

An expressive, textured painting depicting a woman with long dark hair, wearing a white blouse and a patterned vest, riding a dark horse. They are positioned on a sandy or muddy bank, looking across a wide river. The water is rendered with horizontal brushstrokes in shades of blue and white. In the background, there are green trees and a small building under a blue sky. The overall style is impressionistic and uses a rich, somewhat muted color palette.

# Agua y Poder

Fundación Milenio

Henry Oporto  
Luis Fernando Salinas  
y el Equipo Técnico  
de la Fundación Milenio

# **AGUA Y PODER**

**Cuando la política hace Aguas  
-de la “guerra del agua” al futuro sombrío  
de los servicios públicos-**

**Henry Oporto Castro**

**Reformas institucionales en los servicios  
de agua de Cochabamba y La Paz**

**Luis Fernando Salinas Gamarra y el Equipo Técnico de la Fundación Milenio**

## AGUA Y PODER

*Primera edición, octubre de 2007*

*Autores:* Henry Oporto Castro  
Luis Fernando Salinas Gamarra y el Equipo Técnico de la Fundación Milenio

*Diseño de tapa:* Carlos A. Laserna, basado en la obra al óleo “Lavanderas” (100 x 80 cm) de Ruperto Salvatierra (1986)

*Depósito legal:* 4-1 -1976-07

*Tiraje:* 1000 ejemplares

### *Fundación Milenio*

Av. 16 de Julio N° 1800 edificio Cosmos piso 7

Teléfonos: (591-2) 2312788 - (591-2) 2314563

Fax (591-2) 2392341 • Casilla postal 2498

Correo electrónico: [fmilenio@entelnet.bo](mailto:fmilenio@entelnet.bo)

Página web: [www.fundacion-milenio.org](http://www.fundacion-milenio.org)

La Paz, Bolivia

### *CIPE*

*Center for International Private Enterprise*

1115 15th. Street, N. W.

Suite 700

Washington, D.C. 2005

[www.cipe.org](http://www.cipe.org)

Impresión CREATIVA

Telf. 2 488 588

*Impreso en Bolivia*

*Printed in Bolivia*

# ÍNDICE

## PRESENTACION

### I. CUANDO LA POLÍTICA HACE AGUAS

-de la guerra del agua al futuro sombrío de los servicios públicos- ..... 1

*Henry Oporto Castro*

1.	INTRODUCCIÓN .....	3
2.	LAS REFORMAS DEL SECTOR: CONTEXTO GENERAL Y OBJETIVOS.....	11
2.1	Logros de la reforma .....	14
3.	LAS “GUERRAS” DEL AGUA.....	17
3.1	Una prueba de incompetencia .....	17
3.2	Misicuni Vs. Corani .....	19
3.3	La concesión abortada .....	22
4.	AISA: UNA CONCESION EXITOSA.....	30
4.1	El coletazo de Cochabamba en El Alto .....	33
5.	LA EMPRESA SOCIAL DEL AGUA: CUENTO CHINO .....	39
6.	LECCIONES NECESARIAS .....	44
6.1	Los límites de las políticas de mercado .....	45
6.2	Fallas de regulación y de gobierno .....	46
6.3	Financiamiento público.....	47
6.4	El remedio peor que la enfermedad .....	48
6.5	Soluciones pragmáticas y creativas .....	51
6.6	La elusiva construcción de políticas públicas .....	53

REFORMAS INSTITUCIONALES EN LOS SERVICIOS DE AGUA  
DE LA PAZ Y COCHABAMBA ..... 57  
*Luis Fernando Salinas Gamarra y el Equipo Técnico de la Fundación Milenio*

