

**Título de la ponencia:** El Banco del Sur y el financiamiento de la economía social

**Autor/es:** Carmen Rosa Schaposnik

**Dirección de correo electrónico:** rosasnik@yahoo.com.ar

**Pertenencia institucional:** Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina

### **Sumario:**

I. Introducción.

II. La creación del Banco del Sur.

III. Políticas de financiamiento para las cooperativas. 1. El sector de agua potable y saneamiento. 2. La situación en cooperativas de Argentina y de Bolivia.

IV. Reflexiones finales y conclusiones.

V. Bibliografía.

### **I. Introducción**

La Unión de Naciones Suramericanas -Unasur<sup>1</sup>- es un proceso de integración impulsado por los países del Mercosur y de la Comunidad Andina de Naciones<sup>2</sup> -CAN-, al que se han incorporado también Chile, Guyana y Suriname. Potencialmente es uno de los bloques regionales más importantes del mundo por su dimensión, que representa más de 17 millones de kilómetros cuadrados, casi 400 millones de habitantes y un PBI superior a 1,2 billones de dólares.

Su objetivo es la formación de “un espacio de integración y unión entre los pueblos” que comprenda las dimensiones cultural, social y política, además de la económica. Según el Tratado constitutivo, se construirá “de manera participativa y consensuada” y “con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados” (Unasur, 2008). Como hecho político, según Ruiz Caro (2008), tendrá posibilidades de consolidarse si la población y los dirigentes asumen una identidad sudamericana y actúan en consecuencia,

---

1 Unasur es la denominación que adoptó la Comunidad Sudamericana de Naciones en la Cumbre Energética de Venezuela, realizada en abril de 2007. El Tratado constitutivo se suscribió en Brasilia en mayo de 2008, y el de la Comunidad Sudamericana en Cusco, en diciembre de 2004.

2 Los países son: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay -por el Mercosur-; Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú -por la CAN-. Venezuela se retiró de la CAN y solicitó su ingreso al Mercosur, aunque todavía no se cumplieron todos los requisitos para que se lo considere “miembro pleno”.

impidiendo que los gobiernos socios firmen tratados con potencias industrializadas en los que se ponga en riesgo el patrimonio regional; por eso “la construcción y fortalecimiento de esta identidad en el imaginario colectivo es, quizás, el mayor desafío”.

La estructura institucional de Unasur es básicamente intergubernamental. Se compone de un Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno -órgano máximo responsable de definir los lineamientos políticos-; un Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; un Consejo de Delegadas y Delegados -que remitirán sus propuestas a los otros consejos-; y una Secretaría General. Los delegados serán representantes acreditados por cada Estado miembro y tendrán que “promover los espacios de diálogo que favorezcan la participación ciudadana en el proceso de integración suramericana”, para lo cual está prevista la generación de “mecanismos y espacios innovadores que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía, reciban una adecuada consideración y respuesta” (Unasur, 2008, artículos 4, 9, 18).

En un espacio en el que se pretende profundizar la integración entre sus miembros y no limitar su alcance a una zona de libre comercio, la decisión política de crear el Banco del Sur puede dotar al bloque de un instrumento fundamental para fortalecer la soberanía y promover el desarrollo regional. Pero este objetivo sólo se podrá lograr si el aporte de Unasur es para la construcción de una nueva arquitectura financiera regional y si el Banco se diferencia sustancialmente de las principales instituciones internacionales -IFIs-, es decir, si contribuyen a que ese desarrollo sea sustentable y con inclusión social.

Atendiendo a ese propósito, entre los objetivos centrales del Banco debería estar el apoyo a la economía social, y a las cooperativas en particular porque éstas retienen los excedentes económicos a nivel local, contribuyen a la generación de empleos, prestan servicios donde las comunidades lo requieren y fomentan valores de solidaridad, integración social y compromiso democrático (OIT, 2001, 2002; ONU, 1998, 2001; Depetris, 2008; Schaposnik, 2006, 2007). En muchos aspectos, la economía social “intenta ser una respuesta pragmática a los desafíos socioeconómicos generados por la globalización y también una contribución a la renovación de una ciudadanía positiva y activa a escala local, nacional e internacional” (Mendell, 2007:39). Sobre esta cuestión, es importante señalar que en los primeros documentos de la Comunidad Sudamericana se propuso el apoyo a proyectos de inversión económica y cohesión social, orientados en especial a las pequeñas y medianas empresas y “a las cooperativas” (Brasilia, 2005).

En la investigación “Mercosur y Comunidad Sudamericana de Naciones, ¿hacia

dónde van?”<sup>3</sup>, que comentamos en esta ponencia, se analizaron casos de cooperativas de agua potable y saneamiento en dos países, uno del Mercosur y otro de la CAN . A partir de las experiencias de Argentina y Bolivia se identifican las necesidades de financiamiento del sector, las dificultades para acceder a créditos en sus respectivos países y las expectativas que genera el nuevo banco regional. Nuestra intención, además de presentar resultados de esa investigación, es aportar elementos para la discusión y reflexión sobre el rol del Estado y de las cooperativas en la co-construcción de políticas regionales de financiamiento.

