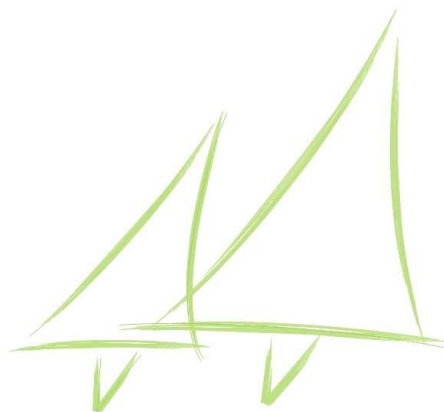


V ENCONTRO DE PESQUISADORES LATINO-AMERICANOS DE COOPERATIVISMO

V ENCUENTRO DE INVESTIGADORES LATINOAMERICANOS DE COOPERATIVISMO

MOVIMENTO COOPERATIVO, TRANSNACIONALIZAÇÃO
E IDENTIDADE COOPERATIVA NA AMÉRICA LATINA
MOVIMIENTO COOPERATIVO, TRANSNACIONALIZACIÓN E IDENTIDAD COOPERATIVA EN AMÉRICA LATINA

COMITÉ DE PESQUISA DA ALIANÇA COOPERATIVA INTERNACIONAL



026 - LA ECONOMÍA SOCIAL COMO OPCIÓN DE FINANCIAMIENTO EN LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA

O Estado, os blocos econômicos e as cooperativas

Carmen Rosa Schaposnik
rosasnik@yahoo.com.ar

*Instituto de Integración Latinoamericana de la
Universidad Nacional de La Plata - Argentina*

Resumen

Las políticas neoliberales de las últimas décadas profundizaron las desigualdades socioeconómicas y las asimetrías entre países centrales y periféricos. Esta realidad estaba presente al crearse la Comunidad Sudamericana de Naciones -hoy UNASUR-, que asumió el compromiso de luchar contra la pobreza y generar fuentes de trabajo digno. La iniciativa contempló la necesidad de un sistema financiero compatible con esos objetivos, para lo cual propuso optimizar el existente y crear el Banco del Sur. Pero las indefiniciones y controversias entre gobiernos ponen en tela de juicio qué perfil tendrá en la práctica: si será “más de lo mismo” o se diferenciará de los esquemas tradicionales. Esta ponencia presenta avances de la investigación “Mercosur y Comunidad Sudamericana de Naciones, ¿hacia dónde van?” (Universidad Nacional de La Plata, Argentina). Partiendo de que las cooperativas tienen un acceso limitado a los fondos sudamericanos, ya sea por desconocer su existencia o por las condiciones que restringen el acceso a créditos, se plantearán formas alternativas de financiamiento. Las mismas podrían basarse en la experiencia histórica de entidades de economía social, que brindan recursos a sectores de la población excluidos de los sistemas tradicionales y los orientan al desarrollo productivo en una escala local y regional.

Palabras clave:

desigualdades socioeconómicas - UNASUR - cooperativas - formas alternativas de financiamiento

Abstract

In last decades, neo-liberal policies had deepened socioeconomic inequalities and asymmetries between central and peripheral countries. This reality was present when the South-American Community of Nations (UNASUR, after its Spanish name) was created, while it assumed the commitment of fighting the poverty and generating worthy employment opportunities. The initiative considered the need of a financial system compatible with those objectives, for which it proposed to optimize existing system and to create the Banco del Sur. But un-definitions and controversies among governments questioned the profile it will have in the practice: whether it will be "the same thing" or it will distinguish from traditional systems. This presentation shows advances in the research "Mercosur and the South-American Community of Nations: Where are they heading to?" (Universidad Nacional de La Plata, Argentina). Starting from the fact that cooperatives have a limited access to South American funding, be it because of ignoring its existence or because of the constraints restricting the access to credits, alternative sources of financing will be presented. These could be based in the historical experience of entities of the social economy, providing resources to sectors of the population excluded from traditional systems, and guides them to the productive development in local and regional scales.

Key-words:

socioeconomic inequalities - UNASUR - cooperatives - alternative sources of financing

I. Introducción

Las divergencias ideológicas y políticas que fueron obstaculizando los procesos de integración regional a lo largo de su historia, generaron un comprensible grado de escepticismo cuando se anunció la creación de una Comunidad de Naciones como alternativa para superar problemas económicos y sociales de los países sudamericanos. Esa Comunidad que hoy se conoce con el nombre UNASUR¹ se iba a construir a partir de la convergencia entre el Mercado Común del Sur -MERCOSUR- y la Comunidad Andina -CAN- con el propósito de constituir una zona de libre comercio a la que se asociarían Chile, Surinam y Guyana, conformando así un bloque de doce países donde viven 361 millones de habitantes, que tiene un producto bruto interno aproximado de un billón de dólares y una superficie de más de 17 millones de kilómetros cuadrados. Es, además, una de las principales regiones en el mundo en producción de alimentos y energía, posee las mayores reservas de agua dulce del planeta - 27%-, una gran biodiversidad e importantes yacimientos de hidrocarburos².

La creación de UNASUR tiene fundamentos económicos y también políticos. Una de sus aspiraciones es potenciar la capacidad de negociación externa mediante la consolidación de una comunidad *“para el desarrollo de una visión conjunta”* que contribuya a *“fortalecer la participación en los diálogos hemisféricos y globales”* y en el documento fundacional de Cusco se resalta la historia común, la identidad sudamericana y los valores compartidos, afirmando que el desarrollo económico *“no puede reducirse sólo a políticas de crecimiento sostenido de la economía, sino comprender también estrategias que, junto con una conciencia ambiental responsable y el reconocimiento de asimetrías en el desarrollo de sus países, aseguren una más justa y equitativa distribución del ingreso, el acceso a la educación, la cohesión y la inclusión social, así como la preservación del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible”* (Cusco, 2004).

