

La situación del financiamiento a cooperativas de servicios públicos de la provincia de Buenos Aires en el bicentenario

POR **CARMEN ROSA SCHAPOSNIK** (*)

Sumario: I. Introducción. II. Cooperativas de servicios públicos de agua potable. III. Financiamiento a cooperativas bonaerenses. IV. El financiamiento según las federaciones provinciales. V. Expectativas en las cooperativas sobre el Banco del Sur. VI. Reflexiones finales. VII. Bibliografía.

Resumen:

El objetivo del artículo es analizar el financiamiento en cooperativas de servicios públicos de agua potable de la provincia de Buenos Aires, tema que fue tratado en la investigación "Mercosur y Comunidad Sudamericana de Naciones, ¿hacia dónde van" -realizada en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la U.N.L.P.- en la que se propuso comprobar si la propuesta financiera de UNASUR responde a sus objetivos fundacionales.

En la investigación, en la que se tuvieron en cuenta fuentes de información primarias y secundarias, consultas a informantes calificados y entrevistas a los dirigentes de dos federaciones, se pudo concluir que las cooperativas tienen dificultades para obtener financiamiento bancario y que la fuente de crédito más utilizada es el Banco Interamericano de Desarrollo.

El Banco del Sur, que se crea en el contexto de una importante crisis financiera internacional, genera expectativas favorables en los dirigentes cooperativos. No obstante, mientras no se superen las diferencias políticas entre sus miembros no es posible asegurar si podrá financiar un desarrollo equitativo y sostenible como el que anuncian los países que se integraron en UNASUR, ni tampoco si el financiamiento a las cooperativas será una de sus prioridades.

Palabras clave: Cooperativas de servicios públicos - Integración - Banco del Sur

Situation of financial support to Service Producer Cooperatives of Buenos Aires in its Bicentennial year.

Summary:

This article analyzes the financing support to Service Producer Cooperatives providing running water supply in the province of Buenos Aires, Argentina, a subject of study in the research work "Mercosur and Comunidad Sudamericana de Naciones - ¿Where are they going?", performed by the Faculty of Legal and Social Sciences of the University La Plata, Argentina, in which it was proposed to check if UNASUR's financial proposal actually responds to its initial objectives.

In that research work, which took into account primary as well as secondary information sources, inquiries to qualified informants and interviews to boards of directors of two federations, it was concluded that cooperatives have difficulties to obtain banking trade finance and that the most common financing source is the Inter-American Development Bank.

The Banco del Sur, created in the context of an important international financial crisis, generates positive hopes in the boards of cooperatives. However, as long as political differences among its members are not overcome, it will not be possible to assure if it will be able to finance an equitable and

(*) Profesora Ordinaria Adjunta de Economía Política, Cátedra I, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales; UNLP.

sustainable development like announced by countries that joined UNASUR, nor if the financing to cooperatives will ever be in its priorities.

Keywords: Service Producer Cooperatives - Integration - Banco del Sur

I. Introducción

Algunos estudiosos del cooperativismo argentino asocian su nacimiento con el arribo de los inmigrantes europeos al país entre mediados y fines del siglo XIX. Afirman que ellos trajeron de su tierra natal un bagaje cultural e ideológico que permitió dar impulso a la creación de las cooperativas que se fueron estableciendo en zonas urbanas de la capital y en el entorno más cercano a ella, y también a una gran diversidad de asociaciones mutuales y sindicales. En áreas rurales se desarrollaron experiencias de cooperativas de producción agropecuaria y de ahorro y crédito, mientras que en algunas ciudades los vecinos comenzaron a organizarse para poder acceder a los servicios públicos (Ravina, citado en Coque, 2002). Pero también se lo relaciona con las ideas de libertad, igualdad y fraternidad que pregonaron y sostuvieron con su acción hombres como Moreno, Castelli, Belgrano y Vieytes (Idelcoop, 1995), o se lo vincula con las culturas precolombinas anteriores a la llegada de los europeos, que diseñaron creativas formas colectivas de propiedad y sistemas de previsión social solidarios (Coque, 2002).

Este artículo se refiere a las cooperativas de servicios públicos, que mayoritariamente surgieron en poblaciones en las que éstos no existían o eran ofrecidos por empresas privadas, en general de capitales extranjeros. La fundación de la Cooperativa Eléctrica de Punta Alta en 1926 es uno de los ejemplos y se la reconoce como el primer antecedente en este sector. En el mes de julio un grupo de cuarenta y dos vecinos de esa localidad del sur de la provincia de Buenos Aires se movilizó porque *“el sistema eléctrico fue deficiente y no cubría las necesidades de los usuarios cautivos de un servicio monopólico”*, y como esa situación se agravó por los abusos en el cobro de tarifas, *“derivó en la necesidad de producir un cambio, las cosas llegaron a tal punto que se imponía una acción directa y conjunta”*. (1). Ese mismo año se sancionó la primera ley general de cooperativas N° 11.388, que fue derogada en 1973 por el decreto-ley N° 20.337 -vigente en la actualidad-.

La finalidad principal de las cooperativas de servicios públicos es satisfacer necesidades que son fundamentales para la vida de los habitantes de una comunidad, por lo que deben ofrecerse en condiciones de generalidad, continuidad e igualdad a todos los usuarios. Tal es el caso de la energía eléctrica -urbana y rural-, la provisión y distribución de agua potable, los desagües cloacales, la distribución de gas por redes, la telefonía básica, y todos aquellos que por decisión del Estado se consideren dentro de esta categoría (Callejo, 2000).

