
**Encuentro
del CeRPI**

**Jornada
del Censud**

**Democracia y
Relaciones
Internacionales
en América Latina**
13 de septiembre de 2013

Area temática:

Integración Regional Latinoamericana

Título de la ponencia:

La Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR: un análisis de su desarrollo (2001-2013)

Grupo de Investigación:

“Observatorio de la Integración Regional Sudamericana en el Siglo XXI” en el marco del Programa Grupos de Investigación en Ciencia Política (Resolución CD 640/2010). Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Dirigido por la Dra. Daniela Perrotta.
Proyecto de Extensión “Identidad MERCOSUR” Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. 2008 (Resolución SPU N° 752/08), 2009 (Resolución SPU N° 347/09), 2010 (Resolución SPU N° 1413/10), 2011 (Resolución SPU N° 1545/11), 2012 (Resolución SPU N° 1394/12). Dirigido por el Dr. Damián Paikin

Autora:

Lic. Florencia Julieta Lagar

Pertenencia Institucional:

Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (FSOC/UBA).

Correo electrónico:

florencia.lagar@yahoo.com.ar

La Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR: un análisis de su desarrollo (2001-2013)

Florencia Julieta Lagar

Resumen

El objetivo de este trabajo es indagar en los factores que promovieron o dificultaron la integración del sector de las cooperativas del MERCOSUR en 2001-2013, a través del establecimiento de una periodización que dé cuenta de tal proceso. A partir de un enfoque cualitativo, se realizó la lectura y análisis de las Actas y documentos anexos de la Reunión, y se entrevistó a los actores relevantes del proceso, de modo de complementar la información documental. Con ello se pretende que los resultados obtenidos en relación a la RECM visibilicen, por un lado, tendencias mayores de cambio y permanencia en el MERCOSUR y, por el otro, la propia tensión entre ambos.

Palabras clave

MERCOSUR – cooperativismo – reunión especializada – integración regional

Introducción

El presente trabajo pretende abordar la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR (RECM) desde una perspectiva diacrónica e integral. Debido a que su trayectoria político-institucional en el período 2001-2013 fue esencialmente compleja y dinámica, el objetivo principal es indagar en los factores que colaboraron o dificultaron la integración efectiva del sector cooperativista en el MERCOSUR.

El enfoque metodológico seleccionado es el cualitativo, por lo que se utilizaron las técnicas de revisión bibliográfica, realización de entrevistas semi-estructuradas y relevamiento y análisis de fuentes primarias. Es importante señalar que el estado del arte de la problemática es sumamente escaso, por lo que para desarrollar la presente investigación fue necesario realizar una serie de trabajos exploratorios anteriormente (Lagar: 2011, 2012). Por ello, la fuente principal de esta investigación es el material documental compuesto de 35 Actas, sus anexos, y los demás documentos elaborados en torno a ellas; todo ello, complementado con la realización de entrevistas

a los actores claves del proceso en Argentina, Brasil y Uruguay. Al respecto, se considera como premisa el valor que Oszlak otorga al recurso, para quien

“Las Actas de sesiones, en tanto fiel testimonio de los debates, acuerdos y decisiones adoptadas, son una fuente informativa altamente confiable y objetiva sobre la manera en que una institución advierte y procesa los problemas que atañen a la colectividad que reúne como miembros. (...). Del mismo modo en que una sesión, y el acta que la resume, es una suerte de instantánea de un momento de la vida institucional, la secuencias de actas periódicas de las sucesivas sesiones, a lo largo de un extenso período de tiempo, permite obtener una visión casi cinematográfica del proceso social que se va tejiendo alrededor de las principales cuestiones que integran la agenda institucional” (2011: 94).

Para el logro del objetivo indicado, en la primera sección se realizará una descripción del proceso de gestación, surgimiento y configuración inicial de la RECM. Luego se destacarán tres hitos de la integración del sector en el MERCOSUR, para describir su aporte y poner en cuestión las características institucionales del bloque, que incentivan determinados mecanismos por sobre otros. En la tercera sección, se abordará a la Reunión de forma diacrónica, analizando sus fuentes de financiamiento, la periodicidad de reuniones, la cantidad de proyectos realizados y su distribución en el tiempo, entre otras variables. Por último, se esbozarán conclusiones preliminares para diferenciar los principales elementos del proceso que fomentaron la integración del sector cooperativo en el MERCOSUR de aquellos que lo desalentaron. Con ello se espera visibilizar el proceso político-institucional de la Reunión desde la perspectiva del propio actor, organizar la gran masa de datos primarios disponibles escasamente abordados, y comprender qué factores han fortalecido la integración del sector de las cooperativas en el MERCOSUR en la última década, generando nuevos interrogantes para próximas investigaciones.

1. La creación de la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR

1.1. Proceso de gestación

Resulta fundamental iniciar este estudio afirmando que la arquitectura institucional elegida para un proceso de integración nunca es un marco neutral: al contrario, el debate en torno a la institucionalidad y el proceso de toma de decisiones cristaliza la discusión sobre el modelo de integración deseado y sus prioridades (Caetano, Vázquez y Ventura, 2009: 21). Asimismo, también influye en tal diseño el contexto histórico, económico y político en que se suscitan esos debates, los cuales se vinculan a las políticas aplicadas en el nivel doméstico en cada uno de los Estados que componen el acuerdo de integración regional.