Esta concepción sobre el desarrollo es opuesta a la que vienen sosteniendo los defensores de las políticas neoliberales de las últimas décadas, las mismas que profundizaron las desigualdades al interior de la región y acentuaron las asimetrías entre países, privilegiando el desarrollo *hacia afuera*, abandonando prácticamente el mercado interno y las poblaciones en manos de grandes grupos nacionales concentrados y firmas multinacionales, sin que el Estado interviniera (Saludjian, 2004). La posibilidad de un cambio de rumbo genera expectativas en una región que ostenta el primer lugar en desigualdad social y económica, donde más del 40% de la población es pobre y cerca de 15% vive en la indigencia sin satisfacer sus necesidades básicas y, lo que es más grave aún, privada del goce de las libertades fundamentales a las que toda persona tiene derecho.

¹ La Comunidad Sudamericana de Naciones nació en Cusco, Perú, en diciembre de 2004. En la “I Cumbre Energética Sudamericana”, realizada en abril de 2007 en Margarita, Venezuela, se propuso cambiar su denominación por la de Unión de Naciones Suramericanas. El Tratado Constitutivo de UNASUR se suscribió en Brasilia el 23/05/08. En el mismo se ratifican los objetivos fundacionales, se definen sus órganos y se establecen reglas de funcionamiento.

² Datos extraídos del sitio oficial de la CAN: <http://comunidadandina.org/sudamerica>, mayo 2008.

En la agenda de la Comunidad se incluyeron mecanismos financieros sudamericanos conjuntamente con el diálogo político, la integración física y energética, el medio ambiente, las asimetrías entre naciones, las telecomunicaciones y la promoción de la cohesión, la inclusión y la justicia social. Los mecanismos de financiamiento tendrán que ser previsibles, solidarios y no discriminatorios, capaces de sostener tanto los propósitos de UNASUR como los “Objetivos de Desarrollo Milenio” de las Naciones Unidas, los que además de plantear que para el año 2015 se deberá reducir a la mitad *“el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día (...) el de las personas que padezcan hambre (...) y el de las que carezcan de acceso a agua potable o que no puedan costearlo”*, reafirman los principios del desarrollo sostenible e instan a *“poner fin a la explotación insostenible de los recursos hídricos formulando estrategias de ordenación de esos recursos en los planos regional, nacional y local, que promuevan un acceso equitativo y un abastecimiento adecuado”* (ONU, 2000; III,19; IV,23). Al mismo tiempo deberían tener en cuenta la “Declaración de Lima” en la que se advierte sobre la necesidad de contar con *“mecanismos financieros innovadores adicionales”* que contribuyan a promover sociedades más inclusivas, renovando en ese sentido el compromiso asumido en el Consenso de Monterrey³ (Lima, 2008).

La creación de un Banco es la propuesta que genera más expectativas porque acerca la posibilidad de cambios de orientación en las finanzas sudamericanas, a pesar de que la decisión de diseñar una arquitectura financiera articulando y optimizando los mecanismos existentes no parece enfocada hacia esa dirección. Es en ese contexto que las finanzas solidarias y la economía social ofrecen una opción de cambio real.

En la ponencia se comentan algunos avances de la investigación “Mercosur y Comunidad Sudamericana de Naciones, ¿hacia dónde van?” que se desarrolla en la Universidad Nacional de La Plata, en la que se analizan diversos aspectos del proceso de integración regional, entre ellos el de la situación de las cooperativas en su relación con el sistema financiero sudamericano⁴.

II. Sistema financiero sudamericano

Algunos indicadores, aunque sean parciales, dan una visión aproximada sobre la heterogeneidad de los países que integran UNASUR respecto a su población, su producción y el tamaño de sus sistemas financieros (*Cuadro 1*).

³ Documento final de la “Conferencia Internacional sobre la financiación para el desarrollo” que se suscribió en Monterrey, México. La conferencia se realizó del 18 al 22 de marzo de 2002.

⁴ La investigación, dirigida por la Prof. Noemí Mellado y acreditada por la Secretaría de Ciencia y Técnica (Código 11-J084), se realiza en el Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Cuadro 1 : Unasur: Indicadores socio-económicos - 2005

Países	Población (1)	PBI (millones u\$s corrientes) (2)	PBI per cápita (u\$s corrientes) (3)	Activos sistema financiero (4)
Argentina	38.600.000	181.619	4.706	75.697
Bolivia	9.400.000	9.650	1.027	5.055
Brasil	187.600.000	796.284	4.245	698.207
Chile	16.300.000	113.956	7.005	270.275
Colombia	46.000.000	122.269	2.656	54.137
Ecuador	13.200.000	33.062	2.503	10.642
Guyana	800.000	784	1.045	s/ datos
Paraguay	6.200.000	7.247	1.166	3.631
Perú	27.900.000	78.576	2.812	25.273
Suriname	400.000	1.300	2.895	s/ datos
Uruguay	3.500.000	15.926	4.609	12.246
Venezuela	26.600.000	132.848	4.999	40.249

Fuentes: (1), (2), (3) - Secretaría General de la Comunidad Andina.
(4) Confederación Alemana de Cooperativas – DGRV-. Activos en millones de dólares. Incluye cooperativas de ahorro y crédito.

Además de la diversidad de tamaño de los activos -cuestión que es difícil de cuantificar y comparar-, vale la pena mencionar algunos de los rasgos principales del sistema financiero sudamericano que persisten en los inicios del siglo XXI, como son la desregulación⁵, la transnacionalización y la concentración bancaria.

Los mercados financieros desregulados en la década de los noventa no se orientaron hacia las inversiones productivas sino hacia una especulación motivada por el afán de maximizar la rentabilidad e impulsada tal vez por una visión de corto plazo y por altas tasas de interés que crearon, a su vez, un ambiente favorable para el ingreso de flujos provenientes del exterior. Fue así como la determinación externa de las inversiones se constituyó en *“una pieza clave de una estructura altamente vulnerable, que no necesariamente permite vincular el crédito con el financiamiento de la actividad productiva”* (Vidal, 2006:48).

