

TRIBUNAL PERMANENTE DE LOS PUEBLOS
Audiencia sobre
Políticas Neoliberales Y Transnacionales Europeas
En América Latina y el Caribe
Viena, Austria
10-12 de Mayo del 2006

Informe de Caso
Agua
Aguas del Illimani Suez- El Alto, Bolivia
Presentado por
Federación de Juntas Vecinales de la Ciudad de El Alto (FEJUVE)

AGUAS DEL ILLIMANI, UNA CONCESION ORIENTADA A LOS POBRES¹

**Presentado por: Federacion de Juntas Vecinales de la Ciudad de El Alto (FEJUVE)
Preparado por: Julian Pérez**

El 24 de julio de 1997 se firmo 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 Basicos, 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, convoco a un paro indefinido de actividades, demandando la “rescisión del contrato de concesión”. El 12 de enero 2005, el gobierno boliviano emite un Decreto Supremo, donde da inicio a las: “acciones para la terminación el contrato de concesión con AISA” subsidiaria de la transnacional Suez.

El proceso de concesión a AISA no fue un proceso transparente, vulneró normas y marcos jurídicos de Bolivia. Del proceso no participaron los actores o “stakeholders” interesados en el tema, fueron excluidos de la licitación y decisiones estratégicas, centralizándose todas las decisiones en el gobierno boliviano. Durante el proceso de licitación se hablo de que la privatización era una forma de atraer capital privado para ampliar la cobertura del servicio. Carlos Yeregui³ declaraba a la prensa el 27 de junio de 1997 que iban a “invertir 80 millones de dólares en los próximos 5 años y 350 millones de dólares en los 30 años de la concesión”. Cuando se firmo el contrato se cambiaron muchos de los términos del Pliego de Convocatoria de la Licitación, adecuándose estos, 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

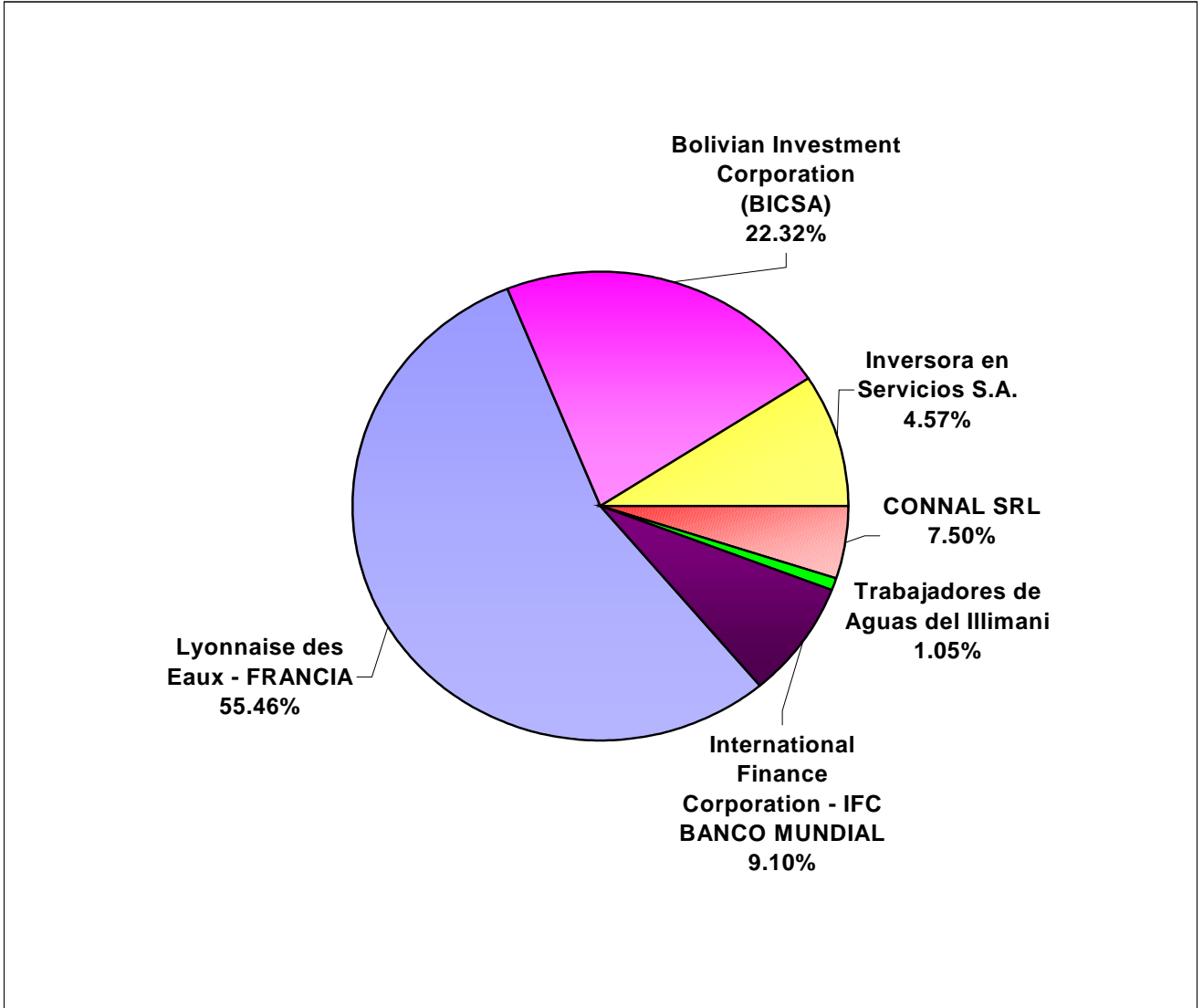
Un aspecto fundamental a explicar del proceso alteño: la gran capacidad organizativa de FEJUVE, basada en una estructura piramidal de distritos, con funcionamiento descentralizado, pero articulado a su ente matriz, que permitió tomar decisiones y planificar/coordinar las acciones colectivas, como ya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

