

Agua y privatización: beneficios dudosos, amenazas concretas

TOM KRUSE

CECILIA RAMOS



La experiencia boliviana de privatización de las empresas administradoras y distribuidoras de agua es una buena ventana a la conflictividad que engendra la privatización de los servicios básicos. Demuestra también la enorme dificultad –algunos argumentan imposibilidad– de compatibilizar la búsqueda de ganancias con la provisión equitativa y sostenible de servicios básicos; es decir, en hacer que la privatización beneficie a los pobres.

Radiografía de un conflicto

Hoy la entidad reguladora de saneamiento básico regula 22 sistemas de agua potable y alcantarillado en el país. Catorce son cooperativas, siete son empresas municipales, y uno – el más grande en La Paz y El Alto – es una concesión privada.¹ Los privados hubieran sido dos, pero en el 2000 la privatización del sistema de agua de Cochabamba fue revertida luego de masivas movilizaciones.

Existen datos generales que indican que el acceso al agua (número de conexiones) ha mejorado en los últimos años, aunque no hay una relación clara con la privatización (una sola concesión). Al mismo tiempo, la privatización conlleva reasignación de costos que hasta los mismos proponentes de la privatización reconocen que producen «efectos adversos al bienestar»² – es decir, son «anti-pobres». Subyacentes están los parámetros financieros exigidos por las instituciones financieras: *full cost recovery* (tarifas que recuperen plenamente los costos de operaciones), y la eliminación de subsidios cruzados o directos.³

Cochabamba

El fracaso de la privatización del agua en Cochabamba es un caso muy conocido y debatido a nivel mundial. El caso de Cochabamba muestra relativa escasez de agua que crea sobredependencia en fuentes subterráneas y un servicio interrumpido. Un sistema antiguo y bajo nivel de medición, hacen que hasta 60% del agua distribuida se pierda o no se facture. La mitad de los aproximadamente 500 mil habitantes no están en la red de agua, y dependen de camiones cisternas –que venden el agua quizás más cara de la región– o de sistemas auto-construidos por comunidades locales. El resultado es un cuadro de desigualdad en acceso al agua que refleja y reproduce la inequidad y polarización social.

Desde principios de los años 90, el Banco Mundial exigía la privatización de la empresa municipal de agua, SEMAPA, como única solución al problema del agua en Cochabamba. En 1996 condicionó un préstamo de USD 14 millones a SEMAPA a su privatización,⁴ y en 1997, el FMI, el BM y el BID condicionaron la condonación de otros USD 600 millones a la privatización de SEMAPA.⁵

El proceso se complicó por varias razones: élites locales ataban la concesión del sistema de agua a la ejecución de obras civiles muy ambiciosas y costosas; la empresa arrastraba una deuda grande, cargada al concesionario; el BM exigía una aplicación religiosa de plena recuperación de costos; y la empresa logró en las negociaciones establecer una alta tasa de retorno garantizada. Todos estos costos – consensuados en un proceso absolutamente secreto entre empresa, gobierno y élites locales – se reflejarían en las tarifas de agua, *previo* a cualquier mejora en el sistema de agua. En septiembre de 1999 se firma el contrato de concesión a favor del consorcio Aguas del

Tunari, dirigido por el gigante de la construcción e ingeniería, Bechtel Enterprises de EE.UU. El contrato creó un área de concesión monopólica.

A principios de 2000 empezaron a llegar facturas de agua con aumentos de hasta 200% y 300%, y la reacción no se hizo esperar. En la ciudad se armó una rebelión de consumidores; y desde el campo y áreas peri-urbanas, un rechazo movilizó de las expropiaciones. Este conjunto de fuerzas protagonizaría una escalada de protestas, culminando en abril de 2000 con enfrentamientos entre pobladores y fuerzas policiales y ejército, la declaración de un estado de sitio, cientos de heridos y un muerto. El 10 de abril el gobierno anunció la anulación del contrato de concesión, además de cambios sustantivos en la ley que lo amparaba y que vulneraba los sistemas autogestionados así como usos y costumbre rurales.