1. INTRODUCCIÓN .....	59
1.1 Alternativas de participación del sector privado en las empresas de agua.....	60
1.2 Marco legal .....	64
1.3 El sector antes de la reforma .....	65
2. PROCESO Y RESULTADOS DE LA REFORMA DE SEMAPA.....	67
2.1 Situación de SEMAPA en el momento de la reforma .....	67
2.2 Primer proceso .....	70
2.3 Segundo proceso de participación privada en SEMAPA.....	91
2.4 Tercer proceso de participación privada en SEMAPA .....	94
2.5 Evolución de SEMAPA en la última década (1996 - 2006) .....	103
3. PROCESO Y RESULTADOS DE LA REFORMA EN SAMAPA .....	105
3.1 Situación de SAMAPA en el momento de la reforma .....	105
3.2 Proceso de concesión .....	108
3.3 Desempeño de Aguas del Illimani S.A .....	129
3.4 Primer quinquenio de operación de AISA (agosto/1997 - diciembre/2001)....	140
3.5 Segundo quinquenio de concesión (2002 - 2006).....	147
3.6 Contexto para la salida de AISA .....	158
4. CONCLUSIONES	

## PRESENTACION

La guerra del agua involucró masivamente a la población urbana de Cochabamba, que salió a las calles con la certeza de que los líderes sociales le decían la verdad. Es decir, creyeron que era cierto que la empresa Aguas del Tunari les iba a expropiar el agua y que abusaría de los consumidores con tarifas excesivas.

Una primera evidencia, además, estaba a la mano, en las facturas del agua que, al desaparecer los subsidios que hasta entonces las habían sostenido en niveles muy bajos, aumentaron.

El cálculo político del gobierno del Gral. Bánzer, sustentado en la persistente demanda de realización del proyecto Misicuni, impuso a la empresa la obligación de desarrollar ese proyecto, a pesar de que los cálculos más cuidadosos lo desaconsejaron, porque eso iba a aumentar excesivamente los costos del servicio. Incluso el Banco Mundial, contra su costumbre, se pronunció públicamente en contra de ese intento de amarrar Misicuni a la reforma y modernización del servicio de agua en Cochabamba.

En las protestas salieron a las calles incluso los que no tenían agua en sus casas y que pagaban por ella hasta siete veces más de lo que pagaban los usuarios de Semapa, la empresa pública encargada del suministro, sin darse cuenta de que ellos serían los principales beneficiarios del proyecto, incluso si se realizaba a las elevadas tarifas que implicaba forzar el proyecto Misicuni por encima de otras alternativas de abastecimiento, que por entonces eran todavía viables.

El resultado es conocido por todos. La movilización obligó a cancelar el contrato y expulsó del país a Aguas del Tunari, proyectando al cielo político a varios líderes que protagonizaron los eventos de abril del 2000.

Han pasado siete años desde entonces y poco se aprendió del ejemplo de Cochabamba, pues fue replicado en El Alto, desde donde se lanzó una batalla parecida contra Aguas del Illimani, a pesar de que las condiciones de funcionamiento del servicio en esa ciudad y en La Paz eran mucho mejores de lo que han sido en Cochabamba durante los últimos cincuenta años por lo menos.

Es indudable que las movilizaciones fueron un enorme éxito político para quienes las dirigieron, e incluso los protagonistas de base todavía recuerdan esos eventos con orgullo y satisfacción. Las barricadas, los petardos con que ahuyentaron a los policías, conocidos como “dálmatas” por sus uniformes, la humillación de los ministros, el rotundo fracaso del Estado de Sitio que no pudo imponer Bánzer, son recuerdos de un heroísmo que opaca preguntas más sencillas. ¿Qué pasó con los servicios? ¿Mejoraron? ¿Aumentó la cobertura? ¿El agua es más accesible a los pobres que antes? ¿Las tarifas garantizan agua de buena calidad para todos? ¿Se ha invertido lo necesario para garantizar la provisión de agua y el mejoramiento de los sistemas?

Estas son las preguntas que deberían ayudarnos a definir si esas “guerras” fueron en verdad victoriosas. Son esas las preguntas que los trabajos que Fundación Milenio pone hoy en su conocimiento quisieran ayudara responder. No nos guía otro afán que el de respaldar una reflexión sistemática sobre los problemas y desafíos que enfrentamos los bolivianos en la búsqueda de una vida mejor.