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

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

³ Agregado Suez - Environment

GRAFICO 1
QUIEN ES AGUAS DEL ILLIMANI – SUEZ



Fuente: Estados financieros 2004 – auditados AISA, 04/29/05

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

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

a. Doble pago cuando termine su 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 % (taza 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 blandos⁴, AISA, informa que invirtió aproximadamente 52 millones de dólares durante el primer quinquenio, es decir 30 millones de dólares menos de los que anunciaron públicamente antes de obtener la concesión. Sin embargo, la mayoría de dichas inversiones fueron con dineros de créditos blandos por \$US. 40 millones⁵. En otras palabras: la privatización no trajo dinero fresco 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 \$US445 para agua potable y alcantarillado.

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 de la FEJUVE El Alto, Público – Social

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 Decreto⁶ 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 en el servicio de agua potable y alcantarillado sanitario pluvial, 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 los habitantes de El Alto y La Paz [...].
- 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 [...]

⁴ Son créditos con intereses bajos otorgados por la Cooperación Internacional para ayudar a través de empresas privadas a los países pobres.

⁵ Estados financieros 2004 – auditados AISA – 04/29/05

⁶ Decreto Supremo N. 28101, emitido el 22/04/05.

Que consecuencias 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.
- 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.

EMPRESA PÚBLICO-SOCIAL DEL AGUA, CONSTRUYENDO UNA PROPUESTA DESDE Y PARA LOS VECINOS

Los objetivos que se propone para a nueva empresa son:

- Garantizar la provisión eficiente y sostenible del servicio de agua potable y alcantarillado. (Se busca principalmente que la empresa sea sostenible en el tiempo, tanto técnicamente como financieramente).
- 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)

b. Principios de la Nueva Empresa

La nueva empresa se basa en los siguientes principios o pilares:

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.
-

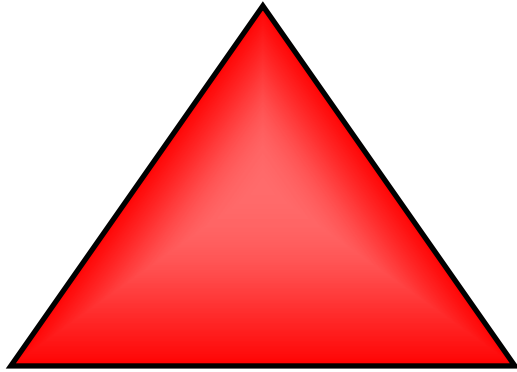
iv. Principio de Equidad

- 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.