La Paz

La primera privatización del agua en Bolivia se dio en 1997 cuando el gobierno otorgó una concesión a Aguas del Illimani, un consorcio dirigido por Suez Lyonnais des Eaux, ahora Ondeo. Antes de la privatización, se aumentaron los precios de agua en casi 60% para uso doméstico, 18% comercial, y 21% industrial.⁶ En el momento de la concesión hubo otro aumento de 19%. Las tarifas estaban «dolarizadas», pero frente a protestas de diciembre de 2000 se las «desdolarizó».⁷ La estructura tarifaria es progresiva (a mayor consumo el costo unitario sube), pero antes había 10 m³ de consumo libres, que se han perdido. Todo consumo de agua es ahora facturada, lo que resultó en un golpe a los pobres.⁸

El problema que enfrentó la empresa era, y sigue siendo, cómo ganar dinero vendiendo agua donde el 60% de la población vive con un ingreso per capita de USD 0.80/día. Es decir, cómo llegar con su producto a hogares pobres, sin gastar mucho, de modo de reportar ganancias a los accionistas. La respuesta fue un sistema «condominal» que abarata costos poniendo líneas sobre patios y pavimentos (y no bajo las calles), y utilizando mano de obra de los usuarios. Estas medidas reducen el costo de conexión, que era prohibitivo para los pobres. Para garantizar su viabilidad financiera, viabilizando la privatización, eran necesarios esfuerzos extraordinarios: fue necesario relajar los estándares técnicos significativamente; transferir costos de construcción, mantenimiento y riesgo a los usuarios («participación» comunitaria); montar campañas de ingeniería cultural incentivando mayor consumo de agua; ofrecer micro-créditos para la construcción de baños y duchas; y hacer que las agencias de cooperación financien las actividades de investigación y capacitación necesarias para la implantación del sistema.

Si bien los índices de ampliación de cobertura son importantes, su viabilidad a futuro, bajo la lógica comercial de Ondeo, es frágil. Un informe del BM concluye que desde la perspectiva de la empresa, las nuevas conexiones (para los pobres) bien podrían representar pérdidas netas; y no hay incentivos para que la empresa haga la

1 <http://www.sisab.gov.bo/empresasreguladas.html>

2 Grover Barja y Miguel Urquiola, «Adverse Welfare Effects,» en *Capitalization, Regulation and the Poor: Access to Basic Services in Bolivia*. WIDER Discussion Paper, No. 34, 2001, p. 1.

3 Barja y Urquiola, *op. cit.*, p. 20.

4 *Opinión* (Cochabamba), 23 de enero de 1996, p. 5A.

5 *El Diario* (La Paz), 1 de julio de 1997, p. 5A.

6 Carlos Crespo, «La concesión de La Paz a los cinco años: elementos para una evaluación,» 2001, www.aguabolivia.org, p. 1.

7 Barja y Urquiola, *op. cit.*, p. 22.

8 *Ibid.*

reingeniería cultural necesaria para aumentar el consumo. Comenta además el informe que la estructura tarifaria, en la cual el costo unitario de agua aumenta a mayor consumo, hace que «no es rentable servir hogares con bajos niveles de consumo.»⁹ En síntesis, parece que vender agua a estos pobres no es negocio rentable.

Hoy la concesión es presentada como un ejemplo de privatización viable, eficiente, y con efectos «pro-pobres». Sin embargo, los problemas son varios. Los usuarios ya denuncian la mala calidad y fragilidad de las obras. Mientras sus promotores argumentan que el sistema condominial por lo menos otorga algo a los pobres, otros anotan – entre ellos las Juntas Vecinales – que para viabilizar la privatización se están institucionalizando sistemas separados y desiguales – sistemas adecuados para ricos y sistemas pobres para pobres.¹⁰

Comunidades rurales, agua, y reglas del juego

Más del 40% de la población vive en el campo, donde se estima que hay más de 5,450 sistemas de riego en funcionamiento. Alrededor de 4,700 sistemas son de «microriego» en manos de campesinos y comunidades tradicionales.¹¹

Lejos de una simple mercancía, el agua es elemento central de un conjunto de procesos sociales y culturales diversos en miles de sistemas de manejo locales, que concretizan la capacidad innovadora y de sacrificio colectivo de sus autores y gestores.