## **II. La creación del Banco del sur**

La creación del Banco del Sur se produce en medio de una de las crisis más profundas del sistema capitalista, a partir de la cual se volvió a poner en el centro del debate la necesidad de reformulación de las instituciones financieras internacionales -IFIs- que dominan el conjunto del sistema financiero<sup>4</sup>. El nuevo Banco formará parte de un sistema financiero sudamericano moldeado bajo las premisas neoliberales del Consenso de Washington, que impulsó la “desregulación” del Estado -o la “regulación” del mercado-, que favoreció el ingreso de capitales especulativos y la desvinculación del crédito de las actividades productivas, y que acentuó la extranjerización de los bancos. Este esquema no hubiera sido posible sin el apoyo de gobiernos que resignaron funciones propias de los Estados a favor de grupos nacionales concentrados y de firmas transnacionales, haciendo más vulnerable un modelo de desarrollo basado en la apertura irracional de la cuenta capital y en el crecimiento continuo del endeudamiento externo (Saludjian, 2004; Vidal, 2006; Girón, 2006; Gambina y otros, 2002).

El inicio de las actividades del Banco se viene demorando debido a las diferencias políticas entre sus miembros, aunque también puede influir en el retraso el método de trabajo utilizado, que traba la realización de las reuniones necesarias para establecer los acuerdos<sup>5</sup>.

Las divergencias entre países aparecieron desde la Cumbre de Cochabamba (2006) cuando se presentó el informe de una comisión creada para analizar el tema del

---

3 Investigación desarrollada en la Universidad Nacional de La Plata, en el marco del Programa de Incentivos al Docente Investigador, periodo 2006-2009, dirigida por la Dra. Noemí Mellado.

4 En la última reunión del G-20 se reconoció la existencia de una crisis global, pero los países miembros no se comprometieron a realizar reformas de fondo. Coincidimos con Gambina en que se está dejando de lado que “el nudo central es el modelo de producción y sus premisas de a quién, qué y para quién se produce” y que es necesario un debate profundo para analizar las posibilidades de “un régimen basado en la cooperación productiva para satisfacer necesidades sociales insatisfechas, cuidadosos del medio ambiente y sustentando la soberanía alimentaria y energética”. En: “Falso dilema”, publicado en *Página 12*, Argentina, 2/03/09.

5 El método es lento porque antes de concretar las reuniones de las comisiones técnicas nacionales, se tienen que coordinar con las agendas políticas de los ministros de los distintos países (Ortiz y Ugarteche, 2008).

financiamiento<sup>6</sup>. En las reuniones previas, donde se discutió el documento, fue evidente la falta de coincidencias<sup>7</sup>, no obstante lo cual se consiguió una posición en común sobre la necesidad de crear mecanismos financieros de apoyo a la implementación de la agenda de integración sudamericana, entre ellos el Banco del Sur.

Las negociaciones, en las que participaron funcionarios y técnicos designados por los gobiernos, culminaron en Buenos Aires en diciembre de 2007 cuando los presidentes de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela firmaron el Acta constitutiva en la que constan los motivos de la creación del Banco, los objetivos, los plazos y las principales directrices. En los fundamentos se sostiene la necesidad de generar desarrollo económico con inclusión social, destacando que “las estructuras económicas y financieras de América del Sur evidencian limitaciones en el desarrollo de los mercados financieros, lo que provoca que los ahorros nacionales fluyan hacia economías más desarrolladas en lugar de ser invertidos en proyectos de carácter regional”. Por esas razones se considera “indispensable diseñar una nueva arquitectura financiera regional” que “priorice las necesidades básicas de nuestros pueblos”, definiendo como objetivo “financiar el desarrollo económico y social” de los países de Unasur y apoyar proyectos destinados a promover áreas clave de la economía, reducir la pobreza y la exclusión, favorecer el proceso de integración sudamericana, y crear fondos de solidaridad social y de emergencia (Banco del Sur, 2007).

El mismo documento establece que el Banco tendrá una “representación igualitaria de parte de cada uno de los países suramericanos que lo integran, bajo un sistema de funcionamiento democrático”. Sin embargo, todavía no se arribó a una posición consensuada sobre la forma de conducción, porque los países más importantes siguen sosteniendo que una mayor contribución o aporte de capital debería ir a la par de un mayor poder de voto, modalidad que reproduce la de las principales IFIs<sup>8</sup>.

Respecto al capital, a mediados de 2008 se fijó en 20.000 millones de dólares el autorizado y 7.000 el suscrito, con aportes diferenciados según los países<sup>9</sup>, pero se mantiene la disputa sobre las políticas prioritarias de inversión y los criterios para elegir

---

6 En Cochabamba se designó una Comisión que integró un grupo *ad-hoc* para elaborar el informe “Un nuevo modelo de integración de América del Sur. Hacia la Unión Suramericana de Naciones”, que se presentó en la cumbre de Jefes de Estado.

