 78 % tiene menos de 50 socios y una de cada cinco está compuesta por 10 socios o menos. Sin embargo, hay algunas cooperativas con una gran masa social: las organizaciones con más de 1.000 socios, que representan el 4 % del conjunto de entidades, concentran el 95 % de los socios cooperativistas (CUDECOOP y otros, 2010:6).

El tamaño de la masa social está vinculado principalmente a las finalidades o modalidades de las cooperativas. Las cooperativas de Producción o trabajo asociado, las cooperativas Sociales y las cooperativas de Viviendas son, en su gran mayoría, entidades con menos de 50 socios. Por el contrario, la mitad de las cooperativas de Ahorro y crédito, y casi 4 de cada 10 de las de Consumo, tienen masas sociales que exceden los 1.000 integrantes y en algunos casos superan largamente esta cifra. Esto explica que la membrecía cooperativa esté concentrada en las modalidades de Ahorro y crédito (82 % de los socios cooperativos del país). El número de socios en la modalidad Ahorro y crédito creció 233 %, llegando a alcanzar un promedio de 15.000 socios por entidad (CUDECOOP y otros, 2010:8).

De acuerdo a los datos de CUDECOOP, las cooperativas de Ahorro y crédito son las únicas organizaciones privadas de capitales 100% nacionales que actúan en el sistema bancario y de intermediación financiera, siendo actualmente una empresa cooperativa la primera red privada de servicios financieros del país. A su vez, el sector en su conjunto brinda servicios a más de medio millón de asociados, canalizando una porción muy importante de los fondos de origen internacional hacia la concesión de créditos de desarrollo, cuyos beneficiarios son titulares de las pequeñas y medianas empresas de todo el país, situación facilitada por su mayor penetración social y geográfica (CUDECOOP, 2004:2).

La evolución del número de entidades en cada modalidad permite una mirada diferente. En los últimos 20 años, el número de cooperativas de Producción prácticamente se ha duplicado; también han aumentado en forma importante las cooperativas de Vivienda y, como contrapartida, han disminuido las cooperativas Agrarias y las de Consumo. En 2009 la mitad de las entidades eran cooperativas de vivienda y algo menos de un tercio, cooperativas de Producción o trabajo asociado y cooperativas sociales (CUDECOOP y otros, 2010:8).

La tabla siguiente muestra el número de socios, número de cooperativas y promedio de socios según modalidad de desempeño (1989-2008):

	Número de socios			Número de cooperativas			Promedio socios		
	1989	2008	Var %	1989	2008	Var %	1989	2008	Var %
<b>Agrarias y SFR</b>	48.930 (8,0 %)	21.519 (1,8 %)	-56	182 (21,6 %)	126 (10,8 %)	-31	270	171	-37
<b>Producción, trabajo asociado y sociales<sup>±</sup></b>	8.815 (1,4 %)	9.810 (0,8 %)	11	189 (22,4 %)	359 (30,8 %)	91	47	27	-43
<b>Ahorro y crédito</b>	302.127 (49,2 %)	1.006.727 (82,3 %)	233	55 (6,5 %)	68 (5,8 %)	24	5.493	14.805	170
<b>Consumo</b>	239.297 (39,0 %)	162.532 (13,3 %)	-32	51 (6,0 %)	31 (2,7 %)	-39	4.692	5.243	12
<b>Vivienda</b>	14.829 (2,4 %)	22.943 (1,9 %)	55	366 (43,4 %)	581 (49,9 %)	59	40,5	39,5	-3
<b>Total</b>	613.998 (100,0 %)	1.223.531 (100,0 %)	99	843 (100,0 %)	1.165 (100,0 %)	38	728,3	1.050,2	44

Fuente: CUDECOOP, 2010

La gran mayoría de las cooperativas está vinculada al sector comercio y servicios. Sólo 3,4 % de ellas corresponden al sector primario y 7 % a industria y construcción, en este último rubro aparecen también algunas cooperativas de vivienda (CUDECOOP y otros, 2010:6)

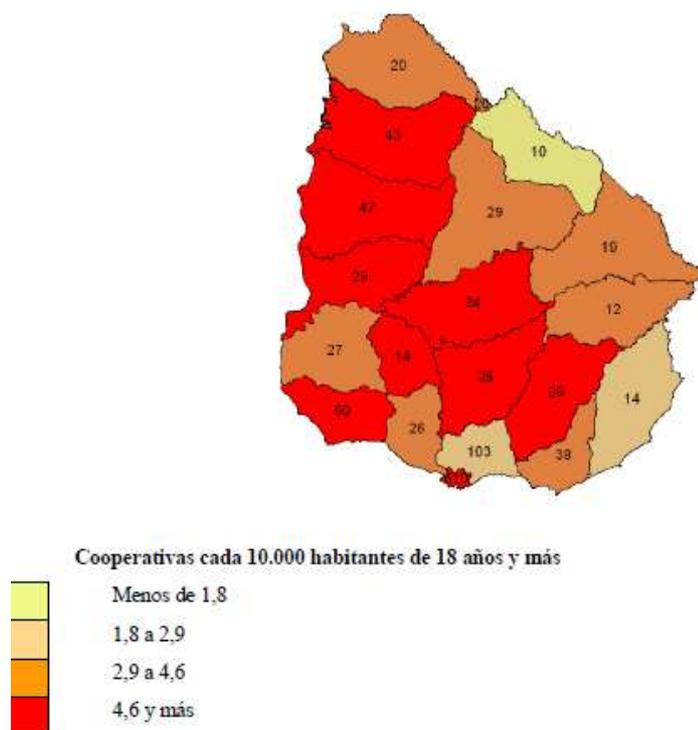
Según información obtenida del informe del Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP) para ACI Américas, el cooperativismo de vivienda uruguayo cobra singular importancia en los últimos años debido a un contexto marcado por un fuerte déficit habitacional -estimado en unas 100.000 viviendas y con un crecimiento constante de los cinturones de marginalidad en las principales ciudades-, en el que las cooperativas de este rubro han demostrado ser una solución viable para los sectores de más bajos ingresos. Para buena parte de la población, no comprendida en las soluciones ofrecidas por el gobierno, la opción cooperativa representa la única alternativa para acceder a una vivienda digna (CUDECOOP, 2004:2).

En el caso de las cooperativas de Trabajo asociado y Sociales, un 82 % de ellas están vinculadas a comercio y servicios como actividad principal, mientras un 16 % se inserta en el sector de industria manufacturera y construcción (CUDECOOP, 2010:10).

Como sucede en los casos previamente analizados, la presencia de cooperativas no tiene una distribución territorial uniforme dentro del país, sino que se evidencia una concentración en Montevideo (52 %), seguida por Canelones (9 %), y Colonia y Paysandú (4 %). Si se considera

el peso poblacional, sin embargo, los departamentos con mayor número de cooperativas en relación con su población (de 18 años y más) son Flores, Río Negro, Montevideo y Paysandú (CUDECOOP, 2010:10).

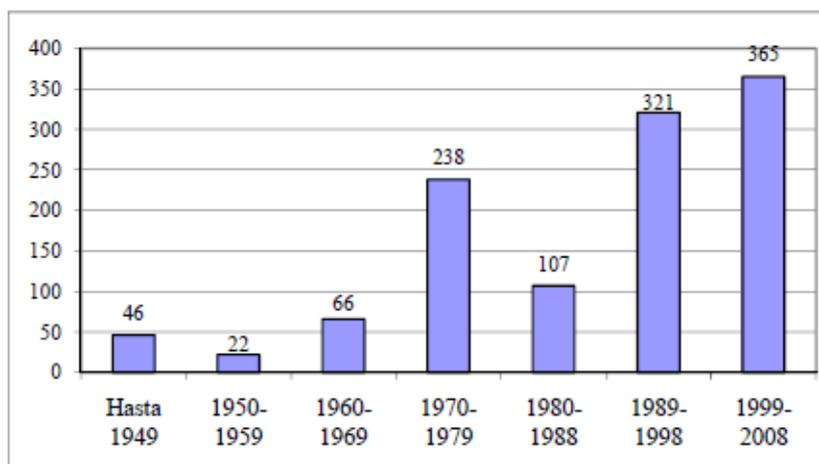
En el siguiente mapa presentado por CUDECOOP se muestra el número de cooperativas por departamento y el número de cooperativas cada 10.000 habitantes mayores de 18 años:



En la mayoría de las modalidades, las cooperativas se concentran en Montevideo (al menos sus sedes centrales). En el caso de las cooperativas de Producción o trabajo asociado y cooperativas sociales hay una menor concentración (46 % en Montevideo). Por otra parte, el 86 % de las cooperativas Agrarias y sociedades de fomento rural ubican su sede central fuera de la capital. Las cooperativas Agrarias están muy dispersas, aunque Canelones, Colonia y Montevideo alojan un porcentaje mayor que los demás departamentos.

La evolución del número de entidades cooperativas y del número de socios muestra un crecimiento importante en relación con el censo anterior, pero con una evolución muy heterogénea según las modalidades (CUDECOOP, 2010:11). Más del 50 % de las cooperativas que tienen actividad actualmente, fueron fundadas o iniciaron sus actividades en las últimas dos décadas (CUDECOOP, 2010:12).

### Cooperativas por año de fundación



Fuente: II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural

#### 4. El sector cooperativo en los países del MERCOSUR: balance preliminar

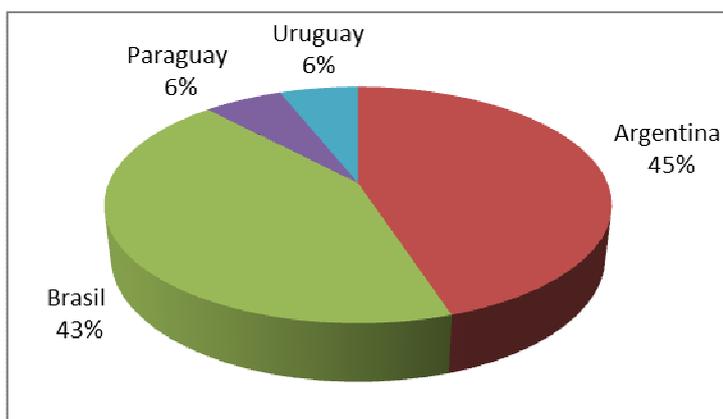
Una aproximación al sector cooperativo en los países del MERCOSUR permite observar que esta parte de la Economía Social presenta en todos los países del bloque -aunque en grado diferente- una significativa expansión. El crecimiento en el número de actividades y de socios provocó una significativa visibilidad política y social, con el corolario de un mayor reconocimiento por parte de los gobiernos nacionales. En algunos casos, estos gobiernos convirtieron al sector cooperativo en beneficiario de una política estatal de apoyo a la Economía Social, o de generación de empleo, como claramente lo ejemplifican los casos argentino y brasileño, bajo los gobiernos de Kirchner y Lula Da Silva, respectivamente.

Una mirada sobre el sector cooperativo a nivel regional, deja ver notables asimetrías que se evidencian en el número de cooperativas, asociados, empleos creados, y en la participación en las variables económicas más importantes, como el PBI.

<b>El cooperativismo en los países del MERCOSUR</b>				
	<b>N° de Cooperativas</b>	<b>% / PBI</b>	<b>N° de Socios (Millones)</b>	<b>% / Pob. Total</b>
<b>Argentina</b>	12970	10	9,40	23
<b>Brasil</b>	6600	6	9,00	4,64
<b>Uruguay</b>	1.165	2	1,22	36
<b>Paraguay</b>	937	18	1,20	18%

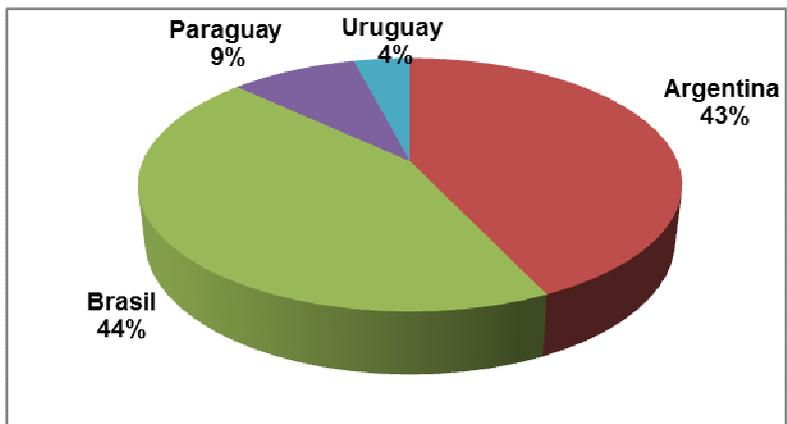
Elaboración propia en base a datos de la CEPAL Anuario Estadístico 2010 y a datos citados de los diferentes países. Los datos de Argentina corresponden al año 2008. Los datos de Brasil corresponden al año 2009. Los datos de Uruguay corresponden al año 2008. Los datos de Paraguay corresponden al año 2011.

#### **Socios por país / Total del MERCOSUR**



<b>País</b>	<b>N de socios</b>
Argentina	9.400.000
Brasil	9.000.000
Paraguay	1.220.150
Uruguay	1.223.531

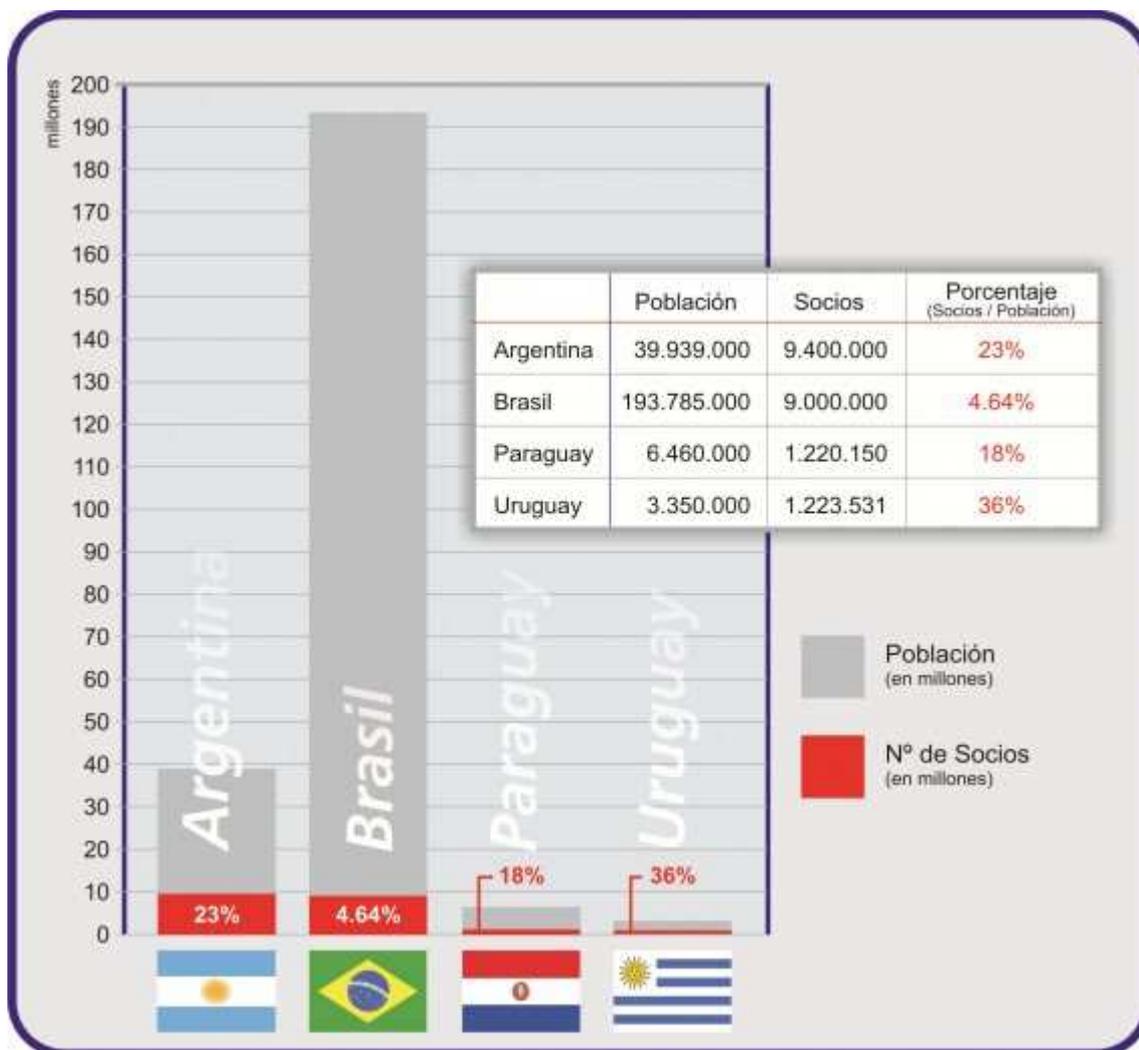
### Porcentaje de empleados de cooperativas por país / empleados MERCOSUR



País	N de empleados
Argentina	265.054
Brasil	274.190
Paraguay	53.000
Uruguay	27.500

Elaboración propia en base a datos citados. Los datos de Argentina corresponden al año 2008. Los datos de Brasil corresponden al año 2009. Los datos de Uruguay corresponden al año 2008. Los datos de Paraguay corresponden al año 2011

## Cooperativistas / Población Total en los países del MERCOSUR



Elaboración propia en base a datos citados.

En cuanto al sector o sectores económicos donde se evidencia una fuerte presencia del movimiento cooperativo, que pudiera canalizarse en la creación de microregiones o cadenas de valor en el ámbito regional, es importante mencionar el caso del sector agropecuario.

Tanto en Argentina como en Brasil, es notable la preeminencia de las cooperativas agrícolas dentro del sector cooperativo. La relevancia de las cooperativas se corresponde con un modelo de acumulación fuertemente ligado al agro negocio. En el año 2007, el sector de cooperativas agrícolas constituía en Argentina el 6% del PBI y el 9% del total de la industria de agroalimentos, mientras que en Brasil representaba el 2.85% del PBI y el 30% de la industria.

Sin embargo, este sector no reviste importancia en Uruguay ni en Paraguay, donde no se hayan siquiera referencias del sector agrícola dentro del movimiento cooperativo. En los socios

más pequeños del bloque regional, los sectores que se destacan son: Vivienda y Producción o Trabajo asociado en el caso uruguayo, y por inmensa mayoría el sector de Ahorro y Crédito en el caso paraguayo.

Las cooperativas pertenecientes al sector Trabajo siguen en orden de importancia, en todos los países del MERCOSUR, a excepción de Paraguay. Así, este sector lidera en Argentina en referencia al objeto social, mientras que sigue cercanamente al sector Agrícola en Brasil, al tiempo que exhibe el mismo comportamiento en Uruguay, detrás del sector de Vivienda. Este fenómeno se relaciona con la explosión de las cooperativas en respuesta a los problemas de empleo e inserción socioeconómica en la mayoría de los países del MERCOSUR.

Dado que los problemas derivados de la implantación del modelo neoliberal en la región tuvieron su punto culminante a fines de la década del noventa y principio del nuevo milenio, este periodo es altamente coincidente con la gran expansión del cooperativismo en general, lo cual es más evidente aun en los casos argentino y uruguayo en que la información estadística avala el aumento de nuevas cooperativas desde fines de la década de 1990.

Concluyendo respecto a la cuestión de las asimetrías, el escenario estadístico hasta aquí planteado deja entrever:

- Importantes asimetrías de tamaño, número de socios, facturación y contribución al PBI en el sector cooperativo entre los socios mayores y menores del MERCOSUR, que son el correlato de las importantes asimetrías entre estos países.
- Marcadas asimetrías en los diferentes sectores del cooperativismo, en cuanto a cuál o cuáles son los más dinámicos en los diferentes países, lo que requiere de un análisis pormenorizado por sector, que excede el alcance de esta tesis.
- Una fuerte expansión del sector, aunque vale decirlo, en diferentes sectores de actividad económica, junto a un crecimiento en el número de cooperativas o en número de asociados en todos los países.
- La ausencia de datos estadísticos actualizados, y homogéneos para todos los países de la región, lo cual dificulta la tarea de comparación.
- La ausencia de datos estadísticos que permitan entrever su contribución al conjunto de la economía nacional y mercosureña. En este sentido son frecuentes los estudios sectoriales, más no aquellos que se dedican al sector cooperativo en su totalidad y menos aún en su perspectiva regional.

Independientemente de los distintos derroteros que el sector cooperativo haya transitado en respuesta a las crisis que de una u otra manera afectaron a los países del MERCOSUR a fines de la década del noventa y principios del nuevo milenio, y que marcó el resurgimiento de la Economía Social, es importante reconocer también el devenir histórico de cada uno de ellos que, más allá de cualquier política más o menos coyuntural, tiene una fuerte impronta en términos de la madurez y experiencia del sector cooperativo del país en cuestión.

Tal vez la conjunción de estas variables sea el factor explicativo de la disparidad tanto en tamaño como en desarrollo del sector cooperativo en Argentina y Brasil en comparación con el de Uruguay y Paraguay, cuestión que perpetúa las marcadas asimetrías estructurales entre ellos.

## **CAPÍTULO III**

### **INSTITUCIONES NO - GUBERNAMENTALES REPRESENTATIVAS DEL COOPERATIVISMO EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR**

Las diferencias en tamaño y funcionamiento del sector cooperativo tan significativas en los países del MERCOSUR, no se explican tan sólo por el tamaño y desarrollo de las economías o la cantidad de población, sino por el grado de organización y representatividad alcanzada. Como se adelantara brevemente en la sección anterior, junto con la experiencia histórica del cooperativismo en los distintos países del bloque es necesario incluir en el análisis, el arraigo social del sector y el nivel de articulación interna, así como la vinculación con otros organismos de nivel público o privado. Es de prever que una mayor densidad en las articulaciones entre el sector cooperativo y entre éste y el resto de la sociedad, se traduzca en una mayor fortaleza y visibilidad del sector.

Las diferencias en tamaño y funcionamiento del sector cooperativo tan significativas en los países del MERCOSUR, no se explican tan sólo por el tamaño y desarrollo de las economías o la cantidad de población, sino por el grado de organización y representatividad alcanzada. Como se adelantara brevemente en la sección anterior, junto con la experiencia histórica del cooperativismo en los distintos países del bloque es necesario incluir en el análisis, el arraigo social del sector y el nivel de articulación interna, así como la vinculación con otros organismos de nivel público o privado.

#### **1. Argentina**

La Confederación Argentina de Cooperativas (Cooperar) creada en 1962, es la institución que representa y nuclea a la mayoría del sector cooperativo en Argentina. En tanto órgano superior de integración de las entidades cooperativas, Cooperar está integrada por federaciones de cooperativas de distintos sectores de actividad de todo el país: electricidad urbana y rural, telecomunicaciones, agua potable, trabajo, vivienda, consumo, farmacia, salud, seguros, servicios financieros, servicios sociales, saneamiento y otros servicios ([www.cooperar.coop](http://www.cooperar.coop))

Los objetivos expresos de esta institución incluyen:

- a. La representación de sus asociadas, la defensa de los intereses de las empresas que conforman el movimiento cooperativo argentino y el delineamiento de la estrategia orientadora del mismo;

- b. La promoción y defensa de los valores y principios cooperativos;
- c. La propensión al progreso de la legislación cooperativa;
- d. El fomento de la enseñanza del cooperativismo en todos los niveles educativos;
- e. El aliento y consolidación de la acción y la integración de las cooperativas y el fortalecimiento del sector de la economía de las que ellas forman parte;
- f. El cuidado de la autenticidad del movimiento cooperativo y la oposición a cualquier intento de desnaturalización de la doctrina o la legislación cooperativas;
- g. La investigación y difusión de los métodos y prácticas útiles a la organización y desenvolvimiento de las cooperativas;
- h. El arbitrio en las cuestiones que se sometan a su consideración, suscitadas entre las entidades adheridas o entre éstas y sus asociadas u otras cooperativas o entre éstas y sus asociados;
- i. La edición de libros, revistas, periódicos, anuarios y la utilización de todos los medios técnicos adecuados para difundir el cooperativismo, tales como radio, televisión, video, redes informáticas, etc.;
- j. La adquisición de bienes y contratación de servicios para distribuirlos entre sus asociadas;
- k. El cumplimiento de mandatos y comisiones por cuenta y orden de sus asociadas;
- l. La Integración en la Alianza Cooperativa Internacional y otros organismos nacionales e internacionales de integración cooperativa y social;
- m. La representación del cooperativismo urbano ante los poderes públicos, sectores políticos y gremiales e instituciones gubernamentales y no gubernamentales ([www.cooperar.coop/entidad](http://www.cooperar.coop/entidad)).

Cooperar tiene una fuerte presencia dentro del sector cooperativo, constituyéndose en el principal interlocutor y representante en el país. En el año 1983 organizó el primer “Congreso Argentino de Cooperación” al que le siguieron los de 1989 y 2004. Las conclusiones de este último han servido de disparador para la elaboración del documento “200 años. Bicentenario Argentino: por una Argentina solidaria y próspera”, a través del cual Cooperar y sus federaciones asociadas, articulan las reflexiones y propuestas emanadas de sus bases y cuerpos directivos. El objetivo del documento ha sido “aportar al diseño de políticas públicas

orientadas a fomentar las diversas ramas del cooperativismo, avanzar en la consolidación del sector, generar cadenas de valor y nuevos emprendimientos a partir de la rica experiencia de más de un siglo de acción cooperativa en la Argentina”. Asimismo, en esa oportunidad, se planteó la necesidad de “lograr una mayor visibilidad de todas nuestras realizaciones, asegurando un peso creciente de la cooperación en todos los ámbitos de la vida nacional, incluyendo el campo de la cultura y las políticas de los gobiernos, además del específicamente económico y social” (COOPERAR, 2004).

A su vez, Cooperar se manifiesta a través de los documentos “Memoria y Gestión del Consejo de Administración” correspondientes a cada ejercicio social, y publica la “Gaceta Cooperar” boletín de difusión de la entidad, de frecuencia bimensual. La Gaceta inició sus actividades en el año 2005 con el fin de “registrar las luchas, los logros y los proyectos de un movimiento federal, que tiene por objetivo promover la solidaridad, la equidad y la inversión social” (La Gaceta de Cooperar, 2005:1).

A nivel interinstitucional, Cooperar tiene una presencia importante en ACI (Asociación Cooperativa Internacional) representante del sector a nivel mundial y regional, a través de un constante trabajo en conjunto y de consulta, que se materializó en la elección de Juan Carlos Fissore (Presidente de Cooperar) como miembro del Comité de Finanzas de ACI, en un claro “reconocimiento al cooperativismo argentino” (La Gaceta de Cooperar, 2005:18).

La labor de Cooperar fue más recientemente galardonada por ACI en marzo del año 2008, con el Certificado de Calidad en Balance Social Cooperativo, siendo esta distinción sólo la tercera entregada en el continente, debido a que Cooperar “se ajusta al modelo sugerido de ponderación y cumplimiento de los principios cooperativos” (La Gaceta de Cooperar, 2008:35).

Otra institución del sector cooperativo es la Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada (CONINAGRO), organización de tercer grado que desde 1958 agrupa al sector cooperativo agrario argentino. CONINAGRO congrega a diez federaciones que a su vez, reúnen a 120.000 empresas cooperativas agrarias. Un 20,5% del total de cereales y oleaginosas producidos en el país corresponden a cooperativas asociadas a CONINAGRO ([www.coninagro.org.ar](http://www.coninagro.org.ar)).

La integración vertical del cooperativismo argentino, “permite señalar una característica casi única en el cooperativismo de América y con pocas similitudes en el orden mundial. En efecto, el cooperativismo argentino exhibe una organización netamente piramidal: tiene una ancha base de sustento democrático y remata en entidades de cúspide estructuradas a través de sucesivos eslabones intermedios” (MONTES et al, 2003:15).

Es oportuno señalar que tanto COOPERAR como CONINAGRO participan del Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR (FCES)<sup>15</sup>, órgano autónomo pero sin facultades decisorias propias, que está integrado por los sectores económicos y sociales de los Estados partes del MERCOSUR. A través del FCES, la sociedad civil de los cuatro países que componen MERCOSUR (210.485.000 habitantes) puede expresarse sobre diversas materias que reflejan la preocupación y aspiraciones de los sectores que lo integran: representaciones de los empresarios, trabajadores y sectores diversos/tercer sector (<http://www.fcsmercosur.com.ar/>). A su vez, la relación con el ámbito regional se materializa a través de la participación de COOPERAR en la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR (RECM).

### **1.a. La vinculación entre el movimiento cooperativo y el Estado**

En tanto principal representante del cooperativismo en Argentina, se tomará el caso de Cooperar para exponer la relación entre este sector y el Estado.

Del lado del sector estatal, se expondrá el caso del INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social), ya que se trata de un organismo gubernamental de nivel nacional dependiente de la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, encargado de la promoción y control del sector cooperativo en el país<sup>16</sup>.

A su vez, y dado el protagonismo que las cooperativas adquirieron en el cambio de paradigma de las políticas sociales en Argentina -esto es, de un modelo asistencialista y de medidas paliativas a uno de políticas constructoras tendientes a la inclusión social-(Fallacara y Kornitz, 2011; Lazarini y Cravino, 2009), se incluirán también aquellos programas en los que las cooperativas no sólo se beneficiaron de cierta ayuda estatal, sino que también se erigieron como el actor/socio privilegiado de una estrategia de desarrollo nacional.

A partir del año 2004, con Patricio Griffin<sup>17</sup> en la presidencia del INAES, se materializa la expresión de un cambio de orientación en la concepción de la economía social en general y de las cooperativas en particular, que pasan -bajo el gobierno de Néstor Kirchner- a ser beneficiarias de las políticas del Estado.

---

<sup>15</sup> El Foro Consultivo Económico-Social del MERCOSUR fue creado en diciembre de 1994 por el Protocolo de Ouro Preto. Su finalidad es promover la participación de la sociedad civil y su integración al proceso de construcción del MERCOSUR, destacando la dimensión social de este proceso.

<sup>16</sup> Fue creado en el año 2000, a través del decreto 721/2000 del Poder Ejecutivo Nacional.

<sup>17</sup> El Dr. Patricio Griffin, es abogado, especializado en Derecho laboral y mercantil, y Procurador. Cuenta con más de 25 años de experiencia profesional en España, dedicado a la consultoría empresarial, especializada en estudios de factibilidad y viabilidad, creación y reestructuración de empresas. En los meses anteriores a su pronunciamiento en noviembre del 2004, estuvo a cargo del área de recuperación de empresas en crisis en el INAES.

Desde ese entonces, se ha creado una articulación constante entre ambos organismos, constatable no sólo en el discurso en el que ambas partes hacen alarde de una “excelente relación”, sino también en hechos concretos. A modo de ejemplo, puede citarse el espacio creado a fines del 2004, llamado “Sistema de Cooperación Interinstitucional”, mecanismo de cogestión del presupuesto del INAES, donde se asignan fondos a organizaciones cooperativas y mutuales y a órganos locales competentes provinciales, para que sean destinados a proyectos de desarrollo cooperativo y mutual, priorizados por dichas instituciones (La Gaceta de Cooperar, 2006:3).

El subsidio –firmado en el año 2005 que alcanzó los 14 millones de pesos- ha permitido la concreción de múltiples proyectos, que han sido asistidos técnicamente y acompañados por CONINAGRO, Cooperar, CAM<sup>18</sup>, AFA<sup>19</sup>, FEMFASE<sup>20</sup>, CONAM<sup>21</sup>, MAC<sup>22</sup>, FEMFASP<sup>23</sup>, FEMUSI<sup>24</sup>, FTU<sup>25</sup>, y organismos locales competentes de las provincias de Chubut, Santiago del Estero, Chaco, La Pampa y La Rioja (La Gaceta de Cooperar, 2006. 10). Entre estos puede mencionarse la construcción de una base de datos para las cooperativas de vivienda y el agregado de valor a los materiales reciclables para la Red de Cooperativas de Recuperación de Residuos y Acopio (La Gaceta de Cooperar, 2005).

En el marco de esta medida puede señalarse a su vez, el convenio entre el INAES, COOPERAR y la Federación de Cooperativas de Consumo (FACC) por el cual se otorgó a la primera 2.500.00 pesos y 1.000.000 de pesos a la segunda, con fondos provenientes del impuesto a las Cooperativas que establece la ley 23.427 (La Gaceta de Cooperar, 2010). Una parte significativa de los fondos de esta iniciativa fueron destinados también a actividades de promoción del sistema cooperativo, ya sea en forma de jornadas de capacitación, seminarios, cursos a distancia o para la organización de congresos y encuentros. Esta iniciativa reviste un significado muy importante, en tanto instancia conjunta entre Cooperar y otros organismos cooperativos y el INAES en pos de un fortalecimiento del sector.

Así lo estima también Patricio Griffin cuando reconoce, en el marco del V Congreso de Economía Social, que al momento de su asunción en 2004 uno de sus desafíos principales consistía en la unión del movimiento cooperativo y mutual, en aquel momento distanciados (La Gaceta de Cooperar, 2009). A esto se debe el reconocimiento de Edgardo Form -presidente de Cooperar- no sólo por el “carácter positivo de la articulación entre el movimiento cooperativo y

---

<sup>18</sup> Confederación Argentina de Mutualidades.

