CAPÍTULO VI

Financiamiento y desarrollo en UNASUR

por Carmen Rosa Schaposnik y Eugenia Candelaria Pardo

Introducción

En la Declaración de Cusco que dio origen a la Comunidad Sudamericana de Naciones, se ratificó el compromiso de impulsar un desarrollo económico sostenible y con justicia social, luchar contra el hambre, promover el empleo decente y el acceso de todos a la salud y a la educación (Cusco, 2004). Estos objetivos, prioritarios en una región en la que más de un tercio de la población vive en la pobreza y donde se registran los niveles de desigualdad más altos del mundo, fueron retomados en UNASUR que se propone la construcción de un espacio de integración *"con miras a eliminar la desigualdad económica, lograr la inclusión social (...) y reducir las asimetrías"* (UNASUR, 2008). Lograr que éstos sean una realidad y no una simple expresión retórica, dependerá de la decisión política de los gobiernos y de la puesta en marcha de acciones tendientes a superar los obstáculos que puedan retrasar el proceso de integración.

Un sistema financiero sometido a las pautas de liberalización y desregulación impulsadas desde el "Consenso de Washington", que contribuyeron a profundizar las desigualdades sociales y las asimetrías entre países, es uno de los obstáculos para la consolidación de UNASUR. Este sistema, en el que las crisis bancarias son una constante, contó con el apoyo de gobiernos que resignaron funciones propias de los Estados a favor de grupos nacionales concentrados y de firmas multinacionales, haciendo más vulnerable un mo-

delo de desarrollo basado en la apertura irracional de la cuenta de capital y en el crecimiento continuo del endeudamiento externo (Saludjian, 2004; Girón, 2006).

La propuesta de una "nueva arquitectura financiera sudamericana" abre la esperanza de construir una alternativa al sistema vigente, que ha mostrado claramente a qué sectores económicos y sociales favorece. Es tanta la expectativa que se ha generado, sobre todo con la creación del Banco del Sur, que es imprescindible analizarla y seguir su evolución con el fin de comprobar si este Banco regional será capaz de sostener el modelo de desarrollo que propone UNASUR.

Dentro de este marco, se considera que para lograrlo se deben crear instrumentos capaces de financiar a los sectores que son agentes de desarrollo regional equitativo, como las cooperativas, que retienen los excedentes económicos a nivel local, contribuyen a la creación de empleos, prestan servicios donde las comunidades lo requieren y promueven valores de solidaridad, integración social y compromiso democrático, razones que decidieron a la OIT y la ONU a recomendar a los gobiernos de todo el mundo que desarrollen políticas públicas de fomento hacia este sector de la economía social (OIT, 2001, 2002; ONU, 1998, 2001; Mendell, 2007; Depetris, 2008; Schaposnik, 2006, 2007).

En este capítulo se analiza si la propuesta de financiamiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones, retomada luego con la formación de UNASUR, es una alternativa distinta a la del sistema financiero vigente o es sólo una reproducción con algunas variantes. Se propone mostrar que la generación de desarrollo sostenible y con inclusión social será posible si en UNASUR se elige la primer alternativa y si el Banco del Sur establece entre sus prioridades el financiamiento a las cooperativas.

A los fines de profundizar en el estudio de la problemática del financiamiento sudamericano, se elige analizar las cooperativas del sector de servicios públicos de agua potable y saneamiento en Argentina y en Bolivia. En esta decisión se tuvo en cuenta que el Tratado Constitutivo de UNASUR se inspira en las declaraciones de Brasilia (2005) y Cochabamba (2006), en las que se considera que el agua es un recurso natural soberano de incuestionable importancia estratégica para la región, y que es necesario definir prioridades respecto al acceso universal a los servicios de agua potable, en consonancia con las metas propuestas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio -ODM- (ONU, 2000)[1].

[1] Los ODM de las Naciones Unidas tienen como meta reducir a la mitad la cantidad de habitantes que carecen de acceso al agua potable o que no puedan costearlo, para el año 2015.

6.1. Propuesta financiera de UNASUR

Es necesario analizar la propuesta de UNASUR a la luz de los cambios que se produjeron en el contexto internacional y regional, en especial luego de la última gran crisis financiera mundial de septiembre de 2008, que puso en evidencia una vez más que un régimen de acumulación basado en el capital financiero concentrado en pocas manos, no contribuye al desarrollo sustentable ni a la inclusión social. En este marco, es previsible que aumente el costo del financiamiento externo, que se reduzca el crédito y que se produzcan reformas en las instituciones financieras internacionales que afectarán a los países sudamericanos.

6.1.1. Contexto regional e internacional

La discusión sobre las posibles reformas financieras y la creación de una "nueva arquitectura" internacional, fue incluida en agendas de reuniones internacionales, sin que hasta el momento se avizoren cambios de fondo. En la reunión del G20, por ejemplo, si bien se reconoció que *"una crisis global exige una solución global"*, los países miembros sólo se comprometieron a *"reparar"* el sistema para restaurar el crédito, reforzar su regulación y aportar fondos a las instituciones financieras internacionales[2]. Según Gambina, los mismos países que están enfrentando la crisis con medidas nacionalistas y proteccionistas se involucran en discusiones en las que se está obviando *"que el nudo central es el modelo de producción y sus premisas relativas a quién, qué y para quién se produce"*, dejando de lado un debate más profundo sobre 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"*[3].

Es importante destacar algunas características del sistema financiero sudamericano que está en discusión. Uno de sus aspectos sobresalientes es la desregulación -siguiendo las premisas del modelo neoliberal- que favoreció el ingreso de capitales especulativos y creó una estructura vulnerable en la que no se vincula el crédito con la actividad productiva, donde se acentúa la determinación externa

[2] La reunión se realizó en Londres en abril de 2009. El G20 es un foro sobre economía mundial integrado por Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Francia, Alemania, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Arabia Saudita, Sudáfrica, Corea del Sur, Turquía, el Reino Unido, Estados Unidos de América y la Unión Europea, y en sus reuniones participan el FMI y el BM.

[3] Julio C. Gambina, «Falso dilema». Nota publicada en *Página 12*, Argentina, 2/03/09.

del financiamiento y se condiciona la soberanía de los Estados para desarrollar sus políticas económicas. En ese marco las grandes empresas optaron por dar más importancia a las actividades financieras que a las de producción, se destruyeron numerosas pequeñas y medianas empresas -principales fuentes de creación de empleo-, y crecieron las inversiones extranjeras directas -sobre todo las destinadas a fusiones y adquisiciones de firmas nacionales, controladas por capitales europeos y norteamericanos-. Este proceso estuvo acompañado de la concentración y extranjerización de los bancos, que en Argentina llegaron a manejar más de la mitad de los activos financieros del país (Vidal, 2006; Gambina y otros, 2002; Saludjian, 2004).

Un aspecto adicional del sistema sudamericano, sumado a la escasa integración entre sus instituciones, es la aparición de una gran variedad de "productos derivados" que se agregan a los que ofrecen las entidades financieras más tradicionales -bancos públicos y privados, fondos de pensión, sociedades de inversión, compañías aseguradoras, etc.-[4]. Esta situación contribuye a la distribución ineficiente de los fondos, por la superposición de esfuerzos y recursos que no se coordinan entre sí. Por otro lado se estimula la especulación y se liga estrechamente el crédito a la expansión financiera más que a las economías reales (SELA, 2003; Toussaint, 2004).

Por último, nos interesa señalar que, a pesar de la acumulación de reservas en divisas que se produjo en los últimos años, no se modificaron las condiciones de desarrollo en la región[5]. Por el contrario, con dinero público del Sur se realizaron préstamos a las potencias del Norte, en especial a EEUU[6], y los superávits comerciales operaron como un aliciente para que algunos países -Argentina entre ellos- saldaran deudas financieras con el Fondo Monetario Internacional -FMI- y colocaran parte de esas reservas en forma de bonos del Tesoro estadounidense o las depositaran en bancos de países industrializados. De ese modo, los fondos se utilizaron más pagar deuda externa que para combatir la pobreza y la desigualdad social (Toussaint, 2008).

[4] Se denominan «productos financieros derivados» porque los inversores trasladan sus riesgos a una contraparte mediante una especie de seguro otorgado a cambio de una prima.

[5] En 2005, por un aumento coyuntural de los precios internacionales de las materias primas y de algunos productos agrícolas, crecieron considerablemente los ingresos por exportaciones en los países sudamericanos.

[6] El Banco Mundial reconoció a los países en desarrollo como prestamistas netos con respecto a los países más industrializados en informes realizados en 2003, 2005 y 2006 (Toussaint, 2006).

6.1.2. Antecedentes de la propuesta

La propuesta de financiamiento no se definió en la Declaración de Cusco (2004), en la que sólo se hace referencia a *"mecanismos financieros innovadores"* en el marco de la integración física, energética y de comunicaciones. Tampoco en la primera reunión de la Comunidad Sudamericana de Naciones realizada en Brasilia (2005), donde se aprobó una Agenda Prioritaria en la que se los incluyó junto a otros temas, como el diálogo político, el medio ambiente, las asimetrías entre naciones y la promoción de la cohesión, la inclusión y la justicia social. En la misma reunión se presentó un Programa de Acción que anticipaba la convocatoria a los organismos regionales, para que junto a los bancos e instituciones nacionales de desarrollo identificaran esos mecanismos a los que se hacía referencia en la Agenda y se buscaran soluciones para el financiamiento de los proyectos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana -IIRSA-[7]. Al mismo tiempo se propuso la incorporación de todos los países sudamericanos a la Corporación Andina de Fomento -CAF- y avanzar en la discusión de modalidades alternativas de financiamiento a proyectos sociales y económicos, incluyendo por primera vez como destinatarias de las mismas a las cooperativas.