El Mercado Común del Sur (más comúnmente denominado MERCOSUR) fue creado el 26 de marzo de 1991 a partir de la firma del Tratado de Asunción (TA), estableciendo, una institucionalidad de mínima y brindando prerrogativas para la puesta en marcha de un programa de liberalización comercial. La arquitectura institucional definitiva queda definida en el año 1994 a través del Protocolo de Ouro Preto (POP), acuerdo internacional que, asimismo, dotó de personería jurídica al MERCOSUR y sentó las bases para la unión aduanera –con la aprobación de un arancel externo común–. Consecuentemente, la estructura institucional establecida en Ouro Preto fue acorde al énfasis del proyecto en la integración económico-comercial y a la necesidad de establecer el liderazgo de los gobiernos nacionales –principalmente, sus ejecutivos, ya que concentró la toma de decisiones en los Ministerios de Economía y las Cancillerías–. El único espacio institucional previsto para la participación de la llamada sociedad civil fue el Foro Consultivo Económico-Social (FCES) (Identidad MERCOSUR, 2010: 46). Vale destacar, sin embargo, que el FCES también reflejaba la naturaleza comercial del proyecto: consultado por el Grupo Mercado Común (GMC), cada Sección Nacional estaba compuesta por cuatro representantes de las cámaras empresariales; cuatro de las confederaciones sindicales; y uno del Sector Diversos, lo que se conoce como el “tercer sector”. Este último fue el único abierto a la participación de ámbitos corporativos no tradicionales. A partir de esta posibilidad y gracias a la iniciativa de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP), se fue incorporando el movimiento cooperativista a la institución; elemento que *colaboró en el conocimiento recíproco y la coordinación de acciones conjuntas y generó las condiciones para el nacimiento de la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR*. No obstante, deben reconocerse otros espacios institucionales regionales que dieron lugar a la cooperación del movimiento cooperativista de la región: principalmente, el exitoso programa de formación de dirigentes para los movimientos cooperativos de Uruguay y Paraguay que comenzó a realizarse 1997 (RECM, 2009: 29).

En tanto representantes del “Sector Diversos” de sus respectivas Secciones Nacionales, los movimientos cooperativistas comenzaron a actuar de forma coordinada y, de esta manera, a partir de X Reunión Plenaria del órgano, se expresaron de forma conjunta como Grupo Técnico. Adicionalmente, en este camino de diálogo conjunto regional, se celebraron tres “Encuentros de Organismos Gubernamentales Nacionales y Confederaciones de Cooperativas del MERCOSUR”, entre 2000 y 2001. Como parte de esta voluntad de trabajo mancomunado, el 9 de diciembre de 1999 se presentó a través del FCES la Recomendación 05/99 al GMC, la cual propuso la creación de una Reunión Especializada sobre el tema para institucionalizar el espacio dentro de la estructura

formal del MERCOSUR. La propuesta fue tratada en junio de 2001 y aprobada el 10 de octubre del mismo año.

En suma, la creación de la RECM en 2001 fue el resultado de un prolongado proceso de demanda de los movimientos cooperativistas. La RECM constituye un gran logro en relación a la estructura institucional intergubernamental cerrada a la participación de actores sociales del MERCOSUR. Tal como afirman Caetano et al. (2009) “la realidad institucional y, fundamentalmente, política del bloque, superó ampliamente la estructura orgánica de 1994. Sin embargo, no es acorde ni funcional con respecto a la etapa presente de integración y establece límites importantes para su profundización y democratización, y para que el bloque devenga un instrumento de desarrollo” (Caetano, Vázquez y Ventura, 2009:43). En las secciones que siguen se desarrollan los mecanismos utilizados por la RECM para superar estos límites institucionales e incorporar a la agenda del MERCOSUR la temática de economía social y cooperativismo.

1.2. Estructura institucional y objetivos

El primer encuentro de la Reunión Especializada del MERCOSUR se realizó el 20 de diciembre de 2001 en Montevideo y participaron tanto organismos gubernamentales como organizaciones cooperativas de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Asimismo, intervinieron representantes de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM) y el FCES. Dada la relevancia del Acta 1/01 para la comprensión de los objetivos, pautas de funcionamiento y áreas de trabajo planteadas originalmente, se reproduce a continuación una síntesis de su Anexo III, que establece:

Cuadro N° 1

Objetivos, funcionamiento y ejes de trabajo de la RECM

Objetivos:

- Armonizar aspectos legislativos y políticas tributarias;
- Fomentar la complementación de actividades productivas y/o de servicios;
- Potenciar espacios y recursos comunes;
- Eliminar las asimetrías existentes;
- Promover la libertad de circulación e instalación de las cooperativas en la región.

Funcionamiento:

- A través de reuniones plenarias semestrales de carácter ordinario;
- La presidencia será ejercida por el sector estatal, siendo rotativa según recaiga la presidencia Pro-Témpore del MERCOSUR (PPT);
- Las decisiones se tomarán por consenso;
- Con una coordinación permanente, elegida en reunión ordinaria, compuesta por un representante del sector estatal y otro de los movimientos cooperativos, en carácter de Secretaría Técnica (ST), a los efectos de garantizar la ejecución, continuidad y seguimiento de los planes de trabajo, y colaboración en la articulación con las otras instancias institucionales del MERCOSUR;
- Lo acordado y actuado será informado al GMC, para que tome decisiones al respecto.