Roberto Laserna  
Presidente de la Fundación Milenio

# **CUANDO LA POLÍTICA HACE AGUAS**

**—de la “guerra del agua” al futuro sombrío  
de los servicios públicos—**

**Henry Oporto Castro\***

Al igual que el hambre, la privación de acceso al agua es una crisis silenciosa que experimenta la población pobre y que toleran aquellos con los recursos, la tecnología y el poder político para resolverla.

Actualmente, unos 1.100 millones de habitantes de países en desarrollo carecen de un acceso adecuado al agua y 2.600 millones no disponen de servicios básicos de saneamiento. El origen de estos dos déficit paralelos está en las instituciones y en las opciones políticas, no en la disponibilidad del agua.

En el mundo hay más que suficiente agua para el uso doméstico, la agricultura y la industria. El problema radica en que algunos (principalmente la población más pobre) quedan excluidos sistemáticamente del acceso al agua por su pobreza, por sus limitados derechos legales o por políticas que limitan el acceso a las infraestructura que proporcionan agua para la vida y para los medios de sustento. La escasez es fruto de las instituciones y los procesos políticos que ponen a la población pobre en una situación de desventaja.

\* Sociólogo, investigador y ensayista. Autor de La revolución democrática (1989) ; Reinventando el gobierno, (1998), La tierra nuestra de cada día (2005); La Paz : una economía en transición (2007) ; y otras publicaciones.





El saneamiento básico en Bolivia enfrenta una crisis de política pública que afecta la capacidad de prestación de servicios de agua potable y alcantarillado, tanto en el ámbito urbano como en zonas rurales del país. Lo más preocupante ahora es el futuro incierto de las renacidas empresas públicas en las ciudades de Cochabamba y de la región metropolitana de La paz y El Alto. La crisis instalada en el sector de agua tiene una relación directa con la falta de éxito de las reformas de mercado y de participación privada en la administración de los servicios de agua y alcantarillado.

El 24 de julio de 1997, fue suscrito un contrato de concesión para los servicios de agua potable y alcantarillado en el área comprendida por los municipios de La Paz y El Alto con la empresa "Aguas del Illimani" (AISA) conformada por un consorcio de inversionistas liderado y operado por la francesa Lyonnaise des Eaux. Cuatro años más adelante, el 3 septiembre de 1999, la Superintendencia del sector adjudicó un segundo contrato de concesión a la empresa "Aguas del Tunari" integrada principalmente por la británica International Water Limited para el aprovechamiento de las aguas de Misicuni y el servicio de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Cochabamba. Apenas seis meses después, la Superintendencia de aguas forzada por la presión popular, rescindió el contrato de concesión con Aguas del Tunari, encomendando a SEMAPA reasumir la responsabilidad del servicio de suministro de agua y alcantarillado. Lo mismo acontecería a principios de 2005 con respecto a la concesión del servicio en La Paz. El gobierno de Carlos Meza (2003-2004), sin poder resistir la presión política de El Alto, se veía obligado a disponer la terminación del contrato de concesión con AISA, proceso éste que ha concluido dos años después con la salida de esta empresa y la decisión de entregar la operación del servicio a la nueva Empresa Pública Social del Agua y Saneamiento (EPSAS).

El proceso de reformas en el sector de agua en Bolivia se inició a mediados de los años noventa con la incorporación de la participación privada en la prestación de los servicios básicos, bajo la figura de concesión. Esta acción formó parte de un conjunto amplio de medidas administrativas, reglamentarias y legislativas que incluyeron la creación de la Superintendencia de Aguas

como órgano de regulación del sector, la reasignación de competencias a los gobiernos municipales, la redefinición de los canales de financiación pública a través del Fondos de Inversión Productiva y Social (FPS) y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y la aprobación de una Ley Servicios de Agua Potable y Alcantarillado en octubre de 1999.