En Cochabamba (2006) se definieron objetivos *"para revertir el enorme déficit social de la región"* y se dio un primer paso para avanzar en los temas del financiamiento, cuando se designó una Comisión Estratégica de Reflexión que delegó a su vez en un grupo *ad-hoc* la responsabilidad de elaborar un informe, que se denominó "Un nuevo modelo de integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones" y fue presentado a la consideración de los jefes de Estado. En este documento se reconoce que con la integración se abren posibilidades de cooperación para financiar el desarrollo y se incorpora como tema importante la promoción de cadenas y redes productivas a nivel regional, privilegiando a las PyMEs, a las cooperativas y a otras formas de economía social. La integración financiera sudamericana, siguiendo el mismo informe, se logrará mediante el *"desarrollo de mecanismos financieros que apoyen la implementación de la agenda de integración sudamericana en el área social, productiva y de infraestructura"*, para lo cual será necesario:

- Construir un Sistema de Integración Financiera Sudamericana, a fin de lograr la autonomía financiera y transformar el ahorro de la región en inversión productiva[8].

[7] La iniciativa IIRSA se presentó en Montevideo, en el año 2000.

[8] El sistema a definir deberá coordinar y complementar a las instituciones financieras regionales FLAR, BLADEX, CAF, FONPLATA, Banco de Desarrollo del Caribe, y a los Bancos Nacionales de Desarrollo.

- Implementar un Sistema Multilateral de Pagos -con moneda local para la región- y desarrollar mercados de deuda regional.
- Constituir un Fondo de Estabilización Macroeconómica para permitir el rápido acceso a recursos y prevenir flujos de capitales especulativos.
- Crear el Banco del Sur, para financiar proyectos de inversión productiva y de infraestructura.

Más allá de los acuerdos que se firmaron posteriormente, en el grupo de trabajo comenzaron a surgir diferencias de opinión entre los países, algunas de las cuales no se han superado aún. Así, por ejemplo, la delegación de Venezuela -apoyada por Bolivia- propuso crear el Banco del Sur, mientras la de Brasil -con la adhesión de Argentina- era partidaria de establecer solamente un mecanismo multilateral para manejar fondos de los bancos nacionales existentes en la región, en el que la CAF tendría que oficiar como garantía bancaria complementaria.

En Cochabamba sólo se resolvió que los mecanismos financieros debían definirse de forma tal que resultaran *"compatibles"* con las condiciones propias de cada país y a partir de los *"existentes"*, aunque no quedaba claro si se hacía referencia a los de la CAN y el MERCOSUR -promotores de la Comunidad Sudamericana-[9], a las instituciones mencionadas en el Informe del grupo *ad-hoc* o a todas las que desarrollan su actividad en la región.

6.1.3. El Banco del Sur

En febrero de 2007 los gobiernos de Venezuela y Argentina llegaron a un acuerdo para crear el Banco del Sur, y a ellos se sumaron rápidamente los de Bolivia, Ecuador y Paraguay y más tarde el de Brasil. La coyuntura internacional en la que se logró el consenso político para su creación encontró a los países en desarrollo con una considerable cantidad de reservas de divisas acumuladas, cuya utilización para el desarrollo regional, sumada a la unidad monetaria común[10] y a un fondo de estabilización monetaria, podrían ser la

[9] La institucionalidad financiera de la CAN fue definida desde su origen mediante el Fondo Latinoamericano de Reservas -FLAR- y la CAF, a diferencia del MERCOSUR donde no estuvo prevista desde su constitución. Este fue un déficit que se intentó superar con la creación del Fondo para la Convergencia Estructural -FOCEM- y el de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas -que tiene entre sus funciones promover el acceso al crédito para las cooperativas- (Consejo del Mercado Común, Decisiones 45/54; 18/05; 22/07).

[10] La propuesta de unidad monetaria sudamericana se presentó en una conferencia de bancos centrales en Buenos Aires, en agosto de 2008.

piedra fundamental para la construcción de la nueva arquitectura financiera sudamericana (Ortiz y Ugarteche, 2008).

El texto sometido a discusión en marzo del mismo año, elaborado por Argentina y Venezuela, se fundamenta en consideraciones compatibles con la concepción neoliberal, entre otras cosas porque alienta la promoción de empresas multinacionales y el desarrollo de mercados de capitales y mercados financieros regionales[11]. En la propuesta se mencionaba un solo organismo, el Banco del Sur, con funciones de Banco de Desarrollo y de Fondo Monetario de Estabilización, con derechos de voto en función del aporte de cada país, similar al sistema que utilizan el FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo -BID-. Los técnicos plantearon, como posibilidad, la participación de estados de Asia y África con *status* de observadores y que el Banco Mundial y el BID fueran accionistas sin derecho a voto. En el documento que presentaron se reproducen los estatutos de estas instituciones financieras, que establecen la inviolabilidad de los archivos -lo que haría imposible auditar al Banco- y la inmunidad total del personal por el desempeño de sus misiones (Toussaint, 2008).

La delegación de Ecuador[12] presentó otra propuesta un mes después, opuesta ideológicamente a la anterior, con un enfoque que se aleja de la visión economicista del anterior y se apoya en la creación de tres instrumentos: un Fondo Monetario Regional, el Banco del Sur y una unidad monetaria[13]. De acuerdo a ella, los dos organismos tendrían que garantizar el ejercicio efectivo de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales, y no endeudarse en los mercados de capitales -diferenciándose en este aspecto del Banco Mundial y del BID-. Los recursos del Banco se podrían obtener del aporte de capital y préstamos de sus países miembros, de impuestos globales y de donaciones, mientras que los del Fondo tendrían origen en las reservas que cada Estado pusiera a su disposición -20% de las que tienen los bancos centrales, que no serían bloqueadas en forma permanente

[11] Eric Toussaint, que participó como miembro de la delegación ecuatoriana en la reunión de Quito, sostiene que por el contenido del proyecto presentado es posible suponer que el texto *"nunca fue leído, aprobado y asumido por el presidente de Venezuela"* -se refiere a Hugo Chavez Frías- (Toussaint, 2008:64)

[12] La propuesta de Ecuador fue elaborada por un equipo encabezado por el ministro de Economía y Finanzas de ese país, en la que participaron prestigiosos especialistas, entre ellos Jorge Marchini, Oscar Ugarteche y Eric Toussaint, y fue ratificada por el presidente Rafael Correa.

[13] La unidad monetaria del sur, que permitiría los intercambios entre los países latinoamericanos sin tener que recurrir al dólar, fue aceptada por Argentina, Venezuela, Brasil, Paraguay y Bolivia. Anticipando esa posibilidad, Argentina y Brasil ya están realizando intercambios comerciales en pesos argentinos y reales brasileños.

sino en caso de necesidad-. La función del Banco sería conceder préstamos *"a quienes los necesitan para la aplicación de un modelo alternativo, respetuoso con el ambiente, que busca promover la justicia social, y que ayuden a los que no tienen fácil acceso a los capitales"* (Toussaint, 2008:67). Teniendo en cuenta esa orientación, sus destinatarios deberían ser empresas públicas, pequeños productores, cooperativas y comunidades indígenas -entre otros- y no sociedades multinacionales ni grandes empresas privadas. Su estructura de funcionamiento sería simple, con pocos empleados y con los Estados miembros como interlocutores, cada uno con derecho a un voto. También se preveía un mecanismo de rendición de cuentas anual en los dos organismos, incluyendo la discusión parlamentaria pública, la publicidad de los archivos -salvo excepciones debidamente justificadas- y la responsabilidad de sus funcionarios ante la justicia por todos sus actos.

En la reunión de Quito, en mayo del mismo año, los representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Venezuela y Ecuador superaron algunas de las diferencias y se llegó al acuerdo para la creación de un banco de desarrollo que a la vez funcionara como un fondo de estabilización monetaria.

6.1.3.1. Acta Fundacional del Banco

Luego de un extenso y arduo proceso de negociaciones, los presidentes de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela firmaron el Acta Fundacional en Buenos Aires, en diciembre de 2007. En la misma se expusieron los fundamentos de su creación, sus objetivos, los plazos para definir la estructura y las principales directrices[14] , estableciéndose la sede principal en Caracas y subsedes en Buenos Aires y La Paz.

El Acta es muy breve, consta de siete artículos precedidos de una serie de considerandos que destacan dos aspectos: el relacionado con la necesidad de generar desarrollo económico y social, y el que reconoce las falencias del financiamiento sudamericano. Respecto al primero, se ratifica que la integración sudamericana debe promover la reducción de la pobreza y de la exclusión social, y mejorar *"substancialmente los niveles de vida de la población (...) buscar la justicia social y reducir la concentración del ingreso en el marco de un ciclo virtuoso de desarrollo sostenible y sustentable".* En cuanto al segundo, se advierte 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 desarrolla-*

[14] Aunque se fijó un plazo de 60 días, en junio de 2009 aún no fue aprobado el Convenio Constitutivo del Banco del Sur.

das en lugar de ser invertidos en proyectos de carácter regional". Asimismo, se considera *"indispensable diseñar una nueva arquitectura financiera regional"* que, entre otras cosas, *"priorice las necesidades básicas de nuestros pueblos".* Atendiendo a estas consideraciones, se definió que el objeto del Banco es *"financiar el desarrollo económico y social"* de los países de UNASUR, apoyando proyectos destinados a promover áreas clave de la economía, a reducir la pobreza y la exclusión, a favorecer el proceso de integración sudamericana, y a la creación de fondos de solidaridad social y de emergencia.

Respecto a su funcionamiento, el Banco debe ser autosostenible y en sus órganos de conducción tiene que existir una *"representación igualitaria de parte de cada uno de los países suramericanos que lo integran, bajo un sistema de funcionamiento democrático".* En este tema y en el relativo a los aportes de capital de cada miembro, no se advierte una posición consensuada.