Propuesta de ejes temáticos y plan de trabajo inicial:

- Realización de estudios comparativos de las legislaciones y reglamentaciones vigentes en los países integrantes;
- Apertura de una página web;
- Coordinación y cooperación mutua en políticas de promoción, formación, asistencia técnica y capacitación.

Fuente: Elaboración propia en base a MERCOSUR/RE/ACTA N° 1/01; Anexo III.

Para comprender los límites y potencialidades de la RECM en tanto agencia regional, debe especificarse la naturaleza de las Reuniones Especializadas en el MERCOSUR. Para comenzar, surge a iniciativa del GMC, que es el órgano ejecutivo que cuenta con la potestad, entre otras funciones, de asegurar el cumplimiento del TA y el resto de la normativa básica y de fijar los programas de trabajo (es menester señalar que las Resoluciones mediante las cuales se expresa son de carácter obligatorio). Luego, como órganos dependiente del GMC pueden crearse Subgrupos de Trabajo y Reuniones Especializadas con el objetivo de discutir en profundidad determinados temas; las conclusiones y/o consensos de éstos se elevan para tratamiento por parte del GMC por medio de Recomendaciones –decididas por unanimidad, con presencia de todos los Estados-. La composición de estos órganos intermedios es definida por cada Estado Parte, el cual decide quiénes participarán tanto en representación de los órganos gubernamentales como del sector privado (en el caso de la agenda que investigamos, los movimientos cooperativos nacionales). Por último, resulta imperioso señalar que la creación de Reuniones Especializadas no busca adicionar estructuras formales o

burocráticas al MERCOSUR, sino institucionalizar en su organigrama un espacio que ya existe de hecho (RECM, 2009: 26).

Una característica central de la RECM, que se ha mencionado *ut supra*, refiere a su composición en tanto organismo bipartito: participan tanto los órganos gubernamentales nacionales con responsabilidad en materia cooperativa, como las organizaciones nacionales privadas representativas del sector. Antes de cada Sesión Plenaria, los participantes (gubernamentales y no gubernamentales; que en conjunto conforman la “sección nacional”) de cada Estado Parte se reúnen para discutir los temas planteados por la plenaria anterior y establecer su propia agenda de participación. Como consecuencia, en las Sesiones Plenarias y/o Preparatorios se expresan como “Sección Nacional”, adoptando una única voz (consensuando una posición común a nivel nacional). A modo de ejemplo podemos referenciar los Informes Nacionales que se han elaborado a lo largo del tiempo: remiten tanto a los órganos gubernamentales como al movimiento cooperativista. Actualmente, como se desprende del Cuadro N° 2, los participantes de la RECM son doce, a saber:

Cuadro N° 2

Participantes de la RECM por sección nacional

País	Órganos gubernamentales	Organizaciones cooperativistas
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Confederación Cooperativa de la República Argentina (COOPERAR)
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES) ▪ Departamento Nacional de Cooperativismo y Asociativismo Rural (DENACOOOP) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organización de Cooperativas de Brasil (OCB) ▪ Central de Cooperativas y Emprendimientos Solidarios (UNISOL) ▪ Unión Nacional de Cooperativas de la Agricultura Familiar y Economía Solidaria (UNICAFES)
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instituto Nacional de 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Confederación Paraguaya de

	Cooperativismo (INCOOP)	Cooperativas (CONPACOO)
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOO) ▪ Auditoría Interna de la Nación (AIN) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP)

Fuente: Elaboración propia en base a las Actas RECM 03/08 a 04/11 – Anexos I.

Finalmente, debemos destacar que desde el año 2005 se han ido incorporando a las Reuniones Plenarias y al resto de las actividades los otros países de la región que se encuentran en calidad de Estados Asociados o Estados en procesos de Adhesión: Chile –a través del Departamento de Cooperativismo del Ministerio de Economía– ha manifestado su voluntad de ingresar a la RECM, mientras que con Bolivia y Colombia se ha mantenido un productivo diálogo (según informan los actores entrevistados). Venezuela, miembro desde 2012, había participado anteriormente a través de la Superintendencia Nacional de Cooperativas (SUNACOO). Sin embargo, aún no se incorporó formalmente, aunque se espera que lo haga próximamente.

2. Hitos de la integración del sector en el MERCOSUR

En la presente sección se describirán sucintamente tres logros de la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR desde su creación hasta la actualidad. Se han seleccionado estos casos porque representan un beneficio tanto por su contenido y el impacto positivo que han tenido en el sector cooperativista en la región, como porque su proceso de construcción visibiliza tres alternativas diferentes de relacionamiento con la estructura institucional del MERCOSUR, lo que ayuda a comprender los alcances y límites de las Reuniones Especializadas como estructura institucional.