7 En las reuniones del grupo, Venezuela y Bolivia proponían el Banco del Sur, mientras Brasil y Argentina eran partidarios de un mecanismo multilateral en el que la CAF -Corporación Andina de Fomento- oficiaría como garantía bancaria complementaria.

8 En mayo de 2009 se consensuó el Estatuto del Banco del Sur, que tendrá que ser ratificado por los parlamentos de los países miembros. Según lo que trascendió de ese documento, cada país tendrá un voto en el Directorio, pero para la aprobación de proyectos de más de 70 millones de dólares se requerirá el apoyo de los dos tercios del capital suscrito. Podrían acudir al Banco los Estados o las empresas con previo aval de éstos.

9 Argentina, Brasil y Venezuela aportarán 2.000 millones de dólares cada uno; Ecuador y Uruguay, 400 millones en partes iguales; Bolivia y Paraguay los 200 millones restantes.

los destinatarios de los créditos, ya que mientras algunos países proponen financiar a las empresas públicas nacionales, pymes, cooperativas y empresas asociativas, otros insisten en que se deben incluir las grandes empresas privadas -nacionales o extranjeras-

El estilo de negociación a “puerta cerrada” fue criticado y resistido por movimientos sociales, personalidades y organizaciones académicas que se autoconvocaron para pedir la apertura de instancias nacionales y regionales de información, participación y consulta, intentando incidir para que el objetivo central del Banco sea la promoción del desarrollo soberano y solidario de los países miembros y de toda la región. Estas manifestaciones sociales hicieron pública su preocupación por la falta de transparencia, como así también la aspiración de que el financiamiento se destine al sector cooperativo y de economía social solidaria, y a proyectos de inversión para el fortalecimiento de los servicios públicos<sup>10</sup>.

### **III. Políticas de financiamiento para las cooperativas**

La OIT, en un documento en el que reconoce la importancia de las cooperativas en todo el mundo<sup>11</sup>, recomienda a los gobiernos “establecer una política y un marco jurídico favorables a las cooperativas y compatibles con su naturaleza y función” y adoptar “medidas que faciliten el acceso de las cooperativas al financiamiento de sus inversiones y al crédito” (OIT, 2002, I.5, III.12). A su vez, sostiene que debería alentarse a las cooperativas y a las organizaciones que las representan para que establezcan una relación activa con organismos gubernamentales con los que se pueda propiciar un clima favorable para el desarrollo del sector. También la ONU exhorta a los gobiernos a fomentar el desarrollo de las cooperativas y a que se estimule una asociación efectiva entre ambos (ONU, 2001). Sobre esta cuestión, es importante señalar que las cooperativas deben mantener su independencia respecto a los gobiernos, tal como se afirma desde sus principios rectores. Se presenta entonces un desafío para los decisores de las políticas públicas que deben tener en cuenta la naturaleza de la economía social y las necesidades de desarrollo que genera (Mendell, 2007).

Una organización que representa cooperativas, como la Confederación boliviana, presentó un “Diagnóstico Nacional” según el cual “el sector cooperativo reclama el reconocimiento de su aporte, y el apoyo con políticas de fomento que permitan el acceso

---

10 Las cartas enviadas por las organizaciones sociales se reproducen íntegramente en Toussaint (2008) y en el sitio <http://www.cadtm.org>

11 En la Recomendación 193 de la OIT se adopta la definición de cooperativa, con los valores y principios que fueran aprobados por la ACI -Alianza Cooperativa Internacional- en el Congreso de Manchester de 1995 (OIT, 2002; ACI, 1996).

al crédito” (CONCOBOL, 2008:10). En otro documento en el que se refiere a los servicios básicos -como el de agua potable-, demanda a los gobiernos un marco legal que les permita “ser sujetos de acreditación en la búsqueda de financiamientos, apalancamientos y otros”, respetando la naturaleza organizativa de iniciativa propia y autónoma (CONCOBOL, 2006:13). En esa misma línea, el último Congreso Argentino de la Cooperación se refiere a una legislación que contemple a las cooperativas, sin discriminaciones de ninguna naturaleza, y para el caso de la prestación del servicio de agua a la necesidad de implementar líneas de fomento y promoción “sin sistemas perjudiciales de ajuste y con créditos que les permitan continuar encarando las obras hídricas y de saneamiento que resultan imprescindibles para ampliar y mejorar los servicios” (Cooperar y Coninagro, 2004:106).

Las cooperativas de servicios públicos son fruto de iniciativas locales y nacen para dar respuesta a necesidades comunitarias no satisfechas por el Estado y de las que no se ocupan las empresas privadas comerciales porque no les resultan rentables. Aunque intenten sostenerse con el esfuerzo y el compromiso de sus asociados, que aportan capital para su funcionamiento<sup>12</sup>, no siempre el financiamiento propio es suficiente para hacer frente a los costos, desarrollar las redes de distribución y brindar un servicio de calidad, por lo cual deben recurrir al de terceros. En estos casos la presencia del Estado es indispensable.