6.1.3.2. Evolución y perspectivas

Según Ortiz y Ugarteche (2008), las divergencias políticas entre los países y el método de trabajo utilizado para llegar a los acuerdos, demoran el inicio de las actividades del Banco del Sur. El método resulta lento porque antes de concretar las reuniones de las comisiones técnicas nacionales, es necesario coordinar su realización con las agendas de los ministros de los distintos países.

Más allá de las demoras, en los meses de abril y junio de 2008 -en Montevideo y en Buenos Aires- se firmaron acuerdos relativos a la operatoria financiera y se definieron cuestiones importantes, entre las que se destacan:

- *El capital:* Será de 20.000 millones de dólares el autorizado y 7.000 el suscripto.
- *Las contribuciones por países:* Argentina, Brasil y Venezuela, 2.000 millones de dólares cada uno; Ecuador y Uruguay, 400 millones en partes iguales; Bolivia y Paraguay los 200 millones restantes.
- *El aporte inicial:* Argentina, Brasil y Venezuela aportarán el 20% y el resto en cuatro cuotas anuales; los otros cuatro países, el 10% y el resto en nueve cuotas.
- *La cartera de crédito:* para Argentina, Brasil y Venezuela, cuatro veces el capital; para los restantes, ocho veces el capital.
- *El límite de exposición:* tres veces el patrimonio neto del Banco -hasta un máximo de cuatro veces y media-.
- *El límite de endeudamiento:* dos veces y media el patrimonio neto del Banco.

De acuerdo a estas condiciones, el Banco del Sur podría realizar préstamos hasta 60.000 millones de dólares, convirtiéndose así en

una entidad de magnitud similar a la del Banco Nacional de Brasil, siete veces más que la CAF y mayor que lo que representan el Banco Mundial o el BID en la región.

En esa misma cumbre de Buenos Aires se propuso una estructura para el Banco, compuesta de un Consejo de Ministros, un Consejo de Administración, un Directorio -con su Comité Ejecutivo- y un Consejo de Auditoría, pero no se llegó a un consenso respecto al funcionamiento dado que los países importantes en razón de su peso relativo argumentaron que una mayor contribución o aporte debería ir a la par de un mayor poder de voto. Además subsistían divergencias de criterio sobre las políticas de inversión a las que se daría prioridad, y respecto a los criterios de elegibilidad de las instituciones destinatarias de los créditos, pues mientras algunos proponían financiar a las empresas públicas nacionales, Pymes, cooperativas y empresas asociativas, otros incluían a las grandes empresas privadas y la formación de empresas regionales-.

Un año después, en mayo de 2009, los Ministros de Economía se reunieron nuevamente en Buenos Aires y consensuaron el texto de un estatuto, que tendría que ser ratificado por los parlamentos de los países miembros para que el Banco pudiera comenzar a funcionar. En él se estableció que cada país tendrá un voto en el Directorio, pero para la aprobación de los proyectos de más de 70 millones de dólares se necesitará el apoyo de los dos tercios del capital suscripto; además, que podrán acudir a él los Estados o las empresas con previo aval de los Estados.

En todo el proceso de discusiones y negociaciones sobre el Banco del Sur no fue convocada la sociedad civil. No obstante ello, antes de su creación se realizaron reuniones de movimientos sociales, organizaciones académicas y personalidades autoconvocadas para solicitar la apertura de instancias nacionales y regionales de información, participación y consulta previas a que fuera puesto en funcionamiento el Banco. Se trató de incidir en la definición del objetivo central, para lograr que éste sea la promoción de un desarrollo soberano y solidario de los países miembros y de toda la región[15]. También hicieron conocer públicamente su preocupación por la forma poco transparente y no participativa como se desarrollaban las negociaciones, sin debate público y sin consulta a la sociedad, y plantearon su aspiración de que el financiamiento se dirigiera al sector cooperativo y de economía social solidaria, así como a proyectos de inversión para el fortalecimiento de servicios públicos.

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

6.2. Cooperativas, desarrollo y derecho al agua

En América Latina y el Caribe, más de cien millones de personas no tienen posibilidad de acceder a un servicio de agua adecuado o seguro, y cuando ésta existe su distribución es muy inequitativa. El 70% de las personas privadas del servicio se encuentra dentro del 20% más pobre, en una región que posee las reservas más importantes del mundo -entre ellas el Acuífero Guaraní[16]- y a la que correspondería una de las asignaciones *per cápita* más elevada -alrededor de 3.100 metros cúbicos por año-. No hay justificación posible para que tantas personas -varios millones- estén privadas de un derecho tan esencial.

El agua y el saneamiento, que influyen directamente sobre la calidad de vida de la población, se han incorporado en las agendas de desarrollo de los países y de los organismos internacionales.

6.2.1. El Derecho al agua y los Objetivos de Desarrollo del Milenio

El derecho al agua potable fue reconocido en una amplia variedad de documentos internacionales -tratados, declaraciones y otras normativas-. Se destaca el del Comité sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, que lo califica como una precondición para la realización de todos los derechos humanos y como un requisito indispensable para vivir una vida con dignidad humana[17]. Entre otros conceptos, el Comité afirma que toda persona tiene que tener la posibilidad de acceso a agua suficiente, salubre[18], aceptable, accesible y adquirible para el uso personal y doméstico (ONU, 2002).

Para garantizar el goce de ese derecho, el sistema de suministro y manejo de los recursos hídricos debe proporcionar a los pueblos igualdad de oportunidades y asegurar que no existan desconexiones arbitrarias o contaminación del servicio. Además, se debe tratar al

[16] El Acuífero Guaraní es uno de los reservorios de agua dulce más grandes del mundo -1.190.000 kilómetros cuadrados-. Está ubicado bajo la superficie de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

[17] El Comité adoptó la Observación General Nº 15 sobre el derecho al agua, referida al artículo 11 de la Convención Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en noviembre de 2002.

[18] McGranahan señala que los datos del Banco Mundial y UNICEF se refieren, en su mayoría, al abastecimiento «mejorado» y no al «adecuado», «seguro» o «salubre». El «mejorado» sólo informa que al menos 20 litros de agua están disponibles por persona y por día desde una conexión de red, canilla pública, perforación, pozo protegido, recolección de agua de lluvia o agua de manantial en una cisterna, pero no nos dice nada sobre su calidad (McGranahan, 2005).

agua como un bien social y cultural, y no primariamente como un bien económico. En ese sentido, son los Estados los que tienen la obligación de que el agua llegue a quienes no tienen suficientes medios y prevenir cualquier forma de discriminación (ONU, 2002).

Con anterioridad al documento del Comité de la ONU y ante el enorme desafío que representa que más de dos millones de niños mueran cada año a causa de enfermedades hídricas, y que las tasas de mortalidad infantil en ciudades con un inadecuado servicio de agua y saneamiento sean entre 10 y 20 veces más altas que en las ciudades con un buen servicio, la misma organización internacional incluyó la cuestión del agua entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Los ODM se refieren a la necesidad de liberar a hombres, mujeres y niños de las condiciones de pobreza extrema y al imperativo de hacer realidad el derecho al desarrollo para todos. Para lograrlo, entre otras cosas se propugna un sistema financiero multilateral equitativo, previsible y no discriminatorio.

Las metas del milenio, como se las conoce, proponen *"reducir, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día y el de las personas que padezcan hambre; igualmente, para esa misma fecha, reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o que no puedan costearlo"* (ONU, 2000, inc. 19).

El cumplimiento de la meta sobre el agua potable implica que el suministro se deberá extender a más de 40 millones de personas en los próximos siete años, considerando que más del 20% de la población mundial se encuentra privada de ese servicio (IIED-AL, 2005; Moreno, 2008).

6.2.2. Las instituciones financieras internacionales y los servicios públicos

Un derecho humano como el del agua potable debe ser garantizado por el Estado, de modo que aun cuando el servicio público sea gestionado por empresas privadas seguirá siendo el Estado el responsable de hacer cumplir ese derecho.

En el caso de que la prestación del servicio fuera realizada por el sector privado, es importante tener en cuenta que no tendrá las mismas características cuando esté a cargo de corporaciones multinacionales y transnacionales, de pequeñas y medianas empresas locales o de organizaciones de la economía social. Las cooperativas y asociaciones de usuarios, por ejemplo, se concentran en zonas donde existen mayores necesidades y donde las condiciones son más desfavorables, a diferencia de casi todas las iniciativas privadas que se dirigen a obras de infraestructura a

gran escala, sin prestar atención a la población donde el servicio no llega o lo hace en forma deficitaria (Satterthwaite y otros, 2005). En ese sentido, aunque según estimaciones la participación del sector privado en la provisión de agua potable llega a menos del 15% de la población urbana en los países sudamericanos (BID, 2008), en muchas comunidades rurales y pequeñas localidades el servicio no estaría garantizado sin la presencia de las entidades de la economía social, que son modelos de organización alternativos a la empresa privada comercial.

Un dato importante que nos permite comprender mejor el interés de las empresas internacionales que se hicieron cargo del servicio de agua potable y saneamiento en las últimas décadas del siglo XX, es que los contratos con los gobiernos sudamericanos contaron con financiación garantizada del BID y del Banco Mundial. Este último *"ha defendido permanentemente la tesis que la mejor forma de aumentar la disponibilidad del agua, es tratándola como un producto más del suelo y del subsuelo que (...) debe ser explorado y desarrollado por capitales privados que tengan el aliciente de la ganancia para animarse a invertir"* (Wiener, 2008:1). Al respecto hay que tener presente que esa consideración del agua como mercancía -propuesto en la OMC y en proyectos como el ALCA- impulsó el surgimiento de una nueva clase de empresarios que explotan y venden los recursos de agua del planeta, con el apoyo de instituciones financieras multilaterales -IFIs- (Clarke y Barlow, 2008). También que como contrapartida a esa enajenación de recursos soberanos, se produjo el despertar de numerosos movimientos sociales -integrados por campesinos, indígenas, trabajadores, consumidores y organizaciones ciudadanas- que resisten y luchan en defensa del agua como un derecho humano universal y no como objeto de comercio[19].

