

Agua y privatización en Bolivia: beneficios dudosos, amenazas concretas

Tom Kruse y Cecilia Ramos¹

Introducción

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.

En varios escenarios, gobernantes e instituciones internacionales presentan una ampliada participación del sector privado como la solución a problemas y abastecimiento de agua para consumo humano y producción agrícola.

Nadie niega que el Estado ha sido incapaz de proveer estas soluciones, pero nadie puede demostrar que el sector privado si lo ha podido, a la vez que esta participación privada introduce nuevas tensiones, conflictos y problemas. Existen beneficios dudosos y los problemas concretos en la provisión de servicios, así como políticos –la definición colectiva y pública de quién se beneficia en el manejo del agua, y quién decide.

En este contexto, el GATS –que sistemáticamente empuja e impone liberalización comercial en servicios, que en los hechos significa abrir más cancha a la privatización, y la des- o/y re-regulación a favor de las grandes empresas– se presenta como una clara amenaza a un manejo integral, sostenible, y democrático de un recurso vital.

Agua: el negocio de las necesidades

La OMS reporta que más del 60% de la población mundial carece de servicios adecuados.² Esta carencia produce terreno fértil para conflictos: un informe estima que el porcentaje de los países del mundo experimentando conflictos sobre agua (*water stress*) podría aumentar de 34% a 63% en los próximos 25 años.³ En una frase muy citada, un vicepresidente del Banco Mundial anunció que “las guerras del siglo que viene serán provocadas por el agua”.⁴ Como indica Michael Klare, estas guerras pueden darse entre

¹ Investigadores de CEDLA, La Paz, Bolivia.

² World Health Organization. 2000. *The Global Water Supply and Sanitation Assessment*. New York, WHO.

³ Stockholm Environment Institute, 1997. *Comprehensive Assessment of Freshwater Resources of the World*, citado en Friends of the Earth, 2001. “Implications of GATS for Global Water Resources”, www.foe.co.uk, p 2.

⁴ En Maude Barlow, 1999. *Blue Gold: The Global Water Crisis and the Commodification of the World's Water Supply*. San Francisco: International Forum on Globalization, p. 2.

países sobre cuerpos de agua que no reconocen fronteras políticas, y dentro países sobre el quien controla y se beneficia del manejo del agua.⁵

Escasez es terreno fértil de conflicto, pero también oportunidad de ganancia, y ha surgido un extraordinario negocio internacional del agua, en el cual, decía la revista *Fortune* en el año 2000, “los dólares en juego son fenomenales... [E]s un negocio de 400 mil millones de dólares al año. Esto es, el 40% del tamaño del negocio de petróleo, y un tercio más grande que el negocio global de farmacéuticos.”⁶ Comentó Johan Bastin, del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, dice: “El agua y sus infraestructuras son la última frontera que a los inversionistas privados les queda por invadir.”⁷ Han emergido un puñado de inversionistas, dominado por dos empresas francesa, Suez Lyonnaise des Eaux (ahora Ondeo) y Vivendi. La primera – dueño de la concesión mas grande de agua en Bolivia – tiene actividades en más de 100 países, y reporta vende servicios de agua y alcantarillado a mas de 110 millones de personas⁸; la segunda más del 25% de sus ingresos de \$37 mil millones en 2000 provenían del negocio del agua.⁹

Esta “invasión” requiere cambios en el terreno para que las empresas pueden entrar y armar negocios rentables: cambios que liberalizan el comercio internacional (reglas favorables al movimiento internacional de aguas, y instalación de proveedores de servicios), cambios que promueven la privatización (la transferencia responsabilidades de diseño, inversión y administración de sistemas de agua a empresas privadas), cambios en las leyes y regulaciones sobre el manejo del agua en países, estados y localidades (la des- o re-regulación a favor de la participación de privados). Todo estos cambios en tienden claramente a convertir el agua en una “simple mercancía”. Aunque algunos autores insisten que liberalización, privatización y des/re-regulación son fenómenos distintos, en la práctica van de la mano.¹⁰

⁵ Michael T. Klare, 2001. *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*. New York: Henry Holt, p. 189.

