

LA RESISTENCIA SOCIAL EN EL ALTO - BOLIVIA - AGUAS DEL ILLIMANI, UNA CONCESIÓN ORIENTADA A LOS POBRES¹ -

by Julián Pérez

El 24 de julio de 1997 se firmó el contrato de concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado entre Aguas del Illimani (AISA) y el gobierno boliviano, a través de la Superintendencia de Aguas (Superintendencia de Servicios Básicos, SISAB, actualmente), con el objetivo de expandir los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en los municipios de El Alto y La Paz. Después de transcurridos 7 años de prestar el servicio, la Federación de Juntas Vecinales de la ciudad de El Alto (FEJUVE)², el 10 de Enero del 2005 y luego de seis meses de negociación y de agotar todas las posibilidades de solución al conflicto, convocó a un paro indefinido de actividades, demandando la “rescisión del contrato de concesión”. El 12 de enero 2005, el gobierno boliviano emitió un Decreto Supremo, donde dio inicio a las “acciones para la terminación del contrato de concesión con AISA”, subsidiaria de la transnacional Suez.

El proceso de concesión a AISA no fue un proceso transparente, vulnerando normas y marcos jurídicos de Bolivia. Los actores o “stakeholders” interesados en el tema fueron excluidos de la licitación y de la toma de decisiones estratégicas, que quedaron centralizadas en su totalidad en el gobierno boliviano. Durante el proceso de licitación se habló de que la privatización serviría para atraer capital privado para ampliar la cobertura del servicio³. Cuando se firmó el contrato se cambiaron muchos de los términos del Pliego de Convocatoria de la Licitación, adecuándose éstos a la oferta de AISA. Luego de algunos años de la privatización existía una valoración absolutamente positiva tanto desde el gobierno, la cooperación internacional, como del sector privado, de la concesión de La Paz – El Alto, por su enfoque orientado a favorecer a los pobres (*pro-poor*).

Pero, la percepción de los usuarios y organizaciones sociales, particularmente de la ciudad de El Alto, es diferente. En febrero del 2003 las oficinas de AISA en El Alto fueron quemadas por la multitud. Este hecho se explica por la pésima opinión de los usuarios y organizaciones sociales que reiteradamente piden la salida de AISA de Bolivia.

RESISTENCIA A AGUAS DEL ILLIMANI - SUEZ

Un aspecto fundamental a explicar del proceso alteño fue la gran capacidad organizativa de FEJUVE, basada en una estructura piramidal de distritos, con funcionamiento descentralizado, pero articulado a su ente matriz, que permitió tomar decisiones y planificar/coordinar las acciones colectivas, como ya se demostró en la *Guerra del Gas* (2003),

¹ En alusión al marketing publicitario de Suez y la Cooperación Multilateral.

² FEJUVE, instancia que agrupa a más de 600 juntas de vecinos en la ciudad de El Alto, con una población de 800.000 habitantes.

³ Carlos Yeregui, agregado de Suez-Environment, declaró a la prensa el 27 de junio de 1997 que se iban a “invertir 80 millones de dólares en los próximos 5 años y 350 millones de dólares en los 30 años de la concesión”

oportunidad en la que el paro en El Alto fue total, utilizando la participación vecinal en los distritos para su cumplimiento. Por otro lado, se debe destacar la legitimidad que ha ganado FEJUVE como organismo representante de El Alto, principalmente por su autonomía frente a los partidos políticos y la estructura clientelista de los poderes dominantes alteños. El rol que jugó en octubre del 2003 fue fundamental en la caída de Sánchez de Lozada, habiéndose ganado el respeto no sólo de los pobladores de aquella ciudad, sino de los movimientos sociales del país. El liderazgo de FEJUVE El Alto en la Guerra del Agua II, se verificó en el apoyo brindado por parte de otras organizaciones sociales, quienes se articularon a las acciones y respaldaron el movimiento, fortaleciendo su capacidad de acción.

¿QUIEN ES AGUAS DEL ILLIMANI – SUEZ?