Las IFIs apoyaron las privatizaciones en los servicios públicos, argumentando en su defensa la ineficiencia del Estado para administrarlos, la falta de mantenimiento e innovación tecnológica, la corrupción y falta de transparencia y sobre todo que los gobiernos tienen más dificultades para recurrir a préstamos internacionales. Herraiz (2005) señala que no se deberían descartar las presiones externas para liberalizar la economía entre las razones que impulsaron ese proceso en la región. Pero más allá de las justificaciones a la ola privatizadora de fines del siglo pasado, lo llamativo es que la

[19] En América Latina se constituyó, en agosto de 2003, la «Red Vida» integrada por 47 organizaciones ciudadanas de 16 países americanos, que participó activamente en la creación y desarrollo del «Movimiento del Agua Mundial de los Pueblos» en Nueva Delhi.

mayoría de los problemas persistieron independientemente de que los servicios fueran públicos o privados, y esta comprobación hizo que algunos consideraran que el problema reside en los contratos y en las herramientas institucionales que los gobiernos aplican para hacerlos cumplir (Hardoy y otros, 2005). En contra de esa opinión, Joseph Stiglitz sostiene que las privatizaciones en el sector de agua potable y saneamiento fracasaron porque reemplazaron un monopolio público por uno privado, *"sin ningún beneficio para las poblaciones"* [20].

6.2.3. Cooperativas de agua potable y saneamiento

Desde una perspectiva histórica, el cooperativismo sudamericano se remonta a las formas comunitarias primitivas anteriores a la llegada de los europeos. Mayas, aztecas, incas y otras culturas precolombinas combinaron el trabajo con la propiedad colectiva y sistemas de previsión social solidaria, hasta que la conquista europea introdujo otras formas de cooperación, ajenas al continente. El resultado es un cooperativismo más heterogéneo que el europeo, fruto de sus diversos orígenes y contextos, que comienza ligado a la inmigración -hasta la década del treinta- y continúa con una etapa fundacional en la que las cooperativas se generalizaron a todos los países y sectores -años cuarenta y cincuenta-; una de auge ligada a variados programas de promoción -años sesenta-; un periodo de involución en los años setenta, provocado por las dictaduras militares; el de la resistencia a los programas de ajuste estructural de los años ochenta; y a partir de los noventa la búsqueda de nuevas formas de organización para mantener una presencia activa en los distintos países (Coque, 2002).

Las cooperativas de servicios públicos han surgido para dar respuesta a necesidades no satisfechas por el Estado y de las que no se interesan las empresas privadas comerciales, en las que prevalece la finalidad de lucro. Siendo fruto de iniciativas a nivel local o regional, tienen un importante arraigo social y en general cuentan con el esfuerzo y compromiso de sus asociados para hacerse cargo del mantenimiento del servicio[21]. Sin embargo, se advierte que este esfuerzo no siempre alcanza para cubrir las exigencias de capital a largo plazo que les permita cubrir los costos, desarrollar las redes de distribución y sostener un servicio de calidad, siendo necesaria la

[20] Joseph Stiglitz, en Diario *Clarín*, Argentina, 25/01/04.

[21] Los asociados a las cooperativas 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).

aplicación de políticas de financiamiento hacia el sector (OIT, 2001; Mendell, 2007). A esta dificultad hay que sumarle que el Estado, en general, les da un tratamiento similar al de otras empresas y las incluye en los contratos de concesión tradicionales, en los que se prevé la existencia de tres sujetos: el Estado, el concesionario y los usuarios. Este tratamiento perjudica a las cooperativas, en las que sólo hay dos partes porque los usuarios se asocian para autoprestarse el servicio, gestionando su propia empresa. Esto significa que concesionario y usuario se unen en un solo sujeto.

Si bien los servicios públicos que prestan las cooperativas son múltiples, como los de electricidad, telefonía, radiodifusión, transporte y gas, por ejemplo, se seleccionaron para este estudio las de agua potable y saneamiento. Este sector tiene un importante desarrollo en Argentina y Bolivia, que intentamos mostrar a continuación.

6.2.3.1. Cooperativas en Argentina

En Argentina hay 12.760 cooperativas que reúnen más de 9 millones de asociados y generan 265 mil puestos de trabajo, según el registro del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES, 2008). Las más numerosas son las de trabajo y en segundo lugar están las de servicios públicos.

Las de agua y saneamiento tuvieron un fuerte desarrollo en las décadas de los años sesenta y setenta. El 60% de las ciudades del país tiene el servicio de agua de red a través de empresas privadas -principalmente de capital transnacional-; el 20% es prestado por los municipios; el 11% por cooperativas -más de 4 millones de habitantes-; y el resto por agrupaciones y uniones vecinales de distinto tipo (Muñoz, 2005). La mayoría de las localidades de menos de 50.000 habitantes -en general de zonas rurales-, acceden al suministro organizado en forma cooperativa.

En la provincia de Buenos Aires se concentra el 26,39% del total de las cooperativas, más de dos tercios de los asociados, y la cuarta parte de las aproximadamente 600 de provisión del servicio de agua[22]. El Estado bonaerense debe fomentar su organización *"otorgándoles un tratamiento tributario y financiamiento acorde con su naturaleza"*, de acuerdo a la Constitución de 1994 (artículo 41). Están reguladas y controladas por el INAES y la DIPAC -Dirección Provincial de Acción Cooperativa-, y en lo referente al servicio por el Organismo Regulador de Aguas Bonaerenses -ORAB-. En cuanto al régimen

[22] No es posible precisar la cantidad exacta, porque muchas cooperativas brindan otros servicios además del agua -electricidad, gas, telefonía, etc.- y éstos no se discriminan en los registros oficiales.

legal, las comprende la ley general 20.337/73 -que incluye todos los tipos de cooperativas existentes en el país- y la ley provincial 11.820/96 -que define el marco regulatorio para la provisión del servicio de agua potable y desagües cloacales en la provincia-.

El abastecimiento de agua potable a pequeñas poblaciones rurales fue impulsado en la década del sesenta por la Oficina Sanitaria Panamericana -OPS- y el BID, que en Argentina promovieron la creación de un Servicio Nacional de Agua Potable -SNAP-. Desde entonces se pusieron en marcha programas con financiamiento del BID y el apoyo económico de los gobiernos de la Nación y las provincias, mediante líneas de crédito a largo plazo y con bajos intereses, que fueron la base para la formación de más de 1.500 cooperativas de usuarios en todo el país.

El financiamiento a las cooperativas de agua potable y saneamiento se realizó mayoritariamente mediante préstamos adjudicados a través de un Servicio Provincial de Agua Potable -SPAR-, que en las distintas provincias canalizó los aportes del Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento -ENOHSA-, el que a su vez administra fondos otorgados a la Nación por el BID.

El SPAR de la provincia de Buenos Aires se creó por el decreto-ley 7.533/69 y tiene entre sus facultades *"promover la formación de sociedades cooperativas o asociaciones civiles con personería jurídica en núcleos de población comprendidos en el Plan Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento Rural"* (artículo 3, inciso g). A través suyo se puso en marcha un programa de financiamiento consistente en un 50% de endeudamiento con el BID -con el aval de la provincia y amortizable en principio a 20 años-, un 40% repartido entre el Estado nacional y el provincial -20% cada uno a "fondo perdido", mediante subsidios-, y en el que los vecinos aportaban el 10% -a través de las cooperativas-.

Estos préstamos se otorgaron en general en pesos, reintegrables en cuotas trimestrales a veinte años de plazo y con cláusula de actualización en base a la variación del dólar estadounidense, salvo operaciones realizadas en la última década directamente en moneda extranjera. De acuerdo a la información obtenida en el SPAR, los fondos se entregan contra certificación de obra y el BID se encarga de las auditorías externas -al mismo SPAR y a las comunidades donde se presta el servicio-. La provincia es garante del crédito con fondos de la coparticipación a los municipios, y la cooperativa sólo es agente de recaudación, no asume compromiso de pago.

El ENOHSA, creado en 1995 como organismo descentralizado en el ámbito de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación, se encarga de organizar, administrar y ejecutar programas de infraestructura en toda la extensión del territorio que no disponga de

recursos financieros y de líneas de crédito suficientes. Tiene facultades para recibir subsidios, contraer créditos y asumir endeudamiento de cualquier naturaleza -con entidades públicas o privadas, nacionales e internacionales- y desarrolla programas del BID y el Banco Mundial. Los recursos son asignados vía préstamos y subsidios a provincias, municipios, entes prestadores -públicos y privados- y entes reguladores. Su prioridad debe ser el financiamiento para abastecer de agua potable y cloacas a las poblaciones más pequeñas[23].

En la década de los noventa se generalizó el proceso de privatizaciones, con apoyo del BID y el Banco Mundial e impulsado por las leyes de reforma del Estado y de emergencia económica. En ese marco se permitió participar en las licitaciones a consorcios internacionales y se impidió esa posibilidad a las cooperativas. Como consecuencia, entre 1993 y 1999 fue concesionada gran parte de la provincia de Buenos Aires a tres grandes empresas, con contratos de hasta treinta años[24]. Este proceso y la mercantilización del agua se vieron facilitados por el desmembramiento de un sistema centralizado que durante más de tres cuartos de siglo estuvo a cargo de Obras Sanitarias de la Nación -OSN-, situación que generó pautas de calidad diferenciales según las jurisdicciones[25].

6.2.3.2. Cooperativas en Bolivia

Según datos de la Confederación Nacional de Bolivia -CONCOBOL-, el movimiento cooperativo boliviano está integrado por 1.520 cooperativas -proyección estimada a partir de los datos de cada sector-, y más de la mitad está en los Departamentos de Santa Cruz y La Paz. En conjunto representan activos por aproximada-

[23] Información consultada en la página oficial del ENOHSA, http://www.enohsa.gov.ar, el 22/09/08.