⁶ Shawn Tully. 2000. “Water, water everywhere.” *Fortune*, 15 mayo 2000, p. 342-54.

⁷ Citado en Maude Barlow 1999, op. cit., p. 14. Esta “frontera” esta en el centro de las negociaciones comerciales y sobre inversiones en todo el mundo. Sentado bases para negociar el GATS, instrumento de la OMC para liberalizar la inversión y comercio en servicios, los países del UE han explicitado su *quid pro quo*: si los países del sur quieren colocar sus productos agrícolas en mercados del norte con menos trabas, tienen que darse privatizaciones radicales en servicios, abriendo la puerta a las transnacionales. Explican:

“The European Union is demanding full-scale privatisation of public monopolies across the world as its price for dismantling the common agricultural policy in the new round of global trade talks, secret documents leaked to the Guardian revealed yesterday.

“The sweeping requests for the opening up of sensitive sectors of its trading partners' economies including water, energy, sewerage, telecoms, post and financial services are contained in a 1,000-page draft document prepared by Brussels officials for approval by member states next month.” John Vidal, Charlotte Denny and Larry Elliott. “Secret documents reveal EU's tough stance on global trade” *Guardian* [Londres], 17 abril 2002.

⁸ Public Services International Research Unit (PSIRU), 2002. “Water and Multinational Corporations”, www.psiru.org, p. 8.

⁹ Peter H. Gleick, Gary Wolff, Elizabeth L. Chalecki, Rachel Reyes. 2002. *The New Economy of Water: Risks and Benefits of Globalization and Privatization of Freshwater*. Oakland: Pacific Institute, p. 24.

¹⁰ Ver, por ejemplo, Robert M. Stern, “Quantifying Barriers to Trade in Services”, en *Development, Trade and the WTO: A Handbook*. Washington, World Bank, p. 247. Apunta el autor que debida a la simultaneidad en la producción y consumo de servicios, las “barreras al comercio” en servicios se presentan en los hechos en la forma de una multiplicidad de acciones gubernamentales (regulaciones, fijación de tarifas, licencias, reglas sobre compras publicas, etc.), y por tanto liberalización – apertura a la

Comentó Gerard Mestrallet, CEO de Suez Lyonnaise des Eaux (ahora Ondeo), “[el agua] es un producto que normalmente sería gratis, y nuestra labor es venderla.”¹¹ No es una labora fácil, pero cuentan con fuertes lobbys en los cuales participan gerentes de estas empresas, como *Business Partners for Development* del Banco Mundial, *Global Water Partnership* y el *World Water Council*. Por otra parte cuenta el apoyo muy proactivo de las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. El caso de Bolivia es instructivo.

El Banco Mundial usaba la palanca de la deuda para imponer privatización, y los programas y préstamos para hacer ingeniería legal e institucional para la privatización. El Banco Mundial financió (con el BID) la creación de la capacidad estatal para llevar a cabo el proceso de privatización y regulación de las empresas privatizadas. Desde 1985 BM ha otorgado por lo menos siete préstamos con componentes dirigidos a promover, amparar y regular privatizaciones, con más de \$77 millones desembolsados para este fin; de estos proyectos, tres tuvieron implicaciones directas para el sector aguas; dos de ellos mencionan específicamente el imperativo de privatizar SEMAPA en Cochabamba que condujo a la guerra del agua.¹²

El BID por su parte ha extendido créditos por más de \$200 millones desde 1995, sólo para temas relacionados con el agua. Uno de ellos, iniciado en 1996, puso \$88.8 millones para “promover mayor participación privada” en el agua potable y alcantarillado urbano, “apoyar el proceso de desarrollo y consolidar el marco regulatorio” y la creación de lo que sería la Superintendencia, tan criticada y rechazada por las organizaciones campesinas¹³. Este financiamiento también produjo el borrador de la Ley 2029.

El agua en Bolivia: radiografía de conflicto

En muchos países del mundo, el suministro de servicios básicos, entre estos el agua, no ha mantenido el ritmo de crecimiento de la demanda (ni el de la población), debido entre otras cosas a las bajas inversiones que caracterizan el sector, mal mantenimiento, pobre calidad del agua con flujo interrumpido. Estos aspectos ocasionaron problemas de salud, reto adicional para los gobiernos. En la mayoría de los casos, los servicios han estado en manos de la esfera pública y las tarifas eran subsidiadas buscando así cubrir los costos de operación y mantenimiento.