El socio mayoritario de Aguas del Illimani es la compañía francesa Suez (55.46%). Además incluye capitales bolivianos mediante BICSA (22.32%), grupo financiero del Banco Mercantil, y CONNAL (7.50%), Consultora Nacional; capitales argentinos, Inversora en Servicios S.A. (4.57%); los trabajadores de la empresa (1.05%); y el Banco Mundial a través de su grupo financiero, el IFC (9.10%)⁴.

Pero, analicemos aspectos concretos del Contrato de Concesión y sus resultados:

- a.** Doble pago al término del contrato. Por un lado el contrato establece que para el cálculo tarifario se tomarían en cuenta los gastos de operación y mantenimiento, depreciación, inversiones y ganancias; por otro lado el mismo contrato señala que a la terminación del mismo hay que pagarle nuevamente el valor de sus Activos Fijos Netos.
- b.** El contrato asegura una ganancia fija del 13 % (tasa costo capital).
- c.** 71.752 conexiones de agua potable fijadas en el contrato para la ciudad de El Alto, las cuales no cumplió, llegando solamente a 51.168.
- d.** Las inversiones son de créditos blandos, AISA, informa que invirtió aproximadamente 52 millones de dólares durante el primer quinquenio, es decir 30 menos de los que anunciaron públicamente antes de obtener la concesión. Sin embargo, la mayoría de dichas inversiones fueron con dineros de créditos blandos⁵ por \$US. 40 millones⁶. En otras palabras: la privatización no trajo dineros frescos del sector privado como se anuncio, sino que la propia Cooperación Internacional aportó para las inversiones.
- e.** Elevación de las tarifas por conexión, Aguas del Illimani pidió un alza de tarifas de consumo del 25% y después de un proceso poco transparente acordaron con la Superintendencia que se reconocería el valor de un incremento de tarifas de consumo del 12.5 % pagaderas a través de mecanismos sustitutivos como el alza en las tarifas de conexión. Fue así que las tarifas de conexión subieron de \$US 335 a 445 para agua potable y alcantarillado.

⁴ Estados financieros 2004 – auditados AISA, 04/29/05

⁵ Son créditos con intereses bajos otorgados por la Cooperación Internacional para ayudar a través de empresas privadas a los países pobres.

⁶ Estados financieros 2004 – auditados AISA – 04/29/05

EL ACCIONAR DE AISA FUE AVALADO POR EL ENTE REGULADOR

Durante el proceso de negociación entre el gobierno boliviano con la FEJUVE se ha puesto en evidencia que el accionar de AISA fue avalado por la “superintendencia”, ente regulador del sector. En diciembre del 2001 se cumplió el primer quinquenio de la concesión, siguiendo los términos del contrato, debían fijarse las nuevas condiciones para el quinquenio 2002 - 2006. El proceso de revisión se inicia entre la Superintendencia y AISA. Uno de los puntos acordados, determina la instalación de 15 mil nuevas conexiones de agua potable y alcantarillado en la ciudad de La Paz y El Alto, fuera del “área servida” (área geográfica donde SAMAPA brindaba el servicio, antes de la privatización), estas 15.000 conexiones, debían brindar el servicio a nuevos usuarios. El 25 de junio de 2003, se suscribe un Acta, modificándose el número de conexiones de 15.000 a 8.000 para el segundo quinquenio. El 2 de marzo de 2004, nuevamente existen modificaciones en un “Acta de Cierre de la Revisión Quinquenal”, donde se modifica de 8.000 a 0 conexiones, para el segundo quinquenio. Este accionar de la SISAB y AISA han dejado sin la posibilidad de contar con agua potable a más de 208.000 habitantes en la ciudad de El Alto.

EL MODELO PÚBLICO – SOCIAL DE LA FEJUVE EL ALTO

El gran desafío para FEJUVE El Alto hoy es la implementación de la nueva arquitectura institucional del servicio de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, no solo para El Alto, sino también para la ciudad de La Paz. El presente “modelo de gestión” cuenta con una amplia aprobación pública de la ciudad de El Alto, que inspiró un “nuevo modelo de empresa”, luego de un largo período de consulta en diferentes distritos y barrios de esta ciudad.