2.1. Encuentros de Frontera (2004-2006)

La zona de frontera es el espacio geográfico y socioeconómico en el cual el sector cooperativista manifiesta mayor potencialidad de cooperación. Siendo la integración regional tan palpable, también en estas zonas es especialmente necesario el trabajo conjunto (Identidad MERCOSUR: 2013). Por ello, la RECM ha llevado adelante tres exitosos encuentros de frontera:

Encarnación-Posadas en 2004 –zona de la triple frontera-, Concordia-Salto en 2005 –litoral argentino-uruguayo-, y Porto Alegre, en el sur de Brasil, en el mismo año. De los mismos participaron más de 1.500 cooperativas, representadas por más de 15.000 cooperativistas (RECM, 2009). Su objetivo fundamental fue establecer un diálogo directo para conocer la perspectiva de los trabajadores de la economía social y solidaria sobre el proceso de integración regional mercosureño. Como resultados se destacan: 1) la discusión sobre el contenido que debía tener el Estatuto de las Cooperativas del MERCOSUR (en ese entonces, en construcción); 2) la elaboración de una encuesta para conocer la realidad del cooperativismo en zonas de frontera, que reveló que en muchos casos se prestaban servicios en esas áreas con alianzas de hecho que excedían el marco de la legalidad; y 3) la Comunicación 01/06 de la RECM para el desarrollo de áreas o regiones de frontera, elevada al GMC en 2006 para su tratamiento. La misma se concentró en destacar que la integración fronteriza debía considerarse como un proceso de desarrollo de regiones contiguas que favorecía la reducción de asimetrías. Por esto, debía realizarse un monitoreo de las experiencias cooperativistas ya existentes en estas zonas para fomentar la elaboración de corredores productivos en las fronteras internas del MERCOSUR (Acta 1/06).

El recorrido institucional interno que realizó la Comunicación fue complejo. Inicialmente, los representantes de la RECM se expresaron a través de una Declaración, que no siguió su curso puesto que no cumplía con los requisitos técnico-jurídicos para referirse al GMC (Acta 3/2005). Sin embargo, pese a ser re- elaborada como una Comunicación, nunca fue tratada en este órgano. Finalmente, fue recogida por la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social, que la utilizaron como base para elaborar un Proyecto de desarrollo en siete zonas de frontera beneficiario del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). De esta forma, a pesar de que la RECM respetó el procedimiento administrativo previsto por la normativa del GMC, su demanda no fue acogida por éste sino por la instancia política del proceso responsable del área Desarrollo Social.

2.2. Estatuto de las Cooperativas del MERCOSUR (2009)

Dada la carencia de una herramienta normativa regional que facilitara la cooperación y el trabajo conjunto de las cooperativas de la región, se promovió a partir de 2006 la elaboración del Estatuto. El mismo tiene los siguientes objetivos: priorizar el fomento de la composición de cooperativas por miembros de más de un país, la creación de cooperativas transfronterizas, la formalización de situaciones de hecho e intercambios ya presentes en zonas de frontera y la denominación de tales cooperativas como “Cooperativas del MERCOSUR”, constituyendo una categoría distintiva en el sector.

El recorrido institucional del Estatuto fue también complejo. Primero, fue elevado como propuesta de la RECM al GMC, quien en 2008 lo aprobó. Debido a que las decisiones de este órgano tienen que ser aprobadas por todos los parlamentos nacionales para entrar en vigor, se consideró que su tratamiento en el Parlamento del MERCOSUR sería favorable para agilizar esta instancia. En este sentido, cabe recordar que en 2009 comenzaba a funcionar el PARLASUR y sus representantes eran a la vez representantes de los poderes legislativos domésticos, por lo que se creía que ese tratamiento daría velocidad a su internalización. Es por esto que la Secretaría Técnica lo envió a este órgano, quien votó favorablemente por unanimidad, en un acto simbólico fundamental ya que fue su primera norma aprobada (Norma N° 01/09).

Pese a esta estrategia de la RECM, el Estatuto de las Cooperativas del MERCOSUR se encuentra desde entonces en proceso de internalización en los respectivos poderes legislativos nacionales, habiendo sido aprobado solamente en Uruguay en el año 2011 (Acta 1/11; pto. 2). Debe finalizar este proceso para que el mismo entre en aplicación y cumpla con los objetivos que se propone.

2.3. Fondo de Promoción de las Cooperativas del MERCOSUR (2012)

En 2010 se comenzó a discutir la propuesta de creación de un fondo de financiamiento de carácter formal, con el objetivo de propiciar un marco jurídico para facilitar el giro de los fondos que las coordinaciones nacionales de la RECM aportan a la misma (Acta 3/10; pto. 3). Tal propuesta surgió en base a las dificultades generadas por la falta de personería jurídica de las Reuniones Especializadas, lo que en los años anteriores imposibilitó a los órganos gubernamentales cumplir con los compromisos financieros asumidos en la Primera Sesión Plenaria en 2001. En relación a ello, varios de los actores gubernamentales que participan de la RECM y han sido entrevistados han manifestado que debido a la inexistencia de personería jurídica los fondos debían girarse a una cuenta nacional de la que no era titular la Reunión, lo que generaba muchísimos inconvenientes para la rendición de cuentas propia de todo gasto público. Debido a esta dificultad técnica, tanto su sustentabilidad como la de los proyectos de ella emanados se han visto comprometidos en múltiples oportunidades –tal como se analizará en la próxima sección–.

En la elaboración de una estrategia para afrontar esta problemática la RECM tomó en consideración el caso de la semejante Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF), que creó el Fondo para la Agricultura Familiar (FAF), cuyo objetivo fundamental es proporcionar financiamiento a iniciativas conjuntas para el sector de los países que participan de la Reunión. La misma fue aprobada en 2008 en la Cumbre de Presidentes del

Salvador, pero solo fue internalizada por Uruguay y Argentina, por lo que aún no entró en vigor (González, 2011: 74).