⁵ El “periodo de desregulación” en América Latina abarcaría los últimos treinta años, en los que se pasó de sistemas financieros regulados a sistemas complejos encabezados por corporaciones extranjeras (Girón, 2006).

Por otro lado, mientras que la capacidad soberana de los Estados sobre el diseño y manejo de sus políticas económicas se vio restringida por la transnacionalización, al mismo tiempo se profundizó una concentración y extranjerización bancaria que llevó a que en Argentina, por ejemplo, las entidades de capital extranjero pasaran a manejar más de la mitad de los activos financieros en el país (Gambina, 2002). El aumento en la participación de la banca extranjera es parte de una nueva estructura monetaria fundada en la intermediación internacional que *“no constituye una fuerza positiva del proceso de formación de capital articulado con la expansión de los mercados internos de los diversos países del área”* (Vidal, 2006:56). A este contexto se suma que cuando los bancos de depósito son mayoritariamente subsidiarios de los extranjeros, los gobiernos poseen menos instrumentos para enfrentar posibles crisis externas y sus efectos sobre la actividad económica (Correa, 2006).

Las consecuencias sobre el sistema financiero se hicieron sentir también en la destrucción de numerosas pequeñas y medianas empresas -principales fuentes de empleo-, situación que se dio fundamentalmente por el ingreso de inversiones extranjeras directas destinadas a fusiones y adquisiciones de empresas nacionales que produjeron la concentración de las actividades controladas por capitales extra-zona, principalmente europeos y norteamericanos (Saludjian, 2004). Además, la mayor presencia de las transnacionales se reflejó en una mayor determinación externa del financiamiento y en que esas mismas empresas realizaran actividades financieras tanto o más importantes que las operaciones con otro tipo de activos (Vidal, 2006).

En los últimos años se acumularon reservas en divisas en la mayoría de los países sudamericanos por el sostenido crecimiento de las exportaciones. Ante esta situación los flujos financieros comenzaron a cambiar de dirección y se llegó a la paradoja de que los préstamos se realizaran con *“dinero público del Sur a las potencias del Norte, en particular al principal país que los domina”* (Toussaint, 2007b). Por otra parte, los superávits comerciales operaron como un aliciente para que algunos países saldaran sus deudas financieras con el Fondo Monetario Internacional -FMI-, colocaran parte de sus reservas en forma de bonos del Tesoro estadounidense o las depositaran en bancos de países industrializados, causando que esos fondos no pudieran utilizarse internamente para saldar la *deuda real* de acabar con la pobreza y la desigualdad social en la región.

Otra característica del sistema sudamericano es la escasa integración y coordinación entre las instituciones existentes, lo que provoca que los esfuerzos se superpongan generando ineficacia e ineficiencia en la distribución de los limitados recursos financieros.

En ese mismo sistema coexisten entidades financieras nacionales, instituciones multilaterales -como el Grupo Banco Mundial- y bancos regionales y subregionales.

Cuadro 2: América Latina y el Caribe: Bancos regionales y subregionales

Bancos de desarrollo	Año de origen	Préstamos s/ público	Préstamos s/ privado
- Regionales			
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	1959	x	x
Fondo para Operaciones Especiales (FOE)	1959	x	
Corporación Interamericana de Inversiones (CII)	1989		x
Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)	1992		x
- Subregionales			
Banco Europeo de Inversiones (BEI)	1958	x	x
Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)	1961	x	x
Banco de Desarrollo del Caribe (BDC)	1969	x	x
Corporación Andina de Fomento (CAF)	1971	x	x
Banco Nórdico de Inversiones (BNI)	1976	x	x
Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN)	1994	x	x

Fuente: Sagasti y Prada (2006)

III. Arquitectura financiera de UNASUR

Si bien en el momento de la creación de la Comunidad Sudamericana la propuesta de financiamiento se circunscribía a las inversiones en infraestructura física, cuando se aprobó el Programa de Acción se planteó la posibilidad de adoptar *“modalidades alternativas que permitan financiar proyectos de inversión económica y de cohesión social, en las más ventajosas condiciones (...) en especial para apoyar a las pequeñas y medianas empresas y a las cooperativas (Brasilia, 2005) ⁶*. Se pretendía entonces una integración financiera capaz de transformar el ahorro de la región en inversión productiva, sentando así las bases de la autonomía financiera sudamericana. En ese sentido se tuvieron en cuenta dos aspectos complementarios: la coordinación entre las instituciones financieras existentes, por un lado, y la creación de nuevas estructuras como el Banco del Sur -por el otro-⁷.

Respecto a la coordinación del sistema financiero, en el “Plan estratégico para la profundización de la integración sudamericana” se resolvió crear un Grupo

⁶ Programa que incluye propuestas para identificar mecanismos innovadores de financiamiento del proyecto IIRSA (Punto 18) y la realización de esfuerzos para que todos los países sudamericanos se incorporen a la CAF como socios plenos (Punto 19).

⁷ Además del Banco del Sur se proponía la implementación de un Fondo de Reserva y un Sistema Multilateral de Pagos -con moneda local para la región-.

de Trabajo que, con el apoyo de la CAF, debía profundizar “*los estudios y la elaboración de propuestas relativas a la constitución o adaptación de mecanismos financieros y de fomento para América del Sur*” (Cochabamba, 2006a).

III.a. Coordinación del sistema financiero

Aunque el sistema financiero de UNASUR se define a partir de las instituciones financieras existentes, tanto multilaterales como regionales, subregionales y nacionales, en la ponencia sólo se hace referencia a los esquemas de financiamiento de la CAN y el MERCOSUR -los dos bloques que impulsaron la creación de la Comunidad Sudamericana-⁸.

Instituciones financieras de la CAN

El Grupo Andino, que surgió del Acuerdo de Cartagena en 1969, es el antecedente de una CAN que está integrada hoy por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú⁹. En su origen el propósito del Grupo fue establecer primero una zona de libre comercio y luego una unión aduanera, aunque la propuesta no se agotaba allí. Se definieron también instrumentos de programación industrial, de coordinación de políticas económicas y sociales, un régimen de regulación a los capitales extranjeros y un sistema institucional para la dirección del proceso, sistema que mantiene sus principales elementos en la actualidad¹⁰.