La presencia del sector privado ha ido paulatinamente en aumento en las últimas décadas. Con el argumento precisamente de la mala calidad de los servicios, la presión de las transnacionales fue un factor significativo que convirtió las empresas de agua en empresas privadas.

privatización, en cuanto implica mayor “presencia comercial” internacional en la provisión de servicios – necesariamente conlleva des/re/regulación.

¹¹ Gerard Mestrallet, Director y CEO de Suez Lyonnaise, citado en www.poliarisinstitute.org.

¹² Banco Mundial. 2001. “El trabajo del Banco Mundial en Bolivia desde 1985”. La Paz: Banco Mundial, mimeo.

¹³ “Urban Basic Sanitation Program and Private Sector Participation in the Sanitation Sector” (987/SF-BO y ATN/MT-5442-BO), <http://www.iadb.org/EXR/doc97/apr/bo987e.htm>

Agua como Servicio

Hoy la entidad reguladora de saneamiento básico en Bolivia regula 22 sistemas de agua potable y alcantarillado en el país. 14 son cooperativas, 7 son empresas municipales, y uno –el más grande en La Paz y El Alto– es una concesión privada.¹⁴ Los privados hubieran sido dos, pero en el 2000 la privatización del sistema de agua de Cochabamba fue revertida luego de masivas movilizaciones.

A pesar de que no existen datos adecuados para un análisis comprensivo del impacto de las privatizaciones en los pobres, se puede esbozar un análisis general. Más acceso al agua, menos divergencia por quintiles; pero resulta dudoso que sea producto de la privatización. Existen datos generales que indican que el acceso a 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, como veremos en los casos específicos, la privatización conlleva reasignación de costos que hasta los mismos proponentes de la privatización reconocen que producen “efectos adversos al bienestar”¹⁵ –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.¹⁶

Para evaluar la privatización del servicio de agua, con énfasis en potenciales beneficios para los pobres, es menester mirar los tres principales sistemas del país: La Paz y El Alto (población 1.4 millones), el caso de privatización vigente; Cochabamba (población 0.5 millones); y Santa Cruz (1 millón), donde existe una cooperativa grande y varias pequeñas.

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. A diferencia de Cochabamba, antes de la privatización, se aumentaron los precios de agua en casi 60% para uso doméstico, 18% comercial, y 21% industrial.¹⁷ 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”.¹⁸

La estructura tarifaria es progresiva (a mayor consumo el costo unitario sube), pero antes habían 10m³ de consumo libres, que se han perdido; todo consumo de agua es ahora facturada, lo que resultó en un golpe a los pobres¹⁹. Un objetivo central de la privatización fue ampliar la cobertura de agua y alcantarillado, ya consolidada en La Paz,

¹⁴ <http://www.sisab.gov.bo/empresasreguladas.html>

¹⁵ “Adverse welfare effects.” Grover Barja y Miguel Urquiola, 2001. “Captialization, Regulation and the Poor: Access to Basic Services in Bolivia. WIDER Discussion Paper 2001/34, p. 1

¹⁶ Barja y Urquiola, op. cit., p. 20.

¹⁷ Carlos Crespo, 2001. “La concesión de La Paz a los cinco años: elementos para una evaluación,” www.aguabolivia.org, p. 1.

¹⁸ Barja y Urquiola, op. cit., p. 22.

¹⁹ Barja y Urquiola, op. cit., p. 22.

a la ciudad de El Alto (una nueva y muy pobre ciudad, receptora de oleadas migratorias del campo, donde el 60% de la población vive con un ingreso per capita de \$0.80/día²⁰).

El problema que enfrentó la empresa era –y sigue siendo– ¿cómo ganar dinero vendiendo agua a gente muy pobre, con índices de consumo muy bajos? 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 “condominial” 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, se tuvo que relajar significativamente los estándares técnicos; 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. En suma, esfuerzos extraordinarios para viabilizar una privatización.