<sup>19</sup> Agricultores Federados Argentinos.

<sup>20</sup> Federación de Mutualidades de las Fuerzas Armadas y de Seguridad

<sup>21</sup> Confederación Nacional de Mutualidades de la Republica Argentina.

<sup>22</sup> Mutualismo Argentino Confederado.

<sup>23</sup> Federación de Mutualidades de las Fuerzas Armadas, de Seguridad y Policía de la Capital

Federal.

<sup>24</sup> Federación de Mutualidades Sindicales.

<sup>25</sup> Federación Argentina de trabajadores por la tierra, vivienda y el hábitat.

el órgano del Estado Nacional que tiene a su cargo la aplicación de la ley de Cooperativas”, sino también por “el compromiso de Patricio Griffin con la construcción de una economía solidaria”. Form lo considera un “un excelente interlocutor en el sentido de encontrar eco favorable a la búsqueda de iniciativas de caminos y propuestas que permiten impulsar el desarrollo de la Economía Social y los sucesivos convenios entre el INAES y COOPERAR que han significado canalizar recursos financieros con destino a distintos proyectos, a iniciativas y a la propia actividad de la Confederación, son un testimonio concreto de ese compromiso” (La Gaceta de Cooperar, 2010: 18).

Otra medida de singular importancia y de articulación exitosa entre las entidades bajo estudio<sup>26</sup>, lo conforma el Reempadronamiento y posterior Censo Económico de las entidades cooperativas, realizado entre julio del 2005 y mayo de 2006. Este paso fue tomado -en palabras de Patricio Griffin- en respuesta “a los desafíos de disponer de recursos técnicos informativos necesarios para saber quiénes éramos, para qué estábamos y como nos desarrollábamos”. Esta política fue clave porque “en un contexto de abandono de las políticas para la Economía Social, el cooperativismo y las mutuales, se optó por ampliar la participación del sector y generar recursos de información adecuados para disponer de valores estadísticos, de organización, de gestión del conocimiento, de saberes heredados, etc”.

A su vez, el fortalecimiento de las ocho Comisiones Temáticas<sup>27</sup> que funcionan en el INAES, integradas por expertos rentados por el organismo y propuestos por las Federaciones y Confederaciones a través de convenios, es otra instancia de trabajo colaborativo y articulado (La Gaceta de Cooperar, 2007).

Lazarini (2009) reconoce en el marco de las consecuencias de la crisis de 2001 la creación por parte del gobierno argentino de una “modalidad innovadora en relación a las habituales formas de intervenir en políticas de vivienda (construcción por medio de empresas capitalistas) y [la decisión de impulsar] la conformación de cooperativas de trabajo destinadas a la construcción de viviendas.”

En este contexto se crea en 2003 el Programa de Emergencia Habitacional (PFEH) conocido también como “Techo y trabajo”, con el doble objetivo de “incidir en el déficit de vivienda y atender a la problemática del desempleo”. Lazarini (2009:1) destaca la particularidad de este programa, que articuló a tres Ministerios: a) el de Planificación Federal e Inversión Pública aportó los recursos monetarios; b) el de Desarrollo Social (por medio del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social – INAES -), asesoró técnicamente a las cooperativas; c) el de Trabajo y Seguridad Social, por medio del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados

---

<sup>26</sup> A las que se le suma la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

<sup>27</sup> Las comisiones son: educación, crédito y ayuda, salud, género y discriminación, agropecuaria, turismo, vivienda y trabajo.

(JYJHD) ya que la mayor cantidad de miembros de las cooperativas debían pertenecer a este programa.

Bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, tuvo lugar un programa similar de construcción por cooperativas de trabajo, el Proyecto de Centros Integradores Comunitarios (CIC) (Fallacara y Kornitz, 2011:8). Este programa llegó a expandirse hasta incluir la ejecución de playones polideportivos, trabajos de mantenimiento y reparación, construcción de CIC rurales, entre otros (Fallacara y Kornitz, 2011:8).

En el ámbito del área de Obras Públicas, se creó el Programa Agua más Trabajo, con una modalidad similar de cooperativas. Posteriormente, estos cooperativistas fueron trasladados al Programa de Inversión Social (PRIS) impulsado por el Ministerio de Desarrollo Social en 2009. Este programa tiene como objetivo tanto la creación de nuevas cooperativas como la ampliación de ramas productivas (textil, turismo, etc). A su vez, a fines del 2011 se lanza el Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST) dentro de la marca registrada “Argentina Trabaja” (Fallacara y Kornitz, 2011:9).

## **2. Brasil**

La Organización de las Cooperativas Brasileñas (OCB) es el organismo máximo de representación de las cooperativas en el país. Fue creada en 1969, por decisión de las propias cooperativas durante el IV Congreso Brasileño de Cooperativismo, sustituyendo a la Asociación Brasileña de Cooperativas (ABCOOP) y la Unión Nacional de Cooperativas (UNASCO)<sup>28</sup>.

La OCB es responsable por la “promoción, fomento y defensa del sistema cooperativista, en todas las instancias políticas e institucionales, siendo también de su competencia “la preservación y perfeccionamiento del sistema, el incentivo y la orientación de las sociedades cooperativas”.

La ley N 5764 de 1971 establece en su artículo 105 que “la representación del sistema cooperativista nacional cabe a la Organización de Cooperativas Brasileñas, sociedad civil con sede en la capital federal, órgano técnico consultivo de gobierno estructurado en los términos de esta ley, sin finalidad lucrativa compitiéndole principalmente mantener el registro de las sociedades cooperativas que para todos los efectos integran la OCB”.

Desde su creación, la OCB asumió la responsabilidad de organizar el cooperativismo, a fin de fortalecerlo y consolidarlo, y de generar información sobre el número y el perfil de las

---

<sup>28</sup> Pese a que en Brasil se destaca también la presencia de la Unión Nacional de Cooperativas de Agricultura Familiar y Economía Solidaria (UNICAFES) creada en el año 2005 y la Central de Cooperativas y Emprendimientos Solidarios (UNISOL) creada en el año 2000, se ha priorizado a la OCB dado su mayor nivel de representación y presencia histórica.

cooperativas brasileñas ([www.brasilcooperativo.coop.br](http://www.brasilcooperativo.coop.br)). El estatuto de la OCB establece como competencias de la institución: a) representar al sistema cooperativo de acuerdo a la legislación vigente; b) preservar y perfeccionar constantemente la identidad del sistema cooperativo, según sus valores y principios internacionalmente reconocidos y en la forma de la legislación vigente; c) mantener registro y catastro de las sociedades cooperativas de cualquier grado y objeto social; d) incentivar y orientar a las sociedades cooperativas; e) promover, acompañar y hacer cumplir la autogestión de las entidades constituyentes del sistema cooperativo; f) integrar y clasificar a las cooperativas por ramas; g) mantener servicios de asistencia, orientación general y otros intereses del sistema cooperativo; h) incentivar la producción de conocimiento aplicado al desarrollo funcional y organizacional de las cooperativas; i) promover la divulgación del cooperativismo; j) combatir prácticas nocivas al desarrollo cooperativista; k) opinar sobre controversias pertinentes al cooperativismo que sean sometidas a su apreciación; l) fijar políticas directrices para el sistema cooperativo; m) promover la defensa judicial y extrajudicial de los derechos individuales y colectivos del sistema cooperativo; n) contribuir al perfeccionamiento de la legislación cooperativa y ayudar al Gobierno en la toma de decisiones y medidas referentes al sistema cooperativo; o) nombrar representantes para cargos en órganos públicos o privados, nacionales o internacionales, incluida la representación regional o estatal, según sea el caso; p) acreditar servicios de auditoría independiente, incluida la representación regional o estatal; q) establecer parámetros y recaudar la contribución cooperativista; r) mantener relaciones de integración e intercambio entre las ramas de los órganos cooperativistas del país y del exterior. s) ejercer una representación sindical patronal de las cooperativas, asumiendo todas las prerrogativas de la Confederación Patronal; t) definir criterios de utilización del nombre y la marca OCB; u) celebrar acuerdos, ajustes, contratos y convenios con personas físicas o jurídicas (Marconi López de Albuquerque, 2005:95).

En respuesta al desafío de representar, desarrollar y consolidar el cooperativismo brasileño en un sistema único -en un país de proporciones continentales, donde distancias, diferencias culturales y de desarrollo podrían comprometer la unidad del movimiento-, la OCB optó por un sistema que combina una sede en la capital federal con una Organización de Cooperativas en cada Estado de la Federación y Distrito Federal, las llamadas Organizaciones Estatales (OCEs).

Las OCEs surgieron para ser el eslabón entre la entidad nacional y la realidad de cada municipio brasileño donde el cooperativismo tiene presencia. A partir de estas OCEs el sistema obtuvo exacta dimensión de las necesidades del movimiento en el tiempo, momento y ritmo correctos. Por medio de las OCEs, la OCB tuvo participación en cada paso dado, en cada decisión a ser tomada. En consecuencia, las OCEs se constituyeron en los “agentes políticos y representativos que celan y divulgan la doctrina cooperativista, defendiendo los intereses del movimiento en sus estados”.

Actualmente, las organizaciones estatales ascienden a 27, representantes de aproximadamente 6.600 cooperativas en 13 ramas de actividad, organizadas en sindicatos y asociaciones en cinco regiones: región Centro-Oeste, región Norte, región Nordeste, región Sudeste y región Sur ([www.brasilcooperativo.coop.br](http://www.brasilcooperativo.coop.br)).

La Organización de las Cooperativas Brasileñas tiene presencia en diversos consejos y foros, públicos y privados, que representan y defienden los intereses de las cooperativas. A nivel nacional se destaca su diálogo con:

El Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES): organismo compuesto en su mayoría por representantes de la sociedad civil, de carácter consultivo de la Presidencia de la República. Por medio de la promoción del diálogo social, la entidad califica y viabiliza la discusión de la agenda política del Gobierno, y establece el diálogo entre las diversas representaciones de la sociedad civil a fin de discutir las políticas públicas y proponer medidas para impulsar el crecimiento.

El Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA): foro de articulación entre gobierno y sociedad civil en la proposición de directrices y la formulación de políticas para acciones tendientes a garantizar el derecho a la alimentación.

El Consejo Nacional de Acuicultura y Pesca (CONAPE): foro gubernamental con el objetivo de asesorar a la Secretaría Especial de Acuicultura y Pesca (SEAP) en la formulación de políticas para el sector y monitorear acciones desarrolladas por el gobierno federal, para el sector.

El Consejo Nacional de Política Agrícola (CNPA) y el Consejo de Agronegocios: organismos consultivos, vinculados al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA), este último compuesto de forma paritaria por representantes de los sectores público y privado. La representación de la OCB en esta cámara tiene por objetivos apoyar la formulación de políticas dirigidas a las cadenas productivas en las cuales el cooperativismo está insertado y articular con agentes públicos y privados para definir acciones prioritarias de interés común, buscando la actuación sistémica e integrada de los diferentes segmentos productivos.

El Consejo de las Ciudades (ConCidades) está constituido por representantes de segmentos de la sociedad civil y de los poderes públicos federal, estatal y municipal con la misión de asesorar y proponer directrices para el desarrollo urbano, políticas de habitación, saneamiento ambiental, tránsito, transporte y movilidad urbana. Es un instrumento que asegura la participación ciudadana en las decisiones sobre las políticas públicas. .

El Programa de Desarrollo de la Acuicultura del Semiárido tiene como objetivo fortalecer y modernizar la infraestructura productiva del sector de acuicultura del Semiárido, estimulando

su competitividad y sostenibilidad, mediante el financiamiento de ítems necesarios para la viabilidad económica de los emprendimientos.

El Foro Permanente de Empresas de Pequeño Porte, presidido y coordinado por el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, es un ambiente destinado a tratar de todos los temas pertinentes a este segmento empresarial, teniendo como función orientar y asesorar la formulación y coordinación de la política nacional de desarrollo de las microempresas y empresas de pequeño porte, así como dar seguimiento y evaluar su implementación.

A su vez, a nivel internacional la OCB tiene relaciones con:

La Alianza Cooperativa Internacional (ACI), la organización de representación del cooperativismo y de defensa de la identidad cooperativa a nivel mundial y su sección regional ACI-Américas en la que la OCB ha participado en el proceso preparatorio de diversas reuniones estratégicas.

El Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR, en tanto instancia representativa de los sectores económico y social del MERCOSUR, analiza y evalúa el impacto económico y social de las políticas de integración del bloque. La entidad promueve además los intereses cooperativistas en la agenda política continental, así como el fortalecimiento del sector en los espacios de negociación nacional e internacional.

La Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR (RECM), que actúa como organismo de representación gubernamental en coordinación con entidades privadas del sector cooperativo de cada país donde se discuten acuerdos e instrumentos firmados sobre temas de su competencia, en marcos legales y recomendaciones consensuadas por los Estados miembros. En este ámbito, se inició la inserción de los movimientos cooperativos nacionales en el proceso de integración del MERCOSUR. ([www.brasilcooperativo.coop.br](http://www.brasilcooperativo.coop.br))

La OCB también mantiene una fuerte cooperación con la Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV), con la cual desarrolla además de actividades puntuales, desde fines de 2007 un proyecto de capacitación. Inicialmente abarcaba 7 Estados de las regiones norte e nordeste, pero a partir de 2011 las capacitaciones se realizan en Bahia, Rondônia, Mato Grosso e Espírito Santo.

La divulgación del sector fue fortalecida por la recientemente creada RadioCoop, la cual desde el año 2009 transmite por internet entrevistas, boletines, programas y noticias sobre cooperativas, así también como el seguimiento del progreso de proyectos de interés.

La comunicación entre la OCB y las bases cooperativistas dio un salto cualitativo con la

consolidación en el año 2010 de la Agenda Legislativa -creada en el año 2007-que cuenta con cincuenta y nueve proposiciones prioritarias para el sector cooperativo a través de las cuales se trazan sus principales necesidades, involucrando la actuación de diputados y senadores durante el proceso legislativo en el Congreso Nacional. ([www.brasilcooperativo.coop.br](http://www.brasilcooperativo.coop.br)).

## **2.a. El SESCOOP**

En la promoción y fomento del cooperativismo en Brasil es necesario mencionar -pese a no ser una organización puramente civil dado que al recibir incentivo del Estado queda sujeta al control de la Administración Pública-, al Servicio Nacional de Aprendizaje del Cooperativismo (SESCOOP), creada por la Medida Provisional nº 1.715, de 1998.

Los objetivos de este organismo, integrante del Sistema Cooperativista Nacional, según se explicita en el sitio web de SESCOOP ([www.brasilcooperativo.coop.br/site/sescoop/](http://www.brasilcooperativo.coop.br/site/sescoop/)) incluyen:

- a. Operacionalizar el monitoreo, la supervisión, la auditoría y el control en cooperativas;
- b. Asistir a las sociedades cooperativas empleadoras en la elaboración y ejecución de programas de entrenamiento y en la realización de aprendizaje metódico y continuo;
- c. Establecer y difundir metodologías adecuadas para la formación profesional y promoción social del empleado de cooperativa, del dirigente de cooperativa, del asociado y de sus familiares;
- d. Ejercer la coordinación, supervisión y realización de programas y proyectos de formación profesional y gestión en cooperativas, para empleados, asociados y sus familiares;
- e. Colaborar con el poder público en asuntos relacionados a la formación profesional, gestión cooperativista y otras actividades correlacionadas;
- f. Divulgar la doctrina y filosofía cooperativistas como forma de desarrollo integral de las personas;
- g. Promover y realizar estudios, investigaciones y proyectos relacionados al desarrollo humano, monitoreo y promoción social, de acuerdo con los intereses de las sociedades cooperativas y de sus integrantes.

De manera paralela al funcionamiento de la OCB -y por las mismas razones y objetivos-, la SESCOOP está organizada en 26 unidades estatales (UEs) y una unidad nacional (UN), desde donde se propician acciones puntuales que corresponden a las necesidades del cooperativismo en todas las regiones del país. Cada UE promueve eventos según la realidad

local que incluyen formación profesional, organización y promoción social.

Las UE's se autodefinen como “agentes de cambio patrocinando acciones sociales y el conocimiento de asociados, dirigentes y empleados de las cooperativas” tendientes al “mejoramiento de la calidad de vida de estas personas y de las comunidades cercanas” ([www.brasilcooperativo.coop.br](http://www.brasilcooperativo.coop.br)).

Conforme con sus áreas de acción primordiales – formación profesional, promoción social y monitoreo, y desarrollo de cooperativas-, los programas de SESCOOP tiene un fuerte énfasis en estos aspectos y fundamentalmente, en la capacitación de los jóvenes ([www.brasilcooperativo.coop.br](http://www.brasilcooperativo.coop.br)).

Sus programas, cursos, seminarios y entrenamientos -la mayoría gratuitos-, han capacitado a más de un millón de personas, en tópicos como la cultura cooperativa y la profesionalización de la gestión, una de las más importantes tendencias del cooperativismo en Brasil. Su accionar ha beneficiado a más de 500 mil empleados, asociados y familiares con acciones de promoción social mientras que en sus procesos de monitoreo, envolvió cerca de 400 mil personas en todo Brasil, por medio de sus unidades estatales.

La labor de SESCOOP es apoyada por publicaciones destinadas a los diversos niveles de desarrollo de una cooperativa, junto con materiales didácticos dirigidos a sus programas de promoción social. En total, circulan más de 50 mil manuales, libros y cartillas entre las cooperativas de los trece ramos y escuelas copartícipes ([www.brasilcooperativo.coop.br](http://www.brasilcooperativo.coop.br)).

Programas dirigidos a la infancia y juventud, también ejemplifican el trabajo del SESCOOP. El programa Cooperjoven, incentiva el cooperativismo entre niños de enseñanza primaria y jóvenes de secundaria a través de programas que exaltan los valores esenciales del sector: “cooperación, voluntariado, solidaridad, autonomía, responsabilidad, democracia, honestidad, ayuda mutua, igualdad y equidad”. Un balance de los últimos cuatro años, arroja que se ha asistido cerca de 200 mil alumnos, 4 mil profesores, en 716 escuelas de la red pública y cooperativas de enseñanza.

El Programa de Formación de Jóvenes Líderes Cooperativistas, orientado a despertar el espíritu de liderazgo y fomentar futuros dirigentes de cooperativas, ha favorecido desde el año 2007 cerca de 400 jóvenes de cuatro estados brasileños y capacitado a cuarenta y dos instructores. ([www.brasilcooperativo.coop.br/site/sescoop](http://www.brasilcooperativo.coop.br/site/sescoop))

## **2.b. La vinculación entre el movimiento cooperativo y el Estado**

Con la finalidad de explorar la articulación entre el cooperativismo brasileño y el sector gubernamental, se tomará en cuenta la relación entre la OCB -en tanto máximo representante civil del sector- y dos organismos gubernamentales dirigidos al apoyo del cooperativismo: por un lado, el Departamento de Cooperativismo y Asociativismo (DENACOOOP), dependiente de la Secretaria de Desarrollo Agropecuario y Cooperativismo (SDC), dentro del ámbito del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento; y por otro el Servicio Nacional de Aprendizaje del Cooperativismo (SESCOOP) integrante del Sistema Cooperativista Nacional.

El DENACOOOP es el representante gubernamental del sector, con funciones de “promoción y fortalecimiento del asociativismo rural y el cooperativismo en todos sus ramos, pretendiendo la inclusión social junto con acciones que promuevan el desenvolvimiento humano y la generación de trabajo y renta sustentable” (Marconi López de Albuquerque, 2005: 91).

El Servicio Nacional de Aprendizaje del Cooperativismo (SESCOOP) creado en 1998, complementa al Programa de Apoyo a la Autogestión de DENACOOOP, incorporando actividades de capacitación, erguiéndose como el responsable de la educación y la promoción social de los cooperados, por lo que forma junto -con los otros dos organismos- una suerte de trípode en apoyo al sector.

Al igual que en Argentina, las áreas donde se evidencia una mayor sinergia en los esfuerzos para promover y apoyar el cooperativismo, son las de diagnóstico, promoción y capacitación. Entre los primeros, cuenta la iniciativa conjunta ejecutada en el año 2004 por SESCOOP, OCB y DENACOOOP para el lanzamiento de la 8ª edición del Manual de Orientación para la Constitución y Registro de Cooperativas. La tarea conjunta tuvo como objetivo principal la adecuación del Manual a los padrones del Programa de Autogestión de OCB, al tiempo que brinda información sobre Cooperativismo, desde su historia hasta los modelos actuales de gestión. En palabras de Juacir Wischneski -gerente de Autogestión de OCB- “la idea es tener una orientación estandarizada para todo el país”, [por lo que] “el manual servirá de base para los grupos interesados en conocer mejor la forma de organización social de las cooperativas, así como los aspectos técnicos y legales para su constitución”.

Dada la alta tasa de mortalidad de las cooperativas en sus primeros años, la publicación “viene a concretar el sentido de la profesionalización desde el inicio” aportando también datos sobre las experiencias prácticas aplicadas por las Unidades Estaduales ([www.brasilcooperativo.coop.br](http://www.brasilcooperativo.coop.br)).

El área de promoción y capacitación se llevó a cabo mediante múltiples seminarios y encuentros organizados en conjunto por la SESCOOP, OCB y DENACOOOP. Entre estos eventos se destaca la Feria Internacional de las Cooperativas, Proveedores y Servicios

(Fenacoop), que se ha consolidado como un foro de negocios del sector cooperativista con el apoyo del DENACOOOP, de la OCB/Sescoop y de la ACI.

Otra iniciativa que dicta rumbos en el país es el Seminario Tendencias del Cooperativismo Contemporáneo, realizado por la OCB/ SESCOOP, con apoyo del DENACOOOP. El encuentro se celebra anualmente desde 2002, colocando en pauta ejemplos de éxito y evaluando desafíos del sector. Estos eventos son a su vez un espacio importante para la divulgación de programas, para que las entidades interesadas puedan establecer alianzas con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento para el fortalecimiento de sus actividades (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2006:81).

En esta dirección, deben ubicarse también las varias actividades volcadas a la formación de jóvenes cooperativistas, como el programa Cooperjoven, mediante más de 1.000 eventos en los que han participado más de 70.000 personas por año.

A su vez, en la línea de un planeamiento estratégico se destacan -durante el año 2007- el programa INTERAGRO, programa nacional permanente de desarrollo de la agroindustrialización de cooperativas; NORCOOP, programa de desarrollo del cooperativismo en las regiones del Norte y Nordeste; COOPERGENERO, programa de género y cooperativismo integrando a la familia; y COOPERJOVEN: programa de desarrollo de cooperativistas jóvenes ([www.brasilcooperativo.coop.br](http://www.brasilcooperativo.coop.br)).

### **3. Paraguay**

La Confederación Paraguaya de Cooperativas (CONPACOOOP) es la entidad cooperativa de carácter gremial encargada de la representación del movimiento cooperativo paraguayo ante organizaciones de la sociedad civil y el sector estatal a nivel nacional e internacional ([www.conpacoop.com](http://www.conpacoop.com)). Conformada por tres Federaciones y siete Centrales, su misión explícita incluye la representación, integración, defensa y promoción del movimiento cooperativo paraguayo como modelo de desarrollo sostenible, con un liderazgo democrático y ético, que incida en la construcción de una sociedad más justa y solidaria, basada en los valores y principios universales del cooperativismo ([www.conpacoop.com](http://www.conpacoop.com)).

En base a ello, entre sus objetivos se encuentran:

- a. El fomento, coordinación y defensa de los intereses generales del cooperativismo y del movimiento cooperativo;
- b. La interrelación cooperativa a nivel internacional;
- c. La coordinación de la acción de las cooperativas del país con la acción del Sector

Público;

- d. La proposición al Estado de las medidas necesarias y convenientes para el desarrollo cooperativo, así como para el perfeccionamiento del derecho cooperativo;
- e. El fomento a la permanente integración de las cooperativas;
- f. La promoción de la educación cooperativa en todos los niveles del Movimiento Cooperativo y en los demás sectores;
- g. La defensa de la vigencia de los principios universales del cooperativismo y de las bases doctrinarias reconocidas o aceptadas por el sector cooperativo;
- h. La respuesta a las consultas que le formulen las autoridades nacionales en torno de medidas vinculadas al cooperativismo;
- i. La mediación en situación de conflicto que pueda surgir en la vida de relación intercooperativa;
- j. La convocatoria y organización de la Asamblea Nacional de Cooperativas para la elección de una terna de candidatos a ser elevada al Poder Ejecutivo para la Presidencia del Instituto Nacional de Cooperativismo ([www.conpacoop.coop.py](http://www.conpacoop.coop.py)).

A su vez, CONPACCOOP cuenta con funciones estratégicas que incluyen el apoyo al proceso de regulación y supervisión de las Cooperativas, y el desarrollo de una instancia permanente de cabildeo y vigilancia para incidir activamente en la definición e implementación de políticas públicas y en las decisiones que afecten al sector cooperativo ([www.conpacoop.coop.py](http://www.conpacoop.coop.py)).

CONPACCOOP tiene una activa participación en la RECM y en el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) que lo fortalece como interlocutor de las autoridades nacionales en temas referidos a la integración regional.

Como en el caso de Uruguay, Paraguay cuenta con convenios con el Centro Cooperativo Sueco. Los programas desarrollados durante 2009 han tenido como ejes la equidad de género, la vivienda y el hábitat para los sectores económicos y sociales de escasos recursos, y el desarrollo rural ([www.conpacoop.coop.py](http://www.conpacoop.coop.py)).

Esta colaboración ha permitido la concreción de diferentes eventos como jornadas y talleres de sensibilización y capacitación; encuentros con dirigentes de Cooperativas nucleadas en la Central de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (CCVAMP), para realizar diagnóstico de necesidades y programar acciones para el fortalecimiento de dichas cooperativas; y la implementación de la Pagina Web de la CONPACCOOP ([www.conpacoop.coop.py](http://www.conpacoop.coop.py)).

El Proyecto Red del Sur<sup>29</sup>, es un proyecto de promoción del cooperativismo de trabajo asociado y fortalecimiento de las redes de emprendimientos de la economía social del MERCOSUR, como estrategia para el combate a la pobreza y la construcción de una sociedad más democrática y sustentable ([www.conpacoop.coop.py](http://www.conpacoop.coop.py)). La iniciativa, que fue presentada en 2010 por el ministro de Relaciones Exteriores de Paraguay, Luis Almagro, la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay y la ONG italiana Cospe (Cooperación para el Desarrollo de los Países Emergentes), aspira a promover el desarrollo de una red de emprendimientos cooperativos en la zona MERCOSUR. El programa se desarrollará a lo largo de cuatro años y prevé mejorar las capacidades de unos 400 emprendimientos y dejar en funcionamiento al menos cinco iniciativas intercooperativas regionales, entre ellas el diseño de una central de comercialización única para los productos de los emprendimientos de la Red.

Las principales actividades incluyen: capacitación y asesoramiento dirigidos a las Organizaciones de la Economía Social (OES), la implementación de un Fondo regional de capital semilla, participación en ferias, realización de estudios para la identificación de oportunidades regionales para las OES, implementación de un banco virtual de innovación y tecnologías sociales, apoyo para la concreción de agendas locales, fortalecimiento de las organizaciones de segundo nivel, intercambios para el análisis de las diferentes legislaciones existentes en el MERCOSUR, fomento del cooperativismo de trabajo en Paraguay, identificación de cadenas productivas regionales estratégicas, formalización e implementación de la Red del Sur, realización de seminarios temáticos y de una conferencia Europa-MERCOSUR, y realización de un estudio para la creación una Central de comercialización regional ([www.conpacoop.com](http://www.conpacoop.com)).

El Proyecto EMFESS -Espacio MERCOSUR de formación en gestión de procesos de Economía Social y Solidaria-, se propone contribuir al desarrollo de los países del MERCOSUR a partir del fortalecimiento y la integración de las experiencias de Economía Social y Solidaria (ESyS) en el ámbito regional. Concretamente el proyecto plantea constituir un Espacio Formativo MERCOSUR en ESyS, como un ámbito de articulación y sistematización de procesos de formación en gestión a partir de experiencias exitosas ([www.conpacoop.coop.py](http://www.conpacoop.coop.py)).

Este proyecto lo lleva adelante la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR (RECM) y el Centro de Formación para la integración regional (CEFIR), con apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). En Paraguay, la coordinación local está a cargo de la Confederación Paraguaya de Cooperativas (CONPACCOOP).

---

<sup>29</sup> Sus miembros son la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT) de Argentina, la Central de Cooperativas y Emprendimientos Solidarios (UNISOL) de Brasil, la Confederación Paraguaya de Cooperativas (CONPACCOOP) y la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU).

Los Encuentros Latinoamericanos de Investigadores en Cooperativismo<sup>30</sup> son espacios que estimulan la reflexión sobre las problemáticas del cooperativismo en la región; promueven la generación de un debate crítico sobre el quehacer cooperativo; establecen vínculos de colaboración para la investigación; e incentivan el fortalecimiento de relaciones entre el ámbito cooperativo y el ámbito académico ([www.conpacoop.coop.py](http://www.conpacoop.coop.py)).

El proyecto entre el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y CONPACCOOP, incumbe a la educación cooperativa, con un fuerte énfasis en la instalación de la cultura cooperativa y la enseñanza de sus principios rectores en las instituciones educativas de todo el país. El proyecto iniciado en 2006, operó en dos frentes, por un lado, la producción de materiales educativos especialmente diseñados para los niños de la educación media, y por otro, el de asesoramiento a docentes que dictaban clases sobre cooperativismo en el segundo ciclo. Al cierre de 2009, habían participado 100 colegios y más de 2000 niños. La CONPACCOOP puso a disposición 15 técnicos cooperativos quienes se encargaron de llevar a cabo el asesoramiento en materia de contenidos, métodos y sistemas de enseñanza ([www.conpacoop.coop.py](http://www.conpacoop.coop.py)).

### **3.a. La vinculación del movimiento cooperativo con el Estado**

A pesar de que existen antecedentes de trabajo en conjunto entre agencias del estado y las instituciones representativas del cooperativismo en Paraguay –como los proyectos arriba mencionados MEC-CONPACCOOP y Red del Sur-, la articulación entre las instancias no gubernamentales representativas del sector (CONPACCOOP) y las gubernamentales específicas del área, como lo es el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP)<sup>31</sup>, ha sido muy escasa.

Se pueden mencionar la participación de CONPACCOOP en la discusión y elaboración del Proyecto de Ley presentado por INCOOP para la creación del Fondo de Garantía de Depósitos del Sector Cooperativo; y la firma en 2009, del Convenio de Cooperación para el Fortalecimiento del INCOOP, con la CONPACCOOP y el Centro Cooperativo Sueco ([www.incoop.gov.py](http://www.incoop.gov.py)).

La articulación entre INCOOP y el movimiento cooperativo parece tener lugar a través de una multiplicidad de actores no gubernamentales -es decir que este espacio no se encuentra

---

<sup>30</sup> El VI Encuentro en el año 2010 estuvo co-organizado por el Comité Regional Latinoamericano de Investigadores de la ACI, la Confederación Paraguaya de Cooperativas, con el apoyo de la Universidad Nacional de Asunción. Este es el único caso en el que un organismo representativo del sector cooperativo –en este caso CONPACCOOP, participa en la organización de dichos encuentros. En los demás casos son las respectivas universidades quienes con la asistencia de ACI Américas, desarrollan estas jornadas.

<sup>31</sup> El Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), fue creado por la Ley 2157/03, la cual lo define como “persona jurídica de derecho público, autónoma y autárquica, [...] será la Autoridad de Aplicación de la Legislación Cooperativa y Autoridad de Control de los Entes Cooperativos” ([www.incoop.gov.py](http://www.incoop.gov.py)).

monopolizado por CONPACCOOP-, aunque aquel mantiene convenios y acciones colaborativas con la Federación de Cooperativas de Producción, la Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV), la Central de Cooperativas del Área Nacional (CENCOPAN), y la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD) ([www.incoop.gov.py](http://www.incoop.gov.py)).

#### 4. Uruguay

Uruguay es el país del bloque regional que menor desarrollo ha tenido en cuanto a la promoción de una política pública para el sector cooperativo, a pesar de que éste ha demandado permanentemente el diseño de políticas estatales (Cibils y Sarachu, 2005:136).

La Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP), creada en 1988, es la organización de representación y defensa gremial de los sectores cooperativos existentes en el país ([www.cudecoop.coop](http://www.cudecoop.coop)). En la actualidad, además de consolidarse como representante de las cooperativas uruguayas a nivel nacional e internacional, CUDECOOP ha desarrollado acciones dirigidas a promover el fenómeno cooperativo en el país, favorecer las condiciones para su desarrollo y generar nuevas iniciativas articuladoras y de colaboración e intercambio entre las entidades del sector.

Los servicios que CUDECOOP brinda a sus socios, se nuclean en tres áreas principales: consultoría, cursos y servicios a cargo de un equipo docente.

En el primero de los casos, se trata de una iniciativa conjunta a través del programa entre CUDECOOP y el BID/FOMIN<sup>32</sup>, orientado a cooperativas interesadas en mejorar su competitividad ([www.cudecoop.coop](http://www.cudecoop.coop)).