El diseño de la Nueva Empresa parte con un antecedente importante, luego de la promulgación del Decreto Supremo de 12 de enero de 2005, el gobierno boliviano emite un segundo Decreto⁷ con el objeto de establecer una Comisión Interinstitucional con la finalidad de diseñar el modelo de gestión, operación y financiamiento de la nueva empresa [...] en base a las siguientes condiciones básicas:

- a) Toda nueva inversión [..], ejecutada por la Nueva Empresa, se consolidara como patrimonio publico municipal [...].
- b) El sistema de prestación se manejara en base a criterios de solidaridad, buscando el acceso al agua y alcantarillado para todos [...].
- c) La gestión de la nueva empresa y del servicio debe garantizar la más amplia transparencia y participación de la sociedad civil, asegurando un efectivo control social [...].

Que implicancias trae este Decreto:

- Se consolidan como patrimonio publico-municipal (estatal) todas las futuras inversiones en la Nueva Empresa. Independientemente del modelo de gestión (publica, mixta o privada), se garantiza la “propiedad” de las inversiones en manos publicas.

⁷ Decreto Supremo N. 28101, emitido el 22/04/05.

- La Nueva Empresa deberá introducir criterios de beneficio social como la solidaridad buscando la universalización de los servicios. Participación de la sociedad civil para ejercer un control social al interior de la empresa.

Los objetivos que se propone para la Nueva Empresa son:

- Garantizar la provisión eficiente y sostenible del servicio de agua potable y alcantarillado.
- Ampliar la cobertura del suministro de agua potable y alcantarillado a zonas que actualmente no cuentan con el servicio. (la empresa publica debe tener en sus prioridades la universalización del servicio independientemente de la condición económica del usuario)

Principios de la Nueva Empresa

El modelo que se propone para el modelo de la nueva empresa se basa en cuatro principios o pilares, en los cuales se estructura, estos son:

i. Principio de Participación y Control Social

- La nueva empresa debe favorecer la participación social en la definición de políticas, toma de decisiones y fiscalización: las organizaciones sociales deben ser las que definan el rumbo que debe tomar la empresa y controlar que su mandato se ejecute.
- Todos los representantes y funcionarios de la “Nueva Empresa”, pueden ser revocados en cualquier momento de su mandato si se hubiera evidenciado incompetencia o corrupción en el desempeño de sus funciones y si hubieran violado alguno de los principios.

ii. Principio de Transparencia de la Gestión

- La gestión de la empresa debe hacerse de manera transparente y abierta al público en general.
- Todos los actos públicos, ejercidos por los funcionarios y representantes en la “Nueva Empresa”, deben ser obligatoria e inmediatamente publicados y accesibles a través de todos los medios técnicos disponibles, sin que medie solicitud alguna. Debe estar garantizada la accesibilidad irrestricta a toda la Información legal, contable, administrativa, cartográfica, estadística, comunicacional, técnica y de cualquier otra índole.

iii. Principio de Eficiencia y Sostenibilidad

- La nueva institución deberá manejarse de manera eficiente, buscando el mejor aprovechamiento de los recursos económicos, humanos y naturales así como la sostenibilidad a largo plazo

iv. Principio de Equidad

- La nueva empresa deberá velar porque sus políticas y prácticas institucionales mantengan la equidad en el tratamiento a los usuarios, de forma que se garantice que todos y todas tengan acceso a los servicios básicos.

ASAMBLEA GENERAL ¿VINCULANTE O CONSULTIVA?

En los últimos tiempos se ha visto un avance significativo en la participación de la sociedad civil en las estructuras de las empresas públicas de servicio. Un claro ejemplo es la participación de la sociedad en las decisiones de *presupuesto participativo* (PP) que se da en Brasil. La experiencia en Bolivia, nos enseña que la población demanda una mayor participación dentro de las estructuras de decisión de la Nueva Empresa, y una de las discusiones que se plantea en ese sentido, es si la participación social debe tener carácter vinculante o carácter consultivo.