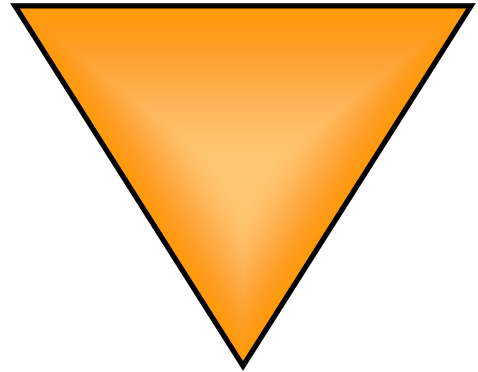
ESTRUCTURA DE LA "NUEVA EMPRESA"

Aguas del Illimani

Nueva Empresa



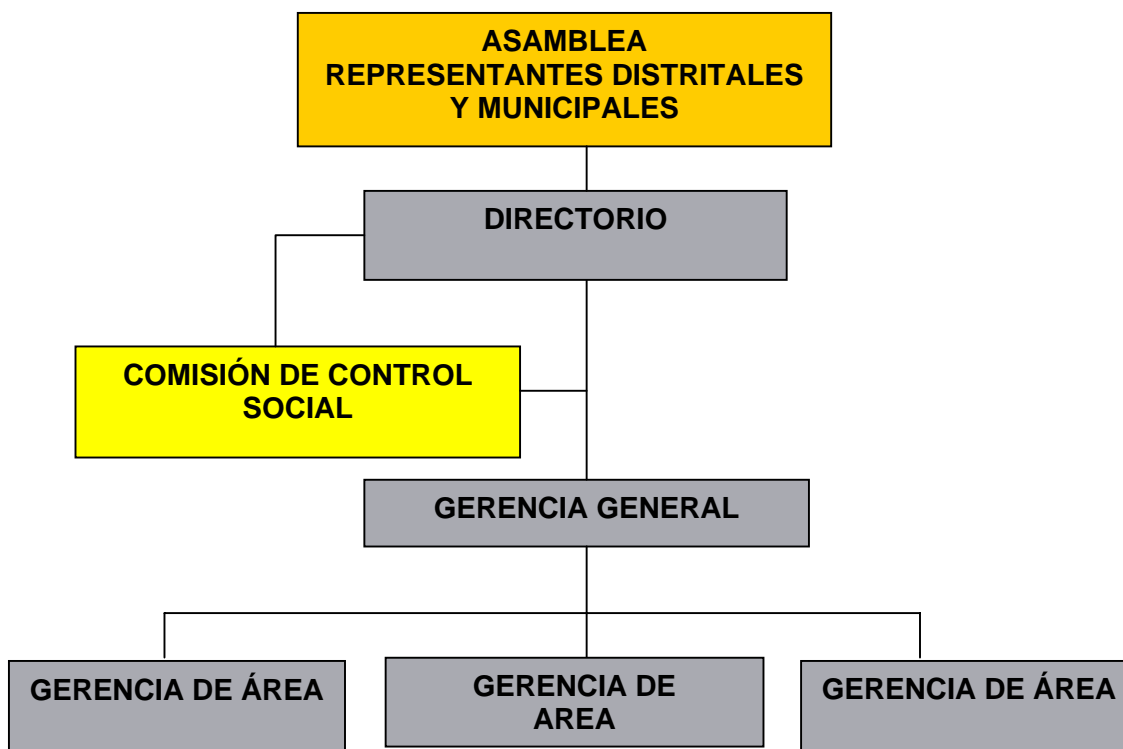
Decisiones de arriba abajo sin participación de la población



Decisiones de abajo arriba con participación de la población



ESQUEMA ORGANIZACIONAL DE LA EMPRESA PÚBLICO - SOCIAL



ASAMBLEA GENERAL ¿vinculante o consultivo?

En los últimos tiempos se ha visto un avances significativos en la participación de la sociedad civil en las estructuras de las empresas publicas 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 que si la participación social debe ser de carácter vinculante o debe ser de 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 la Nueva Empresa. Esta posibilidad no es positiva para la Cooperación Internacional (IFC en Inglés), que no pueden “digerir” aun la palabra control o participación social, y ven con mucho peligro aceptar la participación dentro las empresas públicas la participación y mucho más 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. 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 que su participación sea de carácter *Vinculante*. La Cooperación Internancional, propone este nivel de de participación de la sociedad civil, solo a nivel consultivo y no a un nivel de decisión.