Hay una contradicción básica entre lo que requieren los grandes comercializadores y concesionarios de aguas, y la visión de las comunidades rurales y organizaciones campesinas. Por esto, la renovación de la Ley de Aguas ha fracasado: más de 30 borradores han sido presentados y rechazados. El último intento de crear una nueva Ley de Aguas data de 1998, y fue bloqueado por los campesinos organizados. Ellos rechazaron el pago de impuestos o patentes sobre aguas usadas por generaciones, un sistema de concesiones que favorecía a actores empresariales, y en especial la creación de un Superintendente de Aguas con amplios poderes para otorgar y quitar derechos sobre al agua, sin fiscalización o control social.¹²

Imposibilitada la aprobación de una Ley de Aguas, el gobierno hizo aprobar «de contrabando» una Ley de Agua Potable, producto de una consultoría financiada por el BID. La Ley contenía todo lo que rechazaban los campesinos: una orientación mercantilizadora, preferencias para concesionarios comerciales grandes, desconocimiento de «usos y costumbres», y la creación de facto de un «Zar» (superintendente) de aguas.

La oposición a la Ley de Agua Potable se convirtió en una demanda incontenible en los conflictos en Cochabamba. Las protestas terminaron imponiendo revisiones a la Ley de Agua Potable a favor de los campesinos, con mención explícita al respeto de «usos y costumbres» tradicionales. Sin embargo el proceso se encuentra estancado en el Congreso, sin aprobarse plenamente, debido a la oposición de Aguas del Illimani y el BM. Un especialista en la materia comentó: «al final pudo más Aguas del Illimani con una llamada al Banco Mundial que la movilización de los campesinos.»¹³

Exportación de aguas crudas: el lobo a cargo de las gallinas

En el norte chileno la sobreexplotación de acuíferos ha producido efectos de desertificación y como respuesta la creación de áreas protegidas que limita la explotación de aguas subterráneas. Las empresas mineras en el norte chileno deben buscar agua en otros lados y tienen al territorio boliviano aledaño, el norte de Potosí, en la mira.¹⁴

Desde 2000, elites locales de Potosí han intentado tres veces abrir el negocio de exportación de aguas crudas. Cada vez, con mayor o menor éxito, las organizaciones regionales, campesinas y profesionales se han opuesto, argumentado que Bolivia debe evitar los problemas medioambientales producidos en Chile, no replicarlos; y que antes de exportar agua, se debe crear una política global de aguas para la región que en primer lugar atienda a las necesidades socio-económicas de sus pobladores, entre los más pobres del país, para luego exportar, de ser posible, aguas «remanentes».

El gobierno comisionó un estudio para definir políticas globales que tomara en cuenta criterios ambientales y necesidades socio-económicas, al mismo tiempo que definiera la existencia o no de estas «remanentes». Pero en los términos de referencia para el estudio, precisó que los costos del estudio estarían a cargo de empresas privadas consultoras, y de verificar la existencia de «remanentes», la empresa tendría el derecho de explotar y comercializar dichas aguas. Es decir, encargaría al lobo el derecho de verificar la existencia o no de gallinas, para que luego se las coma.