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 Banco Mundial 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 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.”²¹ 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, y de hecho se ha establecido un precedente que rompe con la noción de “derechos”. 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 está institucionalizando sistemas separados y desiguales –sistemas adecuados para “ricos” y sistemas pobres para pobres. El problema no es tanto la exclusión o el no-acceso pleno, sino el acceso mediocre en la subordinación y desigualdad.²²

²⁰ Vivien Foster 2001. “Economic and Financial Evaluation of El Alto Pilot Project: Condominial Water and Sewage Systems and Related Innovations,” [http://wbIn0018.worldbank.org/eap/eap.nsf/Attachments/Water-Informe/\\$File/InformeFinalApr09.pdf](http://wbIn0018.worldbank.org/eap/eap.nsf/Attachments/Water-Informe/$File/InformeFinalApr09.pdf), p. 2.

²¹ Foster 2001, op. cit., p 14. La autora admite que no se conoce a ciencia cierta el punto de equilibrio (*break even point*) por falta de datos, efecto de la confidencialidad endémica en las privatizaciones, un problema al que nos referimos abajo.

²² Ver al respecto Crespo 2001, op. cit., p. 7. Se agradece al autor de este estudio, Carlos Crespo, por elucidar este punto. Tomando en cuenta que El Alto es 80% aymara, no debe sorprender que hay quienes tilden de racista esta “solución” al derecho al agua.

Por otro lado se encuentra el problema de la sostenibilidad. Muchos se preguntan que sucederá con estos sectores comercialmente inviables cuando la luz celebratoria del Banco Mundial y los flujos financieros de la cooperación se apaguen. Frente a estas dudas, y las rebeliones que la privatización provocó en Cochabamba, el Banco Mundial tomó un paso significativo en el 2000 para calmar a los inversionistas: extendió \$15 millones en créditos al consorcio y compró \$1 millón en acciones, volviéndose así copropietario directo de la concesión.²³

Si bien se logró eficiencia en cuanto al personal empleado por conexión –medida de eficiencia preferida por las IFIs– se impuso a costo de la violación de acuerdos con el sindicato de trabajadores.²⁴

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 sobre dependencia 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 500,000 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. En el cuadro se resume algunos aspectos: hogares en “buenas” condiciones consumen casi 6 veces el agua de los hogares en condiciones “malas”, gastando la séptima parte de sus ingresos (relativos), y que gozan, en promedio, de 20 años más de vida y sufriendo solo la tercera parte de perdida traumática de hijos nacidos.

Agua de desigualdad en Cochabamba²⁵

	Buena	Regular	Mala
Número de conexiones	18,695	19,884	7,688
Consumo doméstico y costos			
Por hogar (litros/día)	731	430	125
Por persona (litros/día)	165	99	22
Tamaños promedio de hogar (personas)	4.4	4.4	5.7
Ingresos promedio (Bs./mes)	2,500	814	576
Costo promedio del agua (Bs./mes)	26.09	26.01	39.23
Gasto promedio del ingreso en agua (%)	1%	3%	7%
Indicadores de calidad de vida			
Expectativa de vida (años)	67	57	47
Mortalidad infantil (muertos por 1000 nacidos)	45	105	146

²³ <http://www.ifc.org/enviro/test/enviro/How/Structure/EPU/Water/Waterproj/waterproj.htm#boliviaAISA>.

²⁴ AISA prometió no despedir empleados cuando se firmó la concesión; a los 4 años había reducido de alrededor de 600 a 395 trabajadores. Crespo 2001, op. cit., p. 3.

²⁵ Basado en Carmen Ledo, 2001. “Inequality and social exclusion in the access to drinking water in the city of Cochabamba, Bolivia.” Texto inédito.

Desde principios de los 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 \$14 millones a SEMAPA a su privatización²⁶; y en 1997, FMI, BM y BID condicionaron la condonación de otros \$600 millones a la privatización de SEMAPA²⁷.

El proceso se complicó por varias razones: elites 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 Banco Mundial 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 elites locales– se reflejarían en las tarifas de agua, *previa* a cualquier mejora en el sistema de agua.²⁸ 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 EEUU.