Las acciones educativas, formativas y de apoyo técnico, se materializan a través del programa “Unidad técnica de formación”, en tanto ámbito de enseñanza, extensión, investigación y asistencia técnica, cuyas líneas de acción se despliegan hacia las demandas educativas y técnicas concretas de cooperativas, confederaciones y centrales. Asimismo, la institución ha demostrado preocupación en desarrollar temáticas de interés para sus asociados como capitalización, financiamiento, integración regional, desarrollo local, etc. ([www.cudecoop.coop](http://www.cudecoop.coop)).

Finalmente, el servicio de apoyo técnico busca desarrollar un equipo de trabajo que complemente y equilibre los distintos componentes de la gestión empresarial y asociativa, la visión de corto y largo plazo, así también como la integración de su experiencia en el sector en varias modalidades: trabajo directo, cursos, estudios de caso, etc. ([www.cudecoop.coop](http://www.cudecoop.coop))

---

<sup>32</sup> Banco Interamericano de Desarrollo/Fondo Multilateral de Inversiones.

CUDECOOP cuenta con una multiplicidad de programas en los que se trasluce su presencia en el sector y el trabajo colaborativo que lleva adelante con otras instituciones tanto nacionales como internacionales ([www.cudecoop.coop](http://www.cudecoop.coop)).

En el caso de la denominada Unidad Técnica de Formación (UTF), se trata de una unidad que funciona como un espacio educativo que contempla tanto los aspectos de propuesta en materia de políticas y orientaciones educativas para el movimiento, como la ejecución de acciones de capacitación para distintos niveles y necesidades de los dirigentes y principales funcionarios de las cooperativas, federaciones y centrales.

El Proyecto Suma - Cooperativismo + Ambiente, funciona desde 1994 a través de la Comisión de Cooperativismo y Medio Ambiente, con el objetivo de coordinar acciones e intercambiar experiencias de las organizaciones cooperativas nacionales en el área del Medio Ambiente

El Proyecto de Mejora de la Gestión Estratégica y operativa de las Cooperativas en Uruguay, - liderado por la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP), con el apoyo del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)- fue aprobado en el 2007 con el propósito general de identificar, adaptar e implementar herramientas modernas de gestión, incorporando las mejoras prácticas de administración, facilitando el acceso a soluciones tecnológicas y a instrumentos innovadores de apoyo a la gestión, y la promoción de cambios culturales desde la identidad, los valores y los principios cooperativos. El proyecto pretende en este sentido que las cooperativas alcancen mejores resultados en todas las áreas de gestión, incrementen la calidad de los servicios a sus socios, bajen sus costos, ganen en competitividad, mejoren su inserción internacional y, en definitiva, potencien aún más su rol social en la comunidad uruguaya.

En respuesta al compromiso del cooperativismo con la cuestión de género, funciona desde 1990, en CUDECOOP una Comisión de Género que ha desarrollado un importante número de actividades dirigidas a conseguir una mayor participación de la mujer, en condiciones de igualdad, dentro de los diferentes niveles de la red cooperativa nacional.

La problemática del desarrollo local se encuentra presente en el programa “Espacios Horizontales locales” (EHL) a través del cual se pretende favorecer el desarrollo de experiencias de intercambio y de colaboración entre las organizaciones cooperativas de diferentes sectores de actividad, pero de una misma localidad o zona del país. El trabajo a nivel de los EHL intenta, por un lado, mejorar el contacto entre las cooperativas de base y las organizaciones de representación a nivel nacional (Federaciones y en particular la Confederación) y, a la vez, identificar y favorecer el desarrollo de iniciativas y proyectos concretos de articulación empresarial entre cooperativas de una misma localidad ([www.cudecoop.coop](http://www.cudecoop.coop)).

El programa Neticoop -desarrollado y mantenido por CUDECOOP- cuenta con una triple finalidad:

- a. Promover el uso de las nuevas tecnologías disponibles en materia de información y comunicaciones, en particular internet, entre las empresas y organizaciones cooperativas uruguayas y sus socios.
- b. Brindar apoyo en el proceso de incorporación de estas nuevas herramientas, buscando un adecuado aprovechamiento de sus potencialidades.
- c. Constituirse en un espacio de información, formación e intercambio, sobre los temas de interés para el desarrollo de las cooperativas uruguayas.

A nivel internacional es necesario mencionar el Programa de Cooperación con el cooperativismo sueco, vigente desde el año 1987, por el cual CUDECOOP y muchas de las Federaciones representantes de las diferentes modalidades del cooperativismo uruguayo han recibido el apoyo del Centro Cooperativo Sueco (SCC), a través de proyectos de cooperación que han contribuido de un modo muy relevante a que el movimiento cooperativo nacional alcance su actual grado de desarrollo ([www.cudecoop.coop](http://www.cudecoop.coop)).

De lado de los proyectos y convenios sostenidos por CUDECOOP, se destacan:

El Convenio con Proyecto INMYPE<sup>33</sup> es una iniciativa conjunta con la Unidad Técnica de Formación (UTF) de CUDECOOP por la cual esta última brinda capacitación y asistencia técnica a micro y pequeñas empresas, beneficiarias del Proyecto INMYPE. El plan para el año 2010 incluyó cursos sobre: gestión empresarial, marketing, ventas, atención al cliente, planificación estratégica para dirigentes gremiales ([www.cudecoop.coop](http://www.cudecoop.coop)).

En el año 2011 CUDECOOP firmó un convenio con el Programa "Creación, Asistencia Técnica y Redes para la Profesionalización Empresarial" (CARPE) implementado a través del Ministerio de Industria, Energía y Minería, y la Dirección Nacional de Artesanías, pequeñas y medianas empresas (DINAPYME MIEM) y la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, mediante el cual es posible apoyar redes de cooperativas (4 a 6 organizaciones) para promover la adecuación de las mismas al nuevo marco normativo. Entre otros ejes, como resultado de este servicio surgieron las reformas estatutarias que deberán realizar las cooperativas en el marco de la nueva ley ([www.cudecoop.coop](http://www.cudecoop.coop)).

---

<sup>33</sup> Instituto de Promoción, Investigación y Servicios para las Micro y Pequeñas Empresas del Uruguay (INMYPE).

CUDECOOP es miembro de la Alianza Cooperativa Internacional, el Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR y la Reunión especializada de Cooperativas del MERCOSUR.

A nivel estatal, este organismo participa también la Comisión Consultiva de la Universidad de la Republica, el Consejo de la Economía Nacional y el Consejo Nacional de Responsabilidad Social Empresarial

#### **4.a. La vinculación del movimiento cooperativo con el Estado**

Como se ha observado en los aspectos de promoción y desarrollo, el sector cooperativo es rico en iniciativas permanentes. Sin embargo, “se asiste a una escasa respuesta por parte del Estado en este sentido y a una notoria falta de eco a las propuestas de coparticipación de parte del sector cooperativo en la gestión pública” (Cibils y Sarachu, 2005: 145).

Sin perjuicio a lo antedicho, un hecho concreto en esta dirección lo constituyó la instalación de la Comisión Honoraria del Cooperativismo (CHC) en el ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, por decreto N° 128/91 del 6 de marzo de 1991 actualizado –ampliando integración y competencias - por decreto 224/05 del 13 de Julio de 2005.

En un caso que se asemeja al brasileño -en el cual una entidad mixta cobra gran protagonismo en la promoción del sector-, esta Comisión tiene una conformación bipartita: inicialmente la integraban 5 miembros ( 3 del Poder Ejecutivo y 2 del Sector Cooperativo), y en la actualidad la componen 7 miembros (4 del Poder Ejecutivo y 3 del Sector Cooperativo).

Entre sus cometidos generales se hallan: “velar por el cumplimiento de los principios cooperativos; promover y fomentar el desarrollo del movimiento cooperativo; asesorar y colaborar en la implantación de una política nacional; brindar asistencia técnica a las cooperativas; organizar un servicio estadístico y de difusión cooperativos; y analizar y proponer en materia de marco normativo”. El decreto del 2005 amplió sus bases, destacándose sus potestades de proyectar el plan nacional de desarrollo cooperativo en coordinación con los Ministerios competentes para cada rama ([www.chc.gub.uy](http://www.chc.gub.uy)).

Desde el año 2005, la nueva Comisión se ha abocado a dos tareas primordiales, la Ley General de Cooperativas y el Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo. Ambas áreas revisten singular importancia para el sector. En el primero de los casos, a raíz de la carencia en Uruguay -hasta el año 2008- de una norma específica en la Constitución Nacional que hiciera referencia explícita al cooperativismo o las cooperativas. Esta ausencia se tradujo en una falta de armonización y articulación de los elementos generalizadores del cooperativismo en su

conjunto. La ley 10761 del 15 de agosto de 1946, -el referente histórico- regulaba a las “sociedades cooperativas” de consumo y trabajo, y fue aplicada a todos los tipos de cooperativas carentes de regulación propia. A nivel general, sin embargo, cada sector del movimiento cooperativo contaba con una legislación específica (Cibils y Sarachu, 2006:137).

El proyecto de Ley general concluyó en la “Ley General de Cooperativas” promulgada en octubre de 2008, cuya jurisdicción implica: 1) Mantener y garantizar el equilibrio entre la autonomía de los cooperativistas y las cooperativas por un lado, y el alcance del control normativo por parte del Estado por el otro; 2) Evitar la fragmentación del sector cooperativo; 3) Generar seguridad jurídica para quienes contratan con las cooperativas; 4) Alcanzar la congruencia entre las metas de las cooperativas orientadas hacia el desarrollo, los asociados y la autosuficiencia; 5) Facilitar la integración cooperativa; 6) Facilitar procesos de integración regional; 7) Modernizar aspectos empresariales; 8) Mayores instrumentos de capitalización.

La Ley tiene aplicación sobre todos los sectores de la cooperación uruguaya, con lo cual aspira a regular la materia de un modo claro, homogéneo y completo “en procura de dar la mayor seguridad jurídica en las relaciones de las cooperativas con sus socios, entre las propias cooperativas y en las contrataciones que mantienen con terceros”. Esta ley introduce cambios significativos para las cooperativas de ahorro y crédito en particular, entre ellos, “normas que amplían las facultades de contralor en la figura de la Auditoría Interna de la Nación, y la delimitación de las formas de financiamiento y capitalización de las cooperativas, con el diseño de nuevos instrumentos dentro de los recursos propios” ([www.colac.com](http://www.colac.com)).

La segunda área de atención de la Comisión Honoraria del Cooperativismo ha sido la ejecución de Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo. En su fase de elaboración la CHC ha mantenido reuniones regionales mediante las cuales ha convocado a los gobiernos locales, actores cooperativos y asociaciones, y a organismos y ministerios públicos con el objetivo de realizar la presentación institucional y la agenda de la CHC, exponer los avances en materia legislativa y de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo, y llevar adelante un primer relevamiento de los actores de la región y de propuestas concretas ([www.chc.gub.uy](http://www.chc.gub.uy)).

La aprobación de la ley de Cooperativas ha inaugurado una nueva etapa en la relación entre el cooperativismo uruguayo y el Estado, su nuevo significado en materia jurídica ha abierto lógicas expectativas de una legislación nacional ordenada y actualizada conjugada con un mayor conocimiento de las características del actual sector cooperativo nacional de modo sistematizado y de amplia cobertura ([www.chc.gub.uy](http://www.chc.gub.uy)).

Esta inquietud ha originado el lanzamiento del II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural, durante 2008-2009, a través de una iniciativa conjunta entre la Comisión Honoraria del Cooperativismo (CHC), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la

Presidencia de la República (OPP), la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP) y el Instituto Nacional de Estadística (INE) ([www.chc.gub.uy](http://www.chc.gub.uy)).

Desde la CHC se señala que la importancia del Censo Nacional radica “en la necesidad de contar con datos actualizados y confiables sobre el sector cooperativo uruguayo y poder desarrollar políticas públicas y planes de desarrollo adecuados” y en “la oportunidad de “explorar las potencialidades y las dificultades para un óptimo desarrollo y crecimiento de la gestión cooperativa en las diversas ramas y sectores de la sociedad” ([www.chc.gub.uy](http://www.chc.gub.uy)).

El trabajo colaborativo de CHC se extiende también a su participación en el Foro Consultivo Económico y Social que reúne dentro del MERCOSUR las más importantes organizaciones de la sociedad civil de la región, y cuya propuesta promovió la creación de la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR en el año 2001, conformada por los organismos públicos que obran en la materia y las Confederaciones de Cooperativas, donde el CHC ejerce la representación nacional.

Por otro lado, si se tiene en consideración la relación existente entre CUDECOOP e INACOOOP (Instituto Nacional de Cooperativismo) -en tanto persona jurídica de derecho público no estatal, creada por la ley de cooperativas 18.407 del año 2008 encargada de proponer, asesorar y ejecutar la política nacional del cooperativismo-, el panorama no es mucho más alentador<sup>34</sup>.

Es posible mencionar como resultados del accionar conjunto entre ambos organismos, el proyecto Fondo de Fomento del Cooperativismo (FOMCOOP), que tiene como propósito el “financiamiento de proyectos de actividades de formación, capacitación, promoción y difusión de los principios del cooperativismo y de gestión de las entidades cooperativas. A propósito, Cecilia Tenaglia, Coordinadora del FOMCOOP, reconoce que “este Programa INACOOOP-CUDECOOP es el de mayor aplicación de fondos que tiene el FOMCOOP” ([www.inacoop.org.uy](http://www.inacoop.org.uy)).

Se evidencian también esfuerzos comunes en el área de capacitación/difusión a través del Encuentro de Cooperativas de la zona Este (marzo de 2011), evento convocado por la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU), en el marco del Proyecto Red del Sur que contó con el apoyo del Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP) y la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP). Esta instancia significó un espacio para que los cooperativistas dieran “un panorama de la situación de los emprendimientos, sus fortalezas, debilidades, los problemas que están enfrentando para

---

<sup>34</sup> En el sitio web de CUDECOOP no hay mención alguna a instancias de articulación con INACOOOP. A su vez, en el sitio web the INACOOOP no existe ninguna entrada que de cuenta de este tipo de relación.

sostenerse social y económicamente así como los desafíos y posibilidades que visualizan a corto y mediano plazo” ([www.inacoop.org.uy](http://www.inacoop.org.uy)).

También se organizó el Seminario-Taller “Políticas Públicas para el desarrollo de la Economía Social y Solidaria – Aplicación de la Recomendación 193 de OIT sobre la Promoción de las Cooperativas” (concretado en junio 2011). En su participación de CUDECOOP expuso la problemática y las aspiraciones comunes del sector, “con la finalidad de formalizar una interlocución permanente con el INACOOP.” ([www.inacoop.org.uy](http://www.inacoop.org.uy)).

## **5. Conclusiones preliminares**

Una mirada sobre el sector cooperativo en los países del MERCOSUR con énfasis en las organizaciones que lo representan, sus grados de desarrollo y articulación con otros actores sociales y públicos, presenta un escenario tan dispar como el que se observara a propósito de los datos sobre tamaño, funcionamiento y presencia en la economía nacional.

Argentina y Brasil tienen instituciones creadas en los años 60, mientras que CUDECOOP aparece a fines de los años ochenta y CONPACCOOP a principio de los noventa.

También la organización territorial es dispar. COOPERAR se apoya en el INAES y en organismos locales competentes pertenecientes al sector gubernamental para llegar a todo el país, mientras que en el caso de Brasil hay representantes de la OCB en todo el territorio nacional a nivel municipal inclusive, a través de las OCE's. En el caso de Uruguay y Paraguay, el tamaño de sus territorios nacionales no demanda -como en los casos anteriores- representantes adicionales.

Todas las instituciones del sector cooperativo analizadas comparten las atribuciones de representación, defensa, fomento y difusión del cooperativismo.

Se observa en todos los países una fuerte presencia del cooperativismo en el ámbito de la capacitación, promoción, seminarios y cursos de sensibilización. Prueba de esto es la existencia en casi todos ellos -a excepción de Paraguay- de instrumentos de difusión: “La Gaceta COOPERAR” (Argentina), “Radiocoop” (Brasil) y “Neticoop” (Uruguay).

En el caso de dos de los países del MERCOSUR -Brasil y Uruguay- la articulación entre la representación civil y el sector público se encuentra institucionalizada más fuertemente con la existencia de organismos mixtos de apoyo al sector, siendo estos los casos de SESCOOP y la Comisión Honoraria de Cooperativismo. Esta situación actúa como resguardo de los altibajos políticos coyunturales tan frecuentes en la región.

En el caso argentino esta articulación descansa menos en la institucionalización de la relación entre el sector cooperativo y el sector público, que en la existencia de una política de Estado en favor del sector.

La articulación entre los representantes civiles y los del sector público estatal se denota más fluida y densa en los casos de Argentina y Brasil, mientras que este vacío es llenado -en el caso de los otros países- por convenios con organismos internacionales.

Todos los organismos de representación del sector tienen presencia en instituciones del MERCOSUR, lo cual es altamente positivo al reseñar su concientización a propósito de la importancia de la región y del proceso de integración, destacándose -tal vez en un intento por compensar la carencia a nivel nacional- el caso de Paraguay, quien denota una proyección altamente regional a través de programas tales como el Proyecto Red del Sur y EMFESS.

Del lado de los programas e iniciativas de apoyo al sector, Cooperar es el único caso en el que no se observan programas propios específicos, sino a través de su articulación con el sector público mediante el sistema de cooperación interinstitucional y su participación directa en el Directorio y en la organización de las comisiones ad-hoc por actividad en apoyo al sector. Todos los demás países del bloque cuentan con programas de apoyo al sector, sin embargo en la mayoría de los casos no se presenta información sobre su impacto y alcance.

En lo concerniente a la cantidad, calidad y alcance de los programas en apoyo al cooperativismo, Brasil lidera dentro del bloque, siguiéndole Argentina. Los países más pequeños por su parte, presentan esfuerzos no articulados ni institucionalizados, al tratarse en su mayoría de convenios que tienen una duración determinada y no de una política estatal.

En cuanto a las relaciones interinstitucionales, los socios mayores del MERCOSUR demuestran una relación más estrecha y orgánica entre los representantes civiles y los organismos gubernamentales. En el caso de los países más pequeños en cambio, se constata una escasa presencia del Estado en apoyo a sus iniciativas.

## **CAPÍTULO IV**

### **ORGANISMOS GUBERNAMENTALES DE APOYO AL SECTOR COOPERATIVO EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR**

#### **1. Argentina**

El informe sobre políticas públicas en materia cooperativa de la RECM en su sección correspondiente a la Argentina (Basañes, 2007: 65), designa con el nombre de Red Pública de Políticas Cooperativas (RPPC) “al conjunto de agencias del estado nacional y de los estados provinciales que desarrollan acciones de contralor y/o de promoción cooperativa, y que mantienen algún nivel de coordinación y comunicación entre sí, a los efectos del cumplimiento de sus misiones y funciones”.

Este conjunto está integrado por aquellas agencias que realizan políticas específicas de registro, contralor y promoción de la forma jurídica cooperativa, y por todas aquellas agencias que vinculadas con algún sector de actividad, favorecen al cooperativismo como una herramienta de desarrollo, lo cual incluye las políticas de promoción cooperativa como parte de la política de vivienda, de desarrollo rural, de electrificación, de acceso al crédito, de promoción de las pequeñas y medianas empresas, etc. (Basañes, 2007: 65).

En el marco de la RPPC, las políticas específicas en Argentina son desarrolladas por:

1. El Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Solidaria (INAES)
2. Los Órganos Locales Competentes (OLC) de cada provincia
3. La Comisión de Asuntos Cooperativos de la Cámara de Diputados de la Nación
4. Los organismos sectoriales

#### **1.1. El Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES)**

El INAES, creado en el 2000 por el decreto presidencial [721/2000](#) que sustituyó al antiguo Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual (INACYM), es un organismo descentralizado, dependiente de la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Su estructura central está integrada por tres Secretarías: Registro Nacional, Contralor, y Desarrollo y Promoción.

Entre las atribuciones de la Secretaría de Registro Nacional de Cooperativas y Mutuales se encuentran la dirección administrativa de los órganos operativos del INAES, apoyo técnico, asistencia legal y registro de cooperativas y mutuales; asistencia al directorio y coordinación de acciones con los órganos locales competentes en las mismas materias (Basañes, 2007: 66).

La Secretaría de Contralor, por su parte, se encarga de la dirección y supervisión de los órganos operativos del INAES en materia de fiscalización y control; de la asistencia al Directorio y la coordinación con los órganos locales competentes en las mismas materias.

Por último, la Secretaría de Desarrollo y Promoción es la encargada de realizar la planificación de los programas relacionados con el desarrollo y fomento cooperativo y mutual; la dirección, coordinación y supervisión de los planes y programas tendientes a la creación de las condiciones adecuadas para la protección, y la conservación y mejoramiento de los factores que contribuyan a la constitución y fortalecimiento de cooperativas y mutuales (Basañes, 2007: 65).

Paralelamente a esta estructura central, se encuentra el Consejo Federal Cooperativo y Mutual, que presidido por el Presidente del INAES, está integrado por los representantes de los Gobiernos Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que sean titulares de los organismos con competencia en materia cooperativa y mutual. Dicho Consejo es el ámbito de planificación, coordinación y acuerdo sobre las políticas de estado sobre mutualismo y cooperativismo que comprometan la acción conjunta de la Nación, Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En dicho marco funcionan los distintos Consejos Regionales (Basañes, 2007: 68).

Finalmente, el Coordinador General del Consejo Federal y Regionales, representa al INAES ante los órganos locales competentes.

### **1.1.a. Principales líneas de acción**

La crisis económica que tuvo su punto culminante a fines del año 2001 instaló en el centro del debate nacional la necesidad de desarrollar políticas que contuvieran la situación social y generaran empleo sostenible en el tiempo. Como resultado, los municipios, los gobiernos provinciales y distintas agencias nacionales, decidieron promover activamente tanto micro emprendimientos como distintas iniciativas de carácter asociativo.

Este impulso se tradujo en un intenso proceso de creación de cooperativas lo que provocó que el INAES se centrara en desarrollar tareas de capacitación, asistencia técnica y registro de estas nuevas empresas asociativas. Estas tareas de capacitación, asistencia técnica y registro

se realizaron en forma articulada con los distintos órganos locales competentes con responsabilidad en cada provincia.

Otro rol estratégico del INAES dentro de sus políticas de promoción cooperativa es la provisión de información estadística. A través de un trabajo en red con las agencias públicas, aprovecha y organiza la información que surge de otras áreas: “el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, la Secretaría de Energía respecto a las cooperativas eléctricas, el Banco Central de República Argentina respecto a cajas y bancos cooperativos, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPYA) respecto a las agropecuarias, etc” (Basañes, 2007:70). Esta información ordenada y sumada a los registros propios del INAES constituye un servicio relevante al efecto de la toma de decisiones sobre desarrollo cooperativo, tanto para el estado como para el movimiento.

Así también, el diseño y mejora de las normas cooperativas constituyen una responsabilidad importante del INAES y de interés principal para las organizaciones afectadas.

Todas estas iniciativas se llevan adelante -como se demostrara en el apartado anterior- en el marco de un diálogo intenso con las organizaciones representativas del cooperativismo, partiendo de su participación directa en el Directorio y de la organización de comisiones *ad hoc* por actividad.

### **1.1.b. Programas del INAES**

#### **a) Programa Sistema de Asistencia Técnica Territorial**

De acuerdo a la información disponible en la página web del INAES ([www.inaes.gob.ar](http://www.inaes.gob.ar)), consultada en Marzo del 2011, el Sistema de Asistencia Técnica Territorial está destinado a “garantizar a presencia directa del Organismo en la totalidad de las localidades del territorio nacional, para realizar una acción proactiva de contralor y rescate, promoción, capacitación y coordinación local, en acuerdo con las autoridades provinciales y municipales, y con participación de las Entidades Cooperativas y Mutuales Locales”.

El Programa Sistema de Asistencia Técnica Territorial genera planes de capacitación y promoción de las actividades que realizan las Empresas de la Economía Social, buscando la sustentabilidad de los proyectos como objetivo central, al mismo tiempo asiste a las entidades con el cumplimiento de exigencias legales proveyendo el conocimiento, en tanto paso previo a la regularización definitiva y necesaria. Es intención del organismo “hacer extensivo este apoyo a los grupos pre cooperativos, a los micro emprendimientos, y a todas las formas de asociativismo que encuentran algún tipo de inconveniente para concretar el ingreso formal al sector”.

## **b) Taller de formación de formadores en participación**

Los talleres de formación de formadores han sido concebidos por el INAES para contribuir a la formación de instructores dentro de una entidad, proporcionándoles una serie de herramientas conceptuales y prácticas, para que puedan desarrollar la participación dentro de sus organizaciones, ya sean cooperativas, mutuales o sindicales.

Entre sus objetivos se encuentran la formación de agentes que puedan operar con una amplia gama de herramientas conceptuales y prácticas para el desarrollo y fortalecimiento de sus organizaciones, la capacitación de formadores para que reproduzcan el modelo en el interior de sus respectivas organizaciones y la proporción de las herramientas básicas y la capacitación necesaria a todos aquellos grupos que quieran activar la participación en sus organizaciones ([www.inaes.gob.ar](http://www.inaes.gob.ar)).

### **1.2. Órganos Locales Competentes (OLC)**

Basañes (2007:71) reconoce en los órganos locales competentes presentes en cada una de las 23 provincias, la principal base territorial para el desarrollo de las políticas de promoción y fiscalización de cooperativas (en el marco de convenios firmados con el INAES, en carácter de autoridad de aplicación de la Ley 20.337). Estos órganos competentes toman habitualmente la forma de direcciones generales u organismos descentralizados vinculadas a las áreas de producción o economía, sin embargo, existen también subsecretarías, como las de Río Negro y La Pampa (dependientes de los Ministerios de Producción) e incluso una secretaría de rango ministerial en el caso de la provincia de Misiones.

El resultado de su labor es “un muy amplio abanico de iniciativas en todo el territorio, que implica en muchos casos esfuerzos compartidos con otras agencias provinciales (en particular vinculadas al desarrollo económico y empleo), con universidades, organismos nacionales y el propio INAES, a través del Consejo Federal Cooperativo y Mutual” (Basañes, 2007: 71).

### **1.3. Comisión de Asuntos Cooperativos Mutuales y Organizaciones no Gubernamentales – Honorable Cámara de Diputados de la Nación**

Este organismo, integrado por 25 diputados de distintas extracciones políticas, tiene entre sus competencias “dictaminar sobre todo asunto o proyecto relacionado al régimen, promoción y fomento de las actividades de las asociaciones civiles sin fines de lucro, de las organizaciones no gubernamentales, de las fundaciones y de las actividades filantrópicas, de la actividad cooperativa y mutualista” (Basañes, 2007:71). Dada su naturaleza, la Comisión se erige también como un ámbito de articulación entre las organizaciones cooperativas y los partidos políticos.

#### **1.4. Organismos Sectoriales**

Basañez advierte -en el caso argentino- la gran relevancia de las políticas sectoriales en la promoción del cooperativismo, que dado su amplio espectro no puede estar circunscripta a la acción de organismos específicos como el INAES y los órganos locales competentes. De esta manera, la promoción y asistencia a las cooperativas agropecuarias es parte de las políticas de desarrollo rural de la SAGPyA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos), y la asistencia a las cooperativas de agua potable es estrategia del Ente Nacional de Obras Hidráulicas. Estas iniciativas, lejos de ser sólo complementarias a la actividad del INAES, son el centro de la actividad de promoción.

Aquellas agencias que incorporan la promoción y asistencia a cooperativas como herramienta de desarrollo sectorial forman parte de la RPPC, destacándose los siguientes casos,

##### **a) Desarrollo Rural**

Todos los programas de desarrollo rural dependientes de la SAGPYA, como el Plan Social Agropecuario, Cambio Rural, Prodernea, etc., incluyen un componente de Asociativismo. Casi todas las políticas desarrolladas a través de esta secretaría incluyen una instancia de diálogo y coordinación de acciones con las organizaciones cooperativas, entendiendo que éstas tienen objetivos concurrentes con el Estado; la experiencia de trabajo conjunto entre el Instituto Nacional Tecnología Agropecuaria y las cooperativas de cada zona tienen un extenso desarrollo en el tiempo y el territorio, coherente con el origen rural del cooperativismo.

##### **b) Promoción de la Pequeña y Mediana Empresa**

La Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional tiene entre los sujetos de sus políticas a las cooperativas en carácter de pymes y también en carácter de redes de pymes. Efectivamente, de acuerdo a la Ley de fomento para la micro pequeña y mediana empresa (Mipymes) (Ley 25.300/01) "los beneficios vigentes para las Mipymes serán extensivos a las formas asociativas conformadas exclusivamente por ellas, tales como consorcios, uniones transitorias de empresas, cooperativas, y cualquier otra modalidad de asociación lícita" (Basañez, 2007: 72).

##### **c) Vivienda**

Parte importante de las acciones del FONAVI y de los institutos provinciales de vivienda son canalizados a través de cooperativas, superando en muchos casos el 30% de los recursos.

##### **d) Empleo**

La Subsecretaría de Desarrollo Humano y Vivienda<sup>35</sup> junto con el INAES, promueven la constitución de cooperativas de trabajo con el doble propósito de crear empleo proveer de vivienda, redes de agua potable y los Centros Integrales Comunitarios. Todos estos programas también requieren de un compromiso importante de los gobiernos provinciales, órganos locales competentes y municipios.

#### **e) Servicios Públicos**

El ENOHSA (Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento) a través del Programa de Asistencia en Aéreas con Riesgo Sanitario (PROARSA) asiste a las cooperativas de cloacas y agua corriente; la Secretaría de Energía a través del Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior asiste financieramente a las cooperativas de servicios públicos; la Secretaría de Telecomunicaciones trabaja con las federaciones de cooperativas de telecomunicaciones para la incorporación de éstas en el mercado de las comunicaciones celulares<sup>36</sup>.

Se destaca la actuación de las cooperativas en tanto interlocutoras y garantes de servicios en las comunidades más pequeñas. Para mediados de la década de 2000, el 10% de la distribución eléctrica se realiza a través de cooperativas (guarismo que supera el 70% para la electrificación rural); 450.000 líneas telefónicas son provistas por cooperativas de telecomunicaciones; 3,3 millones de habitantes reciben el agua corriente por empresas cooperativas (Basañes, 2007: 72).

#### **f) Financiamiento**

Gran parte del financiamiento de las organizaciones cooperativas proviene de la banca oficial, tanto nacional como provincial. Entre las principales fuentes de financiamiento se destaca el rol del Banco de la Nación Argentina que cuenta con una Gerencia de Cooperativas, cuya función es facilitar el acceso de estas empresas a todos los productos de la entidad. En este marco se incorpora la reciente posibilidad de creación de Cajas de Crédito (Ley 25.782), cuya promoción será política del BCRA.

A esto se suma el financiamiento que otorga la SEPYME (Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional)<sup>37</sup> a las cooperativas como sujeto de sus políticas y como instrumentos del desarrollo PyME, el financiamiento de los distintos programas del Fondo Nacional Tecnológico Argentino (FONTAR) –donde se privilegia el carácter asociativo de los proyectos–, el financiamiento a través del Fondo de Capital Social (FONCAP) que desde el

---

<sup>35</sup> Corresponde al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación – Secretaría de Obras Públicas

<sup>36</sup> Estos organismos pertenecen al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación – Secretaría de Obras Públicas.

<sup>37</sup> Perteneciente al Ministerio de Industria de la Nación.

Ministerio de Desarrollo Social canaliza microcréditos a través de organizaciones asociativas, etc.

#### **g) Transferencia de Tecnología**

En el aprovechamiento de las estrategias asociativas para la transferencia de tecnología se destacan los casos agropecuario -donde existe una estrecha relación entre el sistema de transferencia del INTA y las cooperativas-, el Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA) y el Instituto Nacional de la Semilla (INASE), continuando con las políticas del FONTAR ya citadas, el Instituto Nacional de Tecnología Industria tiene un convenio firmado con el INAES al respecto y cuenta con iniciativas específicas dirigidas a las empresas recuperadas mediante cooperativas de trabajo.

#### **h) Educación**

La Ley de Educación establece como responsabilidad del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología la promoción e incorporación de la enseñanza teórica y práctica de los principios del cooperativismo y del mutualismo en los establecimientos educativos oficiales y privados. Además debe promover la constitución de cooperativas escolares.

Es necesario destacar a su vez, las iniciativas de educación cooperativa que se desarrollan en instituciones públicas y privadas de nivel primario, secundario, terciario y universitario que han justificado la constitución de redes de intercambio a nivel nacional y regional.

### **1.5. Programas gubernamentales de apoyo al sector cooperativo**

A pesar de la existencia de organismos estatales específicos encargados del área cooperativa, Rodríguez, Soria Debezeis y Martí (2006) advierten sobre otras entidades del Estado que han utilizado la figura cooperativa en la implementación de diversos programas. Como se ha mencionado anteriormente, un ejemplo de ello son los planes y programas conjuntos implementados por los distintos ministerios nacionales.