En el caso de la RECM, primeramente se elaboró la propuesta de un Fondo de Promoción a las Cooperativas del MERCOSUR (FCOOP), con un espíritu semejante al de la REAF: establecimiento del financiamiento de programas y proyectos de estímulo al cooperativismo regional, a través de contribuciones anuales de los Estados Parte, que se destinarán tanto al funcionamiento de la Reunión (para el que todos los países aportarán el mismo monto) como a proyectos específicos (con contribuciones variables, de acuerdo al país). El informe de ejecución de este presupuesto se deberá presentar al GMC. Sin embargo, se eligió un procedimiento administrativo interno diferente.

Primeramente, se elevó al GMC el Proyecto de Resolución N° 1/11 para la Propuesta de Creación de un Fondo de Promoción de las Cooperativas del MERCOSUR (Acta 4/11). El mismo fue tratado y aprobado en abril de 2012. Debido a que con la sola promulgación del GMC la norma necesita ser aprobada por los parlamentos nacionales para entrar en vigor, se decidió que fuera enviada al Consejo del Mercado Común (CMC), quien lo aprobó el 6 de diciembre de 2012 en Brasilia, incorporándose así automáticamente al ordenamiento jurídico de los Estados partes (CMC 51/12). De esta forma, la RECM logró crear un instrumento ad hoc para sortear un inconveniente propio de las Reuniones Especializadas, a través de un mecanismo de relacionamiento con la estructura institucional del MERCOSUR diferente a los ya utilizados. Se puede concluir, entonces, que la experiencia institucional en la construcción de políticas regionales ha influido positivamente en su funcionamiento, ampliando así su margen de acción.

3. La Reunión Especializada de Cooperativas: una visión cinematográfica del proceso (2001-2013)

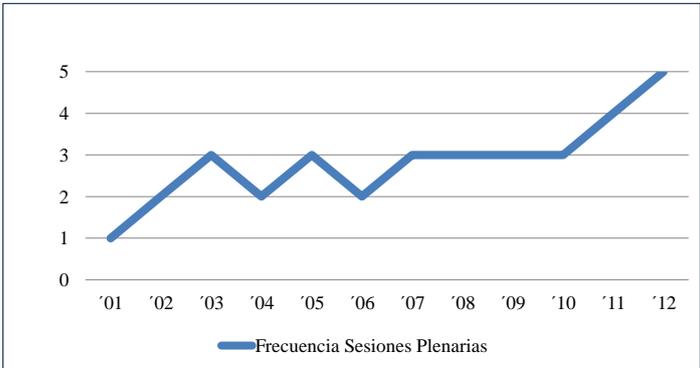
De acuerdo a Oszlak (2011), el análisis de una larga secuencia de actas de sesiones de una institución -en un prolongado período de tiempo- permite construir una visión diacrónica de aquel proceso social alrededor de determinadas cuestiones principales que figuran en su agenda. Es por ello que en la presente sección se estudiarán algunas tendencias presentes en la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR a lo largo de su período de existencia (2001-2013) en torno a estas cuestiones principales. Para ello se tomarán como referencia las Actas de las Sesiones Plenarias, sus anexos y el material documental complementario. Se pretende así dar

visibilidad a aquellos elementos que alientan la integración del sector cooperativista en el bloque, así como los que la dificultan.

3.1. Frecuencia de las Sesiones Plenarias

Tal como se mencionó anteriormente, en la primera Sesión Plenaria se estableció la realización de reuniones plenarias semestrales de carácter ordinario (Acta 1/01). Sin embargo, como figura en el Cuadro N° 3, en la práctica se realizaron muchas más.

Cuadro N° 3
Cantidad de Sesiones Plenarias, por año



Fuente: Elaboración propia en base a MERCOSUR/RE/ACTA N° 1/01 al 5/12.

Al respecto, debe aclararse que en 2001 se realizó solo una sesión puesto que fue la primera (el 20 de diciembre), lo que confirma que el mínimo requerido fue cumplido. Asimismo, desde 2007 se realizan por lo menos 3 sesiones, y en 2012 se realizaron 5. Este fue el máximo histórico de cantidad de sesiones plenarias en un año. Se puede concluir entonces que la RECM es esencialmente activa, y no ha dejado de reunirse en ningún período de su existencia.

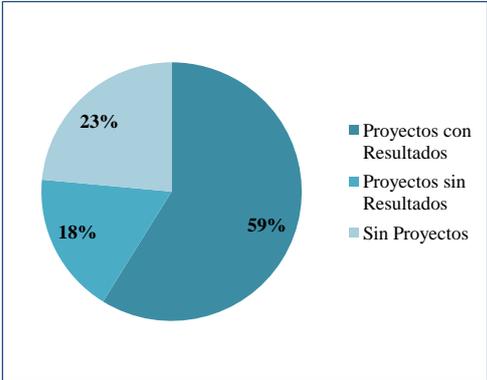
3.2. Concreción de los proyectos

Para indagar sobre los resultados de las sesiones plenarias y evaluar su grado de eficiencia se ha seleccionado un proyecto principal por Acta, excluyendo los secundarios y los que versen sobre la modificación de la estructura institucional o el funcionamiento de la propia Reunión. Aún en caso

de estar varios proyectos principales vinculados entre sí, se han considerado por separado. No se evalúa aquí si el resultado es el esperado o el más adecuado; se considerará tal si produce algún impacto al exterior de la RECM, algún movimiento en la realidad cooperativa de la región o en el MERCOSUR en general. En un primer nivel de análisis, el Cuadro N° 4 distingue las Actas cuyo proyecto principal ha tenido un resultado, de aquellas que no han tenido resultados o no han tenido ningún proyecto.

