



**“Las cooperativas y los tratados de libre comercio TLC. El caso paraguayo”**

**Investigación realizada en el tercer trimestre de 2005 en el marco del Proceso Regional de Integración Cooperativa de las Américas PRICA, Capítulo Paraguay, presentada en la Asamblea Mundial de la ACI en Cartagena, Colombia, del 20 al 24 de septiembre de 2005.**

## **1. Presentación del estudio**

### **1.1. Objetivo**

El proyecto "Fortalecimiento de la incidencia del movimiento cooperativo de las Américas en los procesos de integración de la región", puesto en marcha por ACI-AMÉRICAS conjuntamente con SOCODEVI de Canadá y financiado con recursos de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), busca que los movimientos cooperativos de 12 países americanos puedan presentar propuestas concretas para incidir en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas ALCA y de los respectivos Tratados de Libre Comercio TLC.

Es decir, el proyecto aspira a fortalecer la incidencia y la participación del movimiento cooperativo de las Américas en los procesos de integración y apertura comercial de la región.

La finalidad del mismo es incrementar la capacidad del movimiento cooperativo de las Américas para proporcionar soluciones ante los desafíos y problemas que se derivan de los procesos de integración y apertura comercial, visualizando de forma más precisa el futuro y el posicionamiento de las cooperativas en los países del hemisferio.

### **Los objetivos específicos del proyecto son:**

Para el movimiento cooperativo de cada país:

- Mejorar la información acerca de los desafíos que los procesos de integración generan para el futuro del movimiento cooperativo de cada país.
- Tomar posición frente a los desafíos planteados por los procesos de integración y divulgarla en el ámbito cooperativo y asociativo dentro de la sociedad civil.
- Dar a conocer dicha posición a su respectivo gobierno y participar en los debates nacionales sobre el tema.

Para el movimiento cooperativo de las Américas:

- Analizar los desafíos y problemáticas que los procesos de integración y de cooperación ocasionan al movimiento cooperativo en el hemisferio.
- Tomar una posición frente a los procesos de integración y de cooperación.
- Participar activamente en las consultas y negociaciones actuales y venideras.

La incidencia de este proyecto será muy importante en los diferentes sectores productivos de cada país, ergo de la región, dado que obligará a pensar en las implicaciones que tendría para los diferentes actores la integración internacional sin barreras, así como a mantener y fortalecer sus actuales roles económicos y sociales.

Se espera que se presenten cambios favorables en las orientaciones de producción de cada país, lo cual tendrá efectos importantes en el futuro del cooperativismo regional así como en la producción privada y pública.

A su vez los sectores cooperativistas podrán prever con mayor exactitud las variables del entorno que les afectan, por lo que es de esperar que se puedan definir mejor los alcances de futuros TLC a negociarse en la región.

Vale la pena recordar el mensaje de la Alianza Cooperativa Internacional en ocasión del Día Internacional de las Cooperativas en julio de 2004, en el que se resaltaba el importante rol que pueden jugar las cooperativas en el sentido de darle forma a la evolución de la globalización junto a otros actores de la sociedad civil. Específicamente el papel clave de las mismas guarda relación con la “consolidación del dialogo y las prácticas de buen gobierno – las cooperativas han sido reconocidas como escuelas de democracia; la consolidación de la capacidad económica – las cooperativas son líderes de mercado en muchos sectores industriales alrededor del mundo, a menudo han direccionado situaciones de fallas de mercado de tal forma que aseguran funciones de la economía en forma más eficiente; construyendo una base económica local – las cooperativas comienzan con el direccionamiento de una necesidad local, pero siempre comprometidas con sus comunidades locales, a diferencia de muchos negocios; incrementando las responsabilidades sociales corporativas –las cooperativas han sido innovadoras en la combinación de los valores y prácticas económicas y sociales”.

Las Naciones Unidas han apoyado la posición de la ACI frente a la globalización. Así lo demuestra un mensaje emitido por el Secretario General de la ONU, también en julio de 2004 por motivo del Día Internacional de las Cooperativas, en el que indicó que “tradicionalmente, las cooperativas se han enfocado hacia las preocupaciones locales de sus miembros y comunidades. Hoy, necesitan adaptarse a las nuevas realidades de un mercado más amplio. Muchas ya lo están haciendo a través de diversificación de productos, ofreciendo bienes y servicios de la más alta calidad a precios competitivos y haciendo uso de tecnología de información. Pero muchas más pueden hacerlo. El desarrollo de alianzas internacionales entre cooperativas locales es importante para compartir información financiera y de negocios, y aumentar las oportunidades de comercialización. Las fusiones de

cooperativas dentro de cada sector son significativas en la medida en que reducen costos, aumentan la eficacia e incrementa la concertación del poder. De igual manera es necesario explorar las más nuevas formas de capitalización”.