Desde el Estado Nacional se han aplicado desde el año 2003 diversos programas en apoyo al sector cooperativo:

El **Plan Manos a la Obra**, que implementado en el año 2004, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social presentó como objetivos el apoyo a iniciativas productivas de la economía social, a través del otorgamiento de subsidios para la compra de insumos y herramientas; asistencia técnica y acompañamiento en la gestión y comercialización para fortalecer el diseño y la ejecución de proyectos (Guidini, Herrera y Camilletti, 2006:5-6).

Los **Programas Federales de Emergencia Habitacional**, son implementados desde el año 2003. Estos programas prevén la creación de cooperativas de trabajo para la construcción de viviendas, a través del trabajo conjunto de la Subsecretaría de Vivienda y desarrollo Urbano dependiente del Ministerio de Planificación Federal, el Ministerio de Desarrollo Social a través del INAES, y Municipios y Organizaciones Sociales en el ámbito nacional (Guidini, Herrera y Camilletti, 2006:5-6).

El **Programa Agua más Trabajo**, desde el año 2004, implementado con la intervención del Ente Nacional de Obras Hídricas y Sanidad Ambiental (ENOHSA), se propone la expansión del servicio de agua potable por red mediante la creación de cooperativas de trabajo para llevar adelante esta obra pública (Guidini, Herrera y Camilletti, 2006:5-6).

El **Programa de construcción de Centros de Integración Comunitaria (CICs)**, ejecutado a partir del año 2004, cuenta con la participación del Ministerio de Trabajo, Ministerio de Salud y Ministerio de Desarrollo Social. Su objetivo general gira en torno al mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad, a través del abordaje integral de la problemática socio-sanitaria. Las cooperativas de trabajo construyen los centros y luego quedan a cargo de las tareas de parquización y mantenimiento de los mismos.

Según datos del INAES (Guidini, Herrera y Camilletti, 2006:5-6) se crearon desde fines de 2003 hasta abril de 2006 4.022 cooperativas de trabajo, de las cuales 2915 correspondieron a los programas nacionales mencionados:

- Programa Federal de emergencia habitacional: 1.771 (61%);
- Centro de Integración Comunitario (CICs): 781 (27%);
- Programa Agua más trabajo: 213 (7%);
- Programa Manos a la Obra: 49 (2%);
- Otros programas: 101 (3%)

A su vez, los autores previamente reseñados señalan que durante ese mismo periodo se atestiguó la creación de 5.027 cooperativas, de las cuales las de trabajo representan el 80%. De estas, el 70% fueron creadas a partir del impulso del Estado Nacional, por lo tanto el 60% de las cooperativas creadas en el país en este periodo surgen a partir de los programas nacionales mencionados (Guidini, Herrera y Camilletti, 2006:5-6).

#### **1.6. Medidas de fomento para el sector cooperativo**

Más allá de ciertas exenciones específicas por parte de algunas provincias en lo concerniente a su recaudación de impuestos, el sistema tributario argentino no brinda ventajas relevantes a las cooperativas derivadas de su carácter de tales.

Sin embargo, se ha logrado el reconocimiento del acto cooperativo, al que el sistema tributario ha respondido con exenciones -a nivel parcial ya que no se extiende a los ingresos que reciben los socios como retorno o interés (con excepción de las cooperativas consumo)- del impuesto a las ganancias y al impuesto a los ingresos brutos, aunque sólo en algunas provincias y para ciertas actividades. Se destaca además la exención al Impuesto al Valor Agregado (IVA) que gozan los asociados a cooperativas de trabajo.

El sistema tributario argentino en materia de cooperativas presenta un cuadro de situación marcadamente heterogéneo, pese al que es posible sin embargo, identificar tres grupos de jurisdicciones:

- Jurisdicciones con **exención total** (Chaco, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz; en este último caso sólo para las cooperativas constituidas en la provincia).
- Jurisdicciones que procuran dar un **adecuado tratamiento al acto cooperativo** en general, como es el caso de Mendoza y Tucumán, donde no integran la base imponible del asociado de una cooperativa de producción de bienes y servicios los ingresos que por cualquier concepto obtenga de la misma y por los cuales la cooperativa haya pagado el gravamen, aplicándose idéntico criterio respecto al asociado de una cooperativa de provisión por el importe de las compras efectuadas a la entidad. A ello se suman exenciones específicas; por ejemplo en el caso de Mendoza están exentas las cooperativas de trabajo, de vivienda y de exportación.
- Finalmente, jurisdicciones con **exenciones particulares**, que reconocen el acto cooperativo o que otorgan exención general, sólo a determinado tipo de cooperativas. Es el caso de las cooperativas de exportación en la Ciudad de Buenos Aires y en la Provincia de Buenos Aires, donde están exentos los ingresos de los asociados por las ventas efectuadas a las mismas y las comisiones que reciban las cooperativas por exportaciones realizadas por cuenta y orden de sus asociados. En la provincia de Buenos Aires también están exentas las cooperativas eléctricas, telefónicas, de mantenimiento urbano, de provisión minorista. En Entre Ríos existe una exención del 50% si capitalizan igual importe, en Córdoba las de provisión no pagan el impuesto por el valor de los bienes o servicios entregados al asociado sino sólo por la comisión que retienen, en Salta están exentas las cooperativas de consumo y de provisión con sede en la provincia, etc.

## 2. Brasil

El apoyo al cooperativismo fue un tema muy destacado por el presidente Luiz Ignacio Lula Da Silva, quien pronunció en el Día Internacional del Cooperativismo en 2003 que "el cooperativismo es una palanca importante para un desarrollo más equilibrado en Brasil.

Exactamente por eso es que este gobierno está trabajando para fortalecer su presencia en el país”.

En esta dirección se destaca el **Programa Desarrollo, distribución de la renta y estabilidad**. Este programa gira en torno a la valorización de los emprendimientos fundados en mano de obra familiar o solidaria y su organización en forma de pequeñas y medianas empresas cooperativas. Es prioritaria a su vez la garantía de condiciones económicas de operación favorables, con servicio de apoyo, líneas de crédito y tratamiento fiscal diferenciado, en relación a los grandes emprendimientos.

Estas medidas se agregan al proceso de democratización de la propiedad, a través de la ejecución de las reformas agrarias y urbanas y a la ampliación del empleo potenciada por un conjunto de medidas legales, que pretenden evitar una sobre-utilización de la fuerza de trabajo y su precarización, ampliando la ocupación por ejemplo, vía incentivo a las cooperativas de crédito y trabajo (Marconi López de Albuquerque, 2007:89).

### **2.1. El Departamento de Cooperativismo y Asociativismo Rural (DENACOOOP)**

Dentro del ámbito del Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento, el cooperativismo está bajo la égida del Departamento de Cooperativismo y Asociativismo Rural (DENACOOOP), creado el 28 de junio de 2000. Su misión es “promover y fortalecer el asociativismo rural y el cooperativismo en todos sus ramas, pretendiendo la inclusión social junto con acciones que promuevan el desarrollo humano, la generación de trabajo y renta sustentable y la reducción de las asimetrías regionales (Marconi López de Albuquerque, 2007:91).

En base a estos lineamientos el DENACOOOP promueve proyectos, programas, y actividades, las cuales están agrupadas en dos áreas: Interoperación para acceso a mercados e Internacionalización de cooperativas ([www.agricultura.gov.br/](http://www.agricultura.gov.br/)). La primera, envuelve acciones orientadas a facilitar, a mediano y largo plazo, el acceso al mercado interno y al internacional. Asimismo, incluye acciones para el desarrollo del cooperativismo y el asociativismo por medio de proyectos de divulgación, capacitación y fomento de la organización contractual de las cadenas productivas del agro negocio brasileño.

Los Programas de Intercooperación para Acceso a Mercados son:

#### **a) Programa Nacional Permanente de Desarrollo de la Agroindustrialización de Cooperativas (InterAgro)**

Tiene como objetivo primordial apoyar los estudios y las elaboraciones de proyectos enfocados hacia: 1) la construcción de parcerías estratégicas; 2) la incorporación o la fusión entre

cooperativas de producción o de agro industrialización en conjunto, tendiente a un aumento de su participación en los mercados y en los procesos de agro industrialización; 3) la formación de cooperativas centrales para los procesos productivos y agro industrialización centrales.

Al mismo tiempo, concibe la elaboración y la promoción de políticas públicas para el desarrollo del cooperativismo agropecuario, teniendo como base el valor agregado de la producción cooperativa, y el apoyo en la elaboración de proyectos para ser presentados ante agentes financieros.

#### **b) Programa Profesionalización de la Gestión Cooperativa (ProfiCoop)**

Este programa de profesionalización de la gestión se ocupa de apoyar los proyectos de capacitación de dirigentes y colaboradores de cooperativas y asociaciones rurales, promoviendo su sustentabilidad, la mejora de la calidad de vida y elevación de la renta de sus asociados en las siguientes temáticas: Desarrollo organizacional, Modernización de la administración cooperativa, Gestión jurídica y aspectos legales, Gestión económico-financiera, Marketing y Gestión Estratégica.

#### **c) CooperAcadémico**

Su objetivo es estimular la generación de conocimiento y de nuevas tecnologías para el cooperativismo en universidades y centros de formación profesional en las redes públicas y privadas.

#### **d) Programa Jovemcoop- Jóvenes Cooperativistas**

Su objetivo radica en el apoyo a proyectos y acciones encaminados a la formación de nuevos liderazgos con el fin de capacitar a los jóvenes en la doctrina y filosofía del cooperativismo.

#### **e) Programa COOPER Género**

Para el apoyo a las organizaciones cooperativas y asociaciones rurales con base al desarrollo sustentable y con equidad entre hombres y mujeres.

#### **f) Programa de Desarrollo del Cooperativismo de las regiones Norte y Nordeste (Norcoop)**

Su objetivo es la promoción de acciones en pos de la reducción de las desigualdades regionales en el Norte y el Noreste de Brasil, a través del desarrollo de cooperativas y asociaciones rurales, promoviendo su sustentabilidad, la mejora de la calidad de vida y una

elevación de la renta de sus asociados. Para ello, solventa la realización de estudios, consultorías y monitoreo de procesos, productos y servicios.

#### **g) Premio Técnico Emprendedor**

Premia proyectos orientados a la práctica emprendedora cooperativista y de inclusión social, desarrollados por estudiantes de enseñanza técnica y tecnológica.

Los Programas de Internacionalización de Cooperativas son:

#### **a) Programa de Integración Regional Cooperativa en el MERCOSUR (CooperSul)**

El objetivo de estimular la participación y la inserción positiva y dinamizadora del sector del cooperativismo brasileño en el proceso de integración del MERCOSUR que intenta fortalecer en todo el proceso de consolidación del bloque.

#### **b) Programa de Cooperación Internacional (InterCoop)**

Desarrolla proyectos para incrementar la participación de las cooperativas brasileñas en el mercado internacional; impulsa y fomenta la realización de parcerías contractuales entre cooperativas brasileñas y extranjeras para acceso al mercado internacional; realiza misiones internacionales de negocio y tecnológicas, promueve la participación de dirigentes de cooperativas, cooperados y cuerpo técnico del Ministerio de Agricultura (MAPA) en eventos de difusión del comercio internacional entre cooperativas (ENCOMEX, AgroEx, AgroInt e INTERAGRO).

#### **c) Inteligencia Comercial – Información de Mercado**

Apoya la prospección de mercados potenciales para las cooperativas brasileñas, dando prioridad a la realización de estudios y análisis técnicos relativos a los mercados potenciales para los productos del agro negocio cooperativo, a la internacionalización de cooperativas, innovación, desarrollo sustentable y temas relacionados.

Con el objetivo de fomentar acciones de capacitación del ramo, el DENACCOOP implantó en 2004 el Programa de Apoyo al Fortalecimiento, Desarrollo y Expansión del Cooperativismo de Crédito Brasileño (Procrédito), cuya propuesta estuvo destinada al estímulo de la preparación de proyectos de capacitación en las cooperativas, que puedan buscar el apoyo financiero del DENACCOOP. Hasta 2006, el programa benefició a diferentes organizaciones cooperativas por un valor de 2,3 millones de reales. (MAPA, 2006:54).

Finalmente, la línea de crédito Giro Cooperativo Agropecuario tiene como objetivo apoyar a las cooperativas agropecuarias a costear los gastos de adquisición de insumos, gastos administrativos, de personal, beneficio e industrialización de productos. Los montos son ubicados por el Banco de Brasil. A través de este programa, el DENACOOOP intenta beneficiar el 80% de las 1.500 cooperativas agropecuarias singulares del país. Estas se benefician además de tasas menores, de hasta un 8% al año, más la Tasa de Intereses de Largo Plazo (TJLP). “Es parte de la misión del DENACOOOP buscar líneas de crédito y discutir con los agentes financieros y con las entidades que puedan atraer recursos a intereses más bajos”. (MAPA, 2006:70)

## **2.2. Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES)**

La Secretaría Nacional de Economía Solidaria, del Ministerio de Trabajo y Empleo (SENAES/MTE) fue creada por medio del decreto N°4764 del 24 de junio de 2003 (Marconi López de Albuquerque, 2007:92). Entre sus objetivos generales figuran “la promoción, fortalecimiento y divulgación de la economía solidaria, mediante políticas integradas, buscando la generación de trabajo, la inclusión social y la promoción de un desarrollo justo y solidario.”

El decreto N°5063 de mayo del 2004 amplía sus competencias estableciendo específicamente: 1) la coordinación de las políticas de economía solidaria en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Empleo; 2) la articulación con representantes de la sociedad civil que contribuyan a la determinación de directrices y prioridades de política de economía solidaria, 3) el planeamiento, control y apoyo de programas de ES; 4) la colaboración con otros órganos de gobierno en programas de desarrollo y combate al desempleo y la pobreza, 5) el estímulo a la creación, mantenimiento y ampliación de oportunidades de trabajo y acceso a la renta, por medio de emprendimientos autogestionados, de forma colectiva y participativa, incluyendo la economía popular, 6) el estímulo a las relaciones sociales de producción y consumo basadas en la cooperación y la solidaridad, 7) la contribución a las políticas de microfinanzas, estimulando el cooperativismo de crédito, y otras formas de organización del sector, 8) la promoción de estudios e investigaciones que contribuyan al desarrollo y a la divulgación de la economía solidaria, 9) la supervisión y apoyo de las organizaciones de la Secretaría con los movimientos sociales, agencias de fomento de la economía solidaria, entidades financieras solidarias y entidades representativas del cooperativismo.

Dentro del Ministerio de Trabajo y Empleo se desarrollan los **Programas de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES)**, que incluyen actividades tendientes a fomentar y asistir técnicamente a los emprendimientos económicos solidarios y redes de cooperación de la Economía Solidaria; promover el desarrollo local y la economía social; fomentar las finanzas solidarias en base a bancos comunitarios y fondos sociales; formar a formadores; organizar en

el ámbito nacional la comercialización de productos y servicios de emprendimientos económicos solidarios (<http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog>).

Asimismo, sus acciones se orientan a estimular la institucionalización de políticas públicas a favor de la economía solidaria; registrar los emprendimientos solidarios y entidades de apoyo, para el mantenimiento y ampliación del sistema de información de economía solidaria; asistir a las empresas recuperadas por trabajadores autogestionados; desarrollar y desimanar conocimientos y tecnologías sociales apropiadas para la economía solidaria; fomentar las incubadoras de emprendimientos económicos solidarios; elaborar un marco jurídico para la economía solidaria ([www.mte.gov.br/geral/funcoes](http://www.mte.gov.br/geral/funcoes)).

### **2.3. Medidas de fomento para el sector cooperativo**

La Constitución Federal de 1988 establece en su artículo 5to la libertad de asociación y la autonomía de las cooperativas, al tiempo que prohíbe la interferencia estatal en su funcionamiento. El artículo 146, por su parte, establece el adecuado tratamiento tributario al acto cooperativo practicado por las sociedades cooperativas, y en el artículo 174 se sientan las bases para el apoyo y el estímulo del cooperativismo y otras formas de asociativismo. Establece a su vez el fomento estatal a las cooperativas mineras.

El artículo 192 señala que las cooperativas de crédito, en tanto componentes del sistema financiero nacional, serán regladas por leyes complementarias que dispondrán sobre la participación del capital extranjero en las instituciones que lo integran (Redacción dada por la Enmienda Constitucional nº 40, de 2003).

A su vez, en su informe "Políticas públicas en materia cooperativa" (2006), la Secretaria Técnica de la RECM menciona en el ámbito del tratamiento crediticio, la existencia de ciertos programas especiales, tales como programas de desarrollo para agregar valor a la producción agropecuaria y el aporte de recursos para la zafra agrícola a través del financiamiento de crédito y bancos cooperativos (Cracogna y De Lisio, 2007).

Del lado de la asistencia técnica, el citado informe menciona la creación de ciertos grupos de trabajo específicos como los de microcrédito y microfinanzas/cooperativas de crédito y el Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (PRONINC)<sup>38</sup>.

## **3. Paraguay**

---

<sup>38</sup> El PRONIC fue creado en 1997 con la participación de la FINEP (Financiadora de Estudios y Proyectos) y el Banco de Brasil. En 2003, la FINEP y la Fundação Banco de Brasil, en conjunto con la Secretaria Nacional de Economía Solidária (SENAES), retomaron la discusión sobre los rumbos del PRONINC, decidiendo financiar nuevas Incubadoras de Cooperativas y dar apoyo al mantenimiento de las incubadoras en operación.

### **3.1. El Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP)**

El Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP) creado por la Ley 2157/03, es una persona jurídica de derecho público, autónomo y autárquico, de duración indefinida, dotado de autoridad en la aplicación de la legislación cooperativa y el Control de los Entes de esta naturaleza ([www.incoop.gov.py](http://www.incoop.gov.py)).

Sus funciones abarcan responsabilidades de registro, inscripción y reconocimiento de personería jurídica; además de cumplir y hacer cumplir la legislación cooperativa; autorizar el funcionamiento de cooperativas; celebrar y ejecutar convenios nacionales e internacionales; prestar servicios estadísticos y de información; cancelar personerías; dictar reglamentos generales o normas particulares; elaborar normas para fiscalización, sobre margen de solvencia, liquidez, respaldo patrimonial; coordinar políticas y objetivos con otros organismos del Estado; coordinar y canalizar la fiscalización de los demás órganos de fiscalización pública al sector cooperativo; fiscalizar y realizar control administrativo, económico-financiero y social; aplicar sanciones a las cooperativas y a los miembros que integran sus órganos electivos (Portillo y Borgado, 2007: 122).

Dado que el INCOOP es el único órgano estatal encargado del control de las cooperativas, la relación entre este organismo estatal y el sector cooperativo es centralizada y unidireccional, es decir del INACCOP al INCOOP, y no de forma inversa. Pese a ello, este último se relaciona también con el Ministerio de Hacienda para la parte impositiva (tributos) que deben ser pagados por las cooperativas; con el Ministerio de Industria y Comercio para las marcas de los productos industrializados y control de calidad de los mismos; y con la Bolsa de Valores para emitir Bonos de Inversión las cooperativas (Portillo y Borgado, 2007: 122).

#### **3.1.a. Programas del INCOOP**

Las medidas de fomento del cooperativismo devienen de la misma Constitución Nacional (Art. 113), que obliga al Estado a garantizar su libre organización y autonomía. Igualmente, el mismo artículo establece que los principios cooperativos serán difundidos a través del sistema educativo. El Art. 4° de la Ley 2157/03 repite que la tarea del INCOOP hacer cumplir el precepto constitucional, es decir fomentar el cooperativismo, reconocer la autonomía de las cooperativas y coordinar a través de la institución pertinente la educación de los principios cooperativos (Portillo y Borgado, 2007:123).

En esta dirección el INCOOP cuenta con programas de fomento que se materializan a través de convenios con múltiples organizaciones. El “Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) y el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP)” con fecha del año 2011, presenta como objetivo principal la

coordinación entre ambos organismos con el fin de “fomentar la generación de ingresos a la población a partir del enfoque asociativo, dentro del marco de la entidad empresarial del cooperativismo” ([www.incoop.gov.py](http://www.incoop.gov.py)).

El Convenio de cooperación entre el Ministerio de Acción Cooperativa, Mutual, Comercio e Integración de la Provincia de Misiones, República Argentina y el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP) del año 2010, cuenta con el propósito de “estructurar y profundizar vínculos de cooperación técnica, establecer procedimientos y compromisos para la ejecución de Programas que apunten al desarrollo del Cooperativismo, intercambiar experiencias encaminadas a lograr una mayor integración del cooperativismo y contribuir positivamente al fortalecimiento del sistema cooperativo a nivel regional, a través del intercambio y cooperación, lo que redundará en una mejor atención de las necesidades fundamentales de los socios”([www.incoop.gov.py](http://www.incoop.gov.py)).

El Acuerdo de cooperación interinstitucional entre el Instituto Nacional de Cooperativismo y la Agencia Financiera de Desarrollo<sup>39</sup> (INCOOP - AFD) del año 2010 apunta al establecimiento de “objetivos y canales formales de coordinación de actividades de interés común para ambas instituciones, a fin de alentar la participación del sector cooperativo paraguayo en la canalización de recursos financieros de la AFD. Dicho mecanismo de coordinación estarán orientados a buscar la eficacia y eficiencia de las cooperativas como potenciales instituciones financieras intermediarias en su labor dirigida hacia los sectores de alto impacto social y económico, que apuntan a mejorar las condiciones de vida de la población paraguaya” ([www.incoop.gov.py](http://www.incoop.gov.py)).

El convenio “Apoyo internacional para implementar el sistema de supervisión integrado” entre INCOOP y la Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV)-con fecha mayo de 2008-, tiene como objetivo principal la asistencia para la implementación del sistema integrado de supervisión de las cooperativas que operan en el país. Este programa se propone a su vez, la elaboración de un Manual y Procedimientos específicos que permita a las cooperativas implantar un programa de prevención de lavado de dinero adecuado y acorde a la legislación y normativa vigentes; la elaboración de un estudio de factibilidad para el diseño de un Fondo de Garantía de Depósitos para el sector cooperativo del país; el diseño de un esquema para la creación de una Central de Riesgos para que las cooperativas conozcan la situación de sus potenciales o actuales deudores; y la capacitación de los recursos humanos del INCOOP en temas de regulación, supervisión, gestión y auditoría de entidades cooperativas ([www.incoop.gov.py](http://www.incoop.gov.py)).

---

<sup>39</sup> La AFD es la única banca pública de segundo piso en Paraguay, creada por Ley 2640/05, que pone a disposición del público sus productos crediticios exclusivamente a través de bancos, financieras y cooperativas habilitadas.

En esta misma línea se inscribe el convenio de cooperación interinstitucional del año 2008 con la Secretaria de Prevención del Lavado de Dinero y Bienes (SEPRELAD), dependiente de la Presidencia de la República del Paraguay, con el objetivo de combatir y prevenir el lavado de dinero en las cooperativas, evitando así “que el sistema cooperativo se utilice como medio ilícito para legitimar activos”.

Paralelamente, el convenio del año 2007 para “Programas de Fortalecimiento Institucional” suscrito junto con la Central de Cooperativas del Área Nacional (CENCOPAN)<sup>40</sup> y la DGRV, se propone profundizar y estructurar los vínculos de cooperación técnica entre estas instituciones a los efectos de desarrollar “proyectos conjuntos en las áreas de prevención de lavado de dinero, monitoreo financiero de cooperativas y capacitación a sus técnicos” ([www.incoop.gov.py](http://www.incoop.gov.py)).

El acuerdo entre INCOOP y la Universidad Nacional de Asunción (UNA) del año 2007, tiene como objetivo la promoción de proyectos de investigación y de desarrollo tecnológico en sus respectivos ámbitos, con la misión de “cooperar en las tareas de docencia, investigación y extensión universitaria, que proporcionen el ambiente necesario para desarrollar, promocionar y exponer los avances logrados”. Este acuerdo fue seguido por otro del año 2008, con el objetivo expreso de dotar a las cooperativas inscriptas en el INCOOP de un dominio propio: “coop.py” ([www.incoop.gov.py](http://www.incoop.gov.py)). Análogo objetivo se plantean los convenios con la Universidad Americana, la Escuela Nacional de Comercio y el Colegio de Contadores del Paraguay ([www.incoop.gov.py](http://www.incoop.gov.py)).

En cuanto a la asistencia técnica al sector cooperativo, es necesario mencionar el Convenio con el World Council of Credit Union (WOCCU) y la Central de Cooperativas del Área Nacional (CENCOPAN), con el objetivo de profundizar y estructurar vínculos de cooperación técnica entre las instituciones firmantes, y específicamente, establecer procedimientos y compromisos para la ejecución de programas conjuntos de Asistencia Técnica a Cooperativas ([www.incoop.gov.py](http://www.incoop.gov.py)).

### **3.2. Medidas de fomento para el sector cooperativo**

En relación al tratamiento impositivo, las cooperativas gozan de las exenciones tributarias de conformidad al Art. 113 de la Ley 438/94, en observancia a:

a) Todo impuesto que grave su constitución, reconocimiento y registro, incluyendo los actos de transferencia de bienes en concepto de capital;

---

<sup>40</sup> CENCOPAN es una central de asistencia financiera, asesoramiento técnico y capacitación, que asocia a cooperativas: 1. De ahorro y crédito. 2. Cooperativas que tengan departamento de ahorro y crédito. 3. Instituciones con personerías jurídicas que no persigan fines de lucro y fueran de interés social.

- b) El impuesto a los Actos y Documentos que graven los actos de los socios con su cooperativa;
- c) El impuesto al Valor Agregado que grave los actos de los socios con su cooperativa, con exclusión de las adquisiciones y enajenaciones realizadas por la cooperativa con terceros;
- d) El impuesto a la renta sobre los excedentes de las entidades cooperativas.
- e) Aranceles aduaneros, adicionales y recargos por la importación de bienes de capital destinados al cumplimiento del objeto social, los que no podrán ser transferidos sino después de cinco años de ingresados al país (INCOOP, 2005:13).

Por su parte, la asistencia técnica de agencias estatales al sector cooperativo no es muy relevante. El país no tiene políticas de asistencia que prioricen este tipo de acciones a las cooperativas (INCOOP, 2005:15).

De hecho, Portillo y Borgado (2007:126) afirman que las políticas públicas de fomento al cooperativismo “se limitan a determinadas exenciones tributarias y a un sistema de supervisión autónomo por parte del Instituto Nacional de Cooperativismo”. Lo antedicho se debe -entre otras razones- a que si bien originalmente este Instituto tenía como una de sus funciones principales “el fomento del cooperativismo y la asistencia técnica para la constitución de este tipo de entidades”, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 2157, el rol fundamental del Instituto fue el de ser “órgano de control y supervisión del sector,” con lo que esta función queda, definitivamente apartada del ámbito del Banco Central del Paraguay (Portillo y Borgado, 2007: 126).

En relación a la educación en temas cooperativos, se han implementado algunos programas en escuelas públicas de educación escolar básica. Estos programas se basan principalmente en la organización de cooperativas entre los escolares, y en la transmisión de los valores de la cooperación, la solidaridad y el trabajo en equipo como vía para el mejoramiento de las condiciones de vida en forma autogestionada.

Sin embargo, no existen políticas públicas estructuradas para canalizar recursos a actividades de educación y capacitación en materias cooperativas o para la implementación de este tipo de actividades por las cooperativas mismas.

El movimiento cooperativo, por su parte se ha demostrado proactivo en este ámbito, ya que en consonancia con la ley 438/94 ha reservado una parte de su excedente para el impulso de actividades educativas. Este es el caso de algunas cooperativas de producción, que cuentan

con sus propios institutos de formación técnica a nivel medio, llenando de esta manera un gran vacío en cuanto a la capacitación de los recursos laborales (Portillo y Borgado, 2007: 126).

Por último, no existen condiciones especiales de acceso a créditos a largo plazo para las cooperativas paraguayas, ya que las leyes y entidades financieras no las diferencian con respecto a empresas de otro tipo (Portillo y Borgado, 2007:). En consecuencia, se presenta para las cooperativas un escenario que varía de acuerdo a su nivel de posicionamiento y consolidación en cuanto a la posibilidad de obtener acceso a líneas de crédito. Así, las más establecidas cuentan con más ventajas que las pequeñas, restringiendo de esta manera su crecimiento. Las características propias del régimen general de créditos que otorga montos muy pequeños, erige a las cooperativas de ahorro y crédito en uno de los principales canales de financiamiento de las micro y medianas empresas (Portillo y Borgado, 2007).

A su vez, en cuanto a la participación de las cooperativas en la formulación de políticas públicas, Portillo y Borgado (2007) concluyen que la presencia del sector cooperativo se ha fortalecido en los últimos años, siendo la Confederación Paraguaya de Cooperativas (CONPACCOOP) un referente fundamental. Entre los logros más importantes, el INCOOP destaca: 1) La defensa de las exenciones tributarias; 2) La exclusión de las cooperativas del ámbito de supervisión y control de la Superintendencia de Bancos del Banco Central del Paraguay; y 3) La conformación del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Cooperativismo, en la que 4 de sus 5 miembros provienen del sector (Portillo y Borgado, 2007:127).

## **4. Uruguay**

### **4.1. El Instituto Nacional de Cooperativismo (INACCOOP)**

El Instituto Nacional de Cooperativismo (INACCOOP) fue creado como persona jurídica de derecho público no estatal, por el artículo 186 de la Ley General de Cooperativas 18.407, del 24 de octubre de 2008, siendo su función la de “proponer, asesorar y ejecutar la política nacional de cooperativismo (...) promoviendo el desarrollo económico, social y cultural del sector cooperativo y su inserción en el desarrollo del país” ([www.inacoop.org.uy](http://www.inacoop.org.uy)).

Sus atribuciones -emanadas de la mencionada Ley-, se relacionan con “el asesoramiento al Estado, la promoción de los principios y valores de la cooperación, la formulación y evaluación de planes de desarrollo cooperativo, el desarrollo de procesos asociativos, integradores y participativos entre las cooperativas, así como la coordinación e implementación de investigaciones, creando un sistema nacional de información de carácter público sobre el sector”.

Sus responsabilidades incluyen también el impulso a la “formación de los cooperativistas para la gestión socio empresarial, el fomento de la enseñanza del cooperativismo en todos los niveles de la educación pública y privada”, la evaluación de la incidencia del cooperativismo en la economía y en la sociedad, la comunicación pública de la temática cooperativa y el impulso, investigación y propuestas para el desarrollo de procesos asociativos e integradores, considerando las diversas manifestaciones de la economía social y solidaria” ([www.inacoop.org.uy](http://www.inacoop.org.uy)).

El INACOOOP cumple con su labor mediante dos herramientas fundamentales, por un lado el Fondo de Promoción y Educación (FOMCOOP) y por otro, el Fondo Rotatorio Especial (FRECOOP) destinado a financiar proyectos enfocados al desarrollo cooperativo. Ambos Fondos surgen de aportes mixtos por parte del Estado y las propias cooperativas (prestación anual a través del paratributo creado para esos fines).

El Instituto Nacional del Cooperativismo está integrado por un Directorio de cinco miembros, formado por tres delegados del Poder Ejecutivo y dos delegados del sector cooperativo propuestos por la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas ([www.inacoop.org.uy](http://www.inacoop.org.uy)).

La elaboración y desarrollo de programas y políticas de fomento al sector cooperativo por parte de INACOOOP en tanto organismo encargado de tales funciones, es muy acotado. Su reciente creación y la falta de una estructura previa dan cuenta de esta situación.

Con anterioridad a esta institución Uruguay no contaba con un organismo central público encargado de la articulación, regulación y promoción del sector cooperativo. Cada modalidad cooperativa tenía sus organismos de contralor por parte del Estado, concentrados en la Auditoría Interna de la Nación, organismo dependiente del Ministerio de Economía y finanzas.

De esta manera, en el caso uruguayo los ministerios respectivos, según modalidad, tenían algún tipo de injerencia en el contralor cooperativo: las cooperativas de Vivienda estaban controladas por el Ministerio homónimo; las de Consumo por la Auditoría Interna y por los organismos encargados de controlar el expendio de comestible (Bromatología municipal); o las de salud, por el ministerio respectivo (Bertullo, 2003:67).

Pese a la ausencia de un organismo público con atribuciones de fomento, Soria, Dabezies y Martí (2006) mencionan que algunos elementos en la legislación han oficiado en esa dirección, aunque mitigados por las voluntades políticas de las distintas administraciones, y debilitados por la escasez de recursos. Este es el caso de la Ley de Viviendas de 1968 que determina un estímulo para el desarrollo de esta modalidad, y del Plan Nacional de Silos que a través del Fondo Nacional de Silos otorga participación a las cooperativas agropecuarias (Cibils y Sarachu, 2007:142).

En base a esta realidad, Rodríguez, Soria, Dabezies y Martí (2006) caracterizan los impulsos de la legislación nacional en el área de la promoción como “espasmódicos, registrándose en distintos momentos y con distinto grado de profundidad según la modalidad, (...) hecho que guarda estrecha relación con la ausencia de una política nacional”.