[24] Las empresas son Aguas Argentinas, consorcio liderado por Suez y Ondeo; Azurix -actualmente ABSA, empresa estatal de la provincia- liderado por Enron; y Aguas del Gran Buenos Aires -AGBA-, por Aguas de Bilbao.

[25] A partir de 1980 la cobertura de OSN se circunscribió a la ciudad de Buenos Aires y al conurbano bonaerense, mientras que cada provincia eligió su modelo de prestación que consistió en transferir el servicio a los municipios, constituir cooperativas o crear empresas públicas. Existen experiencias comunitarias en las que ONGs junto a gobiernos municipales y empresas de servicios públicos, se asocian para resolver el problema en zonas en las que el agua llega a muy pocos y donde la mayoría utiliza perforaciones en napas superficiales contaminadas. Satterthwaite y otros (2005) mencionan el caso de Moreno, uno de los municipios más pobres del área metropolitana de Buenos Aires, donde sólo un quinto de la población está conectado a la red.

mente 2.500 millones de dólares estadounidenses -al 31 de diciembre de 2007-, más de 150 mil puestos de trabajo y un número de asociados que supera los 2 millones y medio -de los cuales 907.205 provienen de los servicios de agua y energía- (CONCOBOL, 2008). De acuerdo a la actual Constitución política, el Estado boliviano debe fomentar la organización de todo tipo de cooperativas *"mediante legislación adecuada"* (artículo 160).

En la distribución por actividad predominan las del sector minero, luego las del agropecuario y en tercer término las de servicios. Las de agua potable y alcantarillado sanitario proveen el 44% del servicio, mientras un porcentaje similar está a cargo del Estado y el 12% restante de empresas comerciales.

Las de agua potable y alcantarillado están comprendidas en la Ley General de Sociedades Cooperativas Nº 5.035/58 y el contralor por su forma jurídica lo realiza la Dirección Nacional de Cooperativas, órgano ejecutor del Consejo Nacional creado por dicha ley (artículo 44). Respecto a la provisión de los servicios, se rigen por la Ley Nº 2.066/01, que incorpora el principio de universalidad de acceso a los mismos y establece que la regulación de las empresas urbanas del sector estará a cargo de la Superintendencia de Saneamiento Básico -SISAB-, organismo que fue reemplazado, a partir de abril de 2009, por una Autoridad de Fiscalización y Control Social -AAPS-, responsable de velar por los derechos del usuario, la seguridad jurídica de la empresas y la calidad y continuidad del servicio.

El cooperativismo de servicios públicos adquirió importancia a mediados del siglo XX, a partir de la promulgación de la ley de cooperativas que se refiere a ellas como las que *"explotan permisos o concesiones otorgadas por el Gobierno de la Nación, las Prefecturas o Alcaldías Municipales, con el objeto de satisfacer una necesidad pública"* (artículo 23). La CONCOBOL considera que las de servicios básicos como el agua, cuya creación fue motivada por una necesidad desatendida por el aparato estatal, *"constituyen el principio embrionario del cooperativismo de Bolivia"* (CONCOBOL, 2006:12).

6.3. Financiamiento sudamericano para cooperativas

Las confederaciones reconocen la importancia que tiene el tema del financiamiento para las cooperativas. Así, por ejemplo, CONCOBOL de Bolivia sostiene que las de servicios públicos requieren un mayor reconocimiento legal de los gobiernos *"para ser sujetos de acreditación en la búsqueda de financiamientos, apalancamientos y otros"* y que si bien corresponde a los Estados encauzarlos para mantener y modernizar el funcionamiento del sector, se debe respetar la naturaleza organizativa de iniciativa propia y autónoma (CONCOBOL, 2006:13). En Argentina, el último Congreso organizado por

las dos principales confederaciones del país se expidió al respecto, considerando en sus conclusiones que es preciso implementar líneas de fomento y promoción para las cooperativas *"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).

En los siguientes apartados se muestra la situación del financiamiento hacia las cooperativas, a través de experiencias en el sector de agua potable y saneamiento en dos países de UNASUR.

6.3.1. Análisis de casos

Las cooperativas que se analizan en la investigación son FEDECAP y FEDECOBA de la provincia de Buenos Aires -en Argentina-, y SAGUAPAC y COSMOL del Departamento de Santa Cruz -en Bolivia-[26]. Además de realizar entrevistas a sus dirigentes, se hicieron consultas a especialistas e informantes calificados, y se recurrió a informaciones de fuentes primarias y secundarias.

La comunicación con las cooperativas se estableció a través de las direcciones de correo electrónico de las entidades, y la respuesta fue de aceptación para colaborar con la investigación -aunque COSMOL finalmente no hizo llegar sus respuestas al cuestionario enviado-. El único caso en el que se concretó una entrevista fue el de FEDECAP, dado que al tener su sede en la ciudad de La Plata se pudo realizar un encuentro personal con su presidente. La misma situación no se pudo dar con SAGUAPAC, de Bolivia; tampoco con FEDECOBA, cuyo presidente decidió reenviar las preguntas a sus asociadas -respondiendo a esa convocatoria seis entidades-.

Los casos analizados se encuentran ubicados en dos provincias que tienen una significativa importancia en cada uno de sus países:

- FEDECAP y FEDECOBA en la Provincia de Buenos Aires, una de las 24 jurisdicciones en las que está dividida la República Argentina. Es la más poblada, con casi 15 millones de habitantes que representan el 38% del total nacional -9,3 viven en el Gran Buenos Aires y 5,6 millones en lo que se considera el interior bonaerense-. También es la más extensa y en ella se desarrolla una importante actividad agropecuaria e industrial.
- SAGUAPAC y COSMOL en el Departamento de Santa Cruz, uno

[26] Las cooperativas tienen páginas oficiales, que también fueron consultadas en la investigación: http://www.fedecap.com.ar; http://www. fedecoba.com.ar; http://www.saguapac.com.bo;http://www.cosmol. com.bo

de los nueve en los que se subdivide Bolivia. Es el de mayor extensión y segundo por su población de casi 2,4 millones de habitantes -26% del total-, con una economía basada principalmente en la agroindustria y los hidrocarburos[27].

FEDECAP

FEDECAP, la Federación de Cooperativas de Agua Potable de la Provincia de Buenos Aires, es una entidad de segundo grado que se creó en marzo de 2001 por el empuje y la decisión de 50 cooperativas. Su sede legal está en la ciudad de La Plata y actualmente está integrada por 65 asociadas. *"La gran mayoría de ellas prestan el servicio en localidades pequeñas, autogestionando la provisión del mismo con una dedicación social, solidaria y absolutamente desinteresada de todos los miembros que componen sus respectivos consejos de administración"*, según su presidente.

Las que se agrupan en FEDECAP forman parte de las "cooperativas del SPAR" -aproximadamente 160 en la provincia-, denominadas así porque surgieron en torno a la estructura administrativa y técnica de ese organismo descentralizado cuyo propósito es llevar el servicio a las localidades rurales más alejadas de los centros poblacionales.

FEDECOBA

La Federación de Cooperativas de Electricidad y Servicios Públicos -FEDECOBA- se creó en agosto de 1978, con 19 cooperativas de electricidad de la provincia de Buenos Aires. Tiene su sede en la ciudad de Azul y hoy reúne a 116 entidades de primer grado de servicios múltiples: electricidad urbana y rural, agua potable, gas, comunicaciones y otros servicios públicos, además de los sociales como sepelios, enfermería, ambulancias, etc. Su objetivo principal es la integración de las cooperativas de servicios públicos bonaerenses para optimizar los servicios que éstas prestan a sus asociados-usuarios, coordinando acciones con los poderes públicos. En conjunto abastece el 41% del mercado cooperativo eléctrico bonaerense -aproximadamente 290.000 usuarios-.

Las cooperativas de FEDECOBA que brindan el servicio de agua potable llegan a 90.000 usuarios. Las que respondieron la consulta para la investigación -que prestan además otros servicios públicos y

[27] El Departamento de Santa Cruz es uno de los promotores de la lucha por las autonomías en Bolivia, que es impulsada por la elite *camba* -término que genéricamente describe a los pobladores del oriente boliviano- y ligada a los intereses de la clase dominante (Zalles, 2006).

sociales- están en Capitán Sarmiento, Tres Algarrobos -Estación Cuenca-, Dudignac, Oriente, San Manuel y De la Garma, todas localidades pequeñas del interior de la provincia con poblaciones que no superan los tres mil habitantes, ubicadas en los partidos de Capitán Sarmiento, Carlos Tejedor, Nueve de Julio, General Dorrego, Lobería y Gonzales Chaves respectivamente.

SAGUAPAC

SAGUAPAC es una cooperativa de primer grado de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra -capital del partido del mismo nombre- que tiene una población de 1,4 millones de habitantes. Se fundó en 1979, dando continuidad al "Servicio de Agua Potable y Alcantarillado Cloacal" creado seis años antes. Proporciona agua potable a casi la totalidad del área concesionada -31.766 ha-, llegando a una población aproximada al millón de personas a través de 2.700 kilómetros de redes. Sus usuarios viven mayoritariamente en zonas de clase media o media alta.

Tiene una estructura tarifaria con distintos niveles según el uso -residencial, comercial, industrial, organismos públicos- y el volumen del consumo -pagan más caro el metro cúbico quienes más consumen- (Yavarí, 2005). Según la Superintendencia de Saneamiento Básico -que regula el servicio-, su nivel de "agua no contabilizada" es de apenas 25% -uno de los más bajos del país-[28].

En el Plan Estratégico de Desarrollo para el periodo de la concesión -de 40 años con finalización en 2039-, se identificó la necesidad de realizar inversiones por una suma de 559 millones de dólares estadounidenses -309 para infraestructura de saneamiento y 118 para redes hídricas-. Se pretende que luego de un periodo inicial en el que se requerirá financiamiento externo, se podrán cubrir los costos con ingresos propios de la cooperativa (Yavarí, 2005).