Por su parte, el Director General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), señaló, en la misma fecha mencionada más arriba, que “las cooperativas pueden ser un importante instrumento para permitir y empoderar mujeres y hombres para el aprovechamiento de las oportunidades creadas por la globalización y de igual manera proporcionan un amortiguador contra sus efectos adversos.... Como organizaciones de negocios, contribuyen al desarrollo económico. Las cooperativas abren oportunidades de mercado a los productores más pequeños. Aprovechan las ventajas comparativas locales y se sirven de las fuerzas locales...”

En tal sentido, cabe destacar que la Recomendación N° 193 de la OIT sobre la Promoción de las Cooperativas y el Memorando de Entendimiento firmado en el 2004 con la ACI, constituyen los pasos iniciales de un proceso de mutua colaboración y compromiso con el movimiento cooperativo mundial, de manera a avanzar progresivamente hacia una globalización justa y no excluyente.

## 1.2. Resumen ejecutivo del estudio

*Propósito de este estudio es la evaluación del impacto de la integración económica internacional en las cooperativas de Paraguay. El mismo forma parte de una investigación hemisférica que pretende brindar a los líderes cooperativistas conocimientos acerca de las posibilidades y de los desafíos de los tratados de libre comercio y posicionar mejor a las cooperativas en las mesas de negociación de los esfuerzos de integración sin barreras con el mundo exterior.*

*A tal efecto, fue necesario realizar una descripción de la situación actual de este país mediterráneo en medio del MERCOSUR y de los demás objetivos y estrategias integracionistas, tanto en las Américas como en sus negociaciones con la Unión Europea.*

*Punto de partida fue la situación específica de este país, ya catalogada también en la Organización Mundial del Comercio OMC como la de pequeño, vulnerable y sin litoral marítimo. Además, el análisis de su estructura económica ha arrojado*

*información suficiente acerca de su carácter primario y con escaso valor agregado, tanto para la producción destinada al consumo interno como a la exportación.*

*El discernimiento de su evolución en las últimas décadas ha proporcionado información también acerca de su perfil estacionario durante el último cuarto de siglo, regresivo en la última década así como de leve recuperación en el último bienio. A esto hay que agregar una relativa estabilidad macroeconómica en los últimos tiempos, conviviendo sin embargo con la miseria y la pauperización.*

*Este país guaraní-español no ha sabido sacar provecho de su ya tradicional integración económica internacional, pre- y post-firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991 por el que se constituía el MERCOSUR, degenerándose en un espacio trunco, lleno de frustraciones.*

*En medio de todo esto, las cooperativas, de magnífico posicionamiento económico y social dentro del país, van constituyéndose desde hace ya muchos años y afianzándose últimamente en la alternativa para superar la pobreza, la ignorancia y el atraso.*

*Sin embargo, para que esto sea posible, hay que conocer bien las ventajas y desventajas de la integración económica internacional así como articular una mejor estrategia en los organismos de decisión, nacionales y exteriores.*

*El presente estudio es un trabajo pionero en esa dirección. Mucho se ha avanzado en el ambiente cooperativo en el procesamiento de datos, pero resta mucho por hacer. Hay que multiplicar además los estudios y las publicaciones sobre estos temas. Y desarrollar una masiva campaña de educación y capacitación, tanto hacia dentro como hacia fuera de las cooperativas. Sólo así podrá hacerse valer mejor su incidencia en las políticas públicas nacionales así como su presencia en las negociaciones internacionales de integración económica.*

### **1.3. Las cooperativas y los tratados de libre comercio TLC. El caso paraguay**

Paraguay es el país más integrado comercialmente (exportaciones más importaciones divididas por el producto interno) a la región en general y en el MERCOSUR en particular. Su vulnerabilidad es extraordinariamente grande. No

sólo por constituir un país mediterráneo, pequeño y extremadamente sensible a lo que ocurra en Brasil y en Argentina. Sino también por producir y exportar mayoritariamente productos agropecuarios en estado natural y/o con escaso grado de valor agregado. Los productos agroindustriales van ganando ciertamente terreno, pero lo hacen muy gradualmente, y su proporción en lo producido y exportado sigue siendo realmente modesta.