Según Luro (2001), se pueden distinguir cuatro periodos en el desarrollo de los servicios públicos en Argentina. El primero, que arranca en la segunda mitad del siglo XIX, se caracteriza porque las políticas hacia el sector tendían a garantizar las inversiones privadas y eran mínimos los controles y regulaciones a las empresas. El segundo, a partir de la primera mitad del siglo XX, corresponde a una etapa de marcada intervención y control estatal sobre las actividades económicas de los particulares. Desde 1989, en el tercer período, el Estado adoptó un rol subsidiario y prevalece la figura de concesión o “permiso”, que fue utilizada por grupos privados que actuaron prácticamente libres de fiscalización. Por último, luego de la reforma constitucional de 1994, que incorpora un capítulo sobre derechos y garantías para los ciudadanos en tanto consumidores o usuarios, comenzó una etapa en la que las políticas neoliberales continuaron favoreciendo la concentración empresarial.

En ninguno de los períodos mencionados las cooperativas y otras organizaciones autogestionadas por los usuarios, surgidas para dar respuesta a necesidades no satisfechas por el sector estatal y de las que no se ocupaban las empresas privadas comerciales, tuvieron un tratamiento adecuado en la legislación argentina. Aparece entonces como una cuestión importante a considerar el rol que

(1) Publicado en la página oficial de la Cooperativa Eléctrica de Punta Alta: <http://www.coopalta.com.ar> (Consulta 7/12/09).

debe desempeñar el Estado y, entre otros aspectos, cómo se garantiza el acceso a recursos financieros que son imprescindibles para la instalación, operación, expansión y mejora de los servicios públicos.

El propósito de este artículo es comentar aspectos relativos al financiamiento a las cooperativas de servicios públicos de agua potable en la provincia de Buenos Aires y presentar resultados de la investigación “Mercosur y Comunidad Sudamericana de Naciones, ¿hacia dónde van?”(2), en la que se analizó en particular el Banco del Sur. Un objetivo de dicho estudio fue comprobar si esta nueva institución se puede considerar como una alternativa al sistema financiero vigente, y, en ese marco, si las cooperativas -y otras entidades de la economía social- figuran entre sus prioridades a la hora de definir programas o líneas de crédito.

II. Cooperativas de servicios públicos de agua potable

El derecho al agua, sin discriminaciones, debe ser garantizado por el Estado porque es un derecho humano fundamental, tal como lo define la Organización de Naciones Unidas -ONU-b (3). Esta garantía debe existir aun si la provisión del servicio la realiza el sector privado; y si ése fuera el caso, los gobiernos deberían reconocer que no resulta indiferente que la gestión esté a cargo de organizaciones de la economía social -como las cooperativas- o de grandes empresas y corporaciones transnacionales. La razón es que las primeras se concentran en zonas donde las necesidades son más urgentes y las condiciones más desfavorables, a diferencia de casi todas las iniciativas privadas. Estas últimas optan por realizar obras de infraestructura a gran escala, sin prestar atención a la población a la que dicho servicio no llega o lo hace en forma deficitaria, y consideran al agua como una mercancía más en el mercado, por lo cual la explotan y venden contando para ello con el apoyo de las principales instituciones financieras internacionales (Satterthwaite y otros, 2005; Clarke y Barlow, 2008). El tratamiento mercantil es rechazado por numerosos movimientos sociales -integrados por campesinos, indígenas, trabajadores, consumidores y organizaciones ciudadanas- que luchan para que el agua sea reconocida como un derecho humano universal y no como objeto de comercio.

El tema tiene importancia para la ONU, que lo incluyó entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio al establecer como meta para el año 2015 reducir a la mitad “*el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o que no puedan costearlo*” (ONU, 2000, inciso 19). En Argentina, a los fines de diseñar estrategias para cumplir con ese modesto objetivo, se puede partir de los datos del último Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda realizado por el INDEC en el año 2001, según el cual la cobertura del servicio de agua de red era del 84,6% y en la provincia de Buenos Aires del 75,1%, promedios que están por debajo de los de países desarrollados -entre el 95% y 100%-.

Más allá de los porcentajes, lo cierto es que en muchas comunidades rurales y pequeñas poblaciones el servicio no estaría garantizado si no fuera por la presencia de las entidades de la economía social, que funcionan como modelos de organización alternativos a la empresa privada comercial (BID, 2008). Así es como la mayoría de las localidades del país que tienen una población de menos de 50.000 habitantes -en general de zonas agropecuarias- y el 11% de las ciudades -más de 4 millones de habitantes-, acceden al servicio de agua de red a través de cooperativas. Según Lastiri (2008:29), el hecho de que el 50% de los servicios municipales esté a cargo de estas entidades y que menos del 10% de la población sea abastecido por ellas, precisamente “*estaría señalando que las cooperativas brindan el servicio allí donde el Estado nacional no se hace presente y las empresas privadas no están interesadas por no ser éste un servicio rentable*”. En el caso de la provincia de Buenos Aires, donde se concentra más de la cuarta parte de las cooperativas del país y más de dos tercios de los

(2) Investigación desarrollada en el Instituto de Integración Latinoamericana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, bajo la dirección de Noemí Mellado. Programa de Incentivos al Docente Investigador, UNLP, período 2006-2009.