El proceso de integración iniciado a mediados de la década del sesenta sufrió alteraciones que obligaron a abandonar algunos propósitos fundacionales, sobre todo porque se fue incorporando gradualmente un diseño estratégico que impulsó la realización de diversos acuerdos de liberalización comercial -entre ellos la zona de libre comercio con el MERCOSUR-.

Respecto a la cuestión financiera, la CAN cuenta con dos instituciones propias que son la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR).

La finalidad de la CAF, de la que son accionistas países y bancos privados de la región¹¹, es brindar apoyo a la integración regional, impulsar el desarrollo sostenible de los países miembros de la CAN y promover “*el aprovechamiento*

⁸ Existen en el nivel regional otras estructuras de financiamiento, como por ejemplo el Banco Latinoamericano de Exportaciones -BLADEX-, el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI, el Fondo financiero para el desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), el Banco de Desarrollo del Caribe, y el “*fondo económico de cooperación e inversiones productivas*” de la Alternativa Bolivariana para nuestra América -ALBA, de la que son miembros Venezuela, Bolivia, Cuba y Nicaragua-.

⁹ Los países fundadores del Grupo Andino fueron Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Chile se retiró del Grupo en 1976 -durante la etapa de dictadura militar-. Venezuela, que ingresó a la CAN en 1973, renunció para incorporarse como miembro pleno al MERCOSUR.

¹⁰ El Sistema Andino de Integración (SAI) está formado por el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión de la Comunidad Andina, la Secretaría General, el Tribunal de Justicia, el Parlamento Andino, el Consejo Consultivo Empresarial, el Consejo Consultivo Laboral, la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), el Convenio Simón Rodríguez, el Organismo Andino de Salud, el Convenio Hipólito Unanue y la Universidad Andina Simón Bolívar. Los órganos e instituciones se rigen por el Acuerdo de Cartagena y por sus respectivos tratados constitutivos y protocolos.

¹¹ Los accionistas de la CAF son Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela -serie A- y Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, España, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Trinidad-Tobago y Uruguay -serie B-, además de quince bancos privados de la región.

de las oportunidades y recursos que ofrezca su área de acción, mediante la creación de empresas de producción o de servicios y la ampliación, modernización o conversión de las existentes” (CAF, 1968:artículo 3). Es la principal fuente de financiamiento de los países de la CAN y en el periodo 2001-2005 aportó el 54% del total de los créditos aprobados por los organismos multilaterales para los países andinos. En el año 2006 los recursos financieros se destinaron a Perú -22,3%-, Venezuela¹² -21,3%-, Colombia -20%-, Ecuador -16,9%- y Bolivia -12,6%-, mientras que hacia países extra-regionales se orientó el 6,9% de los fondos (CAC, 2006).

Entre sus funciones se destacan las de:

- Realizar estudios destinados a identificar oportunidades de inversión, dirigiendo los proyectos correspondientes;
- Difundir entre los países del área los resultados de sus investigaciones y estudios, con el objeto de orientar adecuadamente las inversiones de los recursos disponibles;
- Proporcionar asistencia técnica y financiera para la preparación y ejecución de proyectos multinacionales o de complementación;
- Conceder préstamos y otorgar fianzas, avales y otras garantías;
- Promover la organización de empresas, su ampliación, modernización o conversión, pudiendo al efecto suscribir acciones o participaciones;
- Promover el otorgamiento de garantías de suscripción de acciones, y concederlas en los casos que reúnan las condiciones establecidas;
- Obtener créditos internos o externos;
- Emitir bonos, debentures y otras obligaciones, cuya colocación podrá hacerse dentro o fuera de la subregión;
- Promover la captación y movilización de recursos y los aportes de capital y tecnología.

Además de las mencionadas, puede realizar gestiones en relación con su objeto y coordinar acciones con otras entidades, sean éstas nacionales o internacionales.

Su capital está distribuido en acciones nominativas de las series “A”, “B” y “C”, cada una con derecho a un voto. Las acciones serie “A” son las que suscriben gobiernos o instituciones públicas, semipúblicas y de derecho privado con finalidad social o pública, pertenecientes a países de la CAN; las de la serie “B” pueden ser adquiridas por gobiernos o instituciones públicas, semipúblicas o privadas, y también por bancos comerciales de los mismos países de la subregión; y las acciones serie “C” corresponden a personas jurídicas o naturales de países que no sean miembros de la CAN.

El FLAR, al que adhieren Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador, Venezuela y Costa Rica, es una extensión del Fondo Andino de Reservas creado en 1976 y su función principal es brindar apoyo a los países miembros cuando a éstos se les presentan dificultades en sus balanzas de pago, contando para ello con facultades de otorgar créditos y operar como garantía de préstamos a terceros.

¹²

En el Informe de la CAF figura Venezuela como miembro de la CAN

Mecanismos financieros del MERCOSUR

Los antecedentes inmediatos de este bloque se remontan al Programa de Integración y Cooperación Económica -PICE- de 1986, por el cual los gobiernos de Argentina y Brasil decidieron acelerar el proceso de integración bilateral para ampliar la complementación productiva y la cooperación técnica. El PICE fue también un proyecto político destinado a fortalecer y consolidar las democracias de ambos países, los mismos que dos años después firmaron un Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo y en 1991, junto a Paraguay y Brasil, suscribieron el Tratado de Asunción que dio origen al MERCOSUR.

En Asunción se propuso la creación de un mercado común que tenía que estar en funcionamiento al 31 de diciembre de 1994 y que implicaba la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común frente a terceros Estados o agrupaciones de los mismos, la coordinación de posiciones en foros regionales e internacionales y de políticas macroeconómicas y sectoriales, y el compromiso de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes a fin de lograr el fortalecimiento del proceso de integración. Sin embargo, en el Protocolo de Ouro Preto se convalidó sólo una unión aduanera, grado de integración que aún no pudo completarse. Actualmente es un espacio heterogéneo al que se asociaron algunos países mediante la firma de acuerdos en el marco de lo que permite la Asociación Latinoamericana de Integración -ALADI-¹³.