### ***III.1. El sector de agua potable y saneamiento***

En América Latina, donde se registran las reservas de agua dulce más importantes del mundo, resulta paradójico que más de cien millones de personas no tengan acceso al servicio en condiciones seguras y que su distribución sea tan inequitativa -70% de las personas privadas del servicio pertenecen al 20% más pobre de la población-. La necesidad de superar estas carencias, que afectan directamente la calidad de vida, influyeron para que el tema se incorporara en la agenda de desarrollo regional y se incluyera en los objetivos de Unasur<sup>13</sup>.

El acceso al agua potable es un derecho que condiciona la realización de todos los derechos humanos, de acuerdo al Comité sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. Es por esta razón que el agua debe tratarse como un bien social y cultural, nunca como una mercancía, y son los Estados los que tienen que garantizar ese tratamiento y que a ninguna persona le falte un elemento tan fundamental para la vida

---

12 De acuerdo a los Principios cooperativos, los asociados deben contribuir equitativamente a la formación del capital, que es un instrumento para el logro de los objetivos y no otorga derecho a voto (ACI, 1996; OIT, 2002).

13 En las declaraciones de Brasilia (2005) y de Cochabamba (2006), que inspiran el Tratado constitutivo de Unasur, se considera que el agua es un recurso soberano de importancia estratégica para la región, y que es necesario definir prioridades respecto al acceso universal a los servicios de agua potable.

(ONU, 2002). Buscando acercarse a ese ideal con el aumento de la cantidad de personas que tengan acceso al servicio, los Objetivos de Desarrollo del Milenio -ODM- proponen que se reduzca a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta “que carezcan de acceso al agua potable o que no puedan costearlo” (ONU, 2000, inc. 19).

La gestión de ese servicio puede estar a cargo del Estado o del sector privado, pero en cualquiera de los casos la responsabilidad final de que el derecho se respete será del primero. En este punto es importante diferenciar si el suministro privado lo realiza una empresa en la que prevalece el fin lucrativo -como una sociedad anónima o una corporación transnacional- o una donde tiene prioridad el servicio -como la cooperativa-. Esta diferencia de objetivos es la que determina que las cooperativas y asociaciones de usuarios se concentren donde son mayores las necesidades y más desfavorables las condiciones, mientras que las otras se interesan en megaproyectos para zonas densamente pobladas, donde se aseguran la rentabilidad. Más allá de la discusión entre lo público y lo privado, la realidad muestra que muchas comunidades rurales y pequeñas localidades no tendrían garantizada el agua sin la presencia de modelos de organización alternativos a la empresa privada comercial, como son los de la economía social (Satterthwaite y otros, 2005; BID, 2008).

Las firmas transnacionales mostraron un gran interés en el servicio de agua potable y saneamiento en los países sudamericanos en las últimas décadas. Un factor determinante para que esto ocurriera fue que los contratos con los gobiernos contaron con financiación garantizada del BID y del Banco Mundial, instituciones que han defendido la tesis de que la mejor forma de aumentar la disponibilidad del agua es tratándola como un producto del suelo y el subsuelo que “debe ser explorado y desarrollado por capitales privados que tengan el aliciente de la ganancia para animarse a invertir” (Wiener, 2008:1). Los dos organismos de crédito, coherentes con esa concepción, apoyaron las privatizaciones en los servicios públicos en la región basándose en el argumento de una ineficiente administración del Estado. Sin embargo, no deberían descartarse otros motivos como las presiones externas para que los gobiernos liberalizaran la economía, ni los condicionamientos que las mismas IFIs les imponían para conceder préstamos internacionales (Herraiz, 2005).

La creciente enajenación de los recursos soberanos alertó a organizaciones y movimientos sociales, que comenzaron a oponerse a esas políticas y a luchar en defensa del agua como derecho humano universal y no como objeto del comercio. En América Latina, por ejemplo, en agosto de 2003 se constituyó la “Red Vida”, integrada por 47 organizaciones de 16 países de la región, que participó en forma activa en la creación y

desarrollo del “Movimiento del Agua Mundial de los Pueblos” en Nueva Delhi.

### **III.2. La situación en cooperativas de Argentina y Bolivia**

La situación del cooperativismo de agua potable y saneamiento se analizó en Argentina, donde el 11% de las ciudades del país tiene el servicio de agua de red a través de cooperativas, el 60% por empresas privadas, el 20% por municipios y el resto por agrupaciones y uniones vecinales (Muñoz, 2005); y en Bolivia, donde el 44% del servicio de agua potable y alcantarillado lo proveen las cooperativas, el 44% el Estado, y el 12% restante las empresas privadas<sup>14</sup>. De esos países son las cuatro experiencias en las que se hicieron consultas para conocer la opinión de sus dirigentes:

FEDECAP, una federación de cooperativas de agua potable de la provincia de Buenos Aires creada en marzo de 2001, que actualmente está integrada por 65 asociadas, la mayoría de las cuales presta servicios en localidades muy pequeñas. Se las conoce como “cooperativas del SPAR” -aproximadamente 160 en toda la provincia- porque surgieron en torno a la estructura administrativa y técnica de ese organismo descentralizado<sup>15</sup>.