A su vez, con anterioridad a la promulgación de la Ley de Cooperativas de 2008 y a la creación del INACOOOP, los programas públicos de fomento, asistencia técnica y capacitación en Uruguay no distinguían a las cooperativas como un actor social y económico específico, por lo cual estas competían en igualdad de condiciones con otras empresas. Las excepciones eran muy puntuales y no diferían del tratamiento público otorgado a las Pequeñas y Medianas Empresas. En particular, fueron las administraciones comunales y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social quienes promovieron acciones en este sentido hacia las cooperativas con cierto nivel de especificidad (Rodríguez, Soria, Dabezies y Martí, 2006).

Los citados autores reconocen la relevancia de la creación -a instancias del gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010)-, del Ministerio de Desarrollo Social en el año 2005. Su importancia radica en que a través de la implementación del Plan de Asistencia Nacional para la Emergencia Social, y específicamente mediante el programa de creación de empleo “Trabajo por Uruguay,” se presenta una clara oportunidad para la introducción de lineamientos en torno a la herramienta asociativa como forma de generación de puestos de trabajo. En forma similar a lo que ocurrió en Argentina, las nuevas autoridades uruguayas perciben al sector cooperativo como un valioso instrumento para la “generación de empleo e integración social” (Rodríguez, Soria, Dabezies y Martí, 2006:90).

El ansiado nuevo régimen jurídico para las cooperativas en Uruguay fue aprobado por unanimidad, dando paso a la Ley General de Cooperativas, promulgada por el Poder Ejecutivo el 24 de octubre de 2008. Como se adelantara previamente, esta Ley vino a enfrentar grandes obstáculos para el crecimiento y desarrollo del sector cooperativo uruguayo. Entre sus principales contribuciones, Moreno (2009:76-78) rescata las siguientes:

- **Claridad Conceptual:** La ley aporta elementos conceptuales que hacen a la esencia de la figura cooperativa, se recoge el concepto de cooperativa aportado por la ACI y la O.I.T., y se consagran como fuente de derecho los principios universales del cooperativismo formulados por la ACI en Manchester 1995. Se define al acto cooperativo ampliando su alcance al contemplar “no sólo aquellos actos realizados entre las cooperativas y sus socios, sino también por éstas y los socios de las cooperativas socias o por las propias cooperativas cuando estuviesen asociadas, siempre y cuando se realicen en cumplimiento del objeto social y su función económica sea la ayuda mutua.”

- **Autonomía del Derecho Cooperativo:** se diferencia a las cooperativas de las empresas capitalistas tradicionales, y se consagra la autonomía del derecho cooperativo.
- **Políticas de Promoción:** El artículo 185 establece que “El Estado promoverá la aprobación de políticas públicas orientadas al sector cooperativo y de la economía social en general, facilitará el acceso a fuentes de financiamiento públicas y privadas y brindará apoyo a los ministerios y áreas en todo programa que sean compatibles con los contenidos en los planes de desarrollo cooperativo”. Más allá de esta definición programática, Moreno (2009) considera la creación del Instituto Nacional de Cooperativismo (I.NA.COOP.) - y su vinculación con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social- como garantía de la misma.
- **Contralor:** se produce una concentración de atribuciones en la Auditoría Interna de la Nación, por lo que los distintos ministerios relacionados con las cooperativas pierden su competencia sobre ellas, a excepción de las cooperativas sociales que son controladas por el Ministerio de Desarrollo Social.

Sin lugar a dudas el sector cooperativo uruguayo en conjunción con el Estado, han dado pasos importantes hacia la consolidación y el desarrollo armónico y sustentable del sector, sin embargo, es indiscutible también que ambos tienen un largo camino que recorrer.

#### **4.2. Medidas de fomento para el sector cooperativo**

El sistema impositivo uruguayo no propone capítulos específicos de tributación cooperativa, sino ciertas exoneraciones respecto de algunos tributos que dependen mayormente de los vaivenes de la coyuntura política nacional (Cibils y Sarachu, 2007:143).

Asimismo, no se verifica una política de tratamiento crediticio para el sistema cooperativo en Uruguay, los organismos prestatarios de crédito no discriminan a las cooperativas como empresa particular. Cibils y Saraucho (2007:143) prevén la existencia de cierta línea dentro de algún proyecto específico en el área de PYMES con alguna ventaja económica, aunque no hay reconocimiento de la naturaleza especial de las empresas del sector cooperativo.

En consonancia con el panorama presentado hasta el momento, también se evidencia una ausencia puntual en lo que refiere al facilitamiento o estímulo con respecto al acceso a mercados por parte de las cooperativas. No existe un tratamiento diferencial y sólo puede observarse aspecto de formación, para el acceso a mercados, por parte de la unidad PYMES de la Intendencia Municipal de Montevideo. En las políticas de crédito a las exportaciones, no

se ha discriminado a las cooperativas como empresa diferente del conjunto de las organizaciones económicas.

Tampoco existe información acerca de que en alguna repartición de la Administración Pública, se hayan realizado programas de asistencia técnica para y específicamente a cooperativas. En todo caso los ejemplos podrían ser muy puntuales y responderían a tratamientos no diferenciales en las áreas de PYMES de alguna administración comunal o del Ministerio de Trabajo.

En cuanto a la educación y capacitación cooperativa en Uruguay, se puede señalar que esta cuestión es abordada por organismos públicos de educación formal, como la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y la Universidad de la República, y por otros organismos estatales.

Con respecto a estos últimos, Cibils y Sarachu (2007:44) aclaran que no es identificable “un espacio de formación permanente para cooperativas a excepción de las que han facilitado algunas Intendencias Municipales como las de Montevideo, Paysandú y Florida en algunos casos y que representan casos puntuales y eventuales”. Otro espacio lo conforma la Junta Nacional de Empleo (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), que a través de sus cursos ha beneficiado a las cooperativas, pese a no estar orientados a este sector específicamente.

En cuanto a la educación formal, se destaca en el caso de la educación primaria donde se desarrollan programas de aprendizaje que hacen referencia a la formación cooperativa para escolares.

La Universidad de la República, conformó la Unidad de Estudios Cooperativos, que instrumenta cursos de iniciación cooperativa para estudiantes avanzados de las distintas carreras profesionales. Asimismo, la Facultad de Agronomía ofrece un curso permanente de Extensión y Cooperativismo para estudiantes de 5° año, y aporta equipos de docentes para la realización de cursos en la Federación de Cooperativas de Producción (Cibils y Sarachu, 2007:145).

En resumidas cuentas, la política de apoyo al sector cooperativo en lo referente a la educación y capacitación resulta deficitaria y desarticulada, los esfuerzos particulares y aislados no logran ocultar la falta de integración en un proyecto mayor. Del lado del sector educativo formal, el horizonte se vuelve más promisorio con las iniciativas de la Universidad de la República y la enseñanza cooperativa en las escuelas primarias.

## **5. Conclusiones preliminares**

Una mirada exploratoria sobre el sector cooperativo en los países del MERCOSUR permite observar que entre ellos, existe un alto grado de asimetrías, tanto estructurales como de políticas estatales.

Efectivamente, la situación de asimetrías observada en la primera parte que se materializa en disparidades de variables como población, PBI, PBI per cápita o PEA, tiene su correlato en el sector cooperativo. A su vez, este panorama termina de completarse cuando se tiene en consideración la perspectiva histórica tanto en el devenir del cooperativismo como en su relacionamiento con otras instancias sociales y estatales.

Esto se refleja en los datos estadísticos, ya que tanto el tamaño de cooperativas, como el número de socios o la cantidad de empleos creados es altamente dispar, comparando los países pequeños con los grandes. A su vez, una comparación entre los dos socios mayores no refleja tamaña desigualdad e incluso permite entrever en términos relativos (si se tiene en cuenta la población total de Brasil de 193.733.795 y la de Argentina de 40.276.376)<sup>41</sup> una ventaja numérica en el caso argentino, que probablemente pueda deberse a la larga experiencia cooperativa de este país, o al apoyo gubernamental que -fundamentalmente desde el año 2003-, es brindado al sector de la Economía Social en general y al cooperativismo en particular.

Una situación similar se presenta en el ámbito del peso e incidencia de las organizaciones representativas del cooperativismo a nivel nacional. Los socios mayores exhiben instituciones con objetivos claros que, superando lo retórico, se materializan en una fuerte presencia y colaboración con otras organizaciones tanto del sector como estatales. Se destacan los casos de Cooperar quien representa en Argentina a treinta y dos (32) federaciones y mantiene una relación estrecha con el INAES a través del Sistema de Cooperación Interinstitucional, iniciativa que reúne a ambos organismos alrededor de un “presupuesto consensuado” para las medidas de apoyo al sector.

En Brasil se destaca la inigualable penetración territorial del movimiento cooperativo a través de las veintisiete (27) OCEs que representan a más de 7.000 cooperativas, y la creación del espacio institucionalizado de cooperación entre el sector cooperativo y el sector estatal, de la mano del SESCOOP. Este espacio dedicado exclusivamente a la educación y divulgación cooperativa -pilares del cooperativismo-, esconde un gran potencial para el trabajo en otras áreas sensibles al sector.

Por su parte, Uruguay y Paraguay presentan un escenario distinto. En el caso del primero, es de destacar la gran labor de CUDECOOP -considerando su reciente creación-, y el gran

---

<sup>41</sup> Datos del World Bank del año 2009.

impacto que la Ley General de Cooperativas provocó en el sector. Del lado del relacionamiento con instituciones educativas, la Universidad de la República es sumamente prolífera en las cuestiones referidas a la Economía Social y a su vertiente cooperativa.

Sin embargo, dado el histórico desinterés por el sector, éste se encuentra en una situación de atraso en referencia a los socios mayores, en cuanto a su articulación con el sector estatal y a las políticas públicas en su apoyo.

Paraguay representa el eslabón más débil en la cadena cooperativa regional. Sus iniciativas se agotan en la capacitación y difusión, y en una apuesta regional que no logra suplantar la falta de apoyo a nivel nacional.

En síntesis, los países que integran el MERCOSUR presentan amplias divergencias en sus sectores cooperativos, evidenciando asimetrías de tamaño y de madurez institucional de sus organizaciones representativas. Adicionalmente, el escenario en el ámbito de las asimetrías de políticas es altamente dispar: en el contexto regional conviven situaciones de activa promoción del sector cooperativo con otras en las que las medidas de apoyo son casi inexistentes.

En el caso de Brasil, se observa la implementación de diez programas de apoyo a las cooperativas, los cuales son llevados a cabo por el DENACCOOP en conjunción el SENAES. Asimismo, se comprueba un tratamiento crediticio favorable, asistencia técnica, un fuerte énfasis en el ámbito educativo, y cierta ayuda en el acceso a los mercados.

Por su parte, en Argentina el apoyo gubernamental al sector cooperativo se manifiesta en el Programa de Asistencia Técnica y de Formación de Formadores del INAES, así como en el gran caudal de políticas sectoriales, y en el fuerte énfasis dado a la Economía Social y a las cooperativas por parte de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner -por ejemplo, el Plan Nacional "Manos a la Obra"-.

El caso de las políticas sectoriales, pilares de apoyo al sector, reviste una situación compleja en la que si bien el sector se ve favorecido por medidas específicas por rama de actividad, se encuentra a su vez perjudicado por la negación de su especificidad, al ser valorado -en este contexto- como una empresa privada.

Del lado de las medidas de fomento, el panorama es bastante magro, ya que las medidas existentes no son una política específica de apoyo al cooperativismo, sino políticas en el marco de programas generales. La excepción en este ámbito es el educativo, donde a la Ley de Educación Cooperativa se le suman iniciativas de distintas instituciones públicas y privadas de todos los niveles, así como redes de intercambio y actividades de investigación y educación.

En Uruguay, la inexistencia de un organismo público de apoyo al sector cooperativo explica y refuerza su debilidad. Sólo a partir del año 2008, este país cuenta con el Instituto Nacional de Cooperativismo, que en tanto organismo público no estatal “propone, asesora y ejecuta la política nacional del cooperativismo”. Su reciente creación y la histórica carencia de una instancia de estas características, imposibilita una evaluación de su funcionamiento.

A su vez, la Comisión Honoraria de Cooperativismo si bien se erige como una propuesta muy interesante desde la perspectiva del trabajo conjunto entre el sector cooperativo y el público, en la realidad presenta funciones muy acotadas.

Uruguay no cuenta tampoco con ningún mecanismo de fomento del sector.

Finalmente, en Paraguay el INCOOP es la persona jurídica de derecho público encargada del sector cooperativo. Sin embargo, no presenta ningún programa en su apoyo y su campo de actuación se limita fuertemente a la prevención del lavado del dinero y al trabajo conjunto con las Universidades, en el área de difusión. Pese a que las cooperativas cuentan con ciertas exenciones tributarias, no sucede lo mismo en el ámbito del tratamiento crediticio u otras medidas de fomento.

En conclusión, resaltan en el caso del MERCOSUR, las importantes asimetrías tanto estructurales como de políticas, manifiestas en el disímil grado de apoyo público y medidas de fomento al sector cooperativo. En este sentido se destaca el esfuerzo de armonización de la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR que en sus publicaciones “Serie Jurídicas”, iniciadas en el año 2003 incluyó estudios sobre “Régimen Legal de las Cooperativas en los países del MERCOSUR (2005)”, “Las cooperativas y los impuestos en el MERCOSUR (2006)” y un Taller Técnico sobre “Tributación cooperativa en el MERCOSUR (2003)”.

Sin embargo, como lo demuestran tanto la teoría como la evidencia empírica, no existen razones que permitan suponer una disminución de las asimetrías entre los países pertenecientes al proceso de integración, si no se ponen en funcionamiento mecanismos dedicados a tal finalidad. En este sentido -y pese a sus limitaciones- el FOCEM es una medida alentadora que ejemplifica la necesidad de cierta intervención a la hora de tratar este delicado tema.

Resulta pertinente recordar en este punto que el proceso de globalización implica enormes desafíos para las cooperativas, como el embate de capitales especulativos, la internacionalización de las empresas manteniendo su condición jurídica, la deslocalización de sus actividades productivas, o la generación de economías de escalas imprescindible en determinados sectores a la hora de competir con la empresa privada capitalista (Rubio, 2006).

En este contexto, si se entiende a los procesos de integración regional en bloques como una consecuencia de la globalización en aras de generar esfuerzos para enfrentar dicho proceso de forma asociativa, es posible observar cuán relevante es para el sector cooperativo el aprovechamiento de la plataforma abierta por el MERCOSUR.

Una de las principales trabas para este proceso lo constituyen -como se ha señalado- las asimetrías, tema crucial para el sector cooperativo y para el proceso de integración en la medida en que atentan contra la posibilidad de un crecimiento armónico en la región, minando así sus propios fundamentos. El abordaje de esta cuestión de naturaleza regional requiere de un análisis enfocado en este mismo nivel. De ahí la importancia de la existencia de una institución u organismo de corte regional que atienda las inquietudes y desafíos del cooperativismo a este nivel y, que a su vez participe también en el diseño de un modelo de desarrollo regional del que las cooperativas -en tanto representante de la Economía Social- formen parte.

Lo antedicho implica necesariamente un modelo de integración resuelto a incorporar en su agenda no sólo la participación de la sociedad civil organizada, con autonomía y recursos, sino también las cuestiones de la justicia social, el desarrollo armónico de sus pueblos y en este marco, el tratamiento de las asimetrías.

Existe dentro de la arquitectura del MERCOSUR una institución representativa del cooperativismo a nivel regional, la RECM, pero que parece seguir una lógica congruente con la del modelo integracionista -con una fuerte impronta intergubernamental-. El interrogante que inaugura la siguiente sección gira en torno a las posibilidades reales para una institución como la RECM de conseguir tan elevados y vitales objetivos en el marco mayor del MERCOSUR; en otras palabras explorar en qué medida el MERCOSUR en tanto proyecto de integración facilita o dificulta esta labor.

## El sector cooperativo en los países del MERCOSUR

	ARGENTINA	BRASIL	URUGUAY	PARAGUAY
<b>Tratamiento Constitucional</b>	No existe recepción constitucional a nivel nacional, aunque si a nivel provincial (Santa Fe, Bs As, Rio Negro, Neuquén, etc.)	Constitución Nacional de 1988 establece su independencia del Estado, normas generales tributarias, apoyo estatal, prioridad del cooperativismo agrícola y minero Reconoce el acto cooperativo	Sin recepción constitucional expresa, el artículo 188 Inc 3 establece la participación del Estado en actividades de empresas privadas, y/o cooperativas.	La Constitución de 1992 establece el fomento del sector por parte del Estado y la difusión de los principios cooperativos en el sistema educativo
<b>Tratamiento legal</b>	La ley 20.337 establece la caracterización legal y principios cooperativos, reconoce el acto cooperativo, su multiactividad, la asociación con otros entes y el Estado, prohíbe la transformación jurídica, fija una única autoridad de promoción, fiscalización y registro	La ley 5764 establece un régimen único para todas las cooperativas, reconoce el acto cooperativo, regula aspectos institucionales y distingue entre sociedades simples y empresariales,	La ley 18.407 establece el derecho cooperativo, sus principios, reconoce la autonomía de las cooperativas, el acto cooperativo, prohíbe su transformación jurídica -salvo en ciertas condiciones-, las declara de interés e instrumento de desarrollo.	La ley 438 regula la constitución, organización y funcionamiento del sector. Garantiza su libre organización, autonomía, multiactividad, el acto cooperativo, la conformación de cooperativas binacionales y multinacionales y la asociación con otros entes y el Estado.
<b>Organismos Públicos Nacionales</b>	<b>INAES</b> Organismo descentralizado, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. Autoridad de aplicación de la legislación y contralor con Participación del movimiento cooperativo. Funciones: • Registral • Reglamentaria • Coordinación • Promoción * Contralor * Estadísticas Existe un Consejo Federal Cooperativo y Mutual integrado por las jurisdicciones provinciales	<b>DENACOOP</b> Organismo dependiente de la Secretaría de Apoyo Rural y Cooperativismo del Ministerio de Agricultura y Abastecimiento Funciones: • Promoción • Coordinación Secretaría Nacional de Economía Solidaria del Ministerio de Trabajo y Empleo responsable del cooperativismo y asociativismo urbano	Inexistencia de un órgano estatal con competencia general en la materia. Por dto. 128/1991 se creó la Comisión Honoraria de Cooperativismo (CHC) en el ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto Cuyas competencias fueron ampliadas por el dto. 224/005, fijándole: • Promoción y fomento • Asesoramiento • Información /organización de un servicio estadístico y de información • Análisis y propuestas de marcos normativos *Coordinación *Representación ante la RECM	<b>INCOOP</b> Persona de jurídica de derecho público, autónomo y autárquico Autoridad de aplicación de la legislación cooperativa y control con participación del movimiento cooperativo. Puede establecer agencias u oficinas en el interior. Funciones • Registral • Reglamentaria • Coordinación • Contralor
<b>Líneas y Programas</b>	<b>INAES:</b> Líneas principales:	<b>DENACOOP.</b> cuenta con diez	<b>INACOOP</b> Acotadas funciones dada	<b>INCOOP</b> El fomento al sector

<p><b>de los Organismos Públicos</b></p>	<p>desarrollo, subsidios, complementariedad y demostración relevante, estadísticas. Programas: *Sistema de Asistencia Técnica Territorial (garantiza la presencia del Inaes en todo el territorio nacional) *Formación de Formadores La Comisión se encarga de la legislación cooperativa y tributación. Gran relevancia de las políticas sectoriales. <b>Programas nacionales:</b> Plan Manos a la Obra: promoción de la Economía Social y Solidaria.</p>	<p>programas cuyas líneas de acción se dirigen a la equidad de género, jóvenes líderes, disminución de las asimetrías regionales, integración regional, exportación, comercio y profesionalización. *ProfiCoop *CooperAcadémico *Jovemcoop *Coopergénero *Programa de desarrollo de las regiones del norte y noreste *Programa de integración regional *Programa de cooperación internacional *Programa de inteligencia comercial <b>SENAES</b> Promoción y fortalecimiento de la Economía Social y Solidaria. Programas nacionales *Programa de desarrollo, distribución de la renta y estabilidad * Programa de fortalecimiento de la Economía Social *Reforma Agraria *Programa de Agroindustrialización.</p>	<p>su reciente creación INACCOOP cuenta con dos herramientas para la promoción del cooperativismo: *Fondo de Promoción y Educación *Fondo Rotatorio Especial</p>	<p>cooperativo se materializa en convenios con distintas organizaciones. Se destacan dos líneas principales: la prevención de lavado de dinero y la difusión del sector por medio de las Universidades. La asistencia técnica es limitada</p>
<p><b>Fomento cooperativo</b></p>	<p><b>Medidas tributarias</b> Sin ventajas relevantes. Se evidencian ciertas excepciones a nivel provincial y una gran dispersión de medidas que se resumen en tres escenarios posibles: *exención total *adecuado tratamiento del acto cooperativo. *exenciones particulares</p> <p><b>Tratamiento crediticio</b> No se menciona la existencia de un tratamiento diferencial. Se mencionan ámbitos de financiamiento: Ley</p>	<p><b>Medidas tributarias</b> La Constitución Federal establece que el adecuado tratamiento del acto cooperativo será a través de una ley complementaria (no aprobada hasta el momento) las operaciones realizadas por las cooperativas con sus asociados no están eximidas, situación que debía resolver la legislación complementaria.</p> <p><b>Tratamiento crediticio</b> Existen programas especiales: Programa de desarrollo cooperativo para agregar valor a la producción agropecuaria.</p>	<p><b>Medidas tributarias</b> Carencia de mención específica sobre tributación cooperativa. Existen algunas excepciones que dependen de la coyuntura política nacional. Gran dispersión de casos.</p> <p><b>Tratamiento crediticio</b> No se verifica un tratamiento crediticio específico para el Sistema Cooperativo</p>	<p><b>Medidas tributarias</b> Las cooperativas gozan de ciertas exenciones: a su constitución, reconocimiento, registro, a los actos y documentos, al valor agregado a la renta sobre el excedente y a los aranceles aduaneros.</p> <p><b>Tratamiento crediticio</b> No existen políticas públicas diferenciadas a favor de las cooperativas. El grueso de las actividades se hacen</p>

	<p>de Fomento de Mipymes, Banco de la Nación Argentina a través de su gerencia de cooperativas, Ley de cooperativas de crédito, FONTAR, FONCAP.</p> <p><b>Acceso a mercados</b> No se menciona una política específica para el sector. Se puede citar la asistencia de la SEPYME en el marco de la ley de promoción de Mipymes y la relación con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.</p> <p><b>Asistencia técnica</b> Existen organismos que brindan asistencia, no especialmente para cooperativas, sino en el marco de sus programas generales pero con un acuerdo con el INAES como autoridad de promoción del movimiento cooperativo: INTI, INTA, SENASA, FONTAR</p> <p><b>Educación</b> Existe una ley de Educación Cooperativa, habiéndose reglamentado recientemente siendo su autoridad de aplicación el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, a través del Consejo Federal de Cultura y Educación: promoción de la enseñanza teórico</p>	<p>Aporte de recursos para la zafra agrícola a través del financiamiento de cooperativas de crédito y bancos cooperativos</p> <p><b>Acceso a mercados</b> No se menciona específicamente. Posibilidad de importación directa de fertilizantes y materias primas por parte de cooperativas de productores (MAPA 08/2003)</p> <p><b>Asistencia técnica</b> Creación de grupos de trabajo específicos: Micro crédito y micro finanzas/ coop .de crédito Micro y pequeñas empresas, autogestión e informalidad- Consejo de Desarrollo Económico y social del Foro Nacional de Trabajo cooperativismo de trabajo. Programa Nacional de Incubadoras de cooperativas populares PRONINC 35 universidades</p> <p><b>Educación</b> Las acciones de educación y capacitación se realizan por medio del Servicio nacional de aprendizaje de cooperativismo <b>SESCOOP</b> El objetivo es organizar, administrar y ejecutar en todo el territorio nacional las actividades de formación profesional, desarrollo y promoción social del trabajador cooperativista y de los cooperandos.</p>	<p><b>Acceso a mercados</b> Ausencia de medidas de esta naturaleza. No existe un tratamiento diferencial en las políticas de crédito a las exportaciones o en la ampliación de mercados nacionales y/o internacionales Excepcionalmente a nivel departamental pueden existir algunos aplicados a las pequeñas y medianas empresas.</p> <p><b>Asistencia técnica</b> No existe información sobre programas que se hayan desarrollado para las cooperativas. Existen algunas iniciativas puntuales en departamentos del interior del país o en algunas áreas gubernamentales por ej. Ministerio de Trabajo</p> <p><b>Educación</b> Existe una política deficitaria en materia de educación y formación cooperativa. Educación formal: <b>ANEP</b> Primaria: Formación cooperativa para escolares, no así docentes, en el caso de otras instancias han sido solo experiencias aisladas Universidad: Unidad de estudios Cooperativos instrumentó ciertos cursos.</p>	<p>en las instituciones financieras tradicionales Esto genera restricciones de acceso para aquellas cooperativas más pequeñas</p> <p><b>Acceso a mercados</b> Se hace una referencia a la participación de las cooperativas en el mercado y su rol como principal de canal de financiamiento para las pequeñas y medianas empresas. No se referencia la existencia de PP en el sentido de facilitar el acceso a mercados del sector</p> <p><b>Asistencia técnica</b> No es relevante. No existe una política de asistencia, esta se reduce a ciertas exenciones tributarias, y a un sistema de supervisión autónomo (INCOOP) que con la Ley 2157 se convierte en el Organismo de control y supervisión del sector.</p> <p><b>Educación</b> No existen Políticas Públicas estructuradas para canalizar recursos o actividades de educación y capacitación en materia cooperativa o para la implementación de este tipo de actividades a través de las cooperativas Ministerio de Educación y Cultura</p>
--	---	---	--	---

	<p>práctica de los principios del cooperativismo y del mutualismo en los establecimientos educativos oficiales y privados, además de la constitución de cooperativas escolares Existencia de iniciativas por parte de algunas instituciones públicas y privadas de todos los niveles y redes de intercambio nacional y regional sobre actividades de investigación y educación</p>		<p>La Facultad de Agronomía cuenta con un curso permanente de extensión y cooperativismo. Mayor ha sido sin embargo el desarrollo desde el sector Por ej. CUDECOOP a través de su Unidad Técnica de Formación</p>	<p>ha implementado algunos programas en escuelas públicas a nivel de educación escolar básica En general ha sido el movimiento el impulsor de acciones educativas y formativas, incluso a través de institutos propios como es el caso de las cooperativas de producción</p>
<p><b>Organismos sociales de representación</b></p>	<p><b>Cooperar</b> Tiene funciones de representación, promoción, investigación, incidencia en políticas y arbitrio. Se relaciona tanto con los Organismos Locales Competentes como con el INAES. Con este último compone el Sistema de cooperación Interinstitucional el cual encara políticas de cogestión del presupuesto, de desarrollo cooperativo, y promoción, capacitación, seminarios y cursos. Tiene una fluida relación con el sector público encarnado en el INAES</p>	<p><b>Organización de Cooperativas Brasileñas (OCB)</b> Tiene funciones de promoción, representación, fomento, registro, catastro, arbitrio y perfeccionamiento del sistema. Tiene fuerte presencia en los diferentes niveles de gobierno a través de las OCE's que funcionan como nexo entre la entidad nacional y cada municipio. <b>SESCOOP</b> organización mixta, paraestatal, con funciones de monitoreo, supervisión, coordinación y, especialmente de promoción y fomento. La articulación de la OCB con el sector público esta institucionalizada en la figura y naturaleza del SESCOOP.</p>	<p><b>Cudecoop</b> Tiene funciones de consultaría, cursos y servicios a cargo de un equipo docente. A través de su Unidad Técnica de Formación Brinda acción educativa y apoyo técnico. Muchos de los programas de Cudecoop se celebran a través de convenios con organismos internacionales en los que se advierte un fuerte acento en la mejora de la competitividad del sector y su profesionalización. <b>Comisión Honoraria de Cooperativismo</b> en tanto organismo mixto, tiene funciones de fomento y promoción en los que se incluyen el servicio estadístico, el Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo y su contribución a la Ley general de Cooperativas La reciente creación del esta última y la histórica debilidad del apoyo estatal dan cuenta de una articulación débil, pero con potencial.</p>	<p><b>Conpacoop</b> Tiene funciones de representación, defensa, promoción, educación cooperativa, mediación, regulación, supervisión e incidencia en políticas públicas. Tiene relaciones con organismos internacionales, como el Centro Cooperativo Sueco. Presenta escasos programas. Carece de una relación estrecha con el sector público que es reemplazada con convenios con organismos internacionales</p>

De elaboración propia en base a datos analizados en diferentes fuentes citadas.

## CAPÍTULO V

### EL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR Y SU IMPACTO SOBRE LAS ORGANIZACIONES DE LA ECONOMIA SOCIAL.

#### EL CASO DEL SECTOR COOPERATIVO

##### **1. El diseño institucional del MERCOSUR desde el debate teórico**

Ciertas cuestiones pertinentes al diseño institucional del MERCOSUR resurgieron en los primeros años del nuevo milenio como consecuencia tanto a la precarizada situación económica y social de los países miembros -tras el colapso del modelo neoliberal-, como al creciente descontento de los socios menores con su condición dentro del proceso de integración.

A partir de la discusión a propósito del diseño institucional y su modificación, resurgió también la noción de las estrechas redes de relaciones que el diseño institucional teje con otros aspectos tanto de índole nacional, regional como filosófico, en un proceso de mutua influencia. En primera instancia, la arquitectura institucional de un bloque se relaciona con una discusión mayor a propósito del modelo de integración que se elige, por lo que su debate implica también una exploración sobre la orientación del modelo general y estratégico del proyecto integrador.

Al mismo tiempo, involucra la cuestión de la democracia, tanto a nivel de los Estados parte como a nivel regional. Como señalan Caetano, Vázquez y Ventura (2009:15) “desde modelos más nítidamente intergubernamentales a otros con perfiles más abiertos a espacios de supranacionalidad formal, desde enfoques más concentradores del poder decisorio en las entidades con integración excluyente de los representantes de los Estados Partes a otros que tienden a desconcentrar los sistemas decisorios a través de una diversidad de dimensiones posibles, dando participación a las organizaciones de la sociedad civil o a los gobiernos locales, descentralizando la definición e implementación de las políticas públicas de integración, etcétera”.

En tercer lugar, el diseño institucional de un bloque de integración regional implica una decisión acerca de los modelos de desarrollo nacional y regional y su grado de articulación. Por lo tanto, “los diseños institucionales no son neutros, (ni) sirven para cualquier política de integración o

de inserción internacional, (sino que) estimulan o desestimulan determinados tipos de acción y de horizontes de trabajo (Caetano, Vázquez, Ventura, 2009:23).

En palabras de Bouzas (2005: 4), dado que las instituciones internacionales son creaciones estatales con el objetivo de resolver problemas de cooperación o coordinación, el tipo de institucionalidad adoptado no es indiferente al resultado. Su recíproca relación se manifiesta en el impacto que las formas institucionales tienen sobre el resultado de las interacciones que procesan, “ya que determinan el rango de elecciones posibles, la secuencia de movimientos y la información de que disponen los actores”. De este modo, “diferentes estructuras institucionales resultarán en diferentes estrategias de los actores y en diferentes consecuencias como resultado de su interacción”.

El reconocimiento de esta doble faceta del análisis institucional permite avizorar un abordaje que privilegia un enfoque complementario, a través del cual las formas institucionales pueden ser analizadas como “variables independientes”, centrándose en sus efectos sobre el resultado de la interacción, y también como “variables dependientes” donde se intenta dilucidar los factores que influyen en “la adopción de determinadas formas institucionales y no de otras” (Bouzas, 2005:4).

Como se profundizará en el apartado siguiente, el abordaje de las instituciones del MERCOSUR desde una perspectiva de “variables dependientes” demuestra que originalmente la naturaleza y funcionamiento de “los órganos de gobierno, los mecanismos de creación de reglas y los procedimientos de solución de controversias del MERCOSUR”, respondieron a una lógica altamente funcional con el interés de los gobiernos nacionales -en especial de Brasil y Argentina- de mantener un estricto control sobre el proceso de integración, manteniendo un alto grado de autonomía y discrecionalidad en la formulación de políticas (Bouzas, 2005:19).

Este modelo de integración fue exitoso en sus formulaciones iniciales “mientras los objetivos de los países miembros eran consistentes y se limitaban a medidas de carácter automático”, y mientras “la participación directa de los presidentes permitía romper *impasses* y encontrar soluciones pragmáticas y de compromiso”. Sin embargo, comenzó a enfrentar “rendimientos decrecientes” particularmente en el terreno de una profundización del proceso de integración, y en respuesta a los múltiples cuestionamientos surgidos desde la sociedad civil a propósito de la legitimidad de un proceso que no la incluía, y de las tensiones alrededor de los episodios de fragmentación de mercados, ineficacia regulatoria y adopción de medidas unilaterales (Bouzas, 2005:19).

En consecuencia – dado que un formato institucional da cuenta de una compleja y profunda relación con otras variables-, el consiguiente debate sobre los alcances de cierto modelo de integración y la necesidad de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR debe incorporar

en un lugar central la discusión sobre el modelo de integración, sus orientaciones, y todos los demás aspectos expuestos -grado de democracia, modelo de desarrollo, orientación estratégica del bloque- que entran en juego cuando se discuten cuestiones de esta índole.