(3) Observación General N° 15 del Comité sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, noviembre de 2002

asociados (4), los municipios están a cargo del manejo de alrededor del 55% del agua potable y las cooperativas del 30%.

En cuanto a su desarrollo, las cooperativas bonaerenses de agua potable tuvieron dificultades durante la década del noventa, en pleno auge de las privatizaciones de servicios públicos en el país, cuando gran parte del territorio provincial fue concesionado a tres grandes empresas -Aguas Argentinas, Azurix y Aguas del Gran Buenos Aires- y se negó la posibilidad de participar a los usuarios que pretendían autogestionar el servicio. Se promovió así la mercantilización del agua y se generaron pautas de calidad diferenciales según las jurisdicciones, situación de inequidad que fue facilitada 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- (5). En ese sentido, es importante señalar que la Constitución Nacional de 1994, además de establecer que todos los habitantes del país tienen el derecho de gozar de un ambiente sano y apto para el desarrollo humano, le asigna al Estado la responsabilidad de garantizar la calidad y eficiencia en los servicios públicos, aspecto que no siempre se cumple aun cuando se prevea en la misma norma la participación de asociaciones de usuarios en los organismos de control (artículos 41 y 42).

Más allá de las restricciones que se establezcan por las políticas gubernamentales, las cooperativas pueden ser prestadoras del “servicio público sanitario” y también suscribir contratos de “operación y administración” (Ley provincial N° 11.820/96, artículos 1° y 6°). Si operan como prestadoras, están sujetas a controles del Organismo Regulador Bonaerense de Aguas y Saneamiento -ORBAS-, sobre los niveles de calidad y las tarifas, y, como todas las cooperativas en el país, están reguladas por la ley general N° 20.337/73 y sometidas a la fiscalización pública del INAES -autoridad de aplicación de ese régimen legal-. La Dirección Provincial de Acción Cooperativa -DIPAC- es el órgano local competente en el territorio bonaerense.

El marco legal, aunque aparentemente no impide el desarrollo de las cooperativas de servicios públicos de agua, les acota el margen de acción por las exigencias que imponen algunas normativas que tratan de igual modo a estas entidades que a los operadores comerciales del servicio. Es por este motivo que los organismos federativos han reclamado del Estado un tratamiento acorde “a los caracteres especiales de la autogestión por los propios usuarios de los servicios de agua potable y saneamiento” (COOPERAR y CONINAGRO, 2004:106), lo que implicaría reconocer la naturaleza asociativa en los contratos, que no está contemplada en el régimen de concesiones -decreto ley N° 9254/79-. Esta naturaleza diferente fue reconocida en un fallo de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires (citado por Luro, 2001), que sostiene que si bien en la teoría de la concesión de servicios públicos se reconocen tres sujetos, que son el Estado, el concesionario y el usuario, este argumento no puede aplicarse cuando el prestador es una cooperativa, donde sólo hay dos partes en la relación porque usuario y concesionario son la misma cosa.

III. Financiamiento a cooperativas bonaerenses

El arraigo local de las cooperativas de servicios públicos, que se forman por iniciativas comunitarias de los propios usuarios, les garantiza en general el apoyo de sus asociados para sostener económicamente la provisión del servicio (6). Sin embargo, el esfuerzo de sus miembros no siempre resulta suficiente para concretar las inversiones necesarias y es entonces cuando son más imprescindibles las políticas públicas de financiamiento hacia el sector (OIT, 2001; Mendell, 2007). Un

(4) En Argentina, según el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, hay más de 13 mil cooperativas de diferentes tipos, que reúnen más de 9 millones de asociados y generan más de 260 mil puestos de trabajo. Las más numerosas son las de trabajo y en segundo lugar están las de servicios públicos (INAES, 2007).

(5) 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.

(6) La participación económica de los asociados es uno de los siete principios cooperativos aprobados por la Alianza Cooperativa Internacional en 1995 (ACI, 1996).

financiamiento “*acorde a su naturaleza*” está contemplado en la Constitución Provincial reformada en 1994 (artículo 41).

Una alternativa a la que podrían acceder las cooperativas para financiarse, es la que se ofrece a través de los bancos. Pero en Argentina, según estudios del Banco Central, las operaciones bancarias con horizonte de vencimiento superior a los veinticuatro meses, que son las que necesitan las cooperativas de servicios públicos, son escasas (CPCEPBA, 2009). Ésta es una de las dificultades que enfrentan estas entidades a la hora de solicitar un crédito, a la que se suman los elevados costos financieros y los requisitos de avales, los que según manifiestan los dirigentes de las cooperativas no permiten un financiamiento adecuado -como el que se propone en la Constitución bonaerense-.

Según fuentes del Credicoop -actualmente el único banco cooperativo argentino-, en el año 2003 se firmó un convenio con FEDECAP para el otorgamiento de préstamos a sus cooperativas, con líneas promocionales tanto en tasas como en el tipo de garantías solicitadas, aunque según la federación ninguna de sus asociadas logró acceder a ellos. Dicho banco participa también en un programa destinado a cooperativas de servicios públicos de la provincia de Buenos Aires, que financia hasta un millón de pesos por beneficiario para aplicar en capital de trabajo y nuevas inversiones. El programa, que se conoce como “Desarrollo Cooperativo”, establece como requisito que las entidades tengan una situación institucional, impositiva y previsional “regular” -tanto a nivel nacional como provincial-, y que hayan obtenido resultados económicos operativos positivos en el último año, además de estar en pleno funcionamiento y con un proyecto a futuro -según información de la DIPAC-. Los plazos de los créditos varían entre 12 y 48 meses, con tasas fijas subsidiadas que oscilan entre el 5% y el 8%, y la entidad bancaria es la encargada de analizar la viabilidad técnica, económica, financiera y jurídica de las operaciones solicitadas, además de decidir sobre las garantías necesarias para el otorgamiento del crédito. A esta línea pudieron acceder tres cooperativas de servicios públicos que brindan el servicio de agua, por montos que oscilaron entre los 50 y 500 mil pesos.