Vinculante, en el caso de la Nueva Empresa de la ciudad de la Paz y El Alto significa que la sociedad civil participe y defina sobre las políticas estratégicas, es decir, que la Asamblea General sea la instancia máxima de decisión de las de la Nueva Empresa. Esta posibilidad, no es percibida como positiva por la Cooperación Internacional, que no puede “digerir” aun la palabra control o participación social, y ve con mucho peligro aceptar la participación dentro las empresas públicas, más aún con carácter vinculante.

Consultivo, en el mismo caso, significaría que se recoge la opinión de la sociedad civil en temas estratégicos o no, pero en realidad quienes toman las decisiones son los directivos o en su caso los gerentes. La Cooperación aboga por este modelo. Es claro que este nivel de consulta en la ciudad de El Alto ha quedado muy “pequeño” y lo que demanda la población es una mayor y efectiva participación en las decisiones, es decir, con carácter *vinculante*.

Las atribuciones de la Asamblea están basadas en los cuatro principios antes mencionados, y entre ellas destaca: aprobar los estatutos y reglamentos de la Nueva Empresa Pública; priorizar y definir en función a techos presupuestarios, las obras de ampliación y reposición en cada Distrito (El Alto) o Macrodistrito (La Paz), según corresponda; conocer sobre temas tarifarios y plantear ajustes, preservando el equilibrio y la sostenibilidad financiera de la empresa; conocer los estados financieros y resultados de las auditorías externas, y solicitar la realización de las mismas cuando así lo dispongan; solicitar y obtener información sobre la situación financiera, técnica y operativa de la empresa.

La composición de los representantes de la Asamblea estará conformada por representantes de las organizaciones sociales (juntas de vecinos) de la ciudad de La Paz y El Alto, con mayoría absoluta; y por representantes de los Gobiernos Municipales de ambas ciudades, en minoría. Con una mayoría de los representantes sociales, se pretende aplicar la plena potestad y el carácter vinculante en las decisiones que se lleguen a tomar al interior de la asamblea.

La Asamblea se reunirá una vez al año para el tratamiento de temas estratégicos de la Nueva Empresa. La participación social también se dará a través de reuniones en sus distritos o macrodistritos, bimensualmente, para informar sobre la situación de la empresa o el desarrollo de las obras correspondientes, con presencia de ejecutivos de la empresa (directores, gerentes).

El cargo de los representantes sociales es de carácter simbólico (*ad honore*), sin tener asociada ninguna remuneración económica.

DIRECTORIO

El Directorio diseña y planifica las estrategias de la Nueva Empresa que se definen en Asamblea General, con atribuciones ejecutivas. Está compuesto por cinco miembros, elegidos

por concurso de meritos a convocatoria pública nacional. Aproximadamente 50% de sus miembros se renovará a los dos años de su elección, por sorteo. La duración del mandato del directorio será de cuatro años, sin posibilidad de prorroga. Una Comisión de Selección⁸, integrada por representantes de los gobiernos municipales de La Paz y El Alto, de la FEJUVE de ambas ciudades, y del Ministerio de Agua, será la responsable de su selección.

Las reuniones se darán con frecuencia bimensual de manera ordinaria y extraordinariamente cuando así lo requiera hasta un máximo de tres reuniones por mes. Ninguno de los miembros podrá ser funcionario público en ejercicio, sus miembros perciben “dieta por sesión”⁹, y no gozarán de ningún otro beneficio o rédito.

Sus atribuciones consistirían en designar al Gerente General (no objeción a la designación de los Gerentes de administrativa, comercial y técnica; aprobar el Plan Económico y el Plan Operativo Anual; aprobar créditos, contratos, convenios y principales licitaciones; y aprobar Estados Financieros.