Atribuciones:

Las atribuciones de la Asamblea, están basados en los cuatro principios antes mencionados, entre los que se destacan:

Aprobar los estatutos y reglamentos de la Nueva Empresa Publica; Establecer un orden de prioridades 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 los de representantes de los Gobiernos Municipales de ambas ciudades en minoría.

Se tiene la mayoría de los representantes sociales, en esta instancia, ya se pretende aplicar la plena potestad y el carácter vinculante en las decisiones que se lleguen a tomar al interior de la asamblea.

Esta Asamblea se reunirá una vez al año para el tratamiento de temas estratégicos de la Nueva Empresa; además, la participación social 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). Así, se garantiza un proceso efectivo.

El cargo de los representantes sociales es de carácter simbólico (ad honore), por lo que no se perciben ninguna renumeración económica por la labor que realizan.

DIRECTORIO

El Directorio diseña y planifica las estrategias de la Nueva Empresa que se definen en Asamblea General, con atribuciones ejecutivas, compuesta por cinco miembros, elegidos por concurso de méritos a convocatoria pública nacional. El 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 prórroga.

Las reuniones se darán de manera 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"⁷, y no gozaran de ningún otro beneficio o rédito al margen de su dieta.

Atribuciones:

- Designar al Gerente General y no objeción a la designación de los Gerentes de área
- Aprobar el Plan Económico y el Plan Operativo Anual
- Aprobar créditos, contratos, convenios y principales licitaciones
- Aprobar Estados Financieros

Comisión de Selección del Directorio

La elección del directorio estará a cargo de una Comisión de selección, que se formará cada cuatro años, y su composición será la siguiente:

- 2 Representantes del Gobierno Municipal de La Paz, elegidos por dos tercios (2/3) del Concejo Municipal de La Paz.
- 2 Representantes del Gobierno Municipal de El Alto, elegidos por dos tercios (2/3) del Concejo Municipal El Alto
- 1 representante del Ministerio del Agua
- 2 representantes de la FEJUVE El Alto
- 2 representantes de la FEJUVE La Paz

⁷ Se paga un determinado monto de dinero por la participación en las reuniones.

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 se destacan:

Gestionar la empresa; proyectar y elaborar los presupuestos; planear inversión y estudios tarifarios; Representación legal; dar informes bimensuales a los distritos o macrodistritos (con una duración del mandato de cuatro años).

Control Cruzado (Técnico – Representantes sociales)

Se refiere al control a ambas partes que tienen que ver con la gestión de la Nueva Empresa. Los técnicos por una parte y los representantes sociales que participan dentro la empresa, por otra (asamblea). Este control cruzado a los representantes sociales solo se puede dar, cuando son fiscalizados por sus propias bases o vecinos 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

La terciarización⁸ de algunos servicios en la Nueva Empresa pública, puede ayudar mucho a mantener altos los 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. En este caso cabe mencionar que la propiedad sigue correspondiendo al Estado y la gestión no se está delegando, manteniéndose de esta forma, las ganancias en manos públicas, con el fin de reinversiones. Bajo estos criterios, el Nuevo Modelo abre la posibilidad de terciarizar servicios del área comercial, técnica e inclusive la contabilidad, que pueden ayudar a incrementar la transparencia de los manejos contables.

Algunos ejemplos de terciarización que pueden ser aplicados a la Nueva Empresa en el área *comercial*: Lectura y emisión automática de factura, distribución de las mismas, cobranza, cortes y rehabilitaciones, cambios y mantenimiento de medidores.

En el área *técnica*: Conexiones de agua potable y alcantarillado sanitario, Limpieza de sumideros de drenaje pluvial, Obras de ampliación, Supervisión para obras grandes.

CONDICIONAMIENTO DE LA COOPERACIÓN A LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA EMPRESA MIXTA PÚBLICO – PRIVADA

Luego de los acontecimientos de Enero, en una primera instancia los gobiernos municipales de La Paz y El Alto y el 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 Mundial⁹ y el BID, el

⁸ Entendemos como terciarización al hecho que un "tercero," sea individuo o empresa, que no este directamente relacionado a las estructuras de la empresa, realice un servicio determinado y reciba un pago por este.

⁹ Oscar Salinas, asesor del presidente Eduardo Rodríguez, manifestado en una reunión de fecha 06/10/05.

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.

El Alto - Bolivia, Abril 2006