Dadas las dificultades de acceso al financiamiento bancario -algunas de las cuales se mencionaron-, prácticamente la totalidad de los préstamos para estas cooperativas se ofrecen a través del Servicio Provincial de Agua Potable -SPAR-, organismo que canaliza fondos del gobierno nacional y del BID, administrados a su vez por el Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento -ENOHSA-. Éste es un organismo descentralizado del Estado Nacional creado en 1995 por la ley N° 24.583 y funciona en el ámbito de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación. Está facultado para endeudarse con entidades públicas o privadas, nacionales e internacionales, y tiene a su cargo organizar, administrar y ejecutar programas de infraestructura en zonas del país en las que no se disponga de recursos financieros o líneas de crédito suficientes (7); en ese marco desarrolla los programas impulsados por el BID y el Banco Mundial. Los recursos que obtiene, cuya prioridad debe ser el financiamiento para abastecer de agua potable y cloacas a las poblaciones más pequeñas, los asigna mediante préstamos y subsidios a provincias, municipios, entes prestadores -públicos y privados- y entes reguladores. Actualmente está ofreciendo los programas PROARSA, de asistencia en áreas urbanas con riesgo sanitario; PROMES, de asistencia con créditos de fomento para obras de saneamiento de mediana envergadura; PROESA, para ejecución de obras importantes y de fuerte connotación social; PROAS, de agua y saneamiento para comunidades menores de 50.000 habitantes; PAYS, para obras de infraestructura básica en centros urbanos y suburbanos; y el Plan “Agua + Trabajo”, de expansión de redes de agua potable y cloacas en núcleos urbanos a través de la formación de cooperativas de trabajo.

El SPAR de la provincia de Buenos Aires, creado por el decreto-ley N° 7533/69, tiene facultades para “*promover la formación de sociedades cooperativas o asociaciones civiles con personería jurídica*”

(7) 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, a partir de lineamientos establecidos por la Alianza para el Progreso. En Argentina se promovió la creación de un Servicio Nacional de Agua Potable -SNAP-, y 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.

en núcleos de población comprendidos en el Plan Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento Rural” (artículo 3º, inciso g). Desde hace unos años viene ofreciendo a las cooperativas programas que consisten en un endeudamiento con el BID -con el aval de la provincia-, subsidios del Estado nacional y provincial y aportes de los vecinos a través de las cooperativas, con préstamos otorgados en pesos y en moneda extranjera (8). De acuerdo fuentes consultadas en ese organismo, los fondos que se prestan se entregan contra certificación de obra y es el BID el que realiza las auditorías externas en las comunidades donde se brinda el servicio y al mismo SPAR. La provincia es garante del crédito con fondos de la coparticipación a los municipios, y la cooperativa sólo es agente de recaudación, es decir que no asume el compromiso de pago.

En los últimos cinco años no se aplicaron programas de financiamiento con préstamos internacionales, según las mismas fuentes. Lo que sí se instrumentó fue un financiamiento provincial -PRO-SAN- que deberán reintegrar las municipalidades o las cooperativas, y actualmente dos programas con el ENOHSA, uno por un monto de hasta 500 mil pesos para obras menores -el PROARSA- y otro que cubre el costo total de obras de agua potable y saneamiento para localidades que no superen los 50 mil habitantes -PROAS-. Este último es con un plazo de devolución a 20 años, en 80 cuotas trimestrales a valor de la cotización del dólar, con garantía del gobierno provincial que afecta para ello fondos de la coparticipación. Se esperaba que se concretara la licitación de algunas obras en el transcurso del año 2009 (9).

IV. El financiamiento según las federaciones provinciales

La situación del financiamiento se analizó en la investigación antes mencionada, mediante informaciones de fuentes primarias y secundarias, consultas a especialistas y entrevistas a dirigentes de dos federaciones del sector de agua potable: FEDECAP y FEDECOBA (10).

La primera es la Federación de Cooperativas de Agua Potable de la Provincia de Buenos Aires, una entidad de segundo grado con sede en la ciudad de La Plata, que se creó en marzo de 2001 con 50 cooperativas y hoy reúne más de 60 asociadas. Según su presidente, “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” (Entrevista para la investigación, 2008). Forman parte de las denominadas “cooperativas del SPAR,” porque surgieron alrededor de la estructura administrativa y técnica de ese organismo descentralizado que tiene como finalidad llevar el servicio a las localidades rurales más alejadas de los centros poblacionales.

La segunda es una Federación de Cooperativas de Electricidad y Servicios Públicos con sede en la ciudad de Azul. Se creó en agosto de 1978 con 19 cooperativas de electricidad de la provincia y hoy asocia a más de 100 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.-. En conjunto, las entidades de FEDECOBA abastecen el 41% del mercado cooperativo eléctrico bonaerense -aproximadamente 290.000 usuarios-, y las que brindan el servicio de agua potable llegan a 90.000 usuarios, según datos de la misma federación.