COMISIÓN DE CONTROL SOCIAL

Es la instancia de control institucional independiente de la estructura de la Nueva Empresa, en el que participan instituciones representativas como el Defensor del Pueblo, la Iglesia, derechos Humanos u otras instituciones independientes a la empresa. Donde realizan un control y seguimiento, en temas susceptibles a hechos de corrupción.

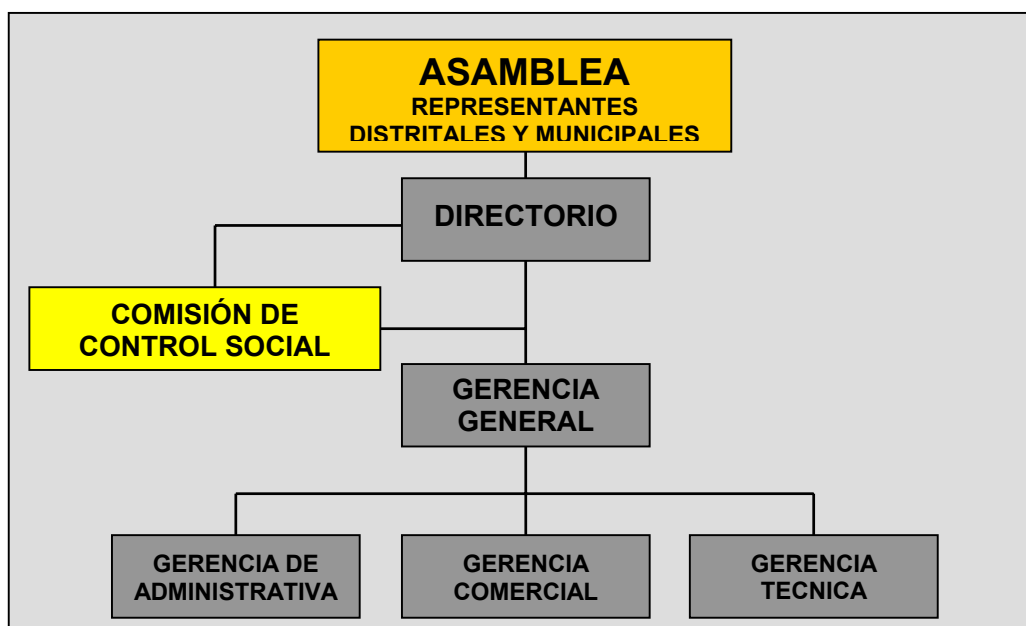
GERENCIA GENERAL

Es la instancia ejecutiva y técnica de la Nueva Empresa. Es elegida por el Directorio a través de un concurso público nacional. Las atribuciones de la gerencia son ejecutivas, entre las que destacan: gestionar la empresa; proyectar y elaborar los presupuestos, planes de inversión y estudios tarifarios; representación legal; realización de informes bimensuales a los distritos o macrodistritos. La duración del mandato será de cuatro años.

⁸ Dos representantes del Gobierno Municipal de La Paz (elegidos por dos tercios de su Concejo Municipal); dos representantes del Gobierno Municipal de El Alto (elegidos por dos tercios de su Concejo Municipal); un representante del Ministerio del Agua; dos representantes de la FEJUVE El Alto; y dos representantes de la FEJUVE La Paz.

⁹ Se paga un determinado monto de dinero por la participación en las reuniones.

PROPUESTA DE ESTRUCTURA DE LA “NUEVA EMPRESA”



CONTROL CRUZADO (TÉCNICO – REPRESENTANTES SOCIALES)

Se refiere al control que debe existir a las partes que tienen que ver con la gestión de la Nueva Empresa. Los técnicos o funcionarios por una parte y los representantes sociales por otra. Además del control que debe existir a los representantes sociales, que solo se puede dar, cuando son fiscalizados por sus propias organizaciones que los eligieron, y son estos, que tienen la potestad de ejercer control sobre sus actos, aplicando los principios de transparencia si así lo amerita el caso, a través de la presentación de informes permanentes del trabajo que desarrollan.