Cuadro N° 4

Distribución grado de concreción de proyectos principales



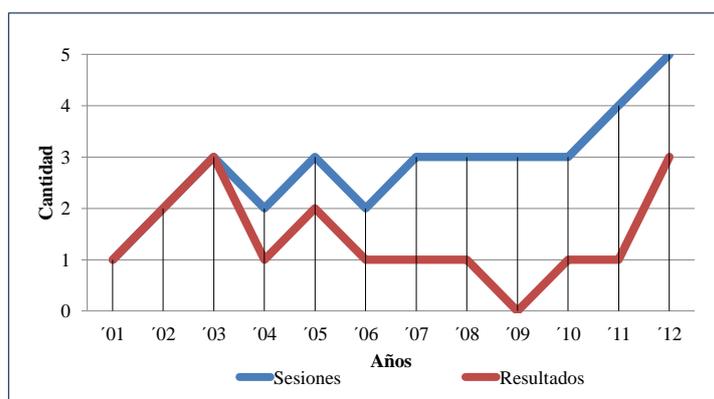
Fuente: Elaboración propia en base a MERCOSUR/RE/ACTA N° 1/01 al 5/12.

Se observa que de las 34 Sesiones Plenarias, 8 no han tenido proyectos nuevos. En relación a los restantes, 20 Sesiones han producido algún efecto, mientras que solo 6 proyectos no lo han hecho. De ello se infiere que la relación proyecto/impacto es sumamente alta.

Para indagar en un nivel de profundidad mayor la misma cuestión, el Cuadro N° 5 se pregunta cómo están distribuidos en el tiempo el 59% de los proyectos que han tenido un resultado, y su relación con la cantidad de Sesiones Plenarias en el mismo año.

Cuadro N° 5

Relación Sesiones Plenarias- Resultados, por año



Fuente: Elaboración propia en base a MERCOSUR/RE/ACTA N° 1/01 al 5/12.

De lo observado, debe aclararse que la coincidencia exacta entre cantidad de Sesiones Plenarias y cantidad de resultados en los primeros tres años (2001-2003) puede atribuirse a que se referían a temas más sencillos de consensuar, como el lanzamiento de la página web, la elaboración de un estudio comparativo de políticas tributarias y legales, y la realización de talleres y seminarios para el conocimiento de las realidades del sector en el nivel nacional. Por su parte, en 2009 y 2011 se observan 3 puntos de diferencia: en 2009 se realizaron 3 sesiones que no produjeron ningún resultado, mientras que en 2011 se realizaron 4 que solo produjeron uno. Indagando en el contenido de las Actas, se concluye que en ambos momentos de la vida institucional de la RECM se sucedían discusiones sobre su estructura, que paralizaban la actividad. En el mismo sentido, lo que permitió superar tal situación de estancamiento fue la realización de un proyecto con financiamiento mixto o totalmente externo que revitalizó la viabilidad de los objetivos planteados, dilatando el consenso sobre la forma definitiva institucional. Mientras que en 2009 se creó el EMFESS (Proyecto de Formación en Gestión de Procesos de la Economía Social), con fondos de AECID, en 2011 comenzó a funcionar el Proyecto PROCOOPSUR (Promoción de los Movimientos Cooperativos del Cono Sur), con fondos de AECID y de SENAES/DENACOOP –éstos últimos encargados del funcionamiento de una oficina en Brasilia, como una estrategia del gobierno para sortear las ya mencionadas dificultades de girar fondos públicos a la Reunión-

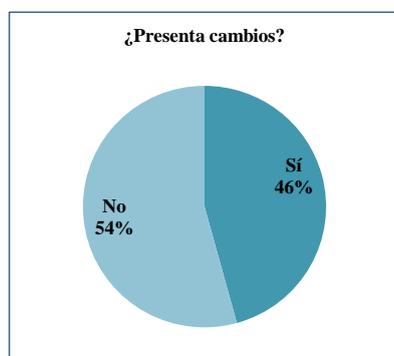
3.3. Estructura institucional y reglas de funcionamiento

Se consideran cambios de este tipo a las decisiones tomadas en Sesiones Plenarias que modifiquen la cantidad o la composición de los miembros de la RECM, el organigrama, la estructura jerárquica o la distribución de competencias en su interior, las normas de funcionamiento o financiamiento, u otros aspectos que alteren en algún sentido lo establecido por su Reglamento (Acta 1/01; Cuadro N° 1).

El Cuadro N° 6 refleja que casi la mitad de las Sesiones Plenarias han modificado alguna de estas cuestiones. A través de la lectura de las actas puede concluirse que estas discusiones han atravesado la vida institucional de la RECM, constituyéndose como un eje fundamental de debate. De esta forma, la naturaleza de la Reunión Especializada como la institucionalización de un espacio que ya existe de hecho, sin estar acompañada de la creación de una estructura formal o burocrática en el bloque, puede generar inconvenientes en la integración efectiva del sector sobre el que se pretende profundizar.

Cuadro N° 6

Cambios en la estructura institucional y/o funcionamiento



Fuente: Elaboración propia en base a MERCOSUR/RE/ACTA N° 1/01 al 1/13.