Las reformas en el sector fueron la respuesta que dio el Estado a una serie de problemas que impedían tanto la ampliación de la cobertura de los servicios a las poblaciones urbanas y rurales como la introducción de mejoras reales en la calidad de los mismos. Entre los problemas que se venían arrastrando por más de dos décadas estaba la gestión politizada, deficiente y financieramente quebrada de las empresas públicas así como la incapacidad manifiesta del gobierno para atender las demandas sociales por servicios básicos, sobre todo de los municipios pequeños y medianos del país. La falta crónica de inversiones se había convertido en el principal cuello de botella para el desarrollo del sector. Con inversiones anuales -menos del 1 por ciento del PIB-el sector carecía de capacidad financiera para invertir en la ampliación y mantenimiento de redes de distribución, captación de fuentes de agua, alcantarillado sanitario, tratamiento de aguas residuales y otras obras de infraestructura básica.

Las nuevas medidas adoptadas en aquellas circunstancias tuvieron algunos logros importantes. De hecho, en la última década, la cobertura en la provisión de agua potable y de alcantarillado tendió a crecer de la mano de un aumento de las inversiones públicas en el sector. Además de ello, es remarcable la rápida expansión de las conexiones de agua y de alcantarillado en las ciudades de La Paz y El Alto que se dieron en la primera etapa (1997-2001) de operaciones de AISA -muy por encima de todo el incremento de nuevas conexiones realizadas por la anterior empresa municipal (SAMAPA) en sus más de treinta años de operación-, y los altos niveles de eficiencia empresarial y laboral que logró el concesionario, traducidos en tarifas accesibles y una mejora notoria en la calidad del servicio.

Sin embargo, las reformas en el sector resultaron insuficientes frente a la imensión de los problemas, lo que explica que la cobertura de agua potable

por cañería y de alcantarillado continúe en Bolivia -aunque ya no en la ciudad de La Paz por debajo del promedio latinoamericano y que las diferencias de cobertura entre departamentos y entre ciudades y poblaciones rurales, sigan siendo considerables.

Más allá de este panorama general, hay que decir que el fallido proceso de transferencia del servicio de agua potable y alcantarillado a la administración privada en Cochabamba, conlleva como principal consecuencia el hecho de que esta ciudad no ha podido ampliar las redes de distribución ni tampoco mejorar los indicadores de calidad, manteniéndose la crónica escasez de agua en el área metropolitana y acrecentándose el déficit en la provisión de los servicios, principalmente por falta de financiamiento para inversiones y una adecuada gestión de la empresa operadora. La interrupción del contrato de concesión en los municipios de La Paz y El Alto y la precipitada salida de AISA plantea, a su vez, un futuro incierto con respecto al modelo institucional de prestación de servicios, además de una serie de dudas en relación a la capacidad de la nueva administración local para garantizar la continuidad del servicio, mantener la eficiencia operativa anterior y atender las demandas de nuevas conexiones de agua y de alcantarillado, sobre todo de la urbe alteña que sigue creciendo aceleradamente, en un contexto de caída de las inversiones públicas en el sector así como de un menor apoyo financiero de la cooperación internacional.

Precisamente, son esta clase de consecuencias las que nos inducen a hablar de reformas fallidas en el sector de agua, no porque no hubiera habido ningún progreso o logro para reivindicar o rescatar de ese proceso sino, sobre todo, porque no se han verificado los indicadores de éxito de una política pública, entre ellos la continuidad en el tiempo de esta política y también el apoyo social y político necesario para su consolidación. Recordemos que uno de los objetivos de las reformas fue traer inversión privada al sector, lo que se consiguió en principio: los inversores extranjeros que llegaron fueron dos empresas gigantes en el mercado mundial del agua, pero uno de ellos (International Waters) fue expulsado violentamente de Cochabamba y el otro (Lyonnaise des Eaux, fusionado después en la compañía Suez) tuvo que negociar su retiro anticipado.