## **2. El diseño institucional del MERCOSUR en los noventa: sus características e implicaciones**

El Tratado de Asunción firmado en 1991 por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay dio origen al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el cual -en cuanto proyecto de integración regional- se erige como el plan más ambicioso y abarcativo de los últimos tiempos en la región sudamericana. A través de este documento fundacional se sentaron las bases de un proceso de integración profunda en el que, a una etapa inicial de liberalización intra-regional de bienes, le seguiría una política comercial común y un territorio aduanero unificado.

Tras una década de vida, los principales logros del MERCOSUR se observaron en la esfera comercial, donde la integración a este nivel era ya una realidad. Sin embargo, una perspectiva más holística demostraba un panorama signado por “la falta de visión y de un discurso compartido”, y también por una aguda divergencia entre los dos socios mayores en lo concerniente a temas fundantes y amplios -como sus estrategias de inserción internacional y el significado económico y político del proyecto de integración-. Estas diferencias se plasmaron en cuestiones prácticas tales como la posición respecto a la propuesta estadounidense sobre la conformación de un área de libre comercio hemisférica, la seguridad internacional y regional, y en el ámbito doméstico, sobre la intensidad en la aplicación de políticas liberalizadoras (Vázquez, 2009:3). Estas divergencias provenientes tanto del ámbito de la política económica como de la política exterior, obstaculizaron “la construcción del MERCOSUR como entidad política compartida” (Vázquez, 2009:3).

El Acta de Buenos Aires de 1990 y el Tratado de Asunción de 1991 sentaron las bases de lo que algunos autores han dado a llamar un proceso de integración “fenicio” (Caetano, 2004:24) casi exclusivamente orientado al ámbito comercial, con una institucionalidad fuertemente intergubernalista y de baja intensidad, que resultaba altamente funcional al clima ideológico imperante asentado sobre los principios del neoliberalismo económico y el dogma del Consenso de Washington. Los principios que dominaban en este contexto, fueron -en lo económico- la autorregulación del mercado, la apertura comercial, la desregulación y la liberalización financiera. En la esfera política predominó la concepción de la redefinición del Estado en la actividad económica donde se cuestionó y despreció sus funciones de planificación y/o regulación.

A ello se atribuye la naturaleza “comercialista” y “negativa” de la integración, que en dicho ámbito desarrolló un perfil centrado en la liberación de barreras al comercio, y el consecuente

relegamiento de cuestiones estratégicas tales como la implementación de una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas o el tratamiento de las asimetrías (Vázquez, 2009:3).

En efecto, durante el auge del neoliberalismo estas temáticas no eran reconocidas como problemas relevantes a resolver desde el ámbito político, dado el predominio de un modelo que no consideraba al acuerdo regional “como un instrumento para la integración productiva y el desarrollo local, nacional y regional, o para la integración social y cultural”, sino que tenía al incremento de los niveles de comercio como objetivo casi único (Caetano, Vázquez, Ventura, 2009:43).

En consecuencia, tal naturaleza del proceso de integración ocasionó la existencia de ciertos “déficits” entre los que se destacan el eje de la legitimidad democrática, en tanto eje “transversal” que permea toda la estructura de la integración (Vázquez, 2009:15). Asimismo, el MERCOSUR cuenta con un déficit de rendición de cuentas amparado tanto por la discrecionalidad del proceso decisorio como por las deficiencias de los mecanismos de consulta establecidos. Como consecuencia, los actores políticos, sociales y técnicos de agencias gubernamentales no vinculadas directamente con la integración, muestran una gran dificultad para incidir sobre los agentes responsables y los mecanismos decisorios.

Esta situación acarrea una “carencia de legitimidad política, social y técnica, que caracteriza al esquema de integración” (Vázquez, 2009:15) y que presenta un fuerte impacto sobre la legitimidad, efectividad y eficacia de las decisiones. En este punto en particular, se centran las demandas a propósito del bajo grado de representatividad y legitimidad de las políticas establecidas.

La negación del rol del Estado en la planificación, coordinación y regulación, que en cierta medida niega el rol de la política misma como herramienta del cambio social, se materializó en otro de los déficits del MERCOSUR, aquel relacionado con la carencia de un proyecto colectivo dentro del proyecto de integración, lo que a su vez se plasmó en la inexistencia de un órgano orientado a la concepción de políticas regionales de integración tanto productiva como social.

Esta situación se deriva, además, de un funcionamiento gubernamental que crea una lógica que incentiva una visión nacional de la integración que a su vez se refuerza con la representación política del bloque en manos de los poderes ejecutivos nacionales.

La definición de un modelo de desarrollo específico responde a un modelo de acumulación y a una estructura estatal también específicas, que presentan políticas (o falta de políticas) y estrategias afines a su naturaleza. Este hecho tiene consecuencias en toda la estructura económica y social, así también como en el proceso de integración regional. Así, a un modelo

caracterizado por un fuerte énfasis en el mercado en detrimento del Estado y sus funciones históricas en la región, correspondió un modelo de integración altamente orientado a la esfera comercial, donde su comportamiento se resumió a acciones que materializaron dicha inclinación: la eliminación de barreras al comercio. Tal vez más importante aún, porque se refiere a la orientación de este modelo de integración, es el campo de políticas que este ignoró y que lejos de ser una simple omisión, conforman una política definida y consciente de obviar ciertas cuestiones en favor de otras, y que conforman los llamados “déficits del MERCOSUR”. Es este el caso de cualquier tipo de política tendiente al tratamiento de las asimetrías, a la cuestión productiva, a la creación de un órgano regional o de una política de ese mismo corte, a la coordinación de políticas macroeconómicas, y a la creación de instancias participativas y decisorias para la sociedad civil, entre otros.

### **3. Un nuevo contexto en la región: un nuevo MERCOSUR?**

Las crisis de las economías mercosureñas -y latinoamericanas en general- provocaron que el nuevo milenio se inaugurara en la región, con un profundo debilitamiento de la hegemonía del pensamiento único<sup>42</sup>, que se acentuó con la crisis del 2008. En lo que García Delgado ha dado a llamar un “momento bisagra” se conjugaron razones externas e internas en la apertura de un “nuevo escenario histórico para los países de la región”, marcado por la evidencia de un nuevo paradigma en construcción a partir de la implosión del neoliberal, de una crisis de hegemonía, configurada a través de políticas, discursos y masa crítica “sobre las grietas de un modelo de dominación que hasta hace poco aparecía como incólume” (García Delgado y Chojo, 2006:4).

Pese a que en su lugar no ha surgido claramente un nuevo paradigma, la evidencia indica un movimiento tendiente a la reconstrucción del Estado, entendido ya no sólo como una gestión transparente, auditable, y reducido a una buena administración, sino como garante del bien común, centro de articulaciones sociales e impulsor de un proyecto colectivo y transformador. Esta nueva orientación rescata el rol estratégico y político del Estado, en ámbitos públicos y también en los de la sociedad civil, y la acción estatal en tanto “promotora del desarrollo” (García Delgado y Chojo, 2006:6)<sup>43</sup>.

A nivel regional la revalorización del Estado y la política, implica profundizar la integración regional como forma de inserción al mundo en defensa de los intereses nacionales, es decir priorizando una inserción sensible a datos cualitativos y basada en modelos de desarrollo que se reivindican como integrales e inclusivos (García Delgado y Chojo, 2006).

---

<sup>42</sup> Un pensamiento que alentó la “desarticulación del Estado, su cesión de competencias al mercado, de transferencia de responsabilidades sociales a la sociedad civil y a los gobiernos provinciales y locales, sin los recursos necesarios” (García Delgado, 2006:5).

<sup>43</sup> El desarrollo pasa a ser considerado no como una acumulación de capitales, sino como la expansión de las potencialidades de los sujetos que conforman la sociedad, ampliando el campo de sus actividades productivas, comerciales tecnológicas, científicas, etc. Ampliando las capacidades humanas y reduciendo al máximo la exclusión y la marginación social.

Con el advenimiento de gobiernos con perfiles más productivistas y mercado-internistas, y con afinidades políticas que se plasmaron en un discurso compartido a propósito del proceso de integración, se atestigua una revalorización del MERCOSUR, un cambio de signo y nuevas expectativas a su alrededor. Los gobiernos representativos de esta nueva época son los de Hugo Chávez Frías en Venezuela (1999 – presente), Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil (2003-2011) y su sucesora Dilma Rouseff (2011- presente), Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003- presente), Tabaré Vázquez y José Mujica en Uruguay (2004- presente), Evo Morales en Bolivia (2006- presente), Rafael Correa en Ecuador (2007- presente), Fernando Lugo en Paraguay (2008- presente). Más allá de las divergencias, estos gobiernos tuvieron perfiles más productivistas y mercado-internistas, coincidieron en la reivindicación del rol del Estado para construir sociedades más justas y en la proyección de posiciones autónomas en el escenario internacional, lo que los impulsó a avanzar en procesos de cooperación política y económica regionales. Todos pusieron como eje de sus políticas exteriores el fortalecimiento de los bloques regionales ya existentes, en pos de mejorar su rol en el escenario internacional y lograr las transformaciones internas que la región requiere para alcanzar el desarrollo con equidad (Natanson, 2010).

Esta orientación tuvo su correlato en una revalorización del MERCOSUR.

Efectivamente, se multiplicaron las voces del “relanzamiento del MERCOSUR” y los planteamientos para una nueva agenda más ambiciosa e integral que la anterior, donde primaron los aspectos sociales, políticos y culturales aunque no perdió relevancia el elemento económico comercial de la integración.

Sucesivos pasos mostraron este rumbo, como el “Consenso de Buenos Aires” (16/10/ 2003) que promovió una nueva agenda para la región que en oposición al Consenso de Washington, enfatizaba el derecho al desarrollo, y el carácter estratégico de la integración regional, al tiempo que rescataba el papel ineludible del Estado. Este acuerdo, firmado por los presidentes de Argentina y Brasil fue el documento fundante de una nueva agenda para la región, que buscaba “garantizar a todos los ciudadanos el pleno goce de sus derechos y libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo, en un marco de libertad y justicia social acorde con los valores, propósitos y objetivos establecidos en la Cumbre del Milenio” (Consenso de Buenos Aires, 2003:1).

En el acuerdo, ambos mandatarios se comprometieron a impulsar en el proceso de integración regional la participación activa de la sociedad civil; instrumentar políticas públicas que apuntalen el crecimiento sostenido y la distribución equitativa de sus beneficios; propiciar ordenamientos tributarios y fiscales más justos y a otorgar una absoluta prioridad a la educación como herramienta de inclusión social.

La Cumbre de Presidentes del MERCOSUR y Estados Asociados (Asunción, 2003) introdujo la integración productiva como parte de la agenda, junto con la disminución del uso de incentivos distorsivos y la mejora de la competitividad de socios menores y regiones menos desarrolladas (Vázquez, 2009:5). En la sección referida al MERCOSUR “social” se propuso -entre otras cosas- la ampliación de la participación de la sociedad civil en la construcción de la integración regional y la visibilización de la dimensión cultural del proceso de integración.

Entre las causas explicativas de este fenómeno García Delgado (2006: 2) identifica dos que darían cuenta de este renovado interés e invitarían a una reflexión más profunda a su alrededor. Por un lado, el reconocimiento “de la importancia estratégica que cobra la construcción de las regiones en la etapa de la globalización, al punto de poder decir que no hay nación sin región” (García Delgado, 2006:7). Por otro lado, el fracaso del proyecto neoliberal en la región. Tras una década de economicismo, de relegamiento del papel del Estado a mero garante de clima de inversiones, y de sustitución de la idea de desarrollo por la de crecimiento, se volvió imperativa la conformación de un nuevo modelo económico y social, un nuevo “modelo de desarrollo” para el cual, una nueva integración regional se torna indispensable (García Delgado, 2006: 4).

La vuelta en escena del concepto de desarrollo, -su problematización- y las puertas abiertas por el bloque regional, permitió a ciertos autores ver en ello una oportunidad histórica para construir un “regionalismo que incorpore la dimensión ética del desarrollo en la constitución de un nuevo modelo que podría otorgarle equidad, identidad y ciudadanía al proceso de integración de los países de América Latina. (...) la apuesta es fortalecer la autonomía de la región y la articulación de los espacios locales, nacionales y regionales, relativizando el atractivo de modelos de integración puramente comerciales y descuidados, o con aperturas asimétricas que confirmen la tendencia a la inequidad y a la pérdida del control de los destinos nacionales (que es lo que ha caracterizado hasta ahora a la globalización existente)” (García Delgado, 2006: 2).

La clave en que este horizonte es posible y deseable lo constituye un desarrollo integral e inclusivo, una integración sudamericana sensible a la heterogeneidad institucional de la región, y la diversidad de estrategias en los diferentes países, y un accionar en bloques -en cuanto única posibilidad de una mayor incidencia en los espacios multilaterales-. Esta es, en términos de García Delgado (2009: 8) la oportunidad histórica de dejar atrás una inserción en la economía internacional débil, basadas en economías extractivas y siempre sujetas a los shocks externos y crisis fiscales recurrentes y, avanzar hacia una inserción global más fuerte, basada en economías integradas entre sí, y con un perfil exportador más diferenciado.

Ahora bien, ¿qué modificaciones concretas experimentó el MERCOSUR en tanto proyecto de integración en esta nueva etapa, posterior a la hegemonía neoliberal?

Más allá del nivel discursivo y conceptual, en el campo institucional se llevaron a cabo cambios sin duda importantes. Es necesario mencionar en este aspecto, que a principios de 2002, se dispuso fortalecer el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP) creado en 1998 como órgano auxiliar del Consejo del Mercado Común (CMC) para consolidar y expandir la creciente dimensión política del MERCOSUR y para profundizar el diálogo entre sus Estados Partes y Asociados. A partir de 2002, este organismo, pasó a coordinar junto con el Grupo del Mercado Común (GMC), las Reuniones de Ministros de Educación, Justicia, Cultura, Interior, y Desarrollo Social, así como las Reuniones Especializadas de la Mujer (REM), sobre Droga (RED) y de Municipios e Intendencias.

En el 2002, la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM) fue protagonista de un cambio por demás significativo en sus funciones y naturaleza, dejó atrás sus atribuciones meramente administrativas, y fue investida con “plena capacidad operacional” para ejecutar funciones técnicas. Entre sus atribuciones, se encuentra la de prestar asesoramiento y apoyo técnico a los demás órganos del MERCOSUR con el objetivo de contribuir a la conformación de un espacio de reflexión común sobre el desarrollo y consolidación del proceso de integración. Las tareas específicas asignadas comprenden la realización de estudios de interés para el proceso de integración, preparación de documentos de trabajo, compilación de informaciones y propuestas, realización de relevamientos de antecedentes, elaboración de informes periódicos en base semestrales sobre la evolución del proceso de integración, desarrollo de estudios sobre temas de interés del MERCOSUR, control de la consistencia jurídica de los actos y normas emanadas de los órganos del MERCOSUR, entre otros (<http://www.mercosur.int>).

Por su parte, el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias firmado en el año 2002 por los Estados Partes, creó el Tribunal Permanente de Revisión (TPR), con competencia para conocer y resolver los recursos de revisión contra los laudos de los Tribunales Arbitrales Ad Hoc; actuar como única instancia en casos de controversias; y brindar opiniones consultivas solicitadas por los Estados Partes actuando conjuntamente, los órganos con capacidad decisoria del MERCOSUR, los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Partes y el Parlamento del MERCOSUR.

Un nuevo hito lo marca la creación en el año 2003 de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM), que además de reunir a las representaciones diplomáticas de los países miembros posee una presidencia dotada de funciones de representación internacional. Este órgano propositivo, no decisorio, tiene la función de colaborar con la [Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR](#), es decir el país que cada semestre tiene a su cargo mantener la marcha del bloque y organizar las próximas reuniones y cumbres. La CRPM tiene también la función de afianzar las relaciones económicas, sociales y parlamentarias en el MERCOSUR, estableciendo vínculos con la Comisión Parlamentaria

Conjunta y el Foro Consultivo Económico y Social, así como con las Reuniones Especializadas del MERCOSUR.

El Parlamento del MERCOSUR por su parte, representa una de las últimas y más ansiadas reformas al esquema institucional del bloque regional. En diciembre de 2005 el CMC decide aprobar el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. Se Constituye así el órgano de representación de la pluralidad ideológica y política de los pueblos de los países miembros del MERCOSUR y entre sus propósitos figura: asumir la promoción y defensa permanente de la democracia e impulsar el desarrollo sustentable de la región con justicia social y respeto a la diversidad cultural de sus poblaciones.

En el año 2004, se creó el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, un órgano que reúne a los estados subnacionales de los Estados parte, y tiene como finalidad proponer medidas destinadas a la coordinación de políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes.

Por otra parte cabe señalar que mediante la [Decisión CMC N° 05/07](#), se creó el Observatorio de la Democracia del MERCOSUR (ODM), teniendo en cuenta que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo del proceso de integración del MERCOSUR. Entre los objetivos generales del ODM se mencionan: contribuir para el fortalecimiento de los objetivos del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR; realizar el seguimiento de los procesos electorales en los Estados Partes del MERCOSUR; coordinar las actividades del Cuerpo de Observadores Electorales del MERCOSUR que se realicen a pedido del Estado Parte en el que tenga lugar el proceso electoral y elaborar la normativa para el desempeño de sus funciones; y realizar actividades y estudios vinculados a la consolidación de la democracia en la región.

Asimismo, como parte del fortalecimiento institucional del bloque, en 2010 el Grupo Mercado Común aprobó la creación de la "Reunión de Alto Nivel para el Análisis Institucional del MERCOSUR" (RANAIM), con el fin de analizar los aspectos institucionales centrales del MERCOSUR y formular propuestas tendientes a la profundización del proceso de integración y al fortalecimiento de sus instituciones ([Resolución GMC N° 06/10](#)).

En el ámbito social, en 2004 se decidió crear el Grupo de Alto Nivel para la elaboración de una estrategia MERCOSUR dirigida al crecimiento del empleo, y en 2006, en la XXX Cumbre de Presidentes en Córdoba, se aprobaron importantes iniciativas referidas a la dimensión sociolaboral, en particular, la Estrategia Mercosur de Crecimiento del Empleo (Decisión CMC N° 04/06) y la creación del Instituto Social del Mercosur (ISM). Entre los objetivos generales del ISM, se enumeran: contribuir a la consolidación de la dimensión social como un eje fundamental en el desarrollo del MERCOSUR, aportar a la superación de las asimetrías,

colaborar técnicamente en el diseño de políticas sociales regionales, sistematizar y actualizar indicadores sociales regionales, recopilar e intercambiar buenas prácticas en materia social, promover mecanismos de cooperación horizontal e identificar fuentes de financiamiento.

En su camino hacia la profundización del proceso de integración, el tratamiento de las asimetrías ocupa en la agenda interna del mismo una posición relevante y transversal. En ese sentido, a partir del año 2006, los Estados Partes han reafirmado el carácter prioritario del tratamiento de las asimetrías en el ámbito del MERCOSUR a partir de la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) -Decisión CMC N° 45/04-. El Fondo está destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad y promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, así como apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración. La creación del FOCEM marca un hito en el proceso de integración, constituyendo una herramienta con una vigencia mínima de diez años, que procura dar respuestas más estructurales y de largo plazo en el abordaje de las asimetrías. El FOCEM se integra con aportes anuales de los Estados Partes que ascienden a los cien millones de dólares. Los aportes de los Estados Partes han sido establecidos de acuerdo con los siguientes porcentajes: Argentina 27%, Brasil 70%, Paraguay 1% y Uruguay 2%, mientras que la distribución de los recursos se realiza de modo inversamente proporcional al monto de los aportes realizados: Paraguay 48%, Uruguay 32%, Argentina 10% y Brasil 10%.

Hasta la fecha, en el marco de la normativa que regula el FOCEM se han aprobado 25 proyectos, de los cuales catorce fueron presentados por Paraguay, seis por Uruguay, uno por Brasil, tres por la Secretaría del MERCOSUR y un proyecto pluriestatal (Programa MERCOSUR Libre de Fiebre Aftosa - PAMA), que se concentran en las áreas vivienda, transportes, incentivos a las microempresas, bioseguridad y capacitación tecnológica, aspectos institucionales del MERCOSUR y temas sanitarios, entre otros (<http://www.mercosur.int>).

También hubo avances considerables en la integración productiva. Se aprobó el "Programa de Integración Productiva del MERCOSUR" (Decisión CMC N° 12/08), cuyo objetivo central es el fortalecimiento de la complementariedad productiva de empresas del MERCOSUR y, especialmente, la integración en las cadenas productivas de PyMES, a fin de profundizar el proceso de integración del bloque, consolidando el incremento de la competitividad de los sectores productivos de los Estados Partes y otorgando herramientas adicionales que mejoren su inserción externa. Asimismo, se creó el "Grupo de Integración Productiva" (GIP), dependiente del Grupo Mercado Común, cuya función será coordinar y ejecutar el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR, así como todas las propuestas y acciones relacionadas con dicha temática.

En línea con los objetivos plasmados en la mencionada Decisión N° 12/08, se aprobó la creación de un "Fondo MERCOSUR de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas", destinado a garantizar, directa o indirectamente, operaciones de crédito contratadas por micro, pequeñas y medianas empresas que participen en actividades de integración productiva en el MERCOSUR. El aporte total inicial de los Estados Partes al Fondo MERCOSUR de Garantías será de US\$ 100.000.000, integrados de acuerdo a los siguientes porcentajes: Argentina 27%, Brasil 70%, Paraguay 1% y Uruguay 2%. Al igual que el FOCEM, el Fondo permite que los beneficios sean obtenidos de modo inversamente proporcional a los aportes realizados.

Por último, es necesario señalar la progresiva ampliación del bloque hacia América del Sur, con la adhesión de Ecuador, Venezuela y Colombia como Estados Asociados, que se suman a Bolivia, Chile y Perú que ya habían adherido anteriormente. En dicho marco, el 4 de julio de 2006 se aprobó el Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR, mediante el cual se establecen las condiciones y los plazos previstos para su plena incorporación al bloque. En conformidad con lo establecido en el Protocolo, la República Bolivariana de Venezuela desarrollará su integración en el MERCOSUR de acuerdo con los compromisos derivados del mismo, bajo los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio, reconocimiento de las asimetrías, y tratamiento diferencial, así como los principios de seguridad alimentaria, medios de subsistencia y desarrollo rural integral

En este sentido es innegable existencia de pasos importantes e iniciativas concretas en dirección de una profundización del proyecto regional y un mejoramiento en su funcionamiento general, producto de la coincidencia de demandas de cambios profundos en el modelo del MERCOSUR, que se sintetizaron en una demanda hacia un enfoque integracionista más integral que diera cuenta de las dimensiones políticas, económicas, sociales y culturales del proceso de integración (Caetano, 2006:9).

Sin embargo, Vázquez (2009:6) alerta sobre la importancia de reconocer también que cada uno de los campos en que se han presentado avances, sufre a su vez de significativas debilidades, y que subsisten aun áreas muy sensibles que requieren de continuidad en las acciones como "la integración en cadenas productivas, la eliminación de incentivos distorsivos, las asimetrías, la reforma institucional, la definición de una agenda positiva de políticas comunes, la negociación internacional como bloque y el financiamiento intra-zona, entre otros".

Sin lugar a dudas el proceso de integración regional ha experimentado múltiples modificaciones en su formato institucional desde su creación hasta nuestros días; no obstante, este dato - esencialmente cuantitativo- no brinda información sobre los elementos cualitativos de esta expansión, como el mejoramiento de la densidad y calidad del funcionamiento de sus

instituciones y sus resultados, todos ellos aspectos indispensables a la hora de evaluar a las instituciones a partir de sus productos institucionales.

Llegados a este punto, es necesario plantear como interrogante si las modificaciones reseñadas hasta aquí –vinculadas al contexto de la región y sus consecuencias sobre el proceso de integración- se tradujeron en cambios positivos para el funcionamiento de las organizaciones sociales en su seno. Esta pregunta se acotara al ámbito de competencia de esta tesis, el de la Economía Social, específicamente el sector cooperativo, representado institucionalmente por la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR (en adelante RECM).

El objetivo es observar si este nuevo contexto al que se ha hecho referencia, se ha traducido en nuevas posibilidades de participación, incidencia y capacidad decisoria para el sector cooperativo.

#### **4. El sector cooperativo en el MERCOSUR**

En consideración al aporte de las cooperativas en el desarrollo sustentable de los países y regiones, a la participación de las Confederaciones de Argentina, Paraguay y Uruguay, desde 1998 en el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), y al reconocimiento por parte de los cuatro Estados Partes del MERCOSUR de la acción de las cooperativas, el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) aprobó en diciembre de 1999 una Recomendación dirigida al Grupo Mercado Común por la cual se solicitaba la creación de una Reunión Especializada en materia cooperativa ([www.mercosur.coop/recm](http://www.mercosur.coop/recm)), destinada a constituirse en una instancia intergubernamental permanente de coordinación de políticas en materia de cooperativas.

En base a estas consideraciones, el GMC resolvió con fecha 10 de octubre de 2001 crear la Reunión Especializada de Cooperativas como órgano con representación gubernamental de los cuatro Estados Parte, que actúa en coordinación con las entidades del sector cooperativo de carácter nacional de cada país ([www.mercosur.coop/recm/spip.php?rubrique4](http://www.mercosur.coop/recm/spip.php?rubrique4)).

El artículo 1 de la Decisión que dio origen a la RECM, establece que su finalidad es la de “analizar y desarrollar proyectos especialmente en lo referente a la armonización de aspectos legislativos; la complementación de actividades productivas y/o de servicios; la armonización de políticas públicas del Sector Cooperativo, y la promoción de la libertad de circulación e instalación de las cooperativas en la región” ([www.mercosur.coop](http://www.mercosur.coop)).

El artículo 2 establece que la RECM “será integrada por representantes gubernamentales de los cuatro Estados Partes y la coordinación de las respectivas Secciones Nacionales será ejercida por los órganos nacionales que cada Estado Parte determine, y por las Entidades

Privadas del Sector Cooperativo de cada Estado Parte que sean de representación nacional.”

A su vez, cuenta con una Secretaría Técnica (ST), en tanto espacio de coordinación permanente, conformada por el Secretario Técnico Permanente y un equipo técnico multidisciplinario a los efectos de garantizar la ejecución, continuidad y seguimiento de los planes de trabajo acordados, y la colaboración con la Presidencia en la articulación con las otras instancias institucionales del MERCOSUR. La ST tiene a su vez, la responsabilidad de responder “a las necesidades e inquietudes de sus instituciones miembros, actuando con carácter propositivo, participativo, en coordinación con cada Presidencia Pro-Témpore, para cumplir con las actividades y cronogramas aprobados en cada sesión plenaria” (ACTA 1 Sesión Plenaria, anexo 3)<sup>44</sup>.

### La RECM en el organigrama del MERCOSUR



En cuanto a su funcionamiento, la RECM actúa mediante “reuniones plenarias semestrales de carácter ordinario. La Presidencia es ejercida por el sector estatal, siendo rotativa según recayera la Presidencia Pro-Témpore del MERCOSUR. Las reuniones plenarias ordinarias tenían el cometido de buscar los consensos y aprobar las tareas desarrolladas”. Asimismo, se estableció que “todo lo acordado y actuado sería informado al GMC para que el mismo tome

<sup>44</sup> [Resolución Nro. 35/01 "Reunión Especializada de Cooperativas" Objetivos y Pautas de funcionamiento de la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR.](#)

decisiones al respecto. (Sesión plenaria 1, Acta III)

Además de los objetivos planteados en los primeros artículos de la Decisión del GMC, la Reunión Especializada expuso también como objetivo estratégico el establecimiento de un relacionamiento activo con las Comisiones Parlamentarias -sobre asuntos cooperativos- de cada sección nacional, haciéndolas partícipes de la discusión y propuestas en tratamiento, a la vez que avizoraba una relación activa con el conjunto de la Sociedad Civil, a través del Foro Consultivo Económico – Social ([www.mercosur.coop](http://www.mercosur.coop)).

Las Reuniones Especializadas suelen ser espacios con vastas potencialidades para la participación de la sociedad civil en el proceso de integración ya que aquellas “atienden temas concretos que hacen a la dinámica de las organizaciones e instituciones que participan en ellas, (a la vez que) son espacios que habilitan el intercambio de políticas y generación de las mismas desde una construcción regional” (Aguerre, 2009: 173). Además, son valoradas en tanto instancias de participación de otros componentes de los gobiernos más vinculados a las políticas (productivas, sociales, culturales) y menos a las cancillerías, lo que las transforma en potenciales instrumentos para la elaboración de agendas y políticas regionales en los temas que las ocupan

Sin embargo, es importante a su vez el caudal de dificultades que afrontan, siendo recurrente el problema presupuestario; esta carencia de recursos económicos pone en peligro el funcionamiento mismo de la institución.

Al respecto Aguerre (2009:175) menciona que en los casos de funcionamiento exitoso de Reuniones Especializadas se hacen presentes dos elementos, por un lado fuentes de financiamiento externas al MERCOSUR y a los presupuestos de los gobiernos nacionales que garantizan su funcionamiento, y por otro, un fuerte compromiso de participación de la sociedad civil que permiten lograr otra capacidad de incidencia y propuesta. Sin embargo, advierte que sin el primer elemento no sería posible capitalizar el segundo, lo que conlleva a una dependencia casi exclusiva de su capacidad o posibilidad de conseguir financiamiento externo.

La carencia de recursos que las Reuniones Especializadas deben enfrentar hace referencia también a la vasta distancia entre los discursos oficiales y la realidad diaria. Así, de tomarse como base las declaraciones, documentos, consensos, comunicados, acuerdos, y hasta el lenguaje utilizado en muchos de ellos no cabría duda alguna de la afinidad de metas y objetivos; sin embargo los hechos resultan ser más lentos y dificultosos que los discursos, y “en ocasiones sucede el incumplimiento de los compromisos asumidos” (Aguerre y Arboleya, 2009:177).

Si bien datos presupuestales serían sumamente útiles para iluminar la manera en que los

puntos anteriores se concretizan específicamente en el caso de la RECM durante el periodo bajo estudio, desafortunadamente sólo se han hallado informes presupuestales a partir del año 2005, y en muchos casos se trata de presupuestos tentativos o primeras aproximaciones.

La tabla a continuación demuestra el comportamiento del presupuesto de la RECM durante el periodo 2005-2010.

<b>Año</b>	<b>Presupuesto (en dólares)</b>
2005	29.000
2006	57.000
2007	56.900
2008	40.000
2009	58.000
2010	56.500

Elaboración propia en base a datos de la RECM<sup>45</sup>

Como se observa en la próxima sección en la que se desarrolla la cuestión presupuestaria en mayor profundidad, a una escasa dotación presupuestaria se le suma la falta de cumplimiento por parte de las secciones nacionales.

## **5. La RECM: principales logros, dificultades y desafíos**

En el caso particular de la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR, las cuestiones previamente mencionadas han tenido una presencia casi protagónica en su vida institucional desde su creación en 2001 hasta la actualidad.

De la lectura de las Actas de las Sesiones Plenarias (SP en adelante) celebradas, se destacan las dificultades emanadas de la limitación de recursos para asegurar el funcionamiento pleno de la Secretaría Técnica (ST). Efectivamente, tras un breve periodo inicial marcado por entusiastas expresiones de compromiso y buenas intenciones, la preocupación por la falta de fondos y sus consecuencias se evidencia tempranamente.

En la II SP (marzo, 2002), la ST indicó las grandes dificultades enfrentadas durante el trimestre dada la limitación de recursos y la necesidad de fortalecer las actividades en desarrollo. Este hecho motivó en esta misma sesión plenaria, la exploración de fuentes de cooperación alternativas a la contribución de los países miembros y sus entidades nacionales representativas, tarea que se vio inmensamente dificultada por la carencia en la RECM de una

---

<sup>45</sup> Los datos del año 2005 corresponden a un presupuesto tentativo ([www.ebookbrowse.com](http://www.ebookbrowse.com)). Los datos del año 2009 corresponden a una primera aproximación presupuestal. ([www.mercosur.coop](http://www.mercosur.coop))

personería jurídica que le permitiera recibir y administrar fondos en una cuenta, lo que explica el papel de CUDECOOP en esta instancia.

Pese a que la III SP (septiembre, 2002) fue prolífera en demostraciones de buena voluntad -el INAES se comprometió con una contribución de \$15.000 para el desarrollo del sitio web, mas \$3.000 para complementar recursos, mientras que Brasil por su parte fijó su aporte en \$1.850 para actividades regulares y de soporte para la ST-; la IV SP (mayo-2003) se inicia con el planteamiento de las dificultades de la ST para cumplir con las actividades encomendadas dada la falta de transferencias de DENACOOOP (Brasil) e INCOOP, al tiempo que se insta a la definición del monto de las contribuciones y se reitera como objetivo la búsqueda de alternativas de financiamiento para consolidar el trabajo institucional de la RECM.

En la V SP (septiembre, 2003) se resuelve ratificar el compromiso de las organizaciones del movimiento cooperativo de realizar los aportes de fondos, así también como el del INAES, en tanto único organismo que no había realizado su aporte.