FEDECOBA, federación de la misma provincia que desde agosto de 1978 reúne entidades de primer grado de servicios múltiples. En conjunto, son 116 cooperativas que abastecen el 41% del mercado eléctrico y llegan con el servicio de agua potable a 90.000 usuarios aproximadamente.

SAGUAPAC, que comenzó a funcionar como cooperativa en 1979 y proporciona agua potable a casi la totalidad de Santa Cruz de la Sierra -capital del Departamento del mismo nombre-, un área concesionada que representa más de un millón de usuarios, en su mayoría de zonas de clase media o media alta<sup>16</sup>.

COSMOL, cooperativa de la ciudad de Montero -también del Departamento de Santa Cruz- que inició su actividad en 1968 y cubre las necesidades del 97% de una población de 92 mil habitantes, de los cuales una gran proporción es de bajos

---

14 En Argentina hay 12.760 cooperativas, que reúnen más de 9 millones de asociados. Aproximadamente 600 son de agua potable, aunque es difícil precisar ese dato porque muchas de ellas brindan servicios múltiples que no se discriminan en los registros oficiales. El 23,69% se concentra en la provincia de Buenos Aires (INAES, 2008). En Bolivia se estima en 1.520 la cantidad de cooperativas y alrededor de 2,5 millones de asociados, de los cuales 907.205 son de cooperativas de agua y saneamiento (CONCOBOL, 2008)

15 El SPAR -Servicio Provincial de Agua- fue creado por el decreto-ley 7.533/69, y entre sus facultades tiene la promoción de cooperativas en núcleos de población rural. A través suyo se canalizan fondos del ENOHSA -Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento-, el que a su vez administra los que el BID presta a la Nación. El programa de financiamiento consiste en un 50% de endeudamiento con el BID -con el aval de la provincia y amortizable en 20 años-, un 40% repartido por partes iguales entre el Estado nacional y el provincial, y un 10% aportado por la comunidad a través de la cooperativa -que opera sólo como agente de recaudación-.

16 SAGUAPAC -Servicio de Agua Potable y Alcantarillado Cloacal-, atravesó por tres etapas diferentes en su historia: hasta 1973 fue una empresa estatal, desde ese año y hasta 1979 fue una empresa autárquica (semiestatal) y a partir de allí se convirtió oficialmente en cooperativa (Yavarí, 2008)

recursos<sup>17</sup>.

Los dirigentes de las cooperativas, con diferencias de matices, opinaron sobre el rol del Estado. En Argentina pusieron el acento en la falta de planificación, de control y de inversión estatal como un factor que contribuye a la degradación y contaminación de las napas terrestres, y manifestaron su preocupación por la antigüedad y deterioro de las redes, por la política tarifaria<sup>18</sup> y por el marco regulatorio que no tiene en cuenta las características propias del sector cooperativo<sup>19</sup>. En Bolivia, la cooperativa SAGUAPAC se refirió a cuestiones políticas como la falta de legitimación de las autonomías departamentales y una posible “injerencia” del gobierno en el otorgamiento de los créditos<sup>20</sup>.

Respecto al financiamiento, en los dos países hubo coincidencia en señalar que existen dificultades para acceder a los créditos bancarios, por los requisitos que éstos les imponen. Las federaciones FEDECAP y FEDECOBA mencionaron las garantías inadecuadas -que exigen avales personales que ponen en riesgo el patrimonio de los consejeros y sus familias-, los plazos de repago -que consideran insuficientes-, las altas tasas de interés para el sector de servicios públicos<sup>21</sup>, y la inelasticidad en las tarifas -que al no poder variar, no permiten absorber los costos-. La cooperativa SAGUAPAC coincide en considerar como obstáculos las elevadas tasas de interés y los plazos relativamente cortos para la devolución de los préstamos, pero esto no los afecta tanto porque se han podido financiar internamente con un fondo constituido con aportes que pagan los usuarios “vía factura”.

Ante las dificultades para acceder a los créditos en sus respectivos países, todas las cooperativas tienen al BID como su principal fuente de financiamiento<sup>22</sup>. Este mecanismo es el más utilizado, a pesar de que las cooperativas no figuran en forma explícita en los programas de este banco y de que el sector de agua potable no está entre sus principales líneas de crédito -aparece en sexto lugar en el rubro “saneamiento”- (Schaposnik y Pardo, 2009).

---

17 COSMOL aceptó colaborar con la investigación y envió información, pero no respondió las preguntas de un cuestionario que fue idéntico para todas las cooperativas.