El modelo de integración que se adoptó responde a los lineamientos del *regionalismo abierto* propuestos por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL-, que consiste en un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional *“impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir en lo posible un cimiento para una economía internacional más abierta y flexible”* (CEPAL, 1994). Esta concepción considera a la integración como un complemento de las políticas aperturistas tendientes a promover la inserción de los países miembros en la economía mundial.

En ese marco, el MERCOSUR no definió órganos supranacionales ni se incluyeron instituciones financieras en su estructura orgánica. Esa diferencia con la CAN puede interpretarse como un déficit institucional que se arrastra desde el tratado fundacional y que se intentó superar con la creación de un Fondo de Convergencia Estructural -FOCEM- para apoyar y fortalecer el proceso integracionista y financiar programas de promoción de la convergencia estructural, la cohesión social y la competitividad, en función de lo cual en el año 2005 se definieron cuatro programas a desarrollar (CMC, Decisiones 45/04 y 18/05).

La financiación del FOCEM se estableció mediante la integración de aportes anuales -no reembolsables- de sus miembros, los que se realizan en cuotas

¹³ Se asociaron Chile y Bolivia en 1996; Perú en 2003; Colombia y Ecuador en 2004. Venezuela ingresó como miembro pleno en diciembre de 2005, aunque su aceptación definitiva quedó sujeta al cumplimiento de todos los requisitos formales para su incorporación.

semestrales y contemplan las asimetrías entre los países. Se calculó para el Fondo un monto total de 100 millones de dólares, en función de la media histórica del producto interno bruto del MERCOSUR.

A los fines de complementar las iniciativas del FOCEM se recomendó la creación de *“instrumentos para el estímulo y la promoción de las inversiones en el sector productivo”*, las que de acuerdo a las *“Directrices regionales para la estrategia de crecimiento del empleo”* deberían *“promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMEs), de cooperativas, de agricultura familiar y la integración de redes productivas, incentivando la complementariedad productiva en el contexto de la economía regional”* (CMC, Decisiones 19/07 y 22/07).

III.b. Creación del Banco del Sur

Los avances en la concreción del Banco del Sur son lentos, probablemente porque es un proyecto que generó muchas controversias desde su lanzamiento debido a las diferencias de enfoque entre los gobiernos. La iniciativa se fundamentó en la necesidad de contar con una entidad que pudiera aportar recursos de ayuda financiera para la región y que evitara que las reservas nacionales se siguieran depositando en bancos del Norte.

En el inicio de las discusiones, Venezuela y Bolivia propusieron que el banco tuviera autonomía financiera y se constituyera en el pilar del sistema integrado de financiamiento sudamericano, mientras que Brasil y Argentina optaron por una institucionalización más gradual y basada en las experiencias previas de la región. En febrero de 2007, los presidentes de Argentina y Venezuela presentaron un proyecto -al que se sumaron Bolivia, Ecuador, Paraguay y Brasil- según el cual se aspiraba a *“diseñar una nueva arquitectura financiera regional, orientada a fortalecer el papel del continente en el mundo financiero y comercial globalizado y beneficiar el aparato productivo que priorice las necesidades básicas de nuestros pueblos”*, en el que se incluía la creación de un Fondo de Estabilización -a partir del fortalecimiento del FLAR- y el desarrollo de un sistema monetario regional.

La persistencia de los desacuerdos culminó con la presentación de dos propuestas diferentes. Una en la que el Banco del Sur asumiría funciones de banco de desarrollo y de fondo monetario, con derechos de voto proporcionales al aporte de capital de cada país -al estilo de instituciones de crédito internacional como el BM, el FMI o el BID-, y otra en la que se incorporaban derechos económicos, sociales y culturales, el control sobre los recursos naturales y el aparato productivo de la región y el principio de no endeudarse en los mercados de capitales. Según este último proyecto, presentado por Ecuador, cada país tendría un voto y los préstamos se destinarían sólo a empresas públicas, a pequeños productores, al sector cooperativo y a las comunidades indígenas, por lo cual no habría fondos disponibles para las empresas transnacionales ni para las grandes empresas privadas¹⁴. Además, estaba prevista la creación de un Fondo Monetario Regional y una Unidad Monetaria del Sur.

¹⁴ El capital del Banco del Sur se formaría con el aporte de capital y préstamos de los países miembros, recaudación de impuestos globales comunes y donaciones.

Entre acuerdos y desacuerdos, por fin el Acta Fundacional del Banco del Sur se aprobó en Buenos Aires en diciembre de 2007, con la firma de los presidentes de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela. En esa instancia se ratificó su carácter de banco de desarrollo, se estableció la sede principal en Caracas y se definieron como objetivos los de financiar el desarrollo económico y social de los países miembros de UNASUR -en forma equilibrada y estable y haciendo uso del ahorro intra y extra-regional-, fortalecer la integración, reducir las asimetrías y promover una equitativa distribución de las inversiones. Para lograrlos, la nueva institución podrá financiar diversos tipos de proyectos, como los que se refieren al desarrollo en sectores clave de la economía, los destinados a reducir la pobreza y la exclusión social, a favorecer el proceso de integración suramericana y a fondos especiales de solidaridad social y de emergencia ante desastres naturales¹⁵.

La propuesta de un Banco regional fue concebida como *“una alternativa para construir una nueva arquitectura financiera sudamericana, que facilite el fortalecimiento de la integración y el logro del desarrollo equitativo, armónico e integral de nuestros países”* (Asunción, 2007). En ese sentido se había pronunciado la “Cumbre Social” que se realizó en diciembre de 2006 al proponer que se impulsen *“nuevos mecanismos de financiamiento propios”*, independientes, solidarios y acordes con las necesidades de los pueblos, como podría ser un *“Banco Solidario del Sur”* (Cochabamba, 2006b).