Recién en la VII SP (marzo/abril, 2004) se dio cuenta de la finalización de la recolección del periodo 2002/2003, observándose a su vez la falta de aportes de Coninagro y Cooperar.

En la VIII SP (agosto, 2004) se dejó constancia de la falta del envío de partidas del INAES, DENACOOOP, Cooperar y Coninagro, situación que originó la suspensión de las publicaciones previstas y el desarrollo del sitio web. A causa de esta situación, en la XI SP (noviembre, 2005) se acordó la búsqueda de recursos para la publicación de los materiales elaborados por la RECM: "Políticas Públicas en materia cooperativa", "Cohesión Social", "Integración Regional", "Propuestas para el desarrollo cooperativo en áreas de frontera" y "La Economía Social en el MERCOSUR".

A su vez, se constatan dificultades para la realización de las actividades -locativas y operativas- propuestas para el año en curso, dados los problemas financieros y económicos reseñados, que instaron a la ST una vez más, a dar voz a la inquietud derivada de los problemas ocasionados por las demoras de los aportes comprometidos, por lo que se recomendó que durante el año 2006 se priorizaran los recursos en torno al funcionamiento institucional de la RECM.

En la XII SP (abril, 2006) se comprueban nuevamente dificultades por el desfasaje entre el presupuesto anual y los ingresos reales, así también como problemas financieros por el tiempo en el incurren los envíos de giros, previéndose el aumento de los aportes. Esta iniciativa se concreto en el Plan de Actividades 2005/2006 de esta misma reunión, donde se duplicaron los aportes de Argentina y Brasil ante la evidencia de estancamiento en el área de difusión, dada la falta de recursos financieros.

A la vez, paralelas dificultades se registran en el área de la propia integración cooperativa regional, donde los avances realizados en los Encuentros de Frontera no pudieron ser extendidos y consolidados mediante la generación de foros de discusión y contactos, dada la falta de fondos<sup>46</sup>.

La cuestión de la búsqueda de cooperación para el funcionamiento y desarrollo de la RECM se reiteró en la XIII SP (diciembre, 2006) al tiempo que se constataba la falta de aportes de la Superintendencia Nacional de Cooperativas (SUNACOOOP) y se encomendaba a la ST las gestiones con distintos organismos para aumentar su aporte en el presupuesto 2007<sup>47</sup>.

La XV SP (agosto, 2007) observó dificultades derivadas de la falta de aportes de SUNACOOOP, amortiguadas por el doblamiento voluntario de los aportes de CONPACOOOP. En la XVI SP (diciembre, 2007) se constata el fracaso de las experiencias piloto del proyecto de Cooperativas de Frontera dada la insuficiencia de recursos de la RECM.

En la XVIII SP (agosto, 2008) se decide un nuevo aumento del aporte de los socios; los problemas por falta de recursos financieros tienen lugar también en la XX SP (diciembre de 2009), donde se constatan también diferencias importantes entre el presupuesto previsto y el efectivizado. Pese a que la Secretaria Nacional de Economía Solidaria (SENAES), la Central de Cooperativas y Emprendimientos Solidarios (UNISOL) y Unidad Nacional de Cooperativas de Agricultura Familiar y Economía Solidaria (UNICAFES) se manifestaron considerando la cuestión del atraso de sus aportes, no se previeron respuestas de DENACOOOP y SUNACOOOP en esta temática.

En resumen, y en palabras del ST saliente: “la ejecución presupuestal tuvo permanentes dificultades con la llegada tardía de fondos por parte de los Organismos Gubernamentales (debido a sus dificultades de orden administrativo), a eso se agregaron los incumplimientos de partidas comprometidas por SUNACOOOP de Venezuela en 2006 y 2007 que generaron un fuerte déficit estructural”.

---

<sup>46</sup> La integración en áreas de frontera ha sido una preocupación de la RECM. Estas áreas, en general desfavorecidas por el proceso de la integración, presentan una activa participación de la sociedad civil y una importante presencia de cooperativas en sectores diversos, las cuales tienen un rol fundamental en la creación del capital social y humano, en la creación de empleo sustentable, y en el mantenimiento de las economías locales. Debido a ello, la RECM se ha preocupado en potenciar el desarrollo cooperativo en estas áreas fronterizas, organizando desde el año 2004 los “Encuentros de Frontera” con la participación de los propios cooperativistas, y proponiendo políticas específicas que permitan superar las trabas legales y burocráticas para comercializar y brindar servicios entre cooperativas o entre éstas y agentes privados del otro lado de la frontera. Asimismo, la RECM alienta la presentación de proyectos en zona de frontera –como la creación de corredores productivos-, que sean idóneos para ser considerados en el instrumento creado por el MERCOSUR para la superación de las asimetrías, como es el FOCEM, u otras fuentes de financiamiento multilaterales.

<sup>47</sup> En tanto institución encargada de la fiscalización y control de las cooperativas en la República Bolivariana de Venezuela, SUNACOOOP comenzó su participación en la RECM en el año 2006.

Es importante mencionar también que el equipo de asesores profesionales encargado de brindar apoyo a las acciones de la RECM desarrolló sus actividades en forma voluntaria y fundamentalmente *ad honorem*, mientras la Secretaría Administrativa contó con un funcionamiento *part time*. Así lo expresa Betancourt en su informe de cierre de gestión: “El éxito y también las limitaciones de lo actuado por la ST están fuertemente relacionados a la naturaleza del esfuerzo realizado hasta el momento. El mismo se ha basado principalmente en el aporte voluntario de un grupo de personas e instituciones comprometidas con la Integración Regional y fuertemente involucrados en el desarrollo del protagonismo de los Movimientos Cooperativos como actores sociales dinámicos”.

Prueba de este compromiso fue la búsqueda exitosa de fuentes de financiamiento alternativas a los aportes no siempre disponibles de los países miembros y sus representantes del movimiento cooperativo, que desembocó en iniciativas conjunta con múltiples entidades<sup>48</sup>.

Siguiendo a Betancourt (Secretaría Técnica RECM, 2010) “No fue ni es el motivo por el cual se tiene eficacia en la administración el magro salario y las condiciones laborales existentes” en este sentido de la lectura de las actas e informes de la ST se percibe claramente un accionar basado en un fuerte compromiso con el proyecto regional y el sector cooperativo, que permitió superar muchos de los obstáculos reseñados y a su vez da cuenta de muchos de los avances de la institución.

Sin embargo, este fuerte compromiso basado en el *esfuerzo* individual o de un relativamente pequeño grupo de personas, si bien condición necesaria, no es suficiente para la consolidación de un proyecto cooperativo regional, o de su institución representante, la RECM.

Es importante destacar aquí, que esta situación de constantes problemas económicos y falta de recursos provoca un evidente desgaste sobre la organización, sus miembros y sus planes a futuro. La cuestión de la falta de financiamiento, se trató en quince de las veinte sesiones plenarios de la RECM, con el consiguiente peligro de agotamiento que acarrea la falta de resultados.

El caso de la página web de la RECM, es paradigmático. En efecto, este mecanismo -idóneo para aumentar los niveles de transparencia y comunicación con el resto de la sociedad civil- ha encontrado múltiples obstáculos, reflejados en su recurrente aparición en las sesiones plenarios. Esta temática fue tratada desde la II sesión plenaria y posteriormente problematizado en las sesiones sucesivas:

---

<sup>48</sup> Entre ellas: a) Donación de honorarios percibidos por integrantes de la ST en el cumplimiento de funciones; b) Fundación Avine: Apoyo encuentros de Frontera y preparatorios del proyecto EMFESS; c) ACI Américas Programa Incidencia: Apoyo al fortalecimiento institucional y la temática de Políticas Públicas; d) CEPES: fondos para publicaciones; e) BID INTAL: Fondos para el desarrollo de Seminario en CHILE con DECOOP.

- III SP sobre la necesidad de traducciones al portugués, español e inglés,
- IV SP sobre la necesidad de armar los contenidos nacionales,
- VIII SP sobre la demora de las secciones nacionales en el cumplimiento de los trabajos prometidos,
- IX SP sobre el atraso del desarrollo del sitio web dada la falta de cumplimiento de los acuerdo de financiamiento,
- XIII SP sobre la falta de respuesta por parte del equipo designado por las organizaciones miembro de la RECM a los sucesivos requerimientos, (por lo que el tema fue asumido por la ST en colaboración con Neticoop),
- XV SP a propósito de su actualización e incorporación a las paginas recomendadas del portal oficial del MERCOSUR,
- XVIII SP sobre la ejecución solo parcial de la página web, solamente en español y basada en esfuerzos propios,
- XIX SP sobre su actualización pero con un formato antiguo y desajustado del formato oficial del MERCOSUR hasta llegar a la actualidad, donde en su informe de cierre de actividades el ST expone casi a modo de balance de estos casi diez años que “la Web (...) desarrollada por acuerdo con NETICOOP/CUDECOOP con un costo de mínima, tiene fuertes limitaciones operativas, (y) no responde al diseño MERCOSUR, pero ha permitido la transparencia total de lo actuado hasta el momento, pues allí se encuentran publicadas todas y cada una de las acciones y documentos de la RECM” .

Asimismo, en la página web de la RECM se registra un comportamiento inconsistente en la publicación de actas e informes. Así, las actas de la XVI sesión plenaria llevada a cabo en diciembre del 2007 fueron añadidas a la página web en junio del 2010, situación que se repitió en la XVIII sesión plenaria de agosto del 2008, y en la XX de diciembre del 2009, ambas publicadas una vez más en junio del 2010.

Es importante destacar también que análoga situación se presenta en el ámbito de las publicaciones del material elaborado por la RECM, en este sentido en la XVIII sesión plenaria (abril 2008) quedaban pendientes de publicación informes altamente relevantes para los objetivos expresos de la RECM para el periodo estudiado, como: “Seminario-Taller: Las cooperativas en la integración: impactos y propuestas”, “Seminario Economía Social y Cooperativas: instrumentos para la inclusión social y laboral”; y Documentos de interés como

“La Economía Social en el MERCOSUR”, “Para qué y por que la integración?, ó “Reedición y actualización del régimen legal de cooperativas del MERCOSUR”. Hasta la fecha no se ha mencionado ningún cambio en esta situación.

Otro ámbito donde la escasez de recursos plantea serios obstáculos a la operatividad misma de la RECM lo constituye el propio espacio físico de la institución. Desde la II sesión plenaria se trató la cuestión de obtener un espacio físico en el edificio MERCOSUR en Montevideo, posteriormente esta tratativa tuvo lugar en:

- la VII sesión plenaria (a propósito de la continuación de las conversaciones),
- la XI sesión plenaria (sobre avances en las negociaciones),
- la XII sesión plenaria (fallo en la efectivizarían de la instalación de la oficina de la RECM),
- la XIII sesión plenaria (alrededor del acuerdo para el usufructo de un espacio en la sede del MERCOSUR para la RECM),
- la XV sesión plenaria (sobre la espera de la firma del acuerdo),
- la XVI sesión plenaria (a propósito de las etapas finales de la negociación).

A partir de este punto los problemas nuevamente remiten a la falta de fondos, en la XIX sesión plenaria se hace referencia a la falta de recursos para afrontar el reacondicionamiento físico de las oficinas obtenidas, situación que se repite en la XX sesión plenaria, hasta que en la XXII sesión plenaria se informa sobre la instalación efectiva en el edificio MERCOSUR sito en Montevideo, en el año 2010.

El proceso de negociación llevó cuatro años (2002 a 2006) para una resolución favorable, dos años para la finalización oficial del trámite (2006-2008) y dos años más para la efectiva instalación, dada la necesidad de refacciones para las que no se contaba con recursos.

Hasta aquí se detalló una de las dificultades más importantes en la vida institucional de la RECM, la escasez de recursos financieros, proveniente del atraso o el fracaso en el cumplimiento de los compromisos económicos tanto de las instituciones nacionales representativas del sector como de su contraparte estatal, que en múltiples circunstancias pusieron en peligro la misma operatividad de la institución.

Lo antedicho conlleva una situación de vulnerabilidad institucional tanto para la RECM como para su ST, agravada por el hecho de que hasta antes del proyecto de la Agencia Española de

Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)<sup>49</sup>, el aporte de los países miembros era la única fuente de ingreso del organismo, lo que a su vez restringe la autonomía de la RECM, de la ST y de sus producciones.

Al mismo tiempo, como pudo observarse, el efecto derrame de esta situación -la carencia de un sitio web actualizado, moderno, eficaz; la imposibilidad de publicar los informes, conclusiones de talleres y libros producidos; la carencia de un espacio físico acorde-, coarta también las posibilidades de concretar sus objetivos institucionales. En este aspecto particular se evidencian ciertas dificultades para la RECM especialmente en su capacidad de ampliar su espacio de incidencia institucional.

Entre los objetivos planteados para la institucionalidad de la RECM se destaca la armonización de aspectos legislativos, la complementación de actividades productivas y/o de servicios, el fortalecimiento de los espacios comunes y recursos (del sector y del Estado), la armonización de políticas tributarias -con el fin de eliminar las asimetrías existentes-, y la libertad de circulación e instalación de cooperativas en la región, estableciendo una normativa clara y flexible a tales efectos (I sesión plenaria).

Al mismo tiempo se planteaba el establecimiento de un vínculo de actuación con el GMC “que permita la retroalimentación del proceso de toma de decisiones”. En congruencia con estas directrices, en la III SP (2002), la RECM solicitó su incorporación al recientemente creado grupo ad-hoc sobre Integración Fronteriza, cuestión presente también en la V (2003) y IX (2005) SP, en las cuales se reiteró el interés de participar activamente en este grupo. Esta propuesta no contó con resolución.

En la VI SP (2003), la RECM planteó su interés de participar también en el Sub Grupo de Trabajo de la Industria (SGT 7), foro de competitividad de cadenas de producción, y del Sub Grupo de Trabajo de la Agricultura (SGT 8). En la VII SP (2004) se gestionó una entrevista entre la RECM y el GMC que no logró llevarse a cabo por la cancelación por parte del GMC, argumentando falta de tiempo. En la VIII SP (2004) la RECM fue invitada a participar en el Foro de Competitividad Madera, aunque no pudo concretar su presencia dada la falta de recursos.

En la XI SP (2005) se realizó una solicitud formal al GMC para la recepción de una delegación de la RECM en pos de entregar los informes de Políticas Públicas y de Fronteras, petición que se reiteró en la XII SP (2006). Durante la XI sesión el GMC recibió de manos de la RECM la

---

<sup>49</sup> El Memorando de Entendimiento entre el MERCOSUR y la AECID fue firmado en 2008. Estableció que los objetivos específicos del Programa de Cooperación MERCOSUR-AECID serían fortalecer la institucionalidad del MERCOSUR, impulsar acciones de desarrollo, contribuir a la generación de mayores niveles de cohesión social y apoyar en la reducción de las asimetrías entre los Estados Partes del MERCOSUR, contando con la participación de la sociedad civil. El proyecto dispone de una financiación total de 500.000 €. <http://www.mercosur.coop>

“Declaración sobre Cooperativas, empleo y trabajo decente” al tiempo que sugirió su consideración por parte de las Coordinaciones Nacionales del Sub Grupo de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social (SGT 10).

En la XV SP (2007) se resolvió presentar al GMC el proyecto de resolución que promovía el ingreso del Estatuto de Cooperativas en el Parlamento, e impulsar en el Parlamento la consideración y aprobación del Estatuto de Cooperativas del MERCOSUR.

En la XVI SP se informó que el Grupo de Alto Nivel del Empleo (Gan-Empleo)<sup>50</sup> había aprobado dos directrices que reconocían y promovían a las cooperativas y a las PYMES, confirmando así una línea de trabajo en estrategias de implementación. En esta misma oportunidad a propósito de la presentación del Estatuto de cooperativas al GMC, este sostuvo que esta cuestión permanecería en consulta interna, hasta hallar la forma y procedimiento para su aprobación.

En la XVIII SP (2008) se reconocía la posibilidad de participar en el Grupo de Integración Productiva (GIP).

En la XX SP (2009) se dio cuenta de las gestiones en los Ministerios de Trabajo, para aprobar la iniciativa para internalizar la Recomendación 193 de Promoción de las Cooperativas de la OIT, al tiempo que se dejaba en evidencia la falta de progreso a propósito de la propuesta de la RECM de ingresar al GAP (Grupo de Asuntos Productivos). En esta misma sesión plenaria se dio cuenta de la aprobación del Estatuto de Cooperativas del MERCOSUR por parte del Parlamento, quedando entonces en la etapa de internalización en los parlamentos nacionales<sup>51</sup>.

En la XXII SP (2010) se informó sobre la aprobación por parte del GMC de la propuesta de la RECM de formar parte del Grupo de Integración Productiva, mientras aquel tomaba nota de

---

<sup>50</sup> En el año 2005, en el marco de la Cumbre de Presidentes realizada en Ouro Preto, el CMC aprobó su creación para la formulación de una Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo. Este grupo interministerial con la participación de las organizaciones económicas y sociales que integran el FCES y la CSL, tiene como objetivo la elaboración de la Estrategia y de las bases conceptuales, metodológicas y operativas para la implementación de esa Estrategia.

<sup>51</sup> El Estatuto responde al objetivo de posibilitar la existencia de cooperativas “transfronterizas” que cuenten con asociados en más de uno de los países que forman el MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), de manera de realizar de forma práctica y efectiva tanto la integración económica regional como la integración cooperativa. El proceso de elaboración del Estatuto de Cooperativas del MERCOSUR, llevado a cabo por la Comisión Jurídica de la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR (RECM), ocupó varios años y contó con el apoyo y colaboración de la ACI Américas. El 28 de abril de 2009 el Parlamento del MERCOSUR reunido en la ciudad de Asunción lo consideró y aprobó por unanimidad. Una vez que todos los Estados parte ratifiquen el Estatuto y lo incorporen a sus leyes nacionales, contarán con la misma legislación sobre “cooperativas del MERCOSUR”. Uruguay fue el primer país en adoptar el Estatuto de Cooperativas del MERCOSUR. La Ley N° 18723 fue publicada el día 12 de enero de 2011 y representa un gran avance en materia de legislación cooperativa en el país, además de ser el primer paso para la entrada en vigor del Estatuto.

los alcances y acuerdos de la RECM para la realización de la Conferencia Intergubernamental para la internalización de la propuesta 193 de la OIT: promoción de las cooperativas<sup>52</sup>.

Lo expresado hasta aquí demuestra que indudablemente desde su creación, la RECM ha registrado avances significativos, desde la regularidad de sus reuniones, hasta sus relaciones extra-MERCOSUR que -si bien muy fructíferas y numerosas- no forman parte del objeto de estudio de estas páginas.

Pese a las falencias presupuestarias reseñadas, en lo concerniente a sus vinculaciones intra-MERCOSUR y su relacionamiento con otras instituciones dentro del bloque, la RECM ha sabido identificar áreas de acción conjunta, producir sinergias y buscar socios estratégicos en este sentido.

Se destaca la Directriz 02/08 del Grupo de Alto Nivel de Empleo, la incorporación formalizada por GMC al Grupo de Integración Productiva /GIP, el trabajo de incidencia con los Ministerios de Trabajo y la Reunión de Ministros de Desarrollo Social en el proceso hacia la Conferencia Intergubernamental para la internalización de la recomendación 193 de la OIT, el trabajo colaborativo con la Comisión Parlamentaria Conjunta, materializado en seminarios conjuntos y en la formación de la Comisión Especial del Estatuto de Cooperativas del MERCOSUR, y el relacionamiento con la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) en lo concerniente a la integración fronteriza.

El caso de la RECM representa una situación constante dentro del bloque regional que refleja una inmensa proliferación de “espacios de participación” (Reuniones de Ministros, Reuniones Especializadas, Subgrupos, Comités, Grupos ad hoc, Foros, etcétera) sin capacidad de decisión, sin recursos propios y sin autonomía con respecto a sus países de origen, que deben aprobar todas sus iniciativas y acciones a través de sólo dos organismos decisorios, el CMC y el GMC.

Pese a que la RECM ha sabido construir vínculos horizontales y también verticales -aunque con órganos sin capacidad decisoria-, una mirada sobre su interacción con el GMC deja ver un comportamiento sumamente errático, y en última instancia, una mirada sobre su capacidad efectiva de incidencia devuelve una imagen que -a excepción del caso del Estatuto de Cooperativas del MERCOSUR- es bastante débil.

---

<sup>52</sup> La conferencia intergubernamental, que finalmente se realizó el 6 y 7 de diciembre de 2011, buscaba promover una instancia de discusión sobre las directrices que se enuncian en la Recomendación 193 de la OIT, para realizar un intercambio entre los actores gubernamentales, privados, nacionales y del MERCOSUR.

En este sentido, es oportuno recordar lo que Caetano, Vázquez y Ventura (2009) definen como “el predominio del Grupo (GMC) sobre el Consejo (CMC) y la Comisión de Comercio”, que implica una concentración temporal del proceso decisorio al final del semestre. La casi totalidad de lo que se produce en los ámbitos negociadores a lo largo del semestre (a menudo, como consecuencia de años de negociación en los foros específicos) desemboca como una avalancha de papel sobre los escasos días de la última reunión del Grupo y las previas del Consejo. Esto explica en gran parte el alto grado de rechazo a las propuestas innovadoras, el grado de incongruencia sistémica del proceso decisorio, así como el escaso pragmatismo y la precariedad técnica de las decisiones.

En la RECM esto se observa efectivamente en el tiempo y recursos empleados en la producción, ya sea de informes o propuestas destinadas al GMC, que en oportunidades no se concretizan en reuniones o aprobaciones, dada la falta de tiempo o el incumplimiento por parte de la RECM de requisitos de presentación por ella ignorados.

Esta concentración tiene su correlato a nivel nacional, donde la RECM y su ST carecen de autonomía con respecto a sus delegaciones nacionales, quedando a merced de los cambios políticos domésticos y de los vaivenes económicos que afectan su funcionamiento y concreción de metas. Este se vio reflejado en las últimas sesiones plenarias, cuando Betancourt expresaba que “los cambios abruptos de Referentes Nacionales en el último periodo, han debilitado el trabajo en equipo, en la toma de decisiones y la coordinación de esfuerzos institucionales a los efectos de facilitar la ejecución, en tiempo y forma, de los acuerdos pre-existentes”

Frente a esta realidad, señala que “la mejor garantía para seguir transitando el camino de equilibrado cuidado por la lógica comunitaria es el de la mayor autonomía de la ST, coordinando con un equipo de Referentes Nacionales que puedan actuar y decidir a nombre de sus Secciones Nacionales y respondiendo ante la Sesión Plenaria por lo actuado. El presupuesto de ingresos debe aumentarse sustancialmente, así como establecer nuevos acuerdos de criterios para los mismos, con el cometido de mejorar la profesionalización de la secretaría administrativa, tener mayor autonomía para la coordinación con las secciones nacionales y en la ejecución de tareas encomendadas”.

Por lo tanto, la respuesta de este modelo de integración a la cuestión de la participación civil parecería reducirse a la creación de estos espacios, de su aceptación y a la posterior falta de apoyo -institucional, técnico, económico y financiero- a su gestión y a la carencia de cierto grado de capacidad decisoria.

En tanto representante del sector cooperativo a nivel regional, la RECM ha recorrido un camino en muchos aspectos ejemplar. Si se considera el núcleo de su eje estratégico, la integración

productiva y las cadenas de valor, las políticas públicas favorables al sector, el trabajo intrafronterizo, y la armonización legislativa, es posible vislumbrar líneas de acción en todas ellas, destacándose por supuesto la aprobación del Estatuto de Cooperativas del MERCOSUR.

En el área de las políticas públicas, la RECM consiguió introducir la temática del Cooperativismo en la agenda del MERCOSUR, y avanzó en “el reconocimiento de los Movimientos Cooperativos como un actor relevante en la construcción regional, tanto a nivel del Foro Consultivo Económico y Social como de los demás diversos ámbitos especializados” (Secretaría Técnica RECM, 2010)<sup>53</sup>.

Se destaca en este sentido su articulación y trabajo conjunto con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

El Memorando de Entendimiento firmado en el año 2008 entre el Mercosur y la AECID estableció que “las líneas de trabajo llevadas a cabo por el programa se realizarían en material de formación de capacidades y fortalecimiento institucional, género, medioambiente, integración productiva, desarrollo local, rural y fronterizo, y salud” ([www.mercosur.coop](http://www.mercosur.coop)).

En este contexto, la RECM es parte del proyecto: “Promoción de los movimientos cooperativos del Cono Sur como instrumentos de inclusión social, generación de trabajo digno y como actores de desarrollo y profundización del MERCOSUR”, que tiene como objetivo “el diseño e instrumentación de políticas de incidencia ante los organismos del Mercosur, los gobiernos y Estados Nacionales, así como la generación de condiciones adecuadas para la promoción y fortalecimiento del cooperativismo como instrumento de inclusión social, laboral y de desarrollo regional. ([www.mercosur.coop](http://www.mercosur.coop)).

Uno de los componentes más promisorios de este proyecto –desde estas páginas- lo constituye la creación de un Observatorio sobre el desarrollo, el Cooperativismo y la Economía Social y Solidaria en el MERCOSUR (OMERCOOPESS), cuyos antecedentes más directos son el Observatorio Valenciano de la Economía Social y el Observatorio Español de la Economía Social.

Se prevé que esta iniciativa permita sistematizar la información nacional para armonizarla a nivel regional, facilitando a su vez la identificación “de puntos focales hacia dónde dirigir las políticas activas de promoción desde el enfoque de la integración regional con énfasis en la interoperación” ([www.mercosur.coop](http://www.mercosur.coop)).

---

<sup>53</sup> Se puede apreciar el reconocimiento de la relevancia de las cooperativas en las Declaraciones de las Cumbres Presidenciales del MERCOSUR en 2003 y 2006.

En cuanto a la esfera de la integración productiva y las cadenas de valor se destacan iniciativas de trabajo conjunto con el Grupo de Alto Nivel de Empleo, el Grupo de Integración Productiva /GIP y los Ministros de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de los países miembros.

Sin embargo, es necesario reiterar que más allá del Estatuto de Cooperativas, que aun se encuentra en proceso de incorporación en los parlamentos nacionales, sólo se perciben pasos decididos aunque lentos y no necesariamente avances significativos hacia políticas concretas en las otras áreas.

En el ámbito institucional, por su parte, la RECM está registrando cambios que -en ciertos aspectos- hablan de su madurez institucional. Este es el caso de la extensión y proyección de los planes de trabajo sobre los cuales se estructura el accionar de la RECM. Hasta el año 2003 estos planes fueron semestrales, pero en la revisión realizada en la VI SP se decide que su alcance sea anual y finalmente en el año 2008, bajo Presidencia Pro-Tempore (PPT) de Argentina se aprobó la planificación de trabajo para el bienio 2008/2010.

Es indudable que esta ampliación -junto con la constante revisión de los planes de trabajo por parte de la ST- permite una visión mas estratégica, centrada en el mediano plazo, cuestión indispensable para el crecimiento de una institución y el avance de sus objetivos (Secretaria Técnica RECM, 2010).

En cuanto al funcionamiento de la RECM, se ha llevado a cabo una iniciativa muy promisoría materializada en la creación de un Manual de Procedimientos, cuyo objeto es “crear un instrumento administrativo básico que promueva la eficiencia y la optimización de las actividades que deben ejecutarse en la oficina de la RECM. Pretende guiar la tarea que se cumple en el plano administrativo para respaldar la obtención de los objetivos generales de la Institución”.

Este camino hacia una mayor profesionalización incluye también un mayor control y fiscalización de la ejecución presupuestaria, cuestión introducida por la ST en la XV SP (Acta 2/07) en la que se planteó dicha necesidad ante el crecimiento de las actividades y recursos. Se dispuso que esta nueva instancia de control se sumara al que realiza la auditoría externa de CUDECOOP. En dicha Sesión se resolvió que el seguimiento y fiscalización sería ejercido por un representante de la Presidencia Pro Tempore (PPT) en ejercicio y un representante del país que ejercerá la PPT en el período posterior. Desde el 2009 se acordó un sistema de fiscalización ad-hoc donde también firma el PPT entrante y el representante de la organización privada de su país.

En esta misma línea se ubica la más reciente reestructuración de la ST. Esta pareciera haberse visto acelerada por la renuncia del ST Daniel Betancourt, en la sesión de octubre del 2009,

haciendo mención a una nueva etapa de la RECM, “donde se avizora una tipología de construcción institucional cualitativamente más compleja y con enormes desafíos para una sana y fructífera ejecución del Programa de Proyectos que han sido aprobados por los órganos del MERCOSUR y la Agencia de Cooperación Española para el desarrollo hasta fines del año 2011”.

A partir de este momento, se introdujo un plazo de dos años para este cargo, con opción a renovación. Esta medida, si bien intenta pautar el funcionamiento de esta posición, podría implicar profundos cambios, no necesariamente positivos. Es necesario recordar que la posición del ST ha sido -en la figura de Betancourt- una de las instancias con mayor grado de continuidad dentro de la institución, brindando así una estable plataforma para las Presidencias Pro Tempore, de sólo un semestre de duración.

Este nuevo funcionamiento posibilitaría sólo una oportunidad por término de trabajo conjunto entre la ST y la PPT, con importantes consecuencias para el desarrollo de una estrategia regional continua, coherente y cohesiva.

En conclusión, a nivel institucional y regional, la RECM ha mostrado avances significativos aunque una visión más detallada deja ver “huecos” en ese avance.

Retomado la pregunta que cerró la sección anterior, a propósito de las oportunidades reales que los cambios a nivel regional y mundial -y su impacto sobre el MERCOSUR- abrieron para una mayor participación de la sociedad civil en el proyecto de integración, es necesario sin lugar a dudas, tomar en consideración los logros ya reseñados, alcanzados por la RECM, como sus dificultades y desafíos.

No obstante, queda camino por recorrer en cuestiones derivadas del funcionamiento propio del MERCOSUR, vinculado a las disfuncionalidades que, de forma acumulativa, generan obstáculos para el avance y profundización del proceso de integración regional -lo que Caetano define como “eje transversal”-, y que afectan directamente a las instituciones como la RECM.

Como consecuencia de la naturaleza regional de su enfoque al representar al sector cooperativo a nivel MERCOSUR, la RECM se ha mostrado sensible a la articulación con otros actores que -pese a pertenecer a otras agencias- pudieran contar con los mismos objetos que la RECM. Así se explica su interés por participar activamente en el grupo de Integración Fronteriza, de Asuntos Productivos, Ganempleo y el propio FOCEM. Sin embargo, este impulso parece estar relativizado por la debilidad de un proyecto colectivo en las instituciones decisorias.

Es indudable que la institución ha crecido y consolidado su agenda, pero si se tiene también en cuenta sus dificultades y la forma en que se alcanzaron los objetivos planteados, se observa un modus operandi no sustentable y no reproducible a otras instancias sociales al apoyarse primordialmente en esfuerzos y compromisos individuales. Es imperativo -en términos de Caetano (2006)- el trabajo hacia una mayor densidad institucional, dirección que la RECM está comenzando a transitar, con medidas tendientes a lograr una mayor profesionalización y transparencia en su gestión.

## **Conclusiones**

En este trabajo se realiza un diagnóstico del sector cooperativo en el MERCOSUR durante la primera década del siglo XXI, tanto en lo concerniente a su peso y relacionamiento con otros sectores como a los principales obstáculos para su funcionamiento y desarrollo regional. En las páginas iniciales, se plantea el interrogante de si el movimiento cooperativo en los países miembros del MERCOSUR, a partir del impulso mostrado durante los primeros años del nuevo milenio y del apoyo brindado por organismos regionales e internacionales, ha conseguido una mayor incidencia en la formulación e implementación de las políticas públicas, especialmente en el ámbito regional, que le permita maximizar las oportunidades abiertas por el bloque regional y mitigar los perjuicios provocados por la globalización. Asimismo, se indaga sobre las posibilidades brindadas por el propio MERCOSUR, en tanto proceso de integración, de acompañar y consolidar el afianzamiento de este sector histórico de la Economía Social.

Partiendo de estos interrogantes, la investigación propuso una doble exploración. Por un lado, del sector cooperativo en los países del MERCOSUR, con énfasis en datos estadísticos (cantidad de cooperativas, número de asociados, peso económico) y cualitativos (representatividad institucional, políticas públicas hacia el sector, vínculos con el Estado y con otros actores de la sociedad), con la finalidad de detectar factores que potencien la vinculación intrarregional y factores que, como las asimetrías, la dificulten. Por otro lado, analiza las principales características del formato institucional del MERCOSUR, específicamente la Reunión Especializada de Cooperativas (RECM), y su incidencia sobre el sector cooperativo de la región.

La hipótesis que ha guiado este trabajo afirma que en la era posterior a la crisis del neoliberalismo, el sector cooperativo en el MERCOSUR -a pesar de su crecimiento-enfrenta obstáculos primordiales para su desarrollo y posicionamiento a nivel regional:

a) Por un lado existen obstáculos de naturaleza endógena que se materializan tanto en la existencia de importantes asimetrías entre los sectores cooperativos de los países miembros, como en la carencia de información homogénea y actualizada que dificulta el conocimiento de la situación de las cooperativas en el ámbito del MERCOSUR y entorpece la adopción de políticas que puedan paliar dichas asimetrías.

b) Por otro lado, el sector posee desafíos exógenos relacionados con el diseño institucional del MERCOSUR y su posibilidad de reconocer y apoyar demandas de mayor participación de la sociedad civil organizada.