3.4. Fuentes de financiamiento

Sobre esta cuestión, deben destacarse primeramente las dificultades normativas para la

obtención de fondos. Tal como se comentó anteriormente, la falta de personería jurídica ha puesto en riesgo la sustentabilidad de los proyectos y de la propia RECM. Al respecto, se espera que la puesta en ejecución del Fondo contribuya a aminorar estos obstáculos. En ese contexto, la colaboración del financiamiento externo ha sido central para concretar los resultados, como se mencionó para los proyectos EMFESS y PROCOOPSUR. Pero también debe destacarse el rol fundamental de los aportes del movimiento cooperativista, sumamente estables en su participación y con Recursos Humanos altamente comprometidos. En este sentido, su valor reside no solo en los aportes financieros, sino también en su colaboración permanente. Ello se ejemplifica en la traducción de la página web hecha por los movimientos cooperativos brasileros, y el préstamo del mobiliario de la oficina de la RECM en el Edificio MERCOSUR en Montevideo por CUDECOOP, movimiento cooperativo uruguayo. Sin estos aportes, muchos de los proyectos de la RECM con resultados no serían tales.

4. Conclusiones

De todo lo expuesto, pueden distinguirse dos elementos comunes a los acuerdos que han producido efectos en la realidad cooperativa de la región: 1) transcurren en coyunturas de estabilidad institucional interna; y 2) cuentan con el impulso del movimiento cooperativista y el financiamiento externo, como elemento dinamizador del proceso. Es posible sin embargo que el FCOOP colabore para que la capacidad de acción de la RECM se garantice con recursos propios. En relación a la primera cuestión, surge del análisis la necesidad de ampliar la autonomía de los órganos que no detentan poder decisorio en el MERCOSUR. Se observa así que la intensificación y profundización de agendas en la última década no fue acompañada por los cambios institucionales requeridos. En este sentido, se reitera que la estructura institucional de un modelo de integración estimula y desestimula determinados tipos de acción y de horizontes de trabajo (Caetano, Vázquez y Ventura, 2009: 22). La segunda sección ha intentado demostrar qué mecanismos formales e informales utilizan una institución de este tipo para sortear tales límites y relacionarse con el resto de la estructura formal del bloque.

Además, puede concluirse que la RECM es exitosa en tanto responde a un extenso período de demandas del movimiento cooperativista para que la economía social tenga un lugar en el MERCOSUR. En este sentido, se reconocen dos etapas: de 1991 a 2001, a través de la canalización de expectativas de los actores en un espacio auto generado y periférico; y de 2002 a 2013, por su

institucionalización en una Reunión Especializada y la construcción y/o promulgación de instrumentos ad hoc por ella generados (como el Reglamento, el Estatuto y el FCOOP).

Por último, debe destacarse que la RECM es esencialmente dinámica y activa, y sus logros intangibles superan a los encima mencionados. Esto se manifiesta en la constitución de una efectiva red de trabajo, basada en la confianza y el conocimiento mutuo. En relación a ello, todos los actores entrevistados han coincidido que el saldo de la experiencia del espacio, aún en construcción, ha sido definitivamente positivo.

El presente estudio es preliminar y provisorio, y se espera que próximas aproximaciones a la realidad del sector cooperativista en el MERCOSUR realicen nuevos aportes para la temática.

BIBLIOGRAFÍA

Caetano, G., Vázquez, M. y Ventura, D. (2009) “Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto”, en Gerardo Caetano (coord.), La reforma institucional del MERCOSUR: del diagnóstico a las propuestas, Montevideo: CEFIR.

Identidad MERCOSUR (2013) 25 años de paz, democracia e integración regional. Buenos Aires.

González, Leticia (2011) La Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR. Creación y avances de un novedoso espacio en la agenda de la integración regional. *Revista Densidades*, 8, pp. 59-78

Lagar, F. J. (2012) La agenda de las cooperativas y la economía social y solidaria en el MERCOSUR: logros y desafíos de un nuevo modelo de desarrollo regional. Montevideo: MERCOSUR.

Ozlak, O. (2011). “Falsos Dilemas: micro- macro, teoría- caso, cuantitativo- cualitativo”, en Catalina Wainerman y Ruth Sautu (comps.), La trastienda de la investigación. Buenos Aires: Manantial.

Perrotta, D. y Vázquez, M. (2011) El MERCOSUR de las políticas públicas regionales. Las agendas en desarrollo social y educación. Montevideo: CEFIR.

RECM (2009) La economía social y solidaria en los procesos de integración regional. Montevideo: AECID.

Documentos primarios revisados

Tratado de Asunción del MERCOSUR, 1991.

Protocolo de Ouro Preto del MERCOSUR, 1994.

Declaración sobre la Identidad Cooperativa, Congreso de Manchester de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), 1995.

Resolución N° 68/96 del Grupo Mercado Común (GMC) sobre la posibilidad de crear reuniones especializadas.

Recomendación del FCES al GMC 05/99 en la XIII Reunión Plenaria sobre la creación de la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR.

Declaración de las Organizaciones Cooperativas Nacionales de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, integradas en el FCES, Río de Janeiro, 22 de junio de 1999.

Documento de la Primera Reunión de organismos nacionales gubernamentales y cooperativos del MERCOSUR, Buenos Aires, 28 de junio de 2000.

Documento de la Segunda Reunión de organismos nacionales gubernamentales y cooperativos del MERCOSUR, Río de Janeiro, 06 de diciembre de 2000.