IV. Las cooperativas y el financiamiento sudamericano

Como se desprende de documentos oficiales de la Comunidad Sudamericana, la promoción del desarrollo productivo a través de cooperativas y la creación de mecanismos de financiamiento compatibles con estos objetivos se plantearon como ejes prioritarios. En ese aspecto existe coincidencia con lo que recomendó la OIT cuando instó a los gobiernos para que adoptaran medidas tendientes a promover el desarrollo de este sector de la economía social al que reconoce su identidad y su aporte al desarrollo económico y social de las comunidades (OIT, 2002). Si estos objetivos se podrán hacer realidad o quedarán sólo en un planteo retórico es difícil de predecir.

En la investigación mencionada en la introducción, uno de los capítulos aborda la problemática del financiamiento a las cooperativas partiendo de considerar que las dificultades de acceso al crédito son un obstáculo para su desarrollo y que el sistema financiero existente -sobre el cual se construirá el sistema de UNASUR- no ofrece una alternativa para satisfacer sus requerimientos de crédito.

El sector hacia el que se enfoca el trabajo de campo es el de las cooperativas de servicios públicos de agua potable de Argentina y Bolivia, países que son miembros plenos del MERCOSUR y de la CAN respectivamente. Mediante el análisis de contenido de documentos de las cooperativas y de las respuestas a

¹⁵ Los órganos de conducción del Banco tendrán una representación igualitaria de parte de cada uno de los países que lo integran, en un sistema de funcionamiento democrático.

los cuestionarios de las entrevistas a sus dirigentes¹⁶, el propósito es determinar si el acceso al financiamiento es visualizado como un problema y cómo se relacionan estas entidades con las instituciones financieras sudamericanas.

Como el agua potable es un elemento indispensable para la vida, es un imperativo garantizar el acceso de todas las personas a este recurso. No obstante, son más de treinta los países que hoy sufren una grave escasez y se calcula que en menos de un cuarto de siglo llegará a dos tercios la población que no tendrá acceso al suministro de agua dulce. Se puede comprender entonces por qué en casi todo el mundo se libran batallas para obtenerla y la reacción del pueblo boliviano cuando el Banco Mundial impuso como condición para el otorgamiento de un préstamo que se privatizaran los servicios de agua¹⁷. Según Clarke y Barlow (2008), esta reacción puede ser considerada como la *primera gran guerra del siglo XXI*, justamente en uno de los puntos más conflictivos en la lucha por el derecho a ese recurso como es América Latina, un territorio donde se da la situación paradójica de poseer cuatro de los ríos más caudalosos del mundo y varios lagos de grandes dimensiones, mientras más de 130 millones de personas no tienen servicio de agua potable en sus hogares, situación que se agrava por la creciente contaminación hídrica y porque sólo una de cada seis personas cuenta con redes de saneamiento adecuadas. Además, a pesar de la riqueza de agua dulce que existe, la provisión *per cápita* que debería estar entre las más elevadas del mundo -alrededor de 3.100 metros cúbicos al año- en algunas zonas sólo llega a los 28,5 -en parte por la desertificación natural o provocada por acción humana-. Otra situación que merece destacarse es que el aumento de la demanda de agua potable y su alto valor de mercado alentó a que algunas empresas privadas se radicaran en la región, siendo la mayoría de ellas filiales de grandes corporaciones -como las francesas Suez y Vivendi o la alemana RWE Thames-. Estas corporaciones ejercen influencia sobre organismos multilaterales de crédito, condicionando la condonación de deudas o la concesión de préstamos a los países a cambio de que éstos privaticen el servicio. Así ocurrió con algunos préstamos concedidos por el BID durante la década pasada, que *“fueron destinados directamente a las compañías multinacionales de agua para que se hicieran con las concesiones de agua privadas en países como Argentina, Bolivia y Honduras”* (Clarke y Barlow, 2008:4).

La participación del sector privado en el sector agua potable es marginal en la mayor parte de los países. Se estima que a nivel regional los prestadores privados brindan servicios a menos del 15% de la población urbana, situación que es muy diferente en comunidades rurales y pequeñas localidades donde se presta fundamentalmente a través de cooperativas, juntas de agua y asociaciones comunales -especialmente en Chile, Bolivia, Colombia y

¹⁶ En la etapa actual de la investigación se están estableciendo contactos con cooperativas de ambos países para desarrollar parte del trabajo de campo.

¹⁷ Es el caso del servicio municipal de agua corriente de Cochabamba, que se vendió a una empresa estadounidense a principios del año 2000. Cuando se aumentó el precio del agua, la población manifestó su descontento en las calles y hubo una huelga general que paralizó la economía de la ciudad.

Argentina- (BID, 2008). Aun cuando los datos puedan tener imprecisiones, se calcula que en Bolivia las cooperativas aportan el 44% de la provisión y en Argentina el 11%.¹⁸

El Estado es el responsable de garantizar el servicio público y su responsabilidad no se puede delegar aun cuando el suministro se concesione al sector privado, sobre todo si se tiene en cuenta que el acceso al agua es un derecho humano universal.

Para garantizar el servicio, independientemente de la modalidad que se adopte para su provisión -estatal o privada-, se requiere financiamiento. Con relación a este tema se estima que las necesidades de inversión para el cumplimiento de los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” respecto al agua potable y el saneamiento en América Latina y el Caribe superan los 30.000 millones de dólares entre 2004 y 2015 -cerca de 2.800 millones por año-. El 41% de ese monto es para destinar al agua potable, concentrándose la necesidad en los países con mayor densidad demográfica (BID, 2008).

Sobre la cuestión del financiamiento para garantizar el suministro de agua no hay una mención específica en los documentos de UNASUR, aunque podría considerarse incluida en los *“mecanismos financieros innovadores y las propuestas sectoriales en curso que permitan una mejor realización de inversiones en infraestructura física para la región”* (Cusco, 2004:punto II).