En la última década fue articulándose un déficit doble sumamente preocupante: el comercial internacional y el fiscal. La combinación de ambos puede volverse perjudicial para algunas variables macroeconómicas. No obstante, el país pudo lograr una relativa estabilidad macroeconómica, entendiéndose por ella que el aumento del nivel de precios se ha vuelto predeciblemente bajo y que los saldos rojos del Ministerio de Hacienda se mantuvieron bajo control. Afortunadamente, en la balanza de pagos internacionales la balanza de servicios y de transferencias cubrió gran parte del drenaje de divisas ocasionado por la balanza comercial negativa. Y la cuenta de capital (créditos e inversiones internacionales) ha podido sobre-compensar el remanente déficit en aquella, arrojando el conjunto saldos positivos para las reservas monetarias internacionales que alcanzaron los picos más elevados en los últimos diez años.

En el último cuarto de siglo Paraguay ha vivido en estancamiento. El crecimiento del producto apenas pudo compensar el de la población. En términos per cápita, en todo ese largo lapso no ha habido ningún aumento en la oferta de bienes y servicios. En la década 1993-2002, para peor, hubo regresión. Vale decir, el crecimiento poblacional, que a la sazón se lo cuantificaba en 2,3% anual acumulativo, fue superior todos esos años al del producto, volviendo negativo el desempeño por cabeza. Sólo en el último bienio, después de tantos años, el aumento del producto fue levemente superior al demográfico, lográndose cierto alivio en el desenvolvimiento per cápita.

Pero la tendencia general en este largo lapso fue la del empobrecimiento. El proceso de pauperización fue especialmente agudo en el período 1993-2002. Probablemente se lo haya detenido en los últimos dos años 2003/4, pero es difícil imaginar que la pobreza, extraordinariamente grande y extendida para entonces, se haya reducido. A lo sumo, se habrá detenido la pauperización.

Dentro de este contexto, la integración económica internacional no ha dado hasta el momento los frutos deseados. Después de una aún mayor inserción del país en la economía de los grandes vecinos Brasil y Argentina durante los años 90, a partir de la masiva devaluación del real en enero de 1999 y de la mega-crisis argentina en 2001/02 los resultados se han vuelto relativamente negativos para este país mediterráneo. La decepción hacia el MERCOSUR se tornó significativamente grande en numerosos estratos poblacionales, empresariales y sindicales.

El lenguaje oficial, sin embargo, siguió siendo hasta mediados de 2005 pro permanencia y a favor de una mayor profundización de la integración en el MERCOSUR. Pero a partir de entonces el escepticismo oficial hacia la región se ha vuelto manifiesto. El advenimiento de nuevas propuestas de libre comercio en todo el hemisferio, a través del ALCA, así como las –por el momento también truncas– negociaciones para la integración intercontinental con la Unión Europea no han hecho menguar la desilusión generalizada en el ambiente paraguayo hacia los esfuerzos internacionales de integración económica.

Dentro de estas coordenadas (integración internacional asimétrica, doble déficit fiscal y comercial internacional en medio de estabilidad macroeconómica, comportamiento estacionario del PIB, pauperización, etc.) y con dichas perspectivas poco promisorias, el movimiento cooperativo paraguayo ha venido surgiendo y consolidándose como la más efectiva y justa organización con solidaridad y responsabilidad social, en áreas claves de la producción y de la comercialización de productos primarios y agroindustriales así como en la intermediación financiera y en la protección social.

El posicionamiento económico y social de las cooperativas en Paraguay merece ser destacado adecuadamente. No solamente por la cantidad relativamente grande de trabajadores involucrados; no solamente por la proporción significativamente ídem de productos primarios y agroindustriales producidos y exportados por ellas; tampoco solamente por sus grandes aportes en materia de impuestos, tasas y contribuciones; tampoco solamente porque los depósitos y los créditos del sistema financiero en una llamativa proporción son de origen cooperativo, con tasas de ahorros relativamente atractivas y tasas de créditos relativamente bajas; sino también por haberse constituido en una alternativa válida para superar la pobreza y el atraso en un ambiente empobrecido y desesperanzado así como por haber

instalado una red de seguridad social en materia de enfermedades, jubilaciones y pensiones como el país no conoce en otros sectores.