El contrato creó un área de concesión monopólica, necesaria para garantizar una rentabilidad comercial para Bechtel, con el cual ejercería control sobre fuentes y distribución de agua. Con esta medida se introdujo una profunda inseguridad jurídica y práctica para cientos de comunidades semi-rurales y peri-urbanas que han construido y manejan sus propios sistemas de agua, que se enfrentaban con expropiaciones sin compensación.

A principios del 2000 empezaron a llegar facturas de agua con aumentos de hasta 200 y 300%²⁹, 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 movilizado 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 y cambios sustantivos en la ley que lo amparaba y vulneraba los sistemas autogestionados y usos y costumbre rurales.

Algunos argumentan que Cochabamba es un ejemplo de privatización “mal hecha”. Otros, los presentes autores entre ellos, sugerimos que si bien la arquitectura de la privatización y el desenlace tenían aspectos excepcionales, en general refleja los elementos esenciales de las privatizaciones en Bolivia: esfuerzos mercantilizadores

²⁶ *Opinión* (Cochabamba), 23 enero 1996, 5A.

²⁷ *El Diario* (La Paz), 1 julio 1997, 5A.

²⁸ Lo absurdo del negocio era obvio para todos, incluso los editores del principal periódico de San Francisco, donde el concesionario tiene su sede, opinaron en el *San Francisco Chronicle* (29 de abril de 2001, “En reunión con nuestro consejo editorial la semana pasada, ejecutivos de Bechtel intentaron presentar a la empresa como una víctima en Bolivia. Pero no podían responder satisfactoriamente la pregunta más obvia: ¿Acaso no debieran haber previsto y asumido el riesgo de semejante negocio en un ambiente de inestabilidad política? No es sorpresa que un tarifazo conduzca a una rebelión anuladora de negocios en un país pobre”).²⁸

²⁹ Aunque Bechtel lo niega rotundamente, estudios han demostrado que las alzas eran mucho más allá del 35% anunciado y aprobado por los reguladores bolivianos; ver el estudio en www.democracycctr.org.

ciegos frente a la diversidad de condiciones locales; marcos legales y regulatorios – exigidos por los concesionarios– atentatorios a los derechos y costumbre locales; la puesta en práctica de principios de rentabilidad comercial por encima de derechos ciudadanos; entidades regulatorias incapaces frente, o capturados por, quienes tenían que regular, y protegidos de la fiscalización pública; y un manejo clandestino de asuntos de primordial necesidad e interés público. El caso de Cochabamba provocó una rebelión; el de La Paz pervive de manera precaria.

Santa Cruz

La ciudad de Santa Cruz, segunda de Bolivia, es servida por la cooperativa de servicios de agua SAGUAPAC, que provee ininterrumpidamente agua potable a un millón de habitantes. Los indicadores claves de desempeño –combinación de bajas pérdidas de agua, un nivel adecuado de producción en relación al número de personal, tarifas progresivas y cobertura amplia y continua– demuestran que es una empresa sólida y viable³⁰. Algunos áreas de la empresa han sido subcontratadas (facturación), pero mantiene su condición de cooperativa. Con el crecimiento acelerado de la población de Santa Cruz (6.4% promedio anual), se han creado ocho cooperativas más pequeñas destinadas a cubrir las demandas de servicios de agua de otras áreas de la ciudad; estas tienen una cobertura de 350.000 personas ubicadas en zonas en las que los servicios de saneamiento básico a menudo no existen³¹. La situación de Santa Cruz, aunque no sin problemas, sugiere que existen alternativas viables y sostenibles a la privatización.

Pero el problema del agua –y los potenciales impactos del GATS– van mas allá del servicio urbano; incluye también una aproximación al agua como insumo para la producción agrícola, y el espinoso proceso de normarla y legislarla; y como mercancía de exportación masiva.

Comunidades rurales, agua, y reglas del juego

En Bolivia 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”, es decir están en manos de campesinos y comunidades tradicionales.³²

Las formas en que se conceptualizan y concretizan los derechos al agua varían en función a los antecedentes históricos de las localidades, a veces desde épocas pre-coloniales; a la forma que adopte la organización de las comunidades respecto a la administración del agua y de quién ejerce los derechos (conjuntos de organizaciones, comunidades, familias); y los tipos de aguas administradas.³³ Lejos de una simple mercancía, y más

³⁰ Ver el cuadro comparativo del regulador boliviano en <http://www.sisab.gov.bo/indicadores.html>.