En un momento en que la preocupación de muchos gobiernos es lograr una mayor cobertura de la población que tenga acceso al agua potable, una alternativa es la promoción de cooperativas porque pueden brindar un servicio de calidad, sin fines de lucro, gestionado en forma democrática y accesible a los usuarios de bajos ingresos. Sin embargo, a la hora de recurrir a fuentes de financiamiento éstas suelen tener desventajas justamente por ser entidades sin fines de lucro (Constance, 2008).

V. Reflexiones sobre unas finanzas alternativas

La integración regional y la cooperación entre países puede ser una estrategia válida para superar la visión economicista del mercado y al mismo tiempo promover inversiones productivas, en lugar de financiar a las naciones más ricas del planeta. Para lograrlo es imprescindible contar con un sistema de crédito *“que permita desarrollar la capacidad de producción y generar los medios para que las necesidades productivas de hombres y mujeres en los diversos espacios geográficos de la región puedan comenzar a cubrirse íntegra y globalmente”* (Vidal, 2006:64). Pero la construcción de una *“nueva arquitectura financiera sudamericana”* autónoma, democrática y solidaria tropieza con un gran obstáculo: que para concretarla será necesario enfrentar la lógica y el poder del capital financiero especulativo.

Mientras la propuesta de UNASUR mantenga su base de sustentación en las instituciones existentes no representa una alternativa al modelo actual. Es por eso que la propuesta del Banco del Sur, al ser presentada con fundamentos

¹⁸ Existen dificultades para establecer con precisión la participación del sector cooperativo en la provisión del servicio, en parte por limitaciones para obtener información confiable y también por la existencia cooperativas de servicios públicos que brindan servicios múltiples, no sólo el de agua.

diferentes a los del financiamiento tradicional, fue percibida como una posibilidad de cambio. No obstante, como la cuestión es más política que financiera o económica y dado que el Banco podría llegar a modificar las relaciones de poder de los bancos multilaterales sudamericanos, habrá que seguir atentamente su evolución para comprobar si es una opción superadora o si es *más de lo mismo* y adopta un comportamiento similar al del Banco Mundial, la CAF o el BID.

Un sistema financiero alternativo que sea equitativo y no discriminatorio, tal como se propone en la “Declaración del Milenio” (ONU, 2000), se puede construir sobre la base de las finanzas sociales¹⁹ y solidarias, entendidas éstas como formas de democratización del sistema financiero *“con vocación para orientarse a la generación de los servicios de intermediación de acuerdo a las necesidades fundamentales de toda la población y al fortalecimiento del trabajo social, dando prioridad en su mecánica a la mayor parte posible de los excluidos del sistema financiero”* (Sabaté, 2005:16).

Como parte integrante de las finanzas solidarias, la fortaleza del cooperativismo de crédito radica en el gran número de asociados que posee y a los que llega con el servicio más que en los activos financieros que maneja. Más allá de esa fortaleza, ante la oportunidad de construir un sistema financiero sudamericano alternativo el mayor desafío consiste en construir un movimiento de crédito cooperativo regional que, sin perder sus valores y basado en el control democrático, *“pueda sobrevivir en una época en la cual la tecnología y el capital en manos de unos pocos, concentra el poder mucho más que en el pasado”* (MacPherson, 1999:156).

Bibliografía

- BID (2008). “Situación de los servicios de agua potable y saneamiento en relación con los OMD”. En: <http://www.idbdocs.iadb.org>
- BUENAÑO Gilberto (2006). “Hacia la construcción de la Comunidad sudamericana de Naciones”. En: <http://www.iadb.org/intal>
- CALCAGNO Alfredo F. (2007). “Riesgos del sistema financiero internacional. ¿Qué hacer con las reservas?”. *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, Argentina, N° 96, junio, pág. 12.
- CARCANHOLO Reinaldo A. y otro (2007). “Capitalismo especulativo y alternativas para América Latina”. En: <http://www.iade.org>
- CEPAL (2007). “Panorama social de América Latina 2006”. Publicación de Naciones Unidas LC/G.2326-P, febrero, 1era. Edición.
- CEPAL (1994). “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe”. Publicación de Naciones Unidas LC/G 1801.
- CAF (2006). “Informe Anual de la Corporación Andina de Fomento 2006”.

¹⁹ Las finanzas sociales se relacionan con la denominada economía social fundacional o tradicional. Son las que prestan los bancos cooperativos y de interés social, las mutualidades y otras entidades cooperativas de ahorro y préstamo (Sabaté, 2005).