18 El problema, según los dirigentes, es el atraso en los cuadros tarifarios que no permiten afrontar los costos, a lo que se suma la existencia de una “tarifa de interés social” por la cual los usuarios obtienen el agua prácticamente gratis -lo que representa entre un 10 y un 15 por ciento que la cooperativa no cobra-.

19 En los contratos de concesión tradicionales se prevé la existencia de tres sujetos: el Estado, el concesionario y los usuarios. El marco regulatorio debería tener en cuenta que en las cooperativas sólo existen dos partes, porque los usuarios se asocian para autoprestarse el servicio (concesionario y usuarios se unen en un solo sujeto).

20 El nacimiento de SAGUAPAC fue impulsado por el “Comité pro Santa Cruz”, que promovió la formación de cooperativas locales partiendo de la idea de que “Santa Cruz era una ciudad creada sin el apoyo del Estado central” (Sivak, 2007:19). El Comité se creó en 1950 y tuvo una participación notoria en defensa de la autonomía santacruceña, de las reformas neoliberales y de golpes de Estado contra gobiernos constitucionales.

21 Se mencionaron como excepción los subsidios de algunas tasas por parte del Estado provincial.

22 SAGUAPAC mencionó también la CAF y el Banco Mundial.

El BID es una institución financiera multilateral creada en 1959 por impulso de la OEA, que otorga préstamos a gobiernos de los países miembros y a instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas. Sus miembros son accionistas del banco y tienen derecho a voto en función de la suscripción de capital ordinario. Según información oficial del Banco, antes de otorgar créditos los profesionales del organismo -en coordinación con los nacionales- definen la “estrategia país” y establecen las prioridades “consistentes” con las que el mismo BID determina para la región.

Al igual que la CAF y el Banco Mundial, el BID es una institución que ha recibido muchas críticas por su falta de transparencia y porque impulsa megaproyectos de infraestructura que son de alto riesgo ambiental, como la iniciativa IIRSA<sup>23</sup>. También se cuestiona que algunos de sus préstamos “fueron destinados directamente a las compañías de agua para que se hiciesen con las concesiones de agua privadas en países como Argentina, Bolivia y Honduras” (Clarke y Barlow, 2008:4).

#### **IV. Reflexiones finales y conclusiones**

Las reflexiones sobre el rol de las cooperativas y los gobiernos en la construcción de políticas, se proponen con la intención de aportar elementos para la discusión y para impulsar posteriores investigaciones relacionadas con el financiamiento regional y la economía social. Las conclusiones, a las que se arribó en el marco de la investigación, se basan en los casos analizados en el sector de agua potable y saneamiento en Argentina y Bolivia.

Lo primero que nos interesa destacar es que estas cooperativas no logran sostenerse con recursos propios y deben acudir a fuentes de financiamiento externas a ellas. Pero como se enfrentan con dificultades para acceder a créditos en sus países por los requisitos que imponen las entidades bancarias, aparecen los créditos del BID y de otras IFIs como el Banco Mundial o la CAF, como la única posibilidad cierta de obtener fondos para dar continuidad al servicio.

Si nuestra mirada se dirige hacia el Estado, observamos que no existe una política generalizada de los gobiernos para promover créditos con destino a las cooperativas, que contemplen su particularidad de empresas de la economía social -tal como recomienda la OIT-. Cuando en forma excepcional se ofrecen algunas líneas o se subsidian tasas de interés, ésto no alcanza para satisfacer las necesidades de financiamiento del sector.

---

<sup>23</sup> La IIRSA -Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana- es un proyecto que se originó en la reunión de Brasilia del año 2000, a la que asistieron presidentes de 12 países sudamericanos y los del BID y la CAF..

En realidad, puede decirse que la política de financiamiento para las cooperativas de servicios públicos de agua potable y saneamiento que surge con claridad, es la de intermediación de los gobiernos ante las IFIs para obtener créditos concesionales, que luego hacen llegar al sector mediante programas específicos -como los que se mencionaron en la investigación-.

Si consideramos a la financiación externa mediante créditos del BID como la política pública que los gobiernos ponen a disposición de las cooperativas, se puede comprender que éstas hagan uso de esa fuente, sobre todo ante la ausencia de otras alternativas. Lo que cuesta entender es que, existiendo tantas objeciones hacia las IFIs porque condicionan sus préstamos a la aplicación de políticas públicas que ponen en riesgo la soberanía de los Estados -como es el caso de las privatizaciones en el sector de agua potable-, no haya surgido ningún cuestionamiento hacia ellas por parte de los dirigentes cooperativos.

La creación del Banco del Sur abre la esperanza de un cambio de orientación en las políticas financieras regionales. En ese sentido, las cooperativas consultadas, aun desconociendo el proyecto de Unasur, aspiran a que el nuevo banco entienda que las entidades de la economía social no son empresas con fines de lucro y que en sus préstamos tenga en cuenta las necesidades del sector.