³¹ <http://www.sisab.gov.bo/empresasreguladas.html>

³² <http://www.aguabolivia.org/situacionaguaX/Riego/mapas/indexrh.htm>

³³ Las comunidades tiene más de una docena de términos para el agua, en base al concepto de derecho sobre el agua (vía pertenencia a la comunidad; vía trabajo compartido; vía negociación o compra; etc.), la temporada del año, etc. Ver, por ejemplo, Crespo y Fernández, 2001. Los campesinos regantes de Cochabamba en la guerra del agua: una experiencia de presión social y negociación. Cochabamba: CESU/FEDECOR.

que un “bien” social y cultural, el agua es elemento central de un conjunto de procesos sociales y culturales diversos en miles de sistemas de manejo locales. Estos sistemas — que pueden y deben ser mejorados en términos sociales y medioambientales— concretizan la capacidad innovadora y de sacrificio colectivo de sus autores y gestores.

La última Ley de Aguas integral aprobada en Bolivia data de 1906. Hoy su renovación ha fracasado: más de 30 borradores han sido presentados y rechazados. En el fondo 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. El último intento de crear una nueva Ley de Aguas data de 1998, 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. Su contrapropuesta, un esfuerzo entre cuatro federaciones amplias de grupos indígenas, campesinos y colonizadores, rechazaba el peso de la concepción mercantilista del agua en el proyecto del gobierno, y enfatizando los valores culturales y rituales del agua insistían que no debía ser sujeto de la apropiación para fines comerciales.³⁴

Por el otro lado, la inversión extranjera —en este caso Aguas del Illimani/Suez Lyonnaise des Eaux— exige “reglas de juego claras” y “armónicas” con las reglas y orientación de la OMC e IFIs, para minimizar sus riesgos y maximizar sus retornos, y subordinando o suprimiendo consideración de derechos ciudadanos. Desde principios de los años 90 se han aprobado un conjunto de leyes para estos fines en relación a la inversión, telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, minería —pero faltaba sobre agua.³⁵

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, que difícilmente resistiría la captura por parte de los concesionarios.

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 estancando en el Congreso, sin aprobarse plenamente, debido a la oposición de Aguas del Illimani/Suez Lyonnaise des Eaux y el Banco Mundial. 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.”³⁶

³⁴ “Documento de Discusión y Consulta,” 27 de abril de 1999, reproducido en *TUNUPA*, no. 2, mayo de 1999.

³⁵ En varias de estas otras leyes — por ejemplo sobre minería y electricidad — de hecho se otorga derechos a los inversionistas sobre aguas en el sitio de sus inversiones (minas, plantas de generación eléctrica, etc.). Este conflicto de intereses — inversionistas protegidos por el estado por un lado y usuarios tradicionales de aguas las zonas de inversión sin amparo legal por otro— promete ser combustible de conflictos a futuro.

³⁶ Comentario al autor de un analista con una década de experiencia en materia de aguas de la Cooperación Internacional.

Conflictos sobre la exportación de aguas crudas

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.³⁷ Proyectos iniciales proponían una exportación inicial de 800 lt/segundo, para luego llegar a 3000lt/segundo en una tercera etapa, generando dentro de tres años un flujo de \$76 millones anualmente.

Desde el 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 aprobó una ley comisionando un estudio para definir políticas globales que tomara en cuenta criterios medio 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. Nuevamente, al escribir estas líneas, las organizaciones sociales se están movilizándose para insistir en el agua como sustento vital y parte integral del medio ambiente, frente a pretensiones comerciales amparadas y promovidas por empresas privadas y el gobierno. El tema de las aguas como mercancía exportable ya ponen en conflicto directo a empresas, gobiernos, y comunidades locales, y promete ser conflictivo en el futuro.

El record: beneficios dudosos; amenazas concretas

En Bolivia, las fuerzas mercantilizadoras y privatizadoras del agua son fuertes, en varios escenarios: urbano y rural, en servicios y aguas en bloque, y con incidencia importante sobre procesos legislativos. Hasta ahora se han producido una serie de conflictos, con costo en heridos, vidas perdidas, y soluciones postergadas.