Los dirigentes de las cooperativas consultadas fueron críticos frente a lo que consideran una falta de planificación, control e inversión por parte del Estado provincial y manifestaron su preocupación por

(8) Muchas cooperativas siguen aún hoy endeudadas en dólares porque, según sus dirigentes, no fueron incluidas en el régimen de pesificación que se aplicó al sistema financiero. Se refieren al decreto 214/2002 sobre conversión a pesos de las obligaciones de dar sumas de dinero expresadas en dólares estadounidenses u otras monedas extranjeras, y de los depósitos en dichas monedas en el sistema financiero.

(9) La asignación de recursos se realiza en función del Índice de Privación Material de Hogares (IPMH) que elabora el INDEC y representa la pobreza estructural de la localidad del proyecto. En el listado definitivo del PROAS, sobre 20 proyectos analizados, 5 son de la provincia de Buenos Aires.

(10) En la investigación se analizaron también dos cooperativas del Departamento de Santa Cruz en Bolivia: SAGUAPAC y COSMOL (Schaposnik y Pardo, 2009 b).

la utilización irresponsable del agua potable para actividades que no tienen que ver directamente con el consumo humano (11). Señalaron como problemas graves en el sector el alto contenido de sales, arsénico, flúor y otros componentes, situación que hace necesario tratar el agua para la red domiciliaria con procedimientos de potabilización que resultan muy costosos. También mencionaron la contaminación de pozos en zonas rurales por el uso intensivo de plaguicidas, herbicidas, etc., así como la existencia de redes obsoletas que en muchos casos tienen más de treinta años de existencia, en las que se registran permanentes pérdidas de agua. Estos problemas hacen indispensable una inversión de una magnitud que las cooperativas no están en condiciones de afrontar sin el apoyo estatal.

Los dirigentes señalaron además que a la escasez de agua y la contaminación -dificultades que tienen que enfrentar los asociados, sobre todo teniendo en cuenta que el 99% del agua extraída en la provincia es subterránea-, se suma un atraso tarifario que no les permite tener ingresos suficientes como para afrontar los altos costos. Al respecto el presidente de FEDECAP explicó que es necesario manejar una *"tarifa de expansión"*, y que la misma está prevista en el marco regulatorio pero no se puede aplicar porque las tarifas están prácticamente congeladas desde fines de los noventa (12). También mencionó que sobre los costos incide el porcentaje de *"tarifa de interés social"*, por la cual muchos usuarios obtienen el agua casi gratis -lo que representa entre un 10 y un 15 por ciento que la cooperativa no cobra-.

En lo que se refiere al tema específico de la investigación, los dirigentes destacaron la *"falta de financiamiento acorde a las posibilidades de las cooperativas"*. En las dos federaciones coincidieron en señalar que existen dificultades para acceder a créditos por las condiciones que imponen los bancos. Esas condiciones fueron denunciadas en el último Congreso Argentino de la Cooperación, en el que 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).

Las cooperativas de FEDECAP 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"*, según el presidente de la federación, quien agregó que los créditos deberían ser *"baratos y largos"* y que se necesita *"cierta elasticidad en la tarifa, para ir absorbiendo los costos"*. En cuanto a las garantías, en general los bancos exigen avales personales del consejo de administración -que no se solicitan en otro tipo de entidades-, poniendo en riesgo el patrimonio de los consejeros y el de sus familias. Este tratamiento discriminatorio podría atribuirse -según su opinión- al desconocimiento de las entidades financieras sobre la existencia de un capital propio en las cooperativas -a pesar de que éste se muestra en los balances-.

Las asociadas a FEDECOPA, por su parte, manifestaron que lo que hace inaccesible el crédito no es sólo que el plazo de repago sea insuficiente, sino que las tasas de interés elevadas no tienen en cuenta la naturaleza del sector de servicios públicos, excepto algunas subsidiadas por el Estado, como las que se ofrecen a través de la DIPAC.

Una vez descartado el crédito bancario nacional, por las circunstancias apuntadas, lo que se pudo comprobar es que la principal fuente de financiamiento para las cooperativas bonaerenses de agua potable y saneamiento es el BID -como anticiparan fuentes del SPAR-. Según palabras del presidente

(11) La Dirección Provincial de Servicios Públicos de Agua y Cloacas es la responsable de planificar, ejecutar y supervisar los programas de obras destinadas al mantenimiento, mejora y ampliación de los servicios de captación, potabilización, almacenamiento, transporte y distribución de agua potable y recepción, tratamiento y disposición de desagües cloacales. Se creó por decreto N° 2390/05 en el ámbito del Ministerio de Infraestructura.

(12) Algunas cooperativas han hecho ajustes en 2001-2002, según el presidente de FEDECAP, pero el salario aumentó más del 200% y también los costos de materiales importados (materiales, caños).

de FEDECAP, *“las cooperativas fueron financiadas para su operación, administración 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”*. Al cruzar este resultado con la información oficial de esa institución financiera, nos llamó la atención que la importancia que las cooperativas atribuyen al BID no se encuentre reflejada en los programas ni en las líneas de crédito específicas que se promocionan en su página web oficial, en la que además el sector de agua potable se menciona en sexto lugar entre los principales destinos de los préstamos en el período 2004-2007 e incluido en el rubro amplio de “saneamiento” (Schaposnik y Pardo, 2009 a).