Pero lo real es que el Banco se sigue demorando por las divergencias políticas entre los gobiernos y éste es un dato preocupante, porque de la forma en que se resuelvan las disputas dependerá que ese cambio esperado se concrete. Nuestra opinión es que la orientación del Banco del Sur no debería ser otra que romper con la dependencia del sistema financiero internacional, reorientar los ahorros regionales hacia un desarrollo económico y social independiente, y, en ese camino, financiar a las empresas de la economía social -comprometidas con ese tipo de desarrollo-, y no a las que refuerzan la concentración y la transnacionalización económica.

Las cooperativas consultadas reconocieron que no conocen la propuesta de Unasur y del Banco del Sur, y al mismo tiempo manifestaron su interés por tener información sobre el tema. La desinformación podría atribuirse a la falta de difusión sobre las negociaciones del proceso de integración, como lo han denunciado numerosas organizaciones sociales. Si esto es así, se contradice con el Tratado constitutivo donde se establece que “se promoverá la participación plena de la ciudadanía en el proceso de integración (...) estableciendo canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias de Unasur” (artículo 18).

La desinformación de las cooperativas y de la sociedad en general, limita y hasta

puede anular las posibilidades de involucramiento en la definición de una alternativa financiera regional, lo que implica la no-participación en la construcción de las políticas públicas. En este sentido, siguiendo conceptos de Mendell pero haciéndolos extensivos a Unasur, los miembros del bloque regional deberían “prestar su apoyo a los participantes de la economía social y brindarles los medios de definir sus prioridades y negociar la naturaleza y alcance de las intervenciones gubernamentales en este ámbito”. Coincidimos con la autora en que un proceso de coproducción de políticas públicas “es imprescindible si se quiere delimitar una política eficaz”, que su aplicación será el resultado de un proceso de “co-construcción de nuevas ideas, capaces de producir un proceso *dialógico, democrático y multi-stakeholders*” y de “un aprendizaje colectivo amplio e inclusivo” (Mendell, 2007:45,58).

## V. Bibliografía

- ACI (1996), *Los principios cooperativos para el siglo XXI*, Editorial Intercoop, Argentina.
- BID (2008), “Situación de los servicios de agua potable y saneamiento en relación con los ODM”. En: <http://iadb.org>, consulta realizada el 10/02/08.
- CLARKE Tony y BARLOW Maude (2008), “El desafío ante la privatización de los sistemas de agua en Latinoamérica”. Consultado en: <http://www.cima.org.ar/agualatina>, 11/04/08.
- CONCOBOL (2006), “Programa general. Sistema cooperativo”. Propuesta pro-gubernamental de la Confederación Nacional de Cooperativas de Bolivia. En: <http://www.comteco.com.bo/cooperativa>, consulta realizada el 7/03/08.
- CONCOBOL (2008), “Diagnóstico Nacional Cooperativo”. Mimeo de la Confederación Nacional de Cooperativas de Bolivia.
- CONSTANCE Paul (2008), “¿Son las cooperativas una mejor forma de solucionar los problemas del agua en América Latina?”. En: <http://www.iadb.org/idbamerica>, consulta realizada el 7/03/08.
- COOPERAR y CONINAGRO (2004), *Congreso Argentino de la Cooperación. De cara al nuevo milenio, por el desarrollo nacional con inclusión social*. Editorial Intercoop, Argentina.
- COQUE Jorge (2002), “Las cooperativas en América Latina: visión histórica general y comentario de algunos países tipo”. En: *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, Nº 43. Ediciones CIRIEC, España. Pág. 145-172.
- DEPETRIS GUIGUET Edith y ROSSINI Gustavo (2008), “Política cooperativa común en