Donde se ha privatizado el servicio de agua los resultados han sido o desastrosos (Cochabamba), o aún dudosos en cuanto a los beneficios sostenibles par los pobres, y la realización por medio de la privatización del derecho a un servicio vital (La Paz y El Alto).

³⁷ Juan Aluralde, 2002, “Mitos y realidades sobre la exportación de aguas al norte de Chile,” mimeo, p. 9.

Al mismo tiempo, las privatizaciones y las continuas presiones de mayor mercantilización producen amenazas concretas y constantes, y un panorama de conflictos. Emergen tres vectores de conflictividad:

1. Los imperativos “ciegos” de la mercantilización y necesaria rentabilidad, frente a escenarios muy diversos y complejos. El agua en Bolivia es cualquier cosa menos un simple bien económico. Su tratamiento como tal genera conflictos frente a miles de comunidades de productores y usuarios, tanto rurales como urbanos, que hoy manejan el agua bajo otros conceptos y culturas.
2. 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 un Estado aun más fuerte y eficiente. En el conflicto por el agua en Cochabamba el Estado se demostró absolutamente incapaz de negociar, regular y administrar adecuadamente una concesión de agua, y en general representar y defender los intereses de la población. Dadas las debilidades del Estado boliviano, y su grado de captura frente al poderío de las empresas, esta es una realidad y amenaza permanente.
3. El déficit democrático en los procesos de privatización. La experiencia de privatización en Bolivia 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 de los temas más sentidos e impactantes como es el manejo del agua. 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 se presenta como factor que profundizaría y pondría candado a estos vectores de conflictividad, en tres sentidos:

1. Imposición de la privatización: Mientras en el país se debate la privatización, el GATS ayudaría a quienes quieren imponerla. El GATS admite la provisión de servicios por entes estatales “en el ejercicio de autoridad gubernamental”. No obstante, la definición de este ejercicio es tan restrictiva que casi ningún operador público en Bolivia hoy calificaría. Según el GATS un servicio producido “en el ejercicio de autoridad gubernamental” se define como aquel “que no es provisto comercialmente, ni en competencia con uno o más proveedores de servicios.” Dada la heterogeneidad y la existencia de múltiples productores en contextos complejos, esta definición solo podría tener un resultado en el contexto boliviano con: la efectiva proscripción de un rol para el Estado en la provisión de servicios de agua y la imposición exclusiva de una lógica mercantil en la provisión de servicios de agua.
2. Circunscribir debate sobre legislación: Mientras en el país se ha dado una fuerte participación de la sociedad en las disputas sobre las reglas del agua, con el agua

sometida al GATS, estos debates hubieran sido 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. En un país como Bolivia donde abundan formas múltiples y heterogéneas de producción y suministro de agua, solo una legislación y jurisprudencia flexible, sensible a contextos varios, y capaz de acomodar esta diversidad permitiría cierta funcionalidad y la posibilidad de proteger y desarrollar recursos hídricos. En tanto, implica un abandono explícito de soberanía jurídica y legislativa en los ámbitos o materias sometidos a sus disciplinas y pone en riesgo la capacidad de los gobiernos de regular al agua en base a razones medioambientales, de salud pública, o derechos ciudadanos.

3. 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. En Bolivia, el “experimento” con la privatización del agua en Cochabamba ha sido revertido, lo cual demuestra cuan urgente es poder minimizar el costo de corregir errores. El GATS más bien imposibilitaría o haría más caras para la sociedad las “correcciones”.

Bolivia ya vive esta amenaza concretamente. Bechtel de EEUU ha demandado a Bolivia exigiendo compensación por la cancelación de su contrato de concesión, argumentando en un panel de arbitraje cerrado del Banco Mundial que ha sido víctima de una “expropiación” de su propiedad, es decir, su contrato de concesión, una promesa de ganancias a futuro. Bajo el GATS, y su sistemática orientación a favor de la privatización y desregulación, se hace inevitable la proliferación de este tipo de litigios en contra de Estados soberanos que buscan corregir errores o realizar derechos antes que proteger inversiones.