Las mayores preocupaciones de SAGUAPAC, según Yavarí, se refieren a la disponibilidad de fuentes de abastecimiento de agua potable, dado que depende exclusivamente de aguas subterráneas que según los cálculos resultarán insuficientes para cubrir la demanda hacia el año 2017; a la baja cobertura de alcantarillado sanitario, que llega apenas al 50% de la población; a las dificultades para obtener créditos multilaterales concesionales, que se obtienen

[28] El Agua No Contabilizada -ANC- es un indicador que muestra los registros de fuga de agua o pérdidas en la red. Estudios realizados muestran que en América Latina los índices de ANC superan el 30%. En: «Situación de los servicios de agua potable y saneamiento en relación con los ODM», http://www.idbdocs.iadb.org, consulta realizada el 10/02/08.

con aval del gobierno boliviano; y al crecimiento de operadores independientes en la ciudad, que surgieron porque la infraestructura existente no podía abastecerlos (Entrevista, junio 2008).

Un dato distintivo en la creación de la cooperativa es la connotación política que le dio el "Comité pro Santa Cruz"[29], que entre 1965 y 1971 definió entre sus prioridades la construcción de servicios públicos de agua potable y sistema de cloacas, para lo cual 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). En relación al tema, un gerente de la cooperativa afirmó que a pesar de haber tenido políticos al frente del directorio, *"al sentarse con nosotros, ellos ven el servicio desde el punto de vista de la cooperativa y las consideraciones políticas no tienen ningún asidero"*, mientras que otro manifestó que SAGUAPAC, si bien nació con el sentimiento cooperativo y por una necesidad, también lo hizo *"un poco por oposición al esquema público"* que *"ya se mostraba como un sistema corrupto y mal administrado"* (Citado por Constance, 2008:2).

COSMOL

COSMOL es la cooperativa de la ciudad de Montero, un centro agrícola y cañero del Departamento Santa Cruz que tiene una población de casi 92 mil habitantes. Comenzó sus actividades en 1968, con el propósito de brindar agua potable y alcantarillado a la ciudad y áreas de influencia, alcanzando una cobertura que supera el 97% de la población mediante una red instalada de más de 260 kilómetros, con la cual distribuye el agua a unas 13 mil conexiones domiciliarias, cobrando sólo por los litros consumidos. La interconexión de alcantarillas es gratuita y los usuarios tienen acceso a consultas médicas sin costo o a costo reducido, y a otras ayudas sociales. Por su experiencia en la provisión del servicio en entornos de bajos recursos, COSMOL fue invitada a la ExpoZaragoza 2008, una muestra internacional sobre agua y desarrollo sostenible realizada con el patrocinio del BID.

Según Constance (2008), el hecho de que la administración del servicio estuviera a cargo de la cooperativa evitó que cuando se decidieron sobrecargos de tarifas para financiar la ampliación de la red de alcantarillado, no se produjeran conflictos como los que sí se

[29] El Comité se creó en 1950, y su participación no se limitó a los servicios públicos. Fue notoria su defensa de los golpes de Estado contra gobiernos constitucionales, de las reformas neoliberales de los noventa y de la autonomía santacruceña (Sivak, 2007).

dieron en Cochabamba, El Alto y La Paz, donde los aumentos impuestos sin consulta por las compañías extranjeras concesionarias del servicio, generaron violentas protestas de los usuarios[30]. El autor señala que los directivos de COSMOL atribuyen esta situación a que cada uno de sus usuarios es miembro de la cooperativa y dueño parcial del servicio, y a que todas las decisiones importantes sobre inversiones y cambios de tarifas requieren la aprobación de los asociados -cada uno con igual poder de voto-.

6.3.2. El financiamiento: situación del sector según las cooperativas

Como ya se mencionara, el análisis de casos se circunscribió al sector de agua potable y saneamiento, aunque en general se reconoce que la situación de las cooperativas no es muy distinta en otras ramas de la actividad económica y en otros países. Si bien el tema en consideración es el del financiamiento, se preguntó también a las cooperativas cuáles son las principales dificultades que identifican en sus respectivos países.

En Argentina se evidencia una preocupación, compartida por las dos federaciones, en cuanto a la necesidad de mantener y mejorar la calidad del servicio. Al mismo tiempo se hace una crítica a la falta de planificación, control e inversión por parte del Estado, porque se nota una *"progresiva y constante degradación y contaminación de las napas terrestres"* (FEDECAP), que se acentúa por la *"falta de control sobre la explotacion del acuífero y el cuidado del agua como recurso natural"* (Cooperativa Capitán Sarmiento).

Otro tema que les inquieta es que mientras el futuro se torna incierto porque crece la demanda y no las posibilidades de obtener el recurso, se utiliza en forma irresponsable el agua potable para actividades que no tienen que ver con el consumo humano -como el riego-. También señalan como problemas el alto contenido de sales, arsénico, flúor y otros componentes -que hacen necesario tratar el

[30] La protesta social de Cochabamba se produjo cuando el pueblo resistió el aumento desproporcionado de tarifas que realizó la empresa Aguas del Tunari -consorcio liderado por la multinacional Bechtel-, que accedió a la privatización en 1999 *«bajo la presión del Banco Mundial y tras un turbio proceso de licitación»* (Sánchez Gómez y Terhorst, 2005:132). Con ese aumento, la factura llegaba a suponer casi la mitad del presupuesto anual de las familias más pobres. La revuelta dejó como saldo la muerte de manifestantes y obligó al gobierno boliviano a rescindir el contrato (Constance, 2008; Herraiz, 2005). Para Clarke y Barlow (2008) es la primera guerra del agua del siglo XXI.

agua para la red domiciliaria con procedimientos de potabilización muy costosos-, la contaminación de pozos en zonas rurales -por el uso intensivo de plaguicidas, herbicidas, etc.- y la existencia de redes muy deterioradas -en muchos casos de más de treinta años de existencia- en las que se registran pérdidas de agua. Estas razones hacen que sea indispensable una inversión que las cooperativas no están en condiciones de afrontar sin apoyo del Estado[31].

La escasez de agua y el problema de la contaminación que afecta su calidad -sobre todo teniendo en cuenta que el 99% del agua extraída en la provincia es subterránea- son dificultades que enfrentan los asociados, a los que se suma una *"legislación dispersa en la materia"*, un marcado atraso en los cuadros tarifarios -con los que no se puede afrontar la estructura de costos- y la *"falta de financiamiento acorde a las posibilidades de las cooperativas"*. Respecto a las tarifas, el presidente de FEDECAP explicó que es necesario evaluar los costos fijos y manejar una *"tarifa de expansión"* que permita mantener y expandir la red y constituir un fondo de reserva. Esa tarifa está prevista en el marco regulatorio pero no se puede aplicar cuando están prácticamente congeladas desde fines de los noventa[32]. Otra cuestión que repercute en los costos es que en el mismo marco se estableció un porcentaje de *"tarifa de interés social"*, por la cual los usuarios tienen el agua prácticamente gratis, lo que representa entre un 10 y un 15 por ciento que no se cobra.

Las dificultades que menciona SAGUAPAC aluden a cuestiones políticas como la falta de legitimación de las autonomías departamentales, la incertidumbre por no saber cuál es la visión definitiva del gobierno respecto a las cooperativas -teniendo en cuenta que según la Constitución es obligación del Estado *"protegerlas y apoyarlas"*- y la posible *"injerencia"* en el otorgamiento de créditos.

Respecto al financiamiento en particular, los resultados de las consultas realizadas dan cuenta de las modalidades más utilizadas por las cooperativas, las fuentes de crédito a las que recurren, las condiciones de esos créditos, el grado de conocimiento sobre la propuesta de UNASUR y las expectativas que se abren para el sector con la creación del Banco del Sur.

[31] FEDECAP mencionó el programa PROAS, del BID, con índices de subsidio que pueden llegar hasta el 100% de la obra, en caso de zonas calificadas por asistentes sociales como de población carenciada.

[32] Algunas cooperativas han hecho ajustes en 2001-2002, según el presidente de FEDECAP, pero el salario aumentó más del 200% y también aumentaron los costos de materiales importados (materiales, caños). *«La tarifa tiene que acompañar, si no, es un callejón sin salida».*

6.3.2.1. Condiciones para el acceso a créditos

Las cooperativas, tanto en Argentina como en Bolivia, coinciden sobre la existencia de dificultades para acceder a créditos por los requisitos que imponen los bancos. Para el secretario técnico de la Reunión Especializada en Cooperativas del MERCOSUR -RECM-, ése es uno de los problemas derivados de la no internalización de la Recomendación 193 de la OIT sobre promoción de cooperativas y que lleva a que no exista *"consideración diferenciada sobre el sector atento a sus peculiaridades".*

Un crédito acorde a las necesidades de las cooperativas, para el presidente de FEDECAP, sería aquél en el que las cooperativas pudieran tener la posibilidad de una *"cierta elasticidad en la tarifa, para ir absorbiendo los costos"*, además de que sean *"créditos baratos y largos"*. En la federación se han solicitado fondos para *"atender necesidades del servicio tales como mantenimiento y expansión",* pero *"nunca se obtuvo del sistema bancario público y/o privado líneas de financiamiento que posibilitaran un reembolso acorde a la tasa de servicio percibida"* y que tuvieran en cuenta que es difícil que una cooperativa tenga capacidad de repago.