Otro aspecto que se puede señalar es la existencia de fuertes cuestionamientos al BID como institución financiera, que provienen de intelectuales, organizaciones sociales e instituciones académicas, entre otras. Estos se refieren sobre todo a la falta de transparencia en sus operaciones y a que desde ese organismo se impulsan proyectos de alto riesgo ambiental, mencionando como ejemplos la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana -IIRSA- y decenas de megaproyectos de represas, carreteras, energía, etc. También se formulan críticas a las condicionalidades que el BID impone a los países en cumplimiento de pautas establecidas por el FMI y a una orientación que *“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”*, además de no haber tenido “un papel favorable para la promoción de las economías locales, las pymes y las cooperativas” (Gambina, entrevista para la investigación, 2008). Además, como afirman Clarke y Barlow (2008:4), algunos de los 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”*. Un hallazgo interesante en la investigación es que ninguno de estos aspectos fueron mencionados en las consultas realizadas a los dirigentes cooperativos.

V. Expectativas en las cooperativas sobre el Banco del Sur

Los dirigentes consultados coincidieron en su desconocimiento sobre el proyecto de la UNASUR y la creación del Banco del Sur como institución financiera regional. Si bien la falta de información podría ser atribuida a otras razones, no pueden dejar de considerarse las denuncias que vienen realizando sistemáticamente diversas organizaciones de la sociedad civil, no sólo por la falta de difusión respecto a las negociaciones iniciales sino también sobre los avances del proceso de integración. Esta ausencia contradice lo dispuesto en 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). No obstante, lo que nos interesa destacar es que, al tomar conocimiento sobre la creación del banco sudamericano, el presidente de FEDECAP manifestó que consideraba *“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”*, y que en FEDECOPA enfatizaron que *“sería muy conveniente para destrabar distintas situaciones que las cooperativas no hacen por falta de un financiamiento ventajoso y adecuado”*.

Como surge de estas últimas expresiones, el banco regional genera expectativas favorables en las cooperativas de agua potable de la provincia de Buenos Aires. Nos preguntamos entonces qué significación podría tener esta nueva institución en Argentina y en la región en general.

El Banco del Sur es la institución financiera de la que hoy se conoce como Unión de Naciones Suramericanas -UNASUR-, cuyo antecedente fue la Comunidad Sudamericana de Naciones y que representa un conjunto de doce países -Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela- que se unieron para construir un espacio de integración en lo político, económico, social y cultural *“con miras a eliminar la desigualdad económica, lograr la inclusión social (...) y reducir las asimetrías”*, entre otros objetivos (Cusco, 2004; UNASUR, 2008).

El Banco regional, que se creó en diciembre de 2007 luego de un prolongado y difícil proceso de negociaciones, contó con la adhesión de los presidentes de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela, firmantes del Acta fundacional en la que se ratificó que la integración sudamericana deberá promover la reducción de la pobreza y de la exclusión social y mejorar “*substantialmente 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*”. Se advierte asimismo en ese documento 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*” (Banco del Sur, 2007).

Es interesante señalar que cuando se presentó el proyecto del Banco del Sur, la región tenía acumulada una importante cantidad de reservas en divisas, debido a razones coyunturales vinculadas al comercio internacional. Estas reservas, si bien no alteraron las condiciones de desarrollo de los países, favorecieron que con dinero público proveniente del Sur se realizaran préstamos a los países del Norte (13), y que los fondos se destinaran más al pago de la deuda externa que para combatir la pobreza y la desigualdad social en América Latina (Toussaint, 2008).

En el Acta de fundación se considera “*indispensable diseñar una nueva arquitectura financiera regional*” que “*priorice las necesidades básicas de nuestros pueblos*” y se establece 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, reducir la pobreza y la exclusión, favorecer el proceso de integración sudamericana, y crear fondos de solidaridad social y de emergencia. Respecto a su funcionamiento, el Banco deberá ser autosostenible y en sus órganos de conducción existirá una “*representación igualitaria de parte de cada uno de los países suramericanos que lo integran, bajo un sistema de funcionamiento democrático*”.

La creación del Banco del Sur abre la posibilidad de contar con instrumentos que permitan financiar a los sectores económicos y sociales que son agentes de desarrollo regional equitativo, como es el caso de las cooperativas, organizaciones que prestan servicios donde las comunidades más lo requieren y promueven valores de solidaridad, integración social y compromiso democrático, razones que determinaron que la OIT y la ONU recomendaran que los gobiernos de todo el mundo aplicaran políticas públicas de fomento hacia este sector de la economía social (OIT, 2001, 2002; ONU, 1998, 2001; Mendell, 2007; Schaposnik, 2006, 2007). Cabe destacar que para financiar el tipo de desarrollo al que aspira UNASUR, el Banco podrá realizar préstamos hasta 60.000 millones de dólares, lo que lo posicionaría como una entidad de magnitud similar a la del Banco Nacional de Brasil, y mayor que lo que representan la CAF, el Banco Mundial o el BID en la región.

A pesar del potencial que representa el Banco del Sur y de los acuerdos operativos alcanzados, no se logra avanzar en su puesta en funcionamiento porque aún subsisten disputas entre los miembros de mayor importancia por su peso relativo, que sostienen que a una mayor contribución o aporte de capital debería corresponder un mayor poder de voto -contrariando el espíritu fundacional-. Tampoco se pudieron definir todavía las políticas de inversión prioritarias ni los destinatarios de los créditos, una cuestión que es de fundamental importancia para poder responder si el Banco apoyará a las entidades de la economía social (Schaposnik y Pardo, 2009 b).