- Mercosur. Algunas reflexiones sobre los alcances y dificultades”. En: Diego Barrios (coordinador), *Iniciativas asociativas y cooperativas en el Mercosur*. Ediciones PROCOAS, Asociación de Universidades Grupo Montevideo. Impreso, Argentina. Pág. 17-34.
- GAMBINA Julio y otros (2002), “Vulnerabilidad externa y dependencia de la economía argentina”. En: Julio Gambina (compilador), *La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina*. Edic. CLACSO, Argentina. Pág. 97-123.
- GIRÓN Alicia (2006), “Obstáculos al desarrollo y paradigma del financiamiento en América Latina”. En: Eugenia Correa y Alicia Girón (coordinadoras), *Reforma financiera en América Latina*. Edic. CLACSO, Argentina. Pág. 27-46.
- HERRAIZ (2005), “Cuando se privatiza el agua”. En: <http://www.rebellion.org>, consulta realizada el 31/10/08.
- INAES (2008), *Manual de las cooperativas y mutuales en la República Argentina*. Publicación del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, Argentina.
- MORENO (2008), “Agua y saneamiento en el mundo. Una asignatura pendiente”. En: <http://www.iadb.org>, consulta 20/07/08.
- MENDELL Marguerite (2007), “Economía social y políticas públicas: el caso de Quebec”. En: Mirta Vuotto (coordinadora): *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social*. Editorial Prometeo, Argentina. Pág. 39-59.
- MUÑOZ Alberto D. (2005), “Cooperativas de agua en la Argentina”. En: Luis F. Yavarí, *Por un modelo público de agua: triunfos, luchas y sueños*. Ediciones El Viejo Topo, España. Pág. 107-112.
- OIT (2001), “Informe V: Promoción de las cooperativas”. 89º Conferencia, Ginebra, Suiza.
- OIT (2002), “Recomendación N° 193 sobre la promoción de las cooperativas”, 90º Conferencia, Ginebra, Suiza.
- ONU (1998), “Status y rol de las cooperativas a la luz de las nuevas tendencias económicas y sociales”. Resolución N° 51/58 de Asamblea General.
- ONU (2000). “Declaración del Milenio”. Resolución N° 55/2, Asamblea General, 8 de septiembre. En: <http://www.un.org/spanish>, consulta realizada el 12/04/08.
- ONU (2001), “Las cooperativas en el desarrollo social”. Resolución 56/114, Asamblea General, 19 de diciembre.
- ONU (2002), “Observación general N° 15”, Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ginebra, 11-29 noviembre. En: <http://www.ubp.edu.ar>, consulta realizada el 1/06/09.
- ORTIZ Isabel y UGARTECHE Oscar (2008), “El Banco del Sur: avances y desafíos”. En:

- <http://www.alainet.org>, consulta realizada el 3/10/08.
- RUIZ CARO Ariela (2008), "Unasur y el desafío de sentirse sudamericano". En:  
<http://www.ircamericas.org>, consulta realizada el 10/06/08.
- SALUDJIAN Alexis (2004), *Hacia otra integración sudamericana*. Ediciones Libros del Zorzal, Argentina.
- SATTERTHWAITE David y otros (2005), "Iniciativas comunitarias para el desarrollo de agua y saneamiento en áreas urbanas: su contribución para alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio". En: IIED-AL (2005). Pág. 5-42.
- SCHAPOSNIK Carmen Rosa (2006), "Las cooperativas". En: Noemí Mellado (coordinadora), *Los actores empresariales argentinos frente al Mercosur*, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (Edufp), Argentina. Capítulo IV, págs. 75- 93.
- SCHAPOSNIK Carmen Rosa (2007), "Las cooperativas frente a las negociaciones del ALCA". En: Noemí Mellado (coordinadora), *Mercosur-ALCA: articulación de las negociaciones internas y externas*, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (Edufp), Argentina. Capítulo VI, págs. 149-177.
- SCHAPOSNIK Carmen Rosa (2008). "Unión Sudamericana de Naciones: ¿otro financiamiento es posible?". En: *Revista Anales*, Nº 38, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la U.N.L.P., Argentina. Pág. 740-748.
- SCHAPOSNIK Carmen Rosa y PARDO Eugenia C. (2009), "Financiamiento a cooperativas en Unasur. Instituciones multilaterales y expectativas sobre el Banco del Sur". En: *Revista Anales*, Nº 39, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la U.N.L.P., Argentina. (En prensa)
- SIVAK Martín (2007), *Santa Cruz: una tesis. El conflicto regional en Bolivia 2003-2006*. Ediciones Plural, Bolivia.
- TOUSSAINT Eric (2004), *La bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos*. Ediciones CLACSO, Argentina.
- TOUSSAINT Eric (2006), *Banco Mundial. El golpe de Estado permanente*. Ediciones El Viejo Topo, España.
- TOUSSAINT Eric (2008), *El Banco del sur y la nueva crisis internacional*. Ediciones El Viejo Topo, España.
- VIDAL Gregorio (2006), "América Latina: banca, mercados de capital y determinación externa del crédito". En: Eugenia Correa y Alicia Girón (coordinadoras), *Reforma financiera en América Latina*. Ediciones CLACSO, Argentina. Pág. 47-66.
- WIENER Raúl A. (2008), "La privatización del agua y el Banco Mundial". En:  
<http://www.cdtm.org>, consulta realizada el 30/10/08.

YAVARI Luis Fernando (2005), "La administración de los servicios básicos de agua potable y alcantarillado sanitario por una cooperativa en Bolivia". En: Luis F. Yavarí, *Por un modelo público de agua: triunfos, luchas y sueños*. Ediciones El Viejo Topo, España.

ZALLES Alberto A. (2006), "Una pieza más en el rompecabezas boliviano. El proyecto autonomista de Santa Cruz". En: *Nueva Sociedad*, Nº 201.

### **Documentos**

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 (2006), "Declaración de Cochabamba". Segunda Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. 8 y 9 de diciembre.

Banco del Sur (2007), "Acta fundacional del Banco del Sur". Buenos Aires, 9 de diciembre.

Unasur (2008), "Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas". Brasilia, 23 de mayo.