- CONSENSO DE MONTERREY (2002). Conferencia internacional sobre financiación para el desarrollo, México.
- CONSTANCE Paul (2008). “¿Son las cooperativas una mejor forma de solucionar los problemas del agua en América Latina”. En: <http://www.iadb.org/idbamerica>
- CORREA Eugenia (2006). “Banca extranjera y América Latina”. En: CORREA E. y GIRON A. *Reforma financiera en América Latina*. Edic. CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- CUFRE David (2007). “Cómo convertirse en dueños del FMI”. *Página 12*, Buenos Aires, Argentina, 17 de marzo.
- DAVALOS Pablo (2007). “Banco del Sur: Ruta hacia una nueva arquitectura financiera”. En: *ALAI: América Latina en movimiento*, 16/03/2007, <http://www.alainet.org>
- GAMBINA Julio y otros (2002). “Vulnerabilidad externa y dependencia de la economía argentina”. En: GAMBINA Julio -compilador-. *La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina*. Edic. CLACSO, Argentina.
- GIRON Alicia (2006). “Obstáculos al desarrollo y paradigma del financiamiento en América Latina”. En: CORREA E. y GIRON A. *Reforma financiera en América Latina*. Edic. CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- KRAKOWIAK Fernando (2007). “Radiografía del Banco del Sur”. *Página 12*, Buenos Aires, Argentina, 11 de junio.
- MacPHERSON Ian (1999). “La dinámica de las Uniones de Crédito: explicación de la diversidad existente en el movimiento internacional”. En: *Revista de la Cooperación Internacional*, ACI, Vol. 32, Nº 1. Edic. Intercoop, Buenos Aires, Argentina.
- OCAMPO José Antonio (2006). “La cooperación financiera regional: experiencias y desafíos”. En: OCAMPO José Antonio -compilador-. *Cooperación financiera regional*. Libros de la CEPAL, Nº 91, Santiago de Chile.
- OIT (2002), “Recomendación Nº 193 sobre la promoción de las cooperativas”, Ginebra, Suiza.
- ONU (2000). “Declaración del Milenio”. Resolución 55/2 aprobada por la Asamblea General. 8a. Sesión plenaria, septiembre.
- RIVAS ALVARADO José Félix (2007). “El Banco del Sur: concepción sin pecado original”. En: <http://www.alainet.org>.
- SABATÉ Alberto F. y otros -compiladores- (2005). *Finanzas y economía social. Modalidades en el manejo de los recursos solidarios*. Edic. Altamira, Buenos Aires, Argentina.
- SAGASTI F. y PRADA F. (2006). “Bancos regionales de desarrollo: una perspectiva comparativa”. En: OCAMPO José Antonio -compilador-. *Cooperación financiera regional*. Libros de la CEPAL, Nº 91, Santiago de Chile. Capítulo III.
- SALUDJIAN Alexis (2004). *Hacia otra integración sudamericana. Críticas al Mercosur neoliberal*. Edic. Libros del Zorzal, Buenos Aires, Argentina

- SANTOS VALLE José Lorenzo (2002). "Un recurso viable para contrarrestar la volatilidad y la incertidumbre, factores desencadenantes de las crisis económico-financieras contemporáneas". En: GAMBINA Julio -compilador-. *La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina*. Edic. CLACSO, Argentina.
- SCHAPOSNIK Carmen Rosa (2008). "Unión Sudamericana de Naciones: ¿otro financiamiento es posible?". En: *Revista Anales*, N° 38, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. (En prensa)
- SCHAPOSNIK Carmen Rosa (2007). "Las cooperativas frente a las negociaciones del ALCA". En: MELLADO Noemí -coordinadora-. *Mercosur-ALCA: articulación de las negociaciones internas y externas*, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (Edulp), Argentina, septiembre. Capítulo VI.
- SCHAPOSNIK Carmen Rosa (2007). "Alternativas de financiamiento sudamericano". Ponencia presentada en el IV Congreso Nacional de Derecho, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Argentina, septiembre.
- SCHAPOSNIK Carmen Rosa (2006). "Las cooperativas". En: MELLADO Noemí -coordinadora-. *Los actores empresariales argentinos frente al Mercosur*, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (Edulp), Argentina, abril. Capítulo IV.
- SCHAPOSNIK Carmen Rosa (2005). "Informe Final del Estudio Nacional del PRICA -Programa Regional de Integración de las Américas-". En: *Revista Idelcoop*, editada por el Instituto de la Cooperación -IDELCOOP-, Argentina, Año 32, N° 166, noviembre.
- SEN Amartya (2000). *Desarrollo y libertad*. Edic. Planeta, Argentina.
- TOUSSAINT Eric (2007a). "Sobre las circunstancias que afectan a la creación del Banco del Sur". En: <http://www.iade.org.ar>.
- TOUSSAINT Eric y otro (2007b). "Nace el Banco del Sur". *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, Argentina, N° 96, junio.
- UGARTECHE Oscar (2007). "Brasil vs. Banco del Sur". En: <http://www.alainet.org>.
- VIDAL Gregorio (2006). "América Latina: banca, mercados de capital y determinación externa del crédito". En: CORREA E. y GIRON A. *Reforma financiera en América Latina*. Edic. CLACSO, Buenos Aires, Argentina.

Documentos

- CAF (1968). "Convenio constitutivo"
- Cusco (2004). "Declaración de Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones". 8 de diciembre.
- Brasilia (2005). "Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria". Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. 30 de septiembre.

- Cochabamba (2006a). “Declaración de Cochabamba”. Segunda Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, 8 y 9 de diciembre.
- Cochabamba (2006b). “Financiamiento para los derechos y la integración de los pueblos”. Documento de la Cumbre Social por la integración de los Pueblos, 6 al 9 de diciembre.
- Comisión Estratégica de Reflexión de la Comunidad Sudamericana de Naciones (2006). Documento Final: “Un nuevo modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones”.
- Quito (2007). “Declaración de Quito”. 3 de mayo.
- Asunción (2007). “Comunicado conjunto de los presidentes de los Estados partes del MERCOSUR”, XXXIII Reunión del Consejo del Mercado Común - CMC-.
- Buenos Aires (2007). “Acta fundacional del Banco del Sur”.
- Brasilia (2008). “Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”.
- Lima (2008). “Declaración de Lima”. Documento final de la Cumbre América Latina-Unión Europea.

Sitios web

- <http://www.comunidadandina.org> - Comunidad Andina de Naciones (CAN)*
- <http://www.mercosur.org.uy> - Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*
- <http://www.caf.com> – Corporación Andina de Fomento (CAF)*
- <http://www.flar.net> – Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR)*
- <http://www.iadb.org> – Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*
- <http://www.ilo.org> - Organización Internacional del Trabajo (OIT)*
- <http://www.iade.org.ar> – Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE)*
- <http://www.sela.org> – Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA)*
- <http://www.eclac.org> – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*
- <http://www.alainet.org> – Agencia Latinoamericana de Información (ALAI)*
- <http://www.dgrv.org> – Confederación Alemana de Cooperativas*
- <http://www.iru.de> – Unión Internacional Raiffeisen*
- <http://www.colac.com> – Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito (COLAC)*
- <http://www.inaes.gov.ar> – Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) – Argentina*
- <http://www.aciamericas.coop> – Alianza Cooperativas Internacional (ACI-Américas)*