Si se llegaron a superar las divergencias internas, es importante tener en cuenta que no le resultará fácil al Banco del Sur abrirse camino en un sistema financiero sudamericano que se ha caracterizado por un alto grado de desregulación -acentuado en las últimas décadas por aplicación de las recomendaciones del Consenso de Washington-, que favoreció el ingreso de capitales especulativos destinados a crear una estructura que desvincula el crédito de la actividad productiva, que profundiza la determinación externa del financiamiento y que condiciona la soberanía de los Estados en el desarrollo

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

de políticas públicas (Vidal, 2006; Saludjian, 2004). En Argentina, esta situación fue facilitada por una norma que regula a las entidades financieras -el decreto-ley N° 21.526/77-, que permite a los bancos realizar todo tipo de operación no prohibida (artículo 21), situación que “*conlleva un absurdo: una ley regulatoria que prevé un muy alto grado de desregulación*” (CPCEBA, 2009:46). En ese marco se dio un proceso de concentración y extranjerización de las entidades bancarias, que llegaron a manejar más de la mitad de los activos financieros del país (Gambina y otros, 2002).

VI. Reflexiones finales

Los créditos bancarios con líneas específicas para cooperativas son excepcionales en la provincia de Buenos Aires, como se pudo establecer en la investigación realizada en la Universidad Nacional de La Plata. Cuando las cooperativas de agua potable y saneamiento solicitan préstamos para financiar sus inversiones, los encuentran inaccesibles por las garantías -que llegan hasta la exigencia de avales personales-, por los exiguos plazos de repago -inadecuados para los servicios públicos- y por las elevadas tasas de interés.

Aunque se han implementado algunas políticas públicas, como el subsidio de tasas que promueve la Dirección Provincial de Acción Cooperativa -DIPAC-, los créditos del sistema bancario resultan insuficientes para satisfacer las necesidades que tiene el sector de agua potable y saneamiento. Además, según expresan los dirigentes consultados, las condiciones para su otorgamiento hacen que la mayoría de las cooperativas de localidades pequeñas del interior bonaerense no puedan acceder a ellos.

También se pudo comprobar que casi la totalidad de los préstamos destinados a este sector cooperativo provienen de una institución financiera multilateral, el BID. Estos son créditos concesionales gestionados a través de los gobiernos, con riesgo soberano, que por sus bajas tasas de interés y por los plazos de devolución extendidos parecen ser los únicos a los que las cooperativas logran tener acceso.

En ese contexto, la creación del Banco del Sur abre una nueva posibilidad de financiamiento para las cooperativas sudamericanas. Si finalmente se concreta y funciona para dar apoyo a los objetivos definidos en el Acta fundacional, será una buena noticia para el país y la región en vísperas del bicentenario.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, aun desconociendo los detalles de la propuesta en las cooperativas tienen la esperanza de que el banco comprenda sus necesidades y reconozca su naturaleza particular de empresas de la economía social -y por lo tanto sin fines de lucro-, y en particular que atienda al sector de servicios públicos de agua potable y saneamiento.

Pero el retraso en el inicio de actividades del Banco del Sur conspira contra esa posibilidad que vislumbran las cooperativas. Esta demora obedece fundamentalmente a las diferencias políticas entre sus miembros, que son relevantes porque sobre todo apuntan a los criterios para asignar las prioridades de inversión y a la elección de los destinatarios de los créditos. Entendemos que en tanto las discrepancias no se resuelvan, el objetivo de “*financiar el desarrollo económico y social*” seguirá siendo retórico y el Banco no podrá ser identificado como una opción financiera alternativa y real.

A modo de reflexión final se puede afirmar que si realmente se pretende lograr los objetivos de UNASUR, el Banco regional no deberá utilizar los recursos soberanos de los países de la región para financiar a entidades que refuercen la concentración y la transnacionalización económica, sino a las que, como las cooperativas, están comprometidas con la satisfacción de necesidades de toda la población -sobre todo la de menores ingresos-. En ese sentido, coincidiendo con la opinión de Gambina, la posibilidad de financiamiento a las cooperativas se podrá dar sólo si el Banco del Sur “*se aparta de las normas y condiciones establecidas por las entidades del sistema financiero internacional, tales como el FMI o el BM*” (Entrevista para la investigación, 2008).

VII. Bibliografía

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

BID, “Situación de los servicios de agua potable y saneamiento en relación con los ODM”, 2008. En: <http://iadb.org>, consulta 10/02/08.

CALLEJO Alfredo V., "Cooperativas de servicios públicos, comunidad y Estado". En: Cuadernos de Economía Social, Ediciones del Instituto Argentino de Investigaciones de Economía Social (IAIES), Argentina, Año VI, N° 10, 2000, páginas 73-87.

CLARKE Tony y BARLOW Maude, "El desafío ante la privatización de los sistemas de agua en Latinoamérica". En: <http://www.cima.org.ar/agualatina>, consulta 11/04/2008.

COOPERAR y CONINAGRO, Congreso Argentino de la Cooperación. De cara al nuevo milenio, por el desarrollo nacional con inclusión social. Editorial Intercoop, Argentina, 2004.