De acuerdo a estas premisas, en el capítulo II se analizan los obstáculos denominados “endógenos”. En primera instancia se examinan las asimetrías existentes entre los países del MERCOSUR evidenciadas en variables como población, PBI, PBI *per cápita* o PEA, y se constata su correlato en los sectores cooperativos, ya que se demuestra la existencia de diferencias notables en el número de cooperativas, cantidad de asociados, empleos creados, sectores más dinámicos, y en la participación en las dimensiones económicas más importantes como el PBI.

Las diferencias en tamaño y funcionamiento del sector cooperativo tan significativas en los países del MERCOSUR, no se explican tan sólo por el desarrollo o la cantidad de población asociada, sino por el grado de organización y representatividad alcanzada. En el capítulo III, se analizan el arraigo social del sector y el nivel de articulación interna, así como la vinculación con otros organismos de nivel público o privado.

El estudio de las organizaciones representativas -Cooperar, CUDECOOP, CONPACOOOP, SESCOOP, OCB- sus grados de desarrollo y articulación con otros actores sociales y públicos, presenta un escenario tan dispar como el que se observara a propósito de los datos sobre tamaño, funcionamiento y presencia en la economía nacional. Hay diversidad en la fecha de creación y en la organización territorial de los organismos de representación, diferencias en sus atribuciones y en la forma que establecen su vinculación con organismos estatales, y desigualdad en la formulación e implementación de los programas e iniciativas de apoyo al sector cooperativo.

Los socios mayores exhiben instituciones con objetivos claros que, superando lo retórico, se materializan en una fuerte presencia y colaboración con otras organizaciones tanto del sector como estatales. Se destacan los casos de Argentina, donde Cooperar mantiene una relación estrecha con el INAES, y de Brasil donde la OCB está trabajando con el sector estatal de la mano del SESCOOP en las áreas de la educación y la divulgación cooperativa. Por su parte, los movimientos cooperativos de Uruguay y Paraguay presentan un escenario caracterizado por una situación de mayor debilidad en referencia a los socios mayores, en cuanto a su articulación con el sector estatal y a las políticas públicas en su apoyo.

También son acentuadas las asimetrías en cuanto a la implementación de políticas e intervenciones regulatorias, relacionadas al uso de un variado conjunto de instrumentos, como tratamientos crediticios y/o tributarios específicos o programas de fomento gubernamental. Como se demostró en el Capítulo IV, en el contexto regional conviven situaciones de activa promoción del sector cooperativo como sucede en Argentina y Brasil, con otras en las que las medidas de apoyo son muy recientes como en Uruguay o casi inexistentes como en Paraguay.

Otro de los obstáculos para el desarrollo y posicionamiento a nivel regional del sector cooperativo, se refiere a la carencia de un sistema de información centralizado, actualizado y sistematizado, con la consiguiente falta de datos homogéneos que faciliten el análisis. Esta situación demuestra la necesidad de construir sistemas de información confiables que permitan a su vez la sistematización, difusión y evaluación de las variables bajo análisis. Dado que las políticas regionales deben considerar las diferencias entre las naciones y al interior de las mismas, es de suma importancia contar con un conocimiento detallado y específico de la situación y características de cada país.

Pese a que en los cuatro países del MERCOSUR se constataron iniciativas destinadas a una mayor comprensión del sector a nivel nacional<sup>54</sup>, el hecho de estar desarticulados con el nivel regional les restó potencial. Como se ha podido observar, las iniciativas en el MERCOSUR destinadas a recoger y procesar datos y a construir indicadores pertinentes al sector cooperativo, han estado dirigidas a conocer algún aspecto parcial -como el trabajo de la RECM a propósito de los regímenes legales y tributarios-, o están recién comenzando a gestarse como el Observatorio Mercosur de las Cooperativas y la Economía Social y Solidaria.

Lo mismo se aplica a otras áreas de importancia, tales como las organizaciones representativas o gubernamentales, y los distintos programas de fomento. Ejemplificando lo antedicho, se destaca el hecho de que aun con magnitudes y alcances dispares, en los últimos años todos los países mercosureños ejecutaron programas o iniciativas de apoyo al sector. Sin embargo, pese a que ello representa un avance, estos programas son concebidos en clave netamente nacional y están desvinculados en el ámbito regional.

En síntesis, respecto a los obstáculos endógenos se puede concluir en principio, que resulta crucial la obtención de información actualizada y la construcción de indicadores homogéneos en los cuatro países del MERCOSUR, que permitan conocer a los sectores cooperativos, reflexionar sobre las políticas públicas, identificar los mecanismos de fomento más idóneos, las áreas de trabajo comunes, las posibles sinergias, o los desafíos a enfrentar en conjunto.

Por otra parte, si se entiende a los procesos de integración regional como una consecuencia de la globalización en aras de generar esfuerzos para enfrentar dicho proceso de forma asociativa, es posible observar cuán relevante es para el sector cooperativo el aprovechamiento de la plataforma abierta por el MERCOSUR. Una de los principales obstáculos para este proceso lo constituyen -como se ha señalado- las asimetrías, tema crucial para el sector cooperativo y para el proceso de integración en la medida en que atentan contra la posibilidad de un crecimiento armónico en la región, minando así su propio afianzamiento político.

---

<sup>54</sup> Argentina y Uruguay realizaron censos a estos efectos, mientras que Brasil y Paraguay contaban con dichos datos a través de sus organizaciones representativas, OCB e INCOOP respectivamente.

Como lo demuestran tanto la teoría como la evidencia empírica, no existen razones que permitan suponer una disminución de las asimetrías entre los países pertenecientes al proceso de integración si no se ponen en funcionamiento mecanismos dedicados a tal finalidad. En este sentido -y pese a sus limitaciones- el FOCEM es una medida alentadora que ejemplifica la necesidad de intervención política a la hora de tratar esta problemática.

Del lado de los obstáculos denominados “exógenos” por desprenderse de la estructura institucional del MERCOSUR, fue posible observar, por medio del análisis de la RECM, que aquella no ha podido transformarse en una institución que incremente y densifique la participación de las organizaciones sociales en su seno, y su incidencia dentro de los órganos decisorios superiores del bloque ha sido muy limitada.

Las Reuniones Especializadas son espacios con vastas potencialidades para la participación de la sociedad civil en el proceso de integración ya que aquellas atienden temas concretos que hacen a la dinámica de las organizaciones e instituciones que participan en ellas, a la vez que son espacios que habilitan el intercambio de políticas y generación de las mismas desde una construcción regional.

Desde su creación la RECM ha registrado dificultades recurrentes y avances significativos. Entre las primeras está la escasez de recursos económicos que pone en peligro el funcionamiento mismo de la institución. Entre los avances más significativos se mencionaron la mayor regularidad de sus reuniones, la profesionalización de sus funcionarios, las vinculaciones extra-MERCOSUR, y las relaciones con otras instituciones del bloque, con las que logró identificar áreas de acción conjunta y sinergias. En este sentido, se destacaron los acercamientos con el Grupo de Alto Nivel de Empleo, el Grupo de Integración Productiva /GIP, con los Ministerios de Trabajo y de Desarrollo Social, con la Comisión Parlamentaria Conjunta y la Comisión de Representantes del MERCOSUR, entre otros.

El Capítulo V demuestra que a pesar de que la RECM logró avanzar en su afianzamiento en tanto actor regional y mejoró su funcionamiento interno, ha presentado grandes dificultades para incrementar su incidencia real en las políticas regionales hacia el sector. La propia arquitectura y funcionamiento institucional del bloque implica trabas y demoras a las iniciativas y proyectos de esta Reunión Especializada.

Esto se debe a que el diseño institucional del MERCOSUR todavía responde, a pesar de la incorporación de importantes modificaciones, a un esquema altamente intergubernamental por lo que los intereses nacionales suelen tener preponderancia sobre los regionales pese a la existencia de ciertas iniciativas encaminadas hacia una mayor convergencia. Asimismo, si bien las instituciones del bloque se pronuncian a favor de la participación de la sociedad civil en sus estructuras, no presentan los suficientes mecanismos en su apoyo ni la capacidad de procesar

sus demandas, y lo que es peor aún, en cierto grado presentan obstáculos para su desenvolvimiento.

Las deficiencias, tanto endógenas como exógenas que enfrenta el sector cooperativo, se relacionan y refuerzan mutuamente. Las asimetrías estructurales y sectoriales junto a las dificultades en la producción de políticas regionales para el sector derivadas en gran parte de la dinámica institucional, provocan un desigual aprovechamiento de las oportunidades abiertas por la integración y de sus beneficios, crean un escenario de disconformidad y exclusión que minan el compromiso político con el proceso regional.

En ese sentido, la plataforma que el MERCOSUR significa en términos de oportunidades no ha podido ser cabalmente utilizada por las organizaciones de la Economía Social, lo cual se aplica especialmente al sector cooperativo y se relaciona directamente con el “déficit democrático” del MERCOSUR que aún permanece.

No obstante lo antedicho, no es posible realizar un diagnóstico del sector cooperativo a nivel regional sin presentar a su vez, los factores que tienen el potencial de fortalecer su vinculación intrarregional, ya que si bien el sendero recorrido por el sector cooperativo no ha estado exento de dificultades, tampoco ha sido carente de iniciativas prometedoras que contienen el potencial de fortalecer su integración.

Entre estos factores se destacan:

- △ La convergencia de ciertos sectores económicos dentro del cooperativismo que exhiben una notable preminencia, como es el caso de los sectores agrícolas de Argentina y Brasil, ó las más recientes cooperativas de trabajo especialmente en Argentina, Brasil y Uruguay. Relacionado a este último factor se ubica la concurrente expansión del cooperativismo en general en los cuatro países, como respuesta a los problemas derivados de la implementación del modelo neoliberal en la región.
- △ La existencia en todos los países mercosureños de sólidas iniciativas en los ámbitos de capacitación, promoción, seminarios y cursos de sensibilización.
- △ La concientización compartida sobre la importancia de la región y del proceso de integración, materializada en la unánime presencia de las organizaciones nacionales representativas del cooperativismo en las instituciones del Mercosur -FCES, RECM, etc-.

- ⤴ La existencia de una institución representativa del cooperativismo a nivel regional, -la RECM- que pese a constantes problemas presupuestarios ha logrado afianzar sus vínculos intra-MERCOSUR, producir sinergias y buscar socios estratégicos.
- ⤴ Los esfuerzos por abordar el tema de las asimetrías, que se tradujeron en iniciativas como las publicaciones de la Serie Jurídica de la RECM: “El régimen legal de las cooperativas en los países del Mercosur (2005)” y “Las cooperativas y los impuestos en el Mercosur (2006)”
- ⤴ El avance de la RECM en todos sus frentes estratégicos -la integración productiva y las cadenas de valor, las políticas públicas favorables al sector, el trabajo intrafronterizo, y la armonización legislativa-.
- ⤴ Pese a que las relaciones extra Mercosur no fueron objeto de estas paginas, es necesario mencionar la articulación de la RECM con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), a la luz de las importantes iniciativas conjuntas en su seno, como el Proyecto EMFESS; el proyecto “Promoción de los movimientos cooperativos del Cono Sur como instrumentos de inclusión social, generación de trabajo digno y como actores de desarrollo y profundización del MERCOSUR”; y la creación del Observatorio sobre el desarrollo, el Cooperativismo y la Economía Social y Solidaria en el MERCOSUR (OMERCOPESS). Asimismo, la ONG italiana COSPE ha contribuido a concretar el Proyecto Red de Sur.

El sector cooperativo regional cuenta con obstáculos de distinta naturaleza, pero también con elementos que pueden fortalecerlo, un diagnóstico de ambos es esencial en el camino hacia la identificación de las políticas que permitan disminuir los primeros y acentuar los segundos. Esta investigación aspira a ser un modesto paso en esta dirección.

## **Bibliografía**

- Abramovich, .A y Vázquez, G. (2006): "Experiencias de Economía Social y Solidaria en Argentina", en Forcinito Karina y Basualdo Victoria (coord.): *Transformaciones en la economía argentina: pasado reciente y perspectivas*. Instituto del Desarrollo Humano – UNGS.
- Aguerre, M.J., Arbolea, I (2009): "Estrategias para un Mercosur ciudadano", en Caetano, Gerardo (Coord): *La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas*. CEFIR, Uruguay.
- Alianza Cooperativa Internacional - ACI Américas: Boletín Informativo N° 70. En línea: <http://www.aciamericas.coop/boletin/70>. Consulta, Octubre 2010.
- Alianza Cooperativa Internacional - ACI Américas: Boletín Informativo N° 75. En línea: <http://www.aciamericas.coop/boletin/boles2009/bole/75.html>. Consulta, Octubre 2010.
- Alianza Cooperativa Internacional - ACI Américas: "Conclusiones XV Conferencia regional", en <http://www.aciamericas.coop/conferencia2007/boletas/Conclusiones%20XV%20Conferencia%20Regional%20ACI%20Americas.pdf> . Consulta: Octubre 2010.
- Alianza Cooperativa Internacional – ACI Américas : "Los principios y valores cooperativos para la Responsabilidad Social Empresarial", en 85º Día Internacional de las Cooperativas de la ACI. En línea: [www.ica.coop](http://www.ica.coop) (2007). Consulta: octubre 2010
- Alianza Cooperativa Internacional: "Peace-building through co-operatives", en: "84th ICA International Co-operative Day 12th UN International Day of Co-operatives". En línea: [www.ica.coop](http://www.ica.coop). Consulta: octubre 2010.
- Alianza Cooperativa Internacional - ACI Américas (2002): "Competitividad y Posicionamiento Cooperativo: Retos y Oportunidades para el Desarrollo Económico y Social", XIV Conferencia Regional. En línea: [www.aciamericas.coop/IMG/Conclusiones.doc](http://www.aciamericas.coop/IMG/Conclusiones.doc). Consulta octubre 2010.
- Alianza Cooperativa Internacional -ACI Américas (2001): Manuel Mariño: "Principales desafíos de las empresas y organizaciones de Economía Social de cara al nuevo siglo", en línea: [www.aciamericas.coop](http://www.aciamericas.coop). Consulta: Octubre 2010.
- Alianza Cooperativa Internacional – ACI Américas- (2007): "Conclusiones XV Conferencia regional: Cohesión e Inclusión Social. Contribución de las cooperativas hacia un mundo en equilibrio". En: <http://www.aciamericas.coop/conferencia2007/boletas/Conclusiones%20XV%20Conferencia%20Regional%20ACI%20Americas.pdf>
- Arroyo, Daniel (2003): "Economía Social: un potencial sector de inclusión social". En [www.aciamericas.coop/CR2008/conclusiones/expositores/ponencias/DanielArroyo.pdf](http://www.aciamericas.coop/CR2008/conclusiones/expositores/ponencias/DanielArroyo.pdf). Consulta, Octubre 2010.

- Basañes, Carlos Cesar (2007): "Políticas públicas en materia cooperativa. Capitulo Argentina".  
En *Políticas Publicas en materia cooperativa*. RECM
- Bernal-Meza Raúl (2000): *Sistema mundial y MERCOSUR. Globalización, regionalismo y políticas exteriores Comparadas*. UNCPBA-GEL. Argentina
- Bertullo, Jorge (2003): "El cooperativismo en Uruguay", Universidad de la Republica.  
UNIRCOOP Vol. 1 N°2. Uruguay. En:  
[http://www.unircoop.org/unircoop/files/revue/Release/Vol1No2.04.Unircoop.Uruguay.crop\(1\).pdf](http://www.unircoop.org/unircoop/files/revue/Release/Vol1No2.04.Unircoop.Uruguay.crop(1).pdf)
- Bizzozero, Lincoln y Abreu, Sergio (2000): "Los países pequeños: su rol en los procesos de integración". BID-INTAL. En: [www.iadb.org/intal](http://www.iadb.org/intal)
- Bourdieu, Pierre (2001): *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires.  
Editorial Manantial.
- Bouzas, Roberto (2001): "Mercosur: Regional Governance, asimetrías e Integración profunda."  
Universidad de San Andrés. Argentina. En: [www.iadb.org/regions/re1/econ/10%20-%20Bouzas.pdf](http://www.iadb.org/regions/re1/econ/10%20-%20Bouzas.pdf)
- Bouzas, Roberto (2005): "Profundización del MERCOSUR y el desafío de las disparidades",  
Banco Interamericano de Desarrollo. Rio de Janeiro, 6 de julio. En:  
[www.iadb.org/regions/re1/events/Disparities.htm](http://www.iadb.org/regions/re1/events/Disparities.htm)
- Caetano, Gerardo (2004): *Los Retos de una Nueva Institucionalidad para el MERCOSUR. Análisis y Propuestas*. FRIEDRICH EBERT STIFTUNG. FESUR- Representación en Uruguay.
- Caetano, Gerardo (2006): *Parlamento Regional y Sociedad Civil en el proceso de integración ¿Una nueva oportunidad para «otro» Mercosur?, FRIEDRICH EBERT STIFTUNG FESUR – Representación en Uruguay*
- Caetano, G., Vazquez, M., Ventura, D. (2009): "Reforma institucional del Mercosur. Análisis de un reto" En: Caetano, G. (Coord): *La reforma institucional del Mercosur. Del diagnostico a las propuestas*. CEFIR. Uruguay
- Cardozo, D., Ensínck, O. y Gill, M. (2006). "Hacia un nuevo federalismo regional", en Cardozo, Daniel, Ensínck, Oscar y Gill, Martín Rodrigo, *La integración como respuesta a la globalización*. Instituto de Desarrollo Regional y Política Municipal, Santa Fe.
- Centro de Economía Internacional (CEI) (2011): *Estadísticas Mercosur. Principales indicadores*, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. En: [www.cei.gov.ar](http://www.cei.gov.ar)
- Chaves, Rafael (2003): "La Economía social como enfoque metodológico, como objeto de estudio y como disciplina científica". En Mirta Vuotto (Comp): *Economía Social. Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas*. Editorial Altamira. Argentina.
- Chaves, Rafael y Monzón, José Luis: "Economía Social". En Arino, A (2003): *Diccionario de la Solidaridad*. Tirant lo blanch, Valencia.

- Cibils G. y Sarachu J.J. (2007): "Políticas públicas en materia cooperativa". Capitulo Uruguay. En: *Políticas Públicas en materia cooperativa*. RECM. En: [www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03232.pdf](http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03232.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL (2004): *El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*, en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>
- Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur: "El rol de las cooperativas como parte integrante de la Economía Social en la COHESIÓN SOCIAL en América Latina y en Europa". Seminario sobre "*Economía Social en la Unión Europea y el MERCOSUR*". [www.mercosur.coop/recm/spip.php?article327](http://www.mercosur.coop/recm/spip.php?article327)
- Cooperar (2006): *Informe Especial Secretaria de Información Pública*. [www.cooperar.coop](http://www.cooperar.coop)
- Coque Martínez, J. (2002): "Las cooperativas en América Latina: una visión histórica general y comentario de algunos países tipo". *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*. N° 43. CIRIEC, España.
- Coraggio, José Luis (2004): *De la emergencia a la estrategia*. Editorial Espacio. Buenos Aires.
- Coraggio, José Luis (b) (2007): *Economía Social, acción pública y política. (Hay vida después del neoliberalismo)*. Ed. CICCUS Buenos Aires.
- Coraggio, José Luis (organizador) (2007): *La Economía social desde la periferia*. Editorial Altamira. Buenos Aires.
- Coraggio, José Luis (2008): "La Economía social y solidaria como estrategia de desarrollo en el contexto de la integración latinoamericana". Reconstrucción de una parte de la ponencia presentada en el 3er Encuentro Latinoamericano de Economía Solidaria y Comercio Justo organizado por RIPESS en Montevideo, 22-24 octubre 2008. En: [www.coraggioeconomia.org/jlc/.../ponencia\\_jlc.doc](http://www.coraggioeconomia.org/jlc/.../ponencia_jlc.doc)
- CUDECOOP (2004): "Datos Estadísticos sobre el Cooperativismo en Uruguay. CUDECOOP. Uruguay. Septiembre, 2004.
- CUDECOOP (2010): "Censo Nacional de Cooperativas y sociedades de fomento rural. Primer Informe de resultados. Uruguay. Septiembre, 2010.
- Cracogna, Dante y De Lisio, Claudia (2007): "*Políticas públicas en materia cooperativa*". RECM. En: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03232.pdf>
- Defourny, Jacques (2003): "Orígenes, contextos y funciones de un tercer gran sector". En Vuotto Mirta (Comp): *Economía Social. Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas*. Editorial Altamira. Argentina.
- Defourny, Jacques (comp) (2001): *La Economía Social en el Norte y en el Sur*. Ediciones Corregidor, Buenos Aires.
- Depetris Edith y Rossini G. (2008): "La importancia de la información para el conocimiento de las cooperativas. Rol del sector público y privado". En: Cortegoso, Ana Lucia, Depetris Edith y Pereyra Kelly (compiladoras): *Iniciativas asociativas y cooperativas en el*

- MERCOSUR. Contribuciones del I y II Seminario Internacional PROCOAS: 1ª edición. Buenos Aires. En línea: [www.grupomontevideo.edu.uy](http://www.grupomontevideo.edu.uy)
- Durán Lima, José E. y Masi, Fernando (2007): "Diagnóstico de las asimetrías en los procesos de Integración de América del Sur." Documento de la CEPAL. En: [http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/29746/P29746.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top\\_publicaciones.xsl](http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/29746/P29746.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl).
- Fallacara y Kornitz (2011): "Argentina Trabaja: alcances y límites de las cooperativas impuestas por y desde el Estado". En: 5Tas Jornadas Uruguayas de Historia Económica. Departamento de Cooperativismo. Centro Cultural de Cooperativismo.
- García Delgado, D. (2009): "*Crisis Global, Desarrollo e Inserción. Un nuevo escenario para los Emergentes*". En [www.flacso.org.ar/politicaspUBLICAS](http://www.flacso.org.ar/politicaspUBLICAS).
- García Delgado, D. y Chojo, M. (2006): "Desarrollo e integración regional. Hacia un modelo productivo social". En García Delgado, D. (Comp): *El desarrollo en un contexto neoliberal. Hacia una sociedad para todos*. Buenos Aires. Ed. Ciccus.
- Giordano, P., Moreira, M y Quevedo, F. (2004): "El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional", en BID-INTAL. En: [www.iadb.org/intal/publicaciones](http://www.iadb.org/intal/publicaciones)
- Guerra, P. (2004): "Economía de la Solidaridad: Consolidación de un concepto a veinte años de sus primeras elaboraciones", en *Revista OIKOS* N° 17, Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez, Santiago de Chile.
- Guidini, Herrera y Camilletti (2006): "Políticas públicas de fomento del cooperativismo de trabajo en el Cono Sur: balance y propuestas". UNIRCOOP, Vol 4.
- Hintze, Susana (2006): *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Espacios Editorial, Argentina.
- INAES (2008): *Las Cooperativas y Mutuales en la Republica Argentina. Reempadronamiento Nacional y Censo Economico Sectorial de Cooperativas y Mutuales*. Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social. En línea: [www.inaes.gov](http://www.inaes.gov). Consulta Agosto 2010.
- INCOOP (2007): "Las cooperativas captaron 100 mil nuevos socios en el 2006." INCOOP. En línea: <http://incoop.gov.py>
- Krugman, Paul (1996): *The Self-Organizing Economy*. Oxford: Blackwell.
- Laville, Jean-Louis (2001): "El desafío de una alianza entre el Estado y la sociedad civil". En Defourny, Jacques (comp): *La Economía Social en el Norte y en el Sur*. Ediciones Corregidor, Buenos Aires.
- Lazarini, Valeria (2008): "El debate en torno a la Economía Social: discusiones fundamentales desde la perspectiva de los países centrales y la perspectiva de los países de la periferia". Ponencia magistral presentada en el *X Encuentro Internacional de Economistas sobre Globalización y Problemas del Desarrollo*, organizado por la ANEC, 3 – 7 de marzo, La Habana – Cuba.

- Lazarini, V. y Cravino, C. (2009): "Cuando el Estado conforma cooperativas: entre la cooptación y la autonomía". *IV Congreso de RULESCOOP y III Jornadas sobre cooperativismo y asociativismo*. Montevideo, Uruguay, Septiembre, 2009.
- Levesque, Benoit (2001): "La Economía Social en Quebec: elementos teóricos y empíricos para el debate y la investigación". En Defourny, Jacques (comp): *La Economía Social en el Norte y en el Sur*. Ediciones Corregidor, 2001, Buenos Aires.
- López de Albuquerque, Marconi (2007): "Políticas públicas en materia cooperativa. Capítulo Brasil". En *Políticas Públicas en materia cooperativa*. RECM. En: [www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03232.pdf](http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03232.pdf)
- MAPA (2006): *Evolução do cooperativismo no Brasil : DENACCOOP em ação / Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento*. Brasília: MAPA, 2006. <http://www.agricultura.gov.br>
- Mariño, Manuel (2001): "[Principales desafíos de las empresas y organizaciones de economía social de cara al nuevo siglo](http://www.aciamerica.coop/X-Conferencia-Regional-de-ACI)", Ponencia en X Conferencia Regional de ACI Américas, en <http://www.aciamerica.coop/X-Conferencia-Regional-de-ACI>
- Martí, Juan Pablo (Coordinador) (2006): Proyecto de investigación "Impactos de la integración regional del MERCOSUR sobre el movimiento cooperativo". En: [idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/23770/1/126465.pdf](http://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/23770/1/126465.pdf)
- Montes Verónica y Ressel Alicia (2003) "Presencia del cooperativismo en Argentina", en [Revista uniRcoop: Diagnóstico del Cooperativismo en las Américas; vol. 1; No 2](http://www.unicoop.org/revista-uniRcoop); México.
- Monzón, José Luis (2003): "La economía social: tercer sector de un nuevo escenario". En Vuotto Mirta (Comp): *Economía Social. Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas*. Editorial Altamira. Argentina.
- Morais, Leandro Pereira y Bacic, Miguel Juan (2008) "Economía social y programas de emancipación por medio de emprendimientos sociales en Brasil: los avances y dificultades actuales". En *27º. Congreso Internacional CIRIEC*. Campo Temático: "Nuevas formas de relación entre Estado y Economía Social y nuevas políticas públicas". Sevilla, España, septiembre, 2008. En: [web.tau.org.ar/.../texto\\_27\\_congreso\\_\\_castellano\\_\\_final\\_\\_1\\_.pdf](http://web.tau.org.ar/.../texto_27_congreso__castellano__final__1_.pdf)
- Moreno, Diego (2009): "El nuevo régimen jurídico de las cooperativas en Uruguay". *Revista de Estudios Cooperativos*. Año 14. N° 1. Septiembre. En: [www.ccee.edu.uy/ensenian/.../2011-06-07%206Cooperativas.pdf](http://www.ccee.edu.uy/ensenian/.../2011-06-07%206Cooperativas.pdf)
- Morse, J.M.(1991): "Approaches to Qualitative-Quantitative Methodological Triangulation. Methodology Corner", En: *Rev. Nursing Research*; 40(1).
- Naciones Unidas, (2007): "Las cooperativas en el desarrollo social", *Informe de Secretario General*. En: [www.un.org](http://www.un.org). Consulta octubre 2010.
- Naciones Unidas (2010): "Las cooperativas en el desarrollo social". *Resolución aprobada por la Asamblea General*. En: [www.un.org](http://www.un.org). Consulta octubre 2010.

- Natanson, José (2010): *La nueva izquierda*. Ed. Debate. Argentina.
- Pineda, S.J. et.al. (1994): *Cooperativismo mundial 150 años*. Santa Fé de Bogotá, Consultamérica.
- Portillo B. y Borgado C. (2007): "Políticas públicas en materia cooperativa. Capitulo Paraguay". En *Políticas Públicas en materia cooperativa*. RECM. En: [www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03232.pdf](http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03232.pdf)
- Radrigán Rubio, Mario y Barría Knopf Cristina (2007): "Cooperativismo y Globalización. Amenazas u oportunidades?". Radrigán Rubio, Mario (Coord): *El rol de las Cooperativas en un mundo globalizado*, Red Unircoop. RECM Informe cierre de gestión Secretario Técnico: [http://www.mercosur.coop/recm/IMG/pdf/ANEXO\\_IV\\_-\\_Informe\\_de\\_cierre\\_de\\_gestion\\_del\\_ST\\_Daniel\\_Bentancur-2.pdf](http://www.mercosur.coop/recm/IMG/pdf/ANEXO_IV_-_Informe_de_cierre_de_gestion_del_ST_Daniel_Bentancur-2.pdf)
- Rapoport, Mario (2008): *Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2003*, Editorial Emecé, Buenos Aires.
- Revista *La Gaceta* (COOPERAR) (2005, 2007, 2009, 2010) [www.cooperar.coop](http://www.cooperar.coop)
- Radrigán Rubio M. y Barría Knopf, C. (2007): "El rol de las cooperativas en un mundo globalizado", UniRcoop Américas, en [http://www.unircoop.org/unircoop/files/El\\_rol\\_de\\_las\\_cooperativas\\_3.pdf](http://www.unircoop.org/unircoop/files/El_rol_de_las_cooperativas_3.pdf)
- Rodriguez, Soria, Dabezeis, Marti y otros (2006): "Políticas públicas de fomento del cooperativismo de trabajo en el Cono Sur: balance y propuestas". UNIRCOOP, Vol 4.
- Sabaté, Federico (2003): "Algunos aportes de la economía social al desarrollo económico ecológicamente sustentable". En *Revista Otra Economía Revista Latinoamericana de Economía Social y Solidaria*. Foro Social Mundial. Santa Fe. En: <http://es.scribd.com/doc/36038178/Revista-Otra-Economia-Revista-Latinoamericana-de-Economia-Social-y-Solidaria>
- Sánchez Bajo, Claudia (2007): "Políticas públicas para cooperativas en la Unión Europea" En Cracogna, Dante y De Lisio, Claudia: *Políticas públicas en materia cooperativa*. RECM. En: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03232.pdf>
- Sautu, Ruth, (2003): *Todo es teoría*. Ediciones Lumiere. Argentina.
- Singer, Paul (2002): *Introducción a la economía solidaria*, Sao Paulo, Fundacao Abreu.
- Terra, María Inés (et.al) (2008): "Asimetrías en el MERCOSUR: ¿impedimento para el crecimiento?, en *Red Mercosur Nro 12, Montevideo*. En: <http://www.redmercosur.org/asimetrías-en-el-mercosur-impedimento-para-el-crecimiento/publicacion/73/>
- Vanek, J. (1965): *General Equilibrium Theory of International Discrimination*, Harvard.
- Vargas Nunez, Eder (2007): "El desarrollo del Cooperativismo agrícola en Brasil". Memorias XX Congreso FENALCE. Junio 2007. Brasil.
- Vargas Sánchez, A. y Nacimiento Coronel, Z. (2000): "El Cooperativismo en Paraguay: especial referencia a las cooperativas de producción". En: *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*. CIRIEC España. N° 34. Abril.

Vázquez, (2009) «La integración regional en América Latina desde las prácticas nacionales: hacia la identificación de ámbitos de avance en la integración latinoamericana». Estudio CELARE-CLAEH Capítulo MERCOSUR Marzo.

Vázquez, Mariana (2006): "La estática y la dinámica del Mercosur a la luz de los logros que adquirieron mayor visibilidad en la última Cumbre de Presidentes del Mercosur." Mercosur Parlamentario, 3. P.24-30. En: [www.portalcoop.com](http://www.portalcoop.com)

Viner, Jacob (1950): *The Customs Union Issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace.

### **Instituciones:**

Comisión Honoraria de Cooperativismo: [www.chc.gub.uy](http://www.chc.gub.uy).

Confederación Intercooperativa Agropecuaria: [www.coninagro.org.ar](http://www.coninagro.org.ar)

Confederación Latinoamericana de Cooperativas de ahorro y crédito. [www.colac.com](http://www.colac.com)

Confederación Paraguaya de Cooperativas: [www.conpacoop.com.py](http://www.conpacoop.com.py).

Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas CUDECOOP: [www.cudecoop.coop](http://www.cudecoop.coop).

Instituto Nacional de Cooperativismo: [www.inacoop.org.uy](http://www.inacoop.org.uy).

Instituto Nacional de Cooperativismo: [www.incoop.gov.py](http://www.incoop.gov.py).

Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social: <http://www.inaes.gob.ar>

Ministerio da Agricultura, Pecuaria e Abastecimento: [www.agricultura.gob.br](http://www.agricultura.gob.br).

Ministerio de Trabalho e Emprego: [www.mte.gov.br/ecosolidaria/progr](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/progr).

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA): [www.agricultura.gov.br](http://www.agricultura.gov.br)

Organización de Cooperativas Brasileiras (OCB). [www.ocb.org.br/site/brasil-cooperativo](http://www.ocb.org.br/site/brasil-cooperativo).

Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR (RECM):

<http://www.mercosur.coop/recm/>

Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR (RECM): [www.mercosur.coop/recm](http://www.mercosur.coop/recm)

Secretaría del Mercosur: [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int)