Documento de la Tercera Reunión de organismos nacionales gubernamentales y cooperativos del MERCOSUR, Asunción, 15 de marzo de 2001.

Resolución 35/01 en la XLIII Reunión del GMC para la creación de la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR (RECM), Montevideo, 10 de octubre de 2001.

Acta N° 01/01 -y anexos-, I RECM, Montevideo, 20 de diciembre de 2001.

Acta N° 01/02 -y anexos-, II RECM, Buenos Aires, 25 de marzo de 2002.

Recomendación N° 173 de la OIT sobre la promoción de las cooperativas, Ginebra, 3 de Junio de 2002.

Acta N° 02/02 -y anexos-, III RECM, Asunción, 30 de septiembre de 2002.

Acta N° 01/03 -y anexos-, IV RECM, Brasilia, 29 de mayo de 2003.

Declaración de la Cumbre Presidencial de los Estados del MERCOSUR, Asunción, 18 de junio de 2003.

Declaración conjunta de los Estados del MERCOSUR, Chile y Bolivia, Asunción, 18 de junio de 2003.

Acta N° 02/03 -y anexos-, V RECM, Asunción, 25 y 26 de septiembre de 2003.

Declaración de Santa Cruz, en la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 14 y 15 de noviembre de 2003.

Acta N° 03/03 -y anexos-, VI RECM, Montevideo, 26 y 27 de noviembre de 2003.

Acta N° 01/04 -y anexos-, VII RECM, Buenos Aires, 31 de marzo y 1 de abril de 2004.

Acta N° 02/04 -y anexos-, VIII RECM, San Pablo, 04 y 05 de agosto de 2004.

Acta N° 01/05 -y anexos-, IX RECM, Asunción, 23, 24 y 25 de febrero de 2005.

Acta N° 02/05 -y anexos-, X RECM, Montevideo, 22 y 23 de agosto de 2005.

Acta N° 03/05 -y anexos-, XI RECM, Montevideo, 24, 25 y 26 de noviembre de 2005.

Declaración conjunta sobre la promoción de las cooperativas y la economía social en la Unión Europea y el MERCOSUR, Seminario La Economía Social en la Unión Europea y el MERCOSUR, 25 de Noviembre de 2005.

Acta N° 01/06 -y anexos-, XII RECM, Buenos Aires, 27 y 28 de abril de abril de 2006.

Declaración de Córdoba, Cumbre Presidencial de los Estados del MERCOSUR, 21 de junio de 2006.

Acta N° 02/06 -y anexos-, XIII RECM, Brasilia, 12 y 13 de diciembre de 2006.

Acta N° 01/07 -y anexos-, XIV RECM, Asunción, 10 y 11 de mayo de 2007.

Acta N° 02/07 -y anexos-, XV RECM, Montevideo, 29, 30 y 31 Agosto de 2007.

Acta N° 03/07 -y anexos-, XVI RECM, Montevideo, 10, 11 y 12 de diciembre de 2007.

Acta N° 01/08 -y anexos-, XVII RECM, Buenos Aires, 14 y 15 de abril de 2008.

Acta N° 02/08 -y anexos-, XVIII RECM, Riberão Preto, 6 y 7 de agosto de 2008.

Acta N° 03/08 -y anexos-, XIX RECM, Montevideo, 17, 18 y 19 de diciembre de 2008.

Reunión del GMC, 28 de abril de 2009 (aprobación por unanimidad del Estatuto).

Acta N° 01/09 -y anexos-, XX RECM, Asunción, 17 y 18 de junio de 2009.

Norma MERCOSUR/PM/1/2009 para la aprobación del Estatuto de Cooperativas del MERCOSUR

Acta N° 01 Extraordinaria -y anexos-, RECM, Buenos Aires, 04 de noviembre de 2009.

Acta N° 02/09 -y anexos-, XXI RECM, Montevideo, 9 de diciembre de 2009.

Acta N° 02 Extraordinaria -y anexos-, RECM, Buenos Aires, 09 de junio de 2010.

Acta N° 01/10 -y anexos-, XXII RECM, Buenos Aires, 30 de junio de 2010.

Acta N° 02/10 -y anexos-, XXIII RECM, Porto Alegre, 1ero de septiembre de 2010.

Acta N° 01/11 -y anexos-, XXIV RECM, Río de Janeiro, 4 de febrero de 2011.

Acta N° 02/11 -y anexos-, XXV RECM, Asunción, 29 de junio de 2011.

Acta N° 03/11 -y anexos-, XXVI RECM, Montevideo, 16 de septiembre de 2011.

Acta N° 04/11 -y anexos-, XXVII RECM, Montevideo, 5 de diciembre de 2011.

Acta N° 01/12 -y anexos-, XXVIII RECM, Concordia, 10 de abril de 2011.

Acta N° 02/12 -y anexos-, XXIX RECM, Buenos Aires, 25 de junio de 2012.

Acta N° 03/12 -y anexos-, XXX RECM, Porto Alegre, 12 de septiembre de 2012.

Acta N° 03 Extraordinaria -y anexos-, RECM, Buenos Aires, 15 de octubre de 2012.

Acta N° 04/12 -y anexos-, XXXI RECM, Brasilia, 5 de diciembre de 2012.

Decisión MERCOSUR/CMC N° 51/12.

Acta N° 01/13 -y anexos-, XXXII RECM, Montevideo, 18 de marzo de 2013.