LA TERCIARIZACIÓN EN LA NUEVA EMPRESA PÚBLICA - SOCIAL

La terciarización¹⁰ de algunos servicios en la Nueva Empresa pública, puede ayudar mucho a mantener niveles de eficiencia. Una de las consignas de la Cooperación internacional, en contra del modelo público, indica que el modelo público mantiene la burocracia en cuanto a personal, es decir que, uno de los peligros u obstáculos para un buen desempeño de lo público, es que la planta de empleados de la empresa sea bastante numerosa.

En ese sentido, terciarizar ciertos servicios no implica poner en peligro la propiedad y la gestión del servicio dentro la nueva empresa. La propiedad, en sentido que de que este sigue correspondiendo al Estado. Y la gestión, en sentido que no está delegando la gestión o a administración del servicio, manteniéndose las ganancias en manos públicas, pudiendo reinvertirse estas. Bajo estos criterios, el Nuevo Modelo abre la posibilidad de terciarizar

¹⁰ Entendemos como terciarización, al hecho de dar a un “tercero” sea individuo o empresa, que no está directamente relacionado a las estructuras de la empresa, para que realice un servicio determinado y reciba un pago por este.

servicios del área comercial, técnica e inclusive se puede llegar hasta contabilidad, que pueden ayudar a la transparencia de los manejos contables.

CONDICIONAMIENTO DE LA COOPERACIÓN

Luego de los acontecimientos de Enero de 2005, en una primera instancia los gobiernos municipales de La Paz y El Alto y el propio gobierno boliviano consideraron la posibilidad de volver al servicio Público, sin embargo, esta posibilidad fue frustrada por la presión de la Cooperación Internacional, que condiciona la continuidad de nuevos créditos al establecimiento de una empresa de Sociedad Mixta "público-privada", como lo manifiesta en un comunicado de prensa del 3 de marzo del 2005 la Embajada de Alemania señalando que la continuidad de su cooperación depende de que: 1) Exista una "solución amigable del conflicto con Aguas del Illimani que evite el pago de indemnizaciones, y 2) Del establecimiento de una empresa mixta. Textualmente dicho comunicado señala que: Sin estas condiciones sería imposible realizar un apoyo financiero a la solución del problema de agua y saneamiento en El Alto por la cooperación alemana. Esta posición también se refleja con el Banco Mundial¹¹ y el BID, el primero, ofrece en carácter de donación a Bolivia recursos para estudios de factibilidad de una empresa de Economía Mixta para las ciudades de La Paz y El Alto; el segundo, condiciona un préstamo de \$us 34 millones para el mejoramiento urbano de la ciudad de La Paz al establecimiento de una empresa mixta para ambas ciudades. Este tipo de posición y condicionamiento de la cooperación, perjudica en gran medida a que los servicios públicos puedan consolidarse como modelos exitosos.

Sin duda que una de las lecciones que nos enseña la guerra del agua en la ciudad de El Alto es, que es posible, construir un modelo de gestión con la amplia participación de la población en su concepción, y que este modelo responda a las expectativas de esta población.

Julián Pérez

Asesor de la Federación de Juntas Vecinales de la ciudad de El Alto - Bolivia, (FEJUVE El Alto)

Funcionario del Ministerio del Agua de Bolivia

Postulante a doctorado en la Universidad de Newcastle – Inglaterra

Nota del equipo editorial: Este capítulo fue escrito antes de las elecciones de diciembre de 2005, que llevó al poder al gobierno progresista liderado por Evo Morales. Este cambio en la situación política ha mejorado el apoyo político para el tipo de reformas del modelo público de agua descritas en este capítulo, aunque aún quedan numerosos desafíos que superar.

Este artículo será publicado como uno de los capítulos de la edición Brasileña "Por un Modelo Público de Agua" (Verano 2006).

¹¹ Oscar Salinas, asesor del presidente Eduardo Rodríguez, manifestado en una reunión de fecha 06/10/05.