Beneficios dudosos, amenazas concretas

Las fuerzas mercantilizadoras y privatizadoras del agua son fuertes y con incidencia importante sobre procesos legislativos. Hasta ahora se ha producido una serie de conflictos, con costo en heridos, vidas perdidas, y soluciones postergadas. Las privatizaciones y las continuas presiones de mayor mercantilización producen amenazas concretas y constantes, y un panorama de conflictos:

- *Los imperativos «ciegos» de la mercantilización y necesaria rentabilidad ignoran la importancia cultural del agua.* El agua en Bolivia es cualquier cosa menos un simple bien económico, y es fuente de conflictos en miles de comunidades de productores y usuarios, tanto rurales como urbanos, que manejan el agua bajo otros conceptos y culturas.
- *El poder de las empresas, y la debilidad del Estado.* Si bien la provisión de agua por medio de empresas públicas requiere un Estado fuerte y eficiente, resulta que regular una transnacional puede requerir aun más fuerza y eficiencia. En el conflicto en Cochabamba, el Estado se demostró absolutamente incapaz de negociar, regular y administrar adecuadamente una concesión, y, en general representar y defender los intereses de la población.
- *El déficit democrático en los procesos de privatización.* La experiencia de privatización y la formulación de la legislación necesaria para ampararla y sostenerla, crean un notorio déficit democrático en cuanto a la transparencia necesaria para una participación y fiscalización pública real. Para llegar a la privatización, el gobierno ha tenido que meter legislación de contrabando, tergiversar leyes aprobadas y firmar contratos con cláusulas de «confidencialidad» férreas que efectivamente imposibilitan la fiscalización pública.

¿Qué implica el GATS en este escenario?

En este escenario el GATS exacerbará estos vectores de conflictividad, en tres sentidos:

- *Imposición de la privatización.* Mientras en el país se debate la privatización, el GATS ayudará a quienes quieren imponerla, al admitir la provisión de servicios por entes estatales «en el ejercicio de autoridad gubernamental,» que se define como aquel «que no es provisto comercialmente, ni en competencia con uno o más proveedores de servicios.» La definición es tan restrictiva que casi ningún operador público en Bolivia hoy calificaría.
- *Circunscripción del debate sobre legislación.* Mientras se ha dado una fuerte participación de la sociedad en las disputas sobre las reglas del agua, bajo el GATS, estos debates serán proscritos. El objeto de las disciplinas de GATS no son los servicios mismos, sino lo que *hacen o harían los gobiernos que pueda afectar el comercio en servicio.* Por tanto, es por excelencia un instrumento para delimitar la «injerencia» de la legislación y administración gubernamental al funcionamiento «libre» del mercado, e implica un abandono explícito de soberanía jurídica y legislativa.
- *No hay retorno.* Las disciplinas del GATS ponen los derechos de los inversionistas por encima de los derechos ciudadanos, y son casi imposibles de revertir. El «experimento» con la privatización del agua en Cochabamba ha sido revertido, lo cual demuestra cuán urgente es poder minimizar el costo de corregir errores. El GATS más bien imposibilitará o hará más caras para la sociedad las «correcciones».

El país ya vive esta amenaza concretamente. Bechtel de EE.UU. ha demandado a Bolivia exigiendo compensación por la cancelación de su contrato de concesión, argumentando en un panel de arbitraje cerrado del BM que ha sido víctima de una «expropiación» de su propiedad. Bajo el GATS se hace inevitable la proliferación de este tipo de litigios en contra de estados soberanos, a través de la presión de las empresas privadas. ■

Proyecto Control Ciudadano - CEDLA
<cedla@caoba.entelnet.bo>

9 Vivien Foster, «Economic and Financial Evaluation of El Alto Pilot Project: Condominial Water and Sewage Systems and Related Innovations,» [http://wbln0018.worldbank.org/eap/eap.nsf/Attachments/Water-Informe/\\$File/InformeFinalApr09.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/eap/eap.nsf/Attachments/Water-Informe/$File/InformeFinalApr09.pdf), 2001, p. 14.

10 Ver al respecto Crespo, *op. cit.*, p. 7.

11 <http://www.aguaboliviana.org/situacionaguaX/Riego/mapas/indexrh.htm>.

12 «Documento de Discusión y Consulta,» 27 de abril de 1999, reproducido en *TUNUPA*, No. 2, mayo de 1999.

13 Comentario al autor de un analista con una década de experiencia en materia de aguas de la Cooperación Internacional.

14 Juan Aluralde, «Mitos y realidades sobre la exportación de aguas al norte de Chile,» mimeo, 2002, p. 9.