El posicionamiento jurídico de las cooperativas en Paraguay se ha afianzado definitivamente con la Constitución Nacional de 1992, en cuyo artículo 113 se establece el mandato del fomento de las mismas. Con la Ley 438/94 “de Cooperativas” y con el Decreto 14052/97 se ha dado un paso más hacia su fortalecimiento legal y finalmente con la Ley 2157/03 se dio vida al Instituto Nacional de Cooperativismo, el INCOOP, establecido como Autoridad de Aplicación y de Control de los principios de estas organizaciones solidarias.

En pocas palabras, desde el surgimiento de la primera cooperativa en 1940 hasta los días de hoy el movimiento cooperativo en Paraguay ha dado pasos gigantescos. Durante las primeras décadas posteriores a sus primeras apariciones en el escenario económico y social de este país mediterráneo hasta fines del siglo pasado la evolución de las cooperativas fue rápida y expansiva. Desde el cambio del milenio su tendencia fue la de la consolidación, sobre todo desde que el INCOOP empezara a funcionar en 2003 como ente autónomo y autárquico de regulación y control.

La volatilidad del país es la de las cooperativas y éstas tienen también una vulnerabilidad específica. La del país pasa por su pequeñez, por la falta de litoral marítimo, por la debilidad de sus instituciones, por el escaso valor agregado a su producción primaria, por el desarrollo sólo incipiente de su producción agroindustrial y por su integración asimétrica en el MERCOSUR.

La de las cooperativas pasa, entre otras razones, por la falta de información fidedigna acerca de su solidez tanto en términos económicos como financieros. Esto se debe en gran parte a la falta de una extendida y profunda supervisión externa. Ella ha dado ciertamente avances significativos desde que el Instituto Nacional de Cooperativismo INCOOP iniciara sus tareas en 2003, pero son todavía incipientes. Todo apunta a que esta carencia, sin embargo, sea subsanada gradualmente en los próximos años.

Un convenio de cooperación recíproca con la Superintendencia de Bancos y el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo son noticias auspiciosas en esa dirección. Otro de los factores de volatilidad de las cooperativas tiene que ver con el tipo de producción de las mismas. La mayor parte de ella son productos

agropecuarios en estado de materia prima. El valor agregado a la producción primaria sigue siendo pequeño. No obstante, el futuro económico de las cooperativas pasa indudablemente por la agro-industrialización.

El análisis de la competitividad se lo realiza mejor si se lo desglosa en la del país y en la del sistema cooperativo en general.

La competitividad del país se halla seriamente constreñida por imperativos técnicos y por cuestiones psico-sociales. Entre los primeros merecen mención la característica específica del país (pequeño, vulnerable y sin litoral marítimo), la escasa y rudimentaria infraestructura vial, los bajos costos de producción, la baja presión tributaria, el ídem costo salarial, los reducidos aportes a la seguridad social, los bajos costos de fabricación, la poca productividad de la mano de obra, la corrupción, la impunidad, la clandestinidad y la informalidad, en medio de una estabilidad macroeconómica relativamente razonable. Las limitaciones psico-sociales (mentalidad, estados de ánimo, percepción de la realidad, etc.) dan a las mencionadas restricciones objetivas una sensación térmica peor que la realidad.

La competitividad del sistema cooperativo en general muestra fortalezas y debilidades, directamente relacionadas con la analizada volatilidad. Entre las fortalezas se analizan la baja presión tributaria, en la que las cooperativas tienen además una posición privilegiada. Por otro lado, la competitividad “FOB fábrica” de las cooperativas es relativamente grande tanto en precio como calidad. Entre las desventajas del sector financiero se menciona la incompatibilidad jurídica entre la Ley de Bancos y la normativa sobre el Banco de Cooperativas. Desventaja en el sector de la producción constituye la producción de productos primarios y/o con escaso grado de valor agregado interno, los que las someten a las inclemencias del tiempo y de los precios internacionales.

El impacto social del cooperativismo en Paraguay es relativamente grande y con considerables efectos de demostración. En términos de seguros de jubilaciones y de enfermedades las cooperativas ostentan una posición ejemplar. Los esfuerzos positivos en el campo de la construcción de viviendas y sus servicios conexos colocan a las cooperativas también en una posición aventajada con relación al resto del país.