COQUE Jorge, "Las cooperativas en América Latina: visión histórica general y comentario de algunos países tipo". En: Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, N° 43, Ediciones CIRIEC, España, 2002, páginas 145-172.

CPCEPBA, "La regulación bancaria". En: Realidad Profesional N° 50, Suplemento 116 del "Informe económico de coyuntura". Editado por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, 2009.

GAMBINA Julio y otros, "Vulnerabilidad externa y dependencia de la economía argentina". En: Julio Gambina (compilador), La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina. Ediciones CLACSO, Argentina, 2002, páginas 97-123.

GIRÓN Alicia, "Obstáculos al desarrollo y paradigma del financiamiento en América Latina". En: Eugenia Correa y Alicia Girón (coordinadoras), Reforma financiera en América Latina. Ediciones CLACSO, Argentina, 2006, páginas 27-46.

IDELCOOP, ¿Qué... Quién... Cómo... Cuándo... en el Cooperativismo? Ediciones del Instituto de la Cooperación (Idelcoop), Argentina, 1995.

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

LASTIRI Néstor, "La necesidad de un manejo coordinado del agua". En: Revista Mercado cooperativo, publicación de FEDECOBA, Argentina, julio-agosto 2008, página 29.

LURO Carlos E., "Las empresas cooperativas de servicios de agua potable y saneamiento", ponencia presentada en las "Jornadas de Capacitación Empresarial para Dirigentes de Cooperativas", 21 de julio de 2001, provincia de Buenos Aires, Argentina. En: <http://www.redelaldia.org>, consulta 29/11/08.

MENDELL Marguerite, "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, 2007, páginas 39-59.

OIT, "Informe V: Promoción de las cooperativas". 89° Conferencia, Ginebra, Suiza, 2001.

OIT, "Recomendación N° 193 sobre la promoción de las cooperativas", 90° Conferencia, Ginebra, Suiza, 2002.

ONU, "Status y rol de las cooperativas a la luz de las nuevas tendencias económicas y sociales". Resolución N° 51/58 de Asamblea General, 1998.

ONU, "Declaración del Milenio". Resolución N° 55/2, Asamblea General, 8 de septiembre de 2000.

ONU, "Las cooperativas en el desarrollo social". Resolución 56/114, Asamblea General, 19 de diciembre de 2001.

ORTIZ Isabel y UGARTECHE Oscar, "El Banco del Sur: avances y desafíos", 2008. En: <http://www.alainet.org>, consulta 3/10/08.

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

SATTERTHWAITE David y otros, "Iniciativas comunitarias para el desarrollo de agua y saneamiento en áreas urbanas: su contribución para alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio", 2005. En: IIED-AL (2005), páginas 5-42.

SCHAPOSNIK Carmen Rosa, "Las cooperativas". En: Noemí Mellado (coordinadora), Los actores empresariales argentinos frente al Mercosur, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (Edulp), Argentina, 2006, Capítulo IV, páginas 75-93.

SCHAPOSNIK Carmen Rosa, "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, 2007, Capítulo VI, páginas 149-177.

SCHAPOSNIK Carmen Rosa. "Unión Sudamericana de Naciones: ¿otro financiamiento es posible?". En: Revista Anales, Año 5, N° 38, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la U.N.L.P., Argentina, 2008, páginas 740-748.

SCHAPOSNIK Carmen Rosa y PARDO Eugenia C., "Financiamiento a cooperativas en UNASUR. Instituciones multilaterales y expectativas sobre el Banco del Sur". En: Revista Anales, Año 6, N° 39, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la U.N.L.P., Argentina, 2009 a, páginas 669-681.

SCHAPOSNIK Carmen Rosa y PARDO Eugenia C., "Financiamiento y desarrollo en UNASUR". En: Noemí Mellado (coordinadora): Mercosur y Comunidad Sudamericana de Naciones, ¿hacia dónde van? Editorial Lerner, Argentina, 2009 b, Capítulo 6.

TOUSSAINT Eric, Banco Mundial. El golpe de Estado permanente. Ediciones El Viejo Topo, España, 2006.

TOUSSAINT Eric, El Banco del sur y la nueva crisis internacional. Ediciones El Viejo Topo, España, 2008.

VIDAL Gregorio, "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, 2006, páginas 47-66.

WIENER Raúl A., "La privatización del agua y el Banco Mundial", 2008. En: <http://www.cdtm.org>, consulta 30/10/08.

Otras fuentes consultadas

* Documentos

BANCO DEL SUR, "Acta fundacional del Banco del Sur". Buenos Aires, 9 de diciembre 2007.

BRASILIA, "Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria". Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. 30 de septiembre 2005.

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

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

QUITO, "Declaración Presidencial de Quito". III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR. 10 de agosto 2009.

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

* Sitios web

Alianza Cooperativa Internacional (ACI) - <http://www.aciamericas.coop>

Confederación Cooperativa de la República Argentina (COOPERAR) - <http://www.cooperar.org.ar>
Dirección de Cooperativas de la Provincia de Buenos Ares (DIPAC) - <http://www.m.gba.gov.ar/cooperativas>

Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA) - <http://www.enohsa.gov.ar>

Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) - <http://www.inaes.gov.ar>

Mercado Común del Sur (MERCOSUR) - <http://www.mercosur.org.uy>

Organización Internacional del Trabajo (OIT) - <http://www.ilo.org>

Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) - <http://www.comunidadandina.org/sudamerica.htm> ◆