En cuanto a las garantías exigidas, en general no aceptan el aval de la cooperativa, *"casi todas las líneas de crédito piden avales personales del consejo de administración"* -que ponen en riesgo el patrimonio de los consejeros y el de sus familias-. Esto se debe al desconocimiento de las entidades financieras sobre la existencia de un capital propio de las cooperativas, a pesar de que éste aparece en los balances. En circunstancias similares *"si fuera una sociedad anónima seguramente la tomarían",* dijo el presidente de FEDECAP. Una alternativa posible -aunque no fue aceptada por los bancos- es la *"caución de las tarifas",* sobre todo teniendo en cuenta que en su mayoría éstas son percibidas por los mismos bancos[33].

En las cooperativas de FEDECOBA se planteó que las condiciones que hacen inaccesibles los créditos no son sólo los plazos de repago insuficientes, sino también las altas tasas de interés que no tienen en cuenta al sector de servicios públicos, excepto algunas subsidiadas por el Estado. En ese sentido, la DIPAC informó que si bien no existen programas específicos para las cooperativas de agua potable, éstas pueden incluirse en otros como el de "Desarrollo Cooperativo", creado

[33] En la consulta al Banco Credicoop, un directivo informó que en mayo de 2003 se firmó un convenio con FEDECAP, para las cooperativas asociadas a la federación. El presidente manifestó que ninguna de las cooperativas pudo acceder a ellos por las garantías exigidas, que incluían avales personales de los consejeros.

para las de servicios públicos, con montos hasta un millón de pesos por beneficiario, plazos entre 12 y 48 meses y tasas finales entre el 5% y el 8%, luego del subsidio provincial[34].

SAGUAPAC utiliza una modalidad de financiamiento mixta basada en recursos propios y en créditos. Refiriéndose a la primera, el gerente de la cooperativa manifestó que es importante que los beneficiados comprendan que *"todo tiene un costo"*, que existen derechos y obligaciones[35]. Una de las maneras de ponerlo en práctica fue la constitución de un Fondo de Recuperación de Inversiones que se integra con aportes *"vía factura"* -no mediante la tarifa-, que permite realizar ampliaciones de infraestructura de forma directa o su utilización como contraparte de créditos. En cuanto a los préstamos, no resultan accesibles en el país *"porque las tasas de interés son altas y los plazos relativamente cortos",* coincidiendo en este aspecto con las cooperativas argentinas.

Respecto a las condiciones de financiamiento, las confederaciones de cooperativas han hecho públicas sus opiniones. Así, en el último Congreso Argentino de la Cooperación se recomendó *"implementar líneas de financiamiento de fomento y promoción para las cooperativas, sin sistemas perjudiciales de ajustes, con créditos que les permitan continuar encarando las obras hídricas y de saneamiento que resultan imprescindibles para ampliar y mejorar los servicios"*, con especial atención a las regiones donde las aguas subterráneas concentran minerales nocivos para la salud general (COOPERAR y CONINAGRO, 2004:106). Por su parte, la Confederación de Cooperativas de Bolivia elevó una propuesta al gobierno para la creación de un *"fondo específico para el fortalecimiento financiero del movimiento cooperativo"* y propuso como objetivo *"encauzar ayudas y financiamientos destinados a mantener y modernizar el funcionamiento del sector, hasta su autonomía plena"* (CONCOBOL, 2006:13,15).

[34] La DIPAC informó que tres cooperativas accedieron a esta línea: Iriarte, Espartillar y Martín Coronado, por montos de 50, 100 y 500 mil pesos respectivamente. Los requisitos del Programa se publican en la página del Ministerio de la Producción: http://www.mp.gba.gov.ar/cooperativas -consulta realizada el 17/04/09-.

[35] Al consultar sobre las tarifas, el gerente de la cooperativa explicó que cuando algún usuario no puede pagar se le da un plazo de dos meses y facilidades de pago para los que incurran en morosidad, pero si hay incumplimiento, *"se le corta el servicio".*

6.3.2.2. El BID como principal fuente de financiamiento

La principal fuente de financiamiento para las cooperativas de agua potable y saneamiento es el BID, según se pudo comprobar a través de los casos analizados -sólo SAGUAPAC mencionó también la CAF y el Banco Mundial-[36]. Lo que llama la atención es que en esas instituciones las cooperativas no figuran en sus programas ni en líneas de crédito específicas, y que el sector de agua potable no aparece en forma explícita en la CAF y se menciona en el BID en el sexto lugar entre los principales destinos de los préstamos en el periodo 2004-2007 -incluido en el rubro "saneamiento"- (Schaposnik y Pardo, 2009).

De acuerdo al secretario de la RECM, las cooperativas acuden a estas instituciones respondiendo *"a una visión de la cooperativa como herramienta en función de un problema puntual que no saben cómo solucionar de otra forma"* (Entrevista, mayo 2009), mientras que para Gambina esto es así porque se vinculan a *"algunas de las 'ventanillas' locales del BID, tanto de entes oficiales como de agencias privadas asociadas a la promoción de los programas del BID"* y también lo hacen *"ante la ausencia de créditos especiales para cooperativas"* (Entrevista, septiembre 2008).

Según FEDECAP, *"las cooperativas fueron financiadas para su operación, administracion y mantenimiento por medio de líneas crediticias internacionales (BID) a través del Organismo Nacional ENOHSA y provincial SPAR y se recurrió al mismo financiamiento en etapas posteriores debido a que se trataba de la única modalidad posible para el sector de cooperativas de agua potable y saneamiento",* aunque en los últimos años las cooperativas de la Federación no obtuvieron créditos a través de esta intermediación. También las cooperativas de FEDECOBA mencionaron como fuente de financiamiento al BID a través del SPAR (Capitán Sarmiento, Oriente y De la Garma).

En SAGUAPAC se solicitaron y obtuvieron créditos del BID y del Banco Mundial, básicamente para la cobertura de los servicios de saneamiento, y estas instituciones los asesoraron para la estructuración de los proyectos. En general, los créditos que se buscan son

[36] La CAF se creó en 1968 para dar atención financiera a los países del Grupo Andino -cuya continuidad es la CAN-, mientras que el BID tuvo su origen en una iniciativa de la OEA -en 1959- para financiar a países americanos en general y sobre todo a los que no tenían acceso a la cobertura del Banco Mundial. Son instituciones cuestionadas por la forma en que operan y el tipo de proyectos que apoyan, aun cuando cada una en su Convenio Constitutivo declara como objeto financiar la integración regional y el desarrollo sostenible (Schaposnik y Pardo, 2009).

"concesionales" o *"de fomento"*, porque los plazos de pago y los bajos intereses los hacen adecuados para zonas periurbanas de bajos ingresos, teniendo en cuenta que *"el repago es vía tarifa".* También accedieron a préstamos de la CAF para alcantarillado sanitario, especificando en este caso que fueron por un total de 10 millones de dólares -uno en octubre de 2003 y otro en agosto de 2005-, con plazo de pago de 15 años, un periodo de gracia de 3 años y tasa de interés Libor. La operación se realizó mediante un convenio "principal" entre la CAF y la República de Bolivia, y uno "subsidiario" entre los Ministerios -de Hacienda y de Servicios y Obras Públicas- y SAGUAPAC. Las cooperativas argentinas, según lo manifestado por sus dirigentes, no tuvieron en cuenta a la CAF porque no tenían información sobre esa posibilidad de financiamiento.

Es interesante agregar que el BID manifiesta tener su presencia en el sector de agua potable y saneamiento *"a través de una cartera activa de préstamos con y sin garantía soberana y de apoyos que se han materializado a través de productos no financieros, bajo la forma de asistencia a entidades reguladoras o empresas del sector".* Un ejemplo es la "Iniciativa Agua y Saneamiento" que según el Banco tiene como objetivo promover el acceso universal al servicio *"teniendo en cuenta la capacidad de pago de la población"* (Moreno, 2008:2). En Bolivia ésta se aplicó mediante el "Programa de Agua y Alcantarillado Periurbano", con un costo total de 150 millones de dólares y con aportes de contraparte nacional.

Tanto la CAF como el BID han recibido críticas de organizaciones de la sociedad civil por la falta de transparencia y porque impulsan proyectos de alto riesgo ambiental, como la Iniciativa para la IIRSA y decenas de megaproyectos de infraestructura -represas, carreteras, proyectos energéticos, etc.-. Más del 50% de los préstamos de la CAF se destinan a ese tipo de propuestas, muchas de las cuales subestiman el costo del impacto social y ambiental (BIC, 2008). Observaciones de este tipo no surgieron en las consultas a las cooperativas.

Lo que cuestiona Gambina respecto al BID son las condicionalidades que impone en cumplimiento de pautas establecidas por el FMI y que su orientación *"ha privilegiado en los últimos treinta años la política de liberalización que afectó seriamente a la región latinoamericana y caribeña, potenciando las asimetrías de ingreso y desarrollo de la región con respecto al capitalismo desarrollado",* a la vez que *"no ha jugado un papel favorable para la promoción de las economías locales, las pymes y las cooperativas"* (Entrevista, 2008).

Otro aspecto que se ha criticado es que algunos préstamos concedidos por el BID *"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).

6.3.2.3. Expectativas sobre el Banco del Sur

Las cooperativas consultadas desconocen la propuesta de UNASUR para el financiamiento en la región. *"Nunca hemos recibido ningún tipo de propuestas y/o información"*, manifestó el presidente de FEDECAP. Tampoco la conocen FEDECOBA ni SAGUAPAC.

No obstante, la creación de un banco sudamericano genera expectativas. *"Sería importante que el Banco del Sur establezca líneas de créditos específicas para las cooperativas de nuestro sector, tomando debido conocimiento de la capacidad técnica y operativa en que se desarrolla cada una de ellas y una realidad económica que les genera una enorme incertidumbre a futuro"*, manifestó el presidente de FEDECAP. *"Sería muy conveniente para destrabar distintas situaciones que las cooperativas no hacen por falta de un financiamiento ventajoso y adecuado"*, según una de las asociadas a FEDECOBA (Cooperativa Tres Algarrobos).