La firma e implementación de TLC pueden constituirse en amenazas al proveerse a los competidores extranjeros (empresas de bienes y servicios transnacionales o multinacionales en dichas áreas sociales) de igualdad de acceso ante los conacionales cooperativistas. Las economías de escala en los emprendimientos transnacionales y multinacionales así como la experiencia acumulada en otras latitudes (tecnología) pueden otorgarles ventajas comparativas mayores que aquellas con las que cuentan las cooperativas locales, produciendo en tales áreas.

La exposición a tratados de libre comercio y al ALCA coloca al país y a las cooperativas frente a desafíos ante los cuales tanto el uno como las otras aún no están debidamente preparados. El sector público cuenta con pocas investigaciones acerca de los pros y contras de los TLC's y de esfuerzos internacionales de integración sin barreras. No se conocen debidamente sus efectos y tampoco se está en condiciones de evaluarlos ni por sectores ni por productos. A lo sumo, la posición de algunos funcionarios públicos es teórica y deductiva. Trabajos empíricos brillan por su ausencia. En el sector privado, la situación no es mejor. Muy pocas empresas y sectores empresariales tienen realizados estudios sobre tales temas. Las cooperativas están dando apenas un primer paso con el presente trabajo. En consecuencia, el país y las cooperativas no se encuentran actualmente todavía en condiciones de realizar negociaciones ventajosas ante los TLC's.

Además, el país sufre de ciertas debilidades institucionales a la hora de acometer estos desafíos. Existe un vacío en el ordenamiento jurídico acerca de la instancia pública que deba abocarse a los temas de desarrollo en términos generales. Y la integración económica internacional no está focalizada (todavía) como una de las prioridades del mismo. Hace falta desarrollar aún una agenda de áreas temáticas, por productos y por puntos o aspectos específicos a ser negociados en los esfuerzos de integración internacional.

Se puede, sin embargo, solucionar tal problema. Las soluciones posibles son abordadas en el libro que se publicará próximamente. Entre ellas, vale la pena destacar las bases fundamentales de apoyo al sector cooperativo, que pueden ser las siguientes:

- la realización de estudios e investigaciones sobre integración internacional y su impacto en la formación socio-económica,

- una campaña nacional de capacitación de amplio espectro en temas relacionados con los TLC,
- una política adecuada de créditos y de asistencia técnica para enfrentar mejor los desafíos de la globalización y
- el fomento a las cooperativas.

Las posibilidades de incidencia del cooperativismo en las políticas de gobierno son en Paraguay relativamente buenas. Experiencias exitosas en este sentido se tuvo con la reforma tributaria, con la del sector financiero así como en materia de supervisión de las cooperativas.

Es digna de fomento, desde las mismas cooperativas, una presencia más destacada de las mismas en los foros internacionales de integración así como en las mesas de negociaciones del país sobre TLC. Al respecto, se propone una agenda de trabajo que pasa por el mejoramiento de la base de datos sobre las cooperativas, por la realización de estudios específicos sobre los TLC's así como por la capacitación permanente del personal técnico, destacado por las cooperativas, en estos temas y en los conexos.

El presente estudio ha arrojado luces sobre la realidad-real de las cooperativas en el quehacer nacional y su escasa proyección en los ámbitos internacionales de integración económica. A partir del inventario de existencias y carencias realizado con el mismo se pueden diseñar planes de acción a nivel nacional e internacional que conlleven el fortalecimiento institucional de las cooperativas, el detectamiento de sectores y productos exitosos y perdedores en las mismas ante los TLC's así como una capacitación, amplia y profunda, de todos los tomadores de decisión en las cooperativas en torno a las potenciales ventajas y desventajas de la integración económica internacional.

El primer paso en esta dirección es el empoderamiento de este estudio en los diversos estratos directivos de las cooperativas (staff, consejos de administración y juntas de vigilancia) a los efectos de que se convierta en un documento oficial de las cooperativas, con más o menos agregados y eventuales correcciones así como posteriormente –sine qua non- una estrategia comunicacional de 360 grados tanto a nivel local como a nivel regional y hemisférico que contenga por lo menos dos componentes básicos: una difusión nacional del contenido de este documento así



Consultores Interdisciplinarios en Asuntos  
Administrativos, Contables, Económicos,  
Laborales, Legales y Tributarios

como un plan de acción abarcante de cómo ponerlo en práctica en el país y en el exterior.

Asunción, 24 de octubre de 2005