Para SAGUAPAC el Banco debería tener en cuenta variables que tienen que definirse desde el inicio de la gestión, como el sector o rubro de aplicación del financiamiento, los montos máximos a financiar, tasas de interés que sean atractivas, plazos de pago flexibles -incluyendo periodos de gracia- y tipos de garantía que permitan *"evitar injerencia gubernamental"*.

6.3.2.4. Síntesis sobre la problemática de las cooperativas

A modo de síntesis de la situación actual de las cooperativas de agua potable y saneamiento en Argentina y Bolivia, ambos países miembros de UNASUR, se exponen en un cuadro las principales problemáticas que plantearon sus dirigentes.

Cooperativas de agua potable y saneamiento en Argentina y Bolivia

CUADRO Nº 16

	Argentina	Bolivia
Problemáticas generales	- Contaminación de las napas subterráneas. - Marco regulatorio inadecuado por el régimen de concesiones. - Congelamiento de tarifas.	- Condiciones políticas: falta de legitimación de las autonomías departamentales, incertidumbre sobre el tratamiento a las cooperativas y posible *"injerencia"* en otorgamiento de créditos.
Principales fuentes de financiamiento	- Créditos del BID, a través de gestiones de los gobiernos.	- Créditos del BID, a través de gestiones de los gobiernos. - Préstamos de la CAF y el Banco Mundial.

		- Financiamiento propio, a través de la facturación o las tarifas.
Condiciones de acceso a los créditos	- Avales personales, plazos cortos de repago, tasas de interés elevadas.	-Altas tasas de interés y plazos insuficientes.
Nivel de conocimiento sobre UNASUR	- Desconocimiento.	- Desconocimiento.
Expectativas sobre el Banco del Sur	- Interés por conocer la propuesta financiera. - Expectativas de que el Banco del Sur establezca líneas de crédito específicas para cooperativas, adecuadas a sus particularidades.	- Interés por conocer la propuesta financiera. - Expectativas sobre el tipo de créditos y las condiciones -montos, tasas, plazos- y que las garantías eviten *"injerencia gubernamental"*.

6.4. Resultados

A partir de los estudios de casos y del trabajo de campo realizado, las entrevistas y las consultas a informantes calificados, es posible generalizar los resultados obtenidos en la investigación al resto de las cooperativas del sector de los servicios públicos de agua potable y saneamiento de Argentina y Bolivia, por sus características y marcos regulatorios similares, quedando abierta la posibilidad de realizar otras investigaciones para determinar si es posible hacerlas extensivas a otros países y a otras ramas de actividad:

- Las líneas de crédito específicas para cooperativas se ofrecen en forma excepcional tanto en Argentina como en Bolivia, y cuando existen son prácticamente inaccesibles por las exigencias de garantías o avales, los plazos de repago inadecuados para los servicios públicos y las elevadas tasas de interés.
- Los préstamos para las cooperativas de agua potable y saneamiento en los países mencionados, provienen casi en su totalidad de instituciones financieras multilaterales, siendo el BID la principal fuente de financiamiento en todos los casos analizados. En general son créditos concesionales gestionados a través de los gobiernos y con riesgo soberano.
- Respecto a la propuesta de UNASUR de una "nueva arquitectura financiera sudamericana", las cooperativas no tienen información y casi todas tienen interés en conocerla.
- La creación del Banco del Sur genera expectativas favorables en las cooperativas. La esperanza ante la inminencia de su puesta en funciones, radica en que éste realice préstamos al sector que tengan en cuenta sus necesidades y su naturaleza particular de empresas de la economía social, sin fines de lucro.

- Respecto a la posibilidad de financiamiento a las cooperativas, se coincide con Julio Gambina en que el Banco del Sur podrá concretarla sólo *"si se aparta de las normas y condiciones establecidas por las entidades del sistema financiero internacional, tales como el FMI o el BM"* (Entrevista, 2008).
- Si bien algunos entrevistados fueron críticos a la operación de instituciones financieras como el BID, el Banco Mundial o la CAF en la región, no ocurrió lo mismo con los dirigentes cooperativos. En las consultas realizadas no se pudo determinar si en las cooperativas tienen información sobre el tipo de proyectos que financian esas instituciones -que atentan contra la posibilidad de un desarrollo sustentable-, tampoco si tienen conocimiento sobre sus intromisiones en las políticas internas de los Estados -que configuran un entramado complejo y burocrático de relaciones y ponen en riesgo la soberanía de sus países-.
- En cuanto al desconocimiento que manifiestan las cooperativas sobre UNASUR, no se logró establecer con precisión la causa. Aunque en parte es atribuible a los mismos dirigentes y asociados la responsabilidad por la desinformación, no se puede pasar por alto la falta de difusión sobre las negociaciones y los avances del proceso de integración, como lo han denunciado diversas organizaciones de la sociedad civil. Esta situación contradice el Tratado Constitutivo que 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).

Reflexiones finales

Concluyendo la investigación se pudo comprobar que el sistema financiero sudamericano actual no contribuye a los objetivos de un desarrollo sustentable y con inclusión social como el que propone UNASUR. En ese sentido, aunque éstos figuren en convenios constitutivos o en estatutos de las principales IFIs, el problema radica en la forma en que operan estas instituciones y en el tipo de proyectos que financian, que contradicen esos propósitos. Por otro lado, si bien la creación de un banco regional abre la esperanza de que se pueda construir una alternativa a dicho sistema, las divergencias políticas entre los miembros del Banco del Sur retrasan el inicio de su actividad, lo que pone en riesgo la posibilidad de financiar un desarrollo de esas características y hace cada vez más difícil que se concreten los ODM en la región.

Es importante señalar que las diferencias en pugna son relevantes, porque apuntan a las políticas de inversión que se van a

privilegiar y a los criterios de elegibilidad de los destinatarios de los créditos. En tanto estas cuestiones no se definan, será retórico el objeto de *"financiar el desarrollo económico y social"* y el Banco del Sur no podrá ser identificado como una nueva opción financiera.

Más allá de estas consideraciones, el mayor desafío que tendrá el Banco será romper con la dependencia del sistema financiero internacional, detener la fuga de capitales hacia los países centrales y reorientar los ahorros regionales para un desarrollo económico y social independiente. Se entiende que lo podrá conseguir si se plantea realmente como una alternativa a las IFIs que dominan el escenario sudamericano, para lo cual no deberá utilizar los recursos soberanos de los países de la región para financiar a las entidades que refuerzan la concentración y la transnacionalización económica, sino a las que están comprometidas con la satisfacción de necesidades de toda la población -sobre todo la de menores ingresos-, tal como lo hacen las cooperativas.

En este último aspecto y aun reconociendo que las cooperativas son organizaciones de la economía social, sin finalidad de lucro, se piensa que se plantea una disputa entre el imperativo de respetar el derecho humano al goce de un bien esencial para la vida -como es el agua-, y la necesidad de cobrar una tarifa para financiar la provisión del servicio. Cabe preguntarse entonces cómo es posible garantizar que todos los habitantes de un país -en especial los más pobres- tengan acceso al agua potable y al saneamiento básico, y cómo justificar desde el punto de vista ético la suspensión del servicio cuando los usuarios no están en condiciones de pagar la tarifa establecida. En realidad, lo que está en discusión en este caso es el rol del Estado y sus límites en la delegación de responsabilidades, tema que excede el marco de esta investigación.

Bibliografía

ACI (1996), *Los principios cooperativos para el siglo XXI,* Editorial Intercoop, Argentina.

BIC -BANK INFORMATION CENTER- (2008), "Corporación Andina de Fomento". En: http://www.bicusa.org/en/Institution.19.aspx, consulta realizada el 17/10/08.

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.

CAF (2006). "Informe Anual de la Corporación Andina de Fomento 2006". En: http://www.caf.com

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 en 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.

HARDOY Ana y otros (2005), "Gestión sustentable de agua y saneamiento a nivel local". En: IIED-AL, *La lucha por acceder al agua*, Ediciones Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, Argentina. Pág. 63-122.

HERRAIZ (2005), "Cuando se privatiza el agua". En: http://www.rebelion.org, consulta realizada el 31/10/08.

IIED-AL (2005), *Medio ambiente y urbanización. Removiendo barreras: agua y saneamiento para todos,* Año 21, Nº 62/63, Ediciones del Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, Argentina.

INAES (2007), *Las cooperativas y mutuales en la República Argentina*. Publicación del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, Argentina.

INAES (2008), *Manual de las cooperativas y mutuales en la República Argentina.* Publicación del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, Argentina.

McGRANAHAN Gordon (2005), "Cómo lograr que el sector privado trabaje a favor de los pobres: una nueva mirada sobre el debate de la privatización". En: IIED-AL (2005). Pág. 43-62.

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 Nº 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 Nº 51/58 de Asamblea General.

ONU (2000). "Declaración del Milenio". Resolución Nº 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 Nº 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.

SALUDJIAN Alexis (2004), *Hacia otra integración sudamericana.* Ediciones Libros del Zorzal, Argentina.

SANCHEZ GOMEZ Luis y TERHORST Philipp (2005). "Cochabamba, Bolivia: asociaciones públicas y colectivas tras la guerra del agua". En: Luis F. Yavarí, *Por un modelo público de agua: triunfos, luchas y sueños.* Ediciones El Viejo Topo, España. Pág. 131-139.

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 (Edulp), 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 (Edulp), 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, págs. 669-681.

SELA (2003). "Una institucionalidad para la convergencia de la integración: Bases para un Programa Regional". Nº 43, abril.

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.

ZUMIRI Julio (1969), "Las cooperativas y el desarrollo nacional en Bolivia". Revista *Estudios Cooperativos*, Nº 18. Pág. 39-58. En: http://www.ucm.es, consulta realizada el 7/03/08.

Otras fuentes consultadas

BANCO DEL SUR (2007). "Acta Fundacional del Banco del Sur". Buenos Aires, 9 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.

CUSCO (2004). "Declaración de Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones". 8 de diciembre.

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