Los traspiés de las reformas en el sector de agua ponen de manifiesto, ante todo, los percances de la gestión política para llevar a cabo una política pública consistente en el sector de saneamiento, así como los múltiples problemas advertidos en los sucesivos gobiernos para encontrar soluciones a los problemas presentados en el proceso de concesiones, de tal manera que, a falta de soluciones basadas en el diálogo democrático, los conflictos derivaron en convulsión social y violencia y la política salió de los cauces institucionales para instalarse nuevamente en la calle bajo el imperio de la fuerza y donde las soluciones técnicas y la racionalidad acabaron sustituidas por la demagogia y el juego de presiones de los actores políticos y de grupos de interés movilizados. Las falencias de la “clase política” fueron especialmente notorias desde el momento en que ella misma se ocupó de obstruir y socavar todo esfuerzo serio por implantar en el país un buen sistema regulatorio, como era indispensable para que el Estado, a través de una Superintendencia creíble, idónea y competente, cumpliera con su obligación de asegurar reglas adecuadas y transparentes a fin de que los concesionarios y operadores cumplieran con las metas pactadas y no se dejara a los usuarios sin la protección de sus derechos e intereses.

En ese panorama de debilitamiento institucional y de la propia gestión política, terminó imponiéndose la mala política, aquella que conoce muy bien el oficio de manipular para fines particulares y sectarios una cuestión de gran sensibilidad social como es la provisión de agua. Es así que hemos visto cómo la ejecución del proyecto Misicuni se convirtió en la piedra de toque de todo el proceso de licitación de la concesión de SEMAPA en Cochabamba, llevando las cosas al absurdo de aceptar la imposición de un “tarifazo” como el recurso indeseado pero inevitable para asegurar el financiamiento de una obra que varios dictámenes técnicos previos habían concluido en su inviabilidad económica, lo cual tuvo el efecto de una estocada mortal al contrato de concesión.

Similar significado tiene la instrumentación del conflicto social en el cuestionamiento y resistencia a la política de participación privada en la provisión de servicios básicos y que sirvió, primordialmente, para impulsar la organización de fuerzas contestarías y antisistémicas y catapultar a las esferas

de poder a un conjunto de líderes sindicales y activistas sociales que crecieron políticamente en la llamada “guerra del agua”<sup>1</sup>, con el militante apoyo de organizaciones no gubernamentales y de grupos internacionales que hallan en el tema del agua un arma poderosa para luchar contra las transnacionales y la globalización. Todo ello en el contexto de la fuerte recesión que afectó a la economía boliviana y el deterioro social concomitante que se vivió desde 1999 hasta el año 2004, lo que redujo drásticamente el margen de **posibilidades** para todo tipo de decisiones que tuvieran que ver con ajustes tarifarios, costos de instalación, nuevas inversiones, etc.

Considerando la incidencia de este contexto general y los problemas concretos que se plantearon en las reformas institucionales de SEMAPA en Cochabamba y de SAMAPA en La Paz, el objetivo en este documento es analizar las causas que pueden explicar los tropiezos y resultados fallidos de estas primeras experiencias de atracción e involucramiento de capital privado en la gestión de los servicios de agua y alcantarillado, enfatizando los aspectos ligados a la formulación e implementación de la política pública en el sector<sup>2</sup>.

Tal como ya se dijo, la principal consecuencia inmediata de tales tropiezos es la crisis que se precipita sobre el modelo y la política nacional de prestación de servicios básicos en las ciudades del país. Por ahora es indudable que no hay espacio para soluciones de mercado a la problemática del agua. El sesgo “privatizador” que, en la percepción popular, adquirió la política de concesiones, aunque tal no fuera su propósito, ha desacreditado dicha política, lo que también es un efecto de una campaña política deliberada y con una marcada orientación antiempresa privada que hizo todo lo posible por hacer fracasar el modelo de participación e inversión extranjera en los servicios públicos. Evidentemente, estos hechos por ahora cierran la

<sup>1</sup> Figuras conspicuas de los conflictos del agua fueron Abel Mamani, presidente de FEJUVE El Alto y actual Ministro de Agua; Ornar Fernández, líder de los regantes de Cochabamba y actual senador del MAS; Jorge Alvarado, dirigente de la Coordinadora del Agua, y posteriormente Gerente de SEMAPA, diputado del MAS y presidente de YPFB.

<sup>2</sup> El análisis técnico, financiero y legal de los procesos de reforma de SEMAPA y SAMAPA es la materia abordada en la segunda parte de este libro.

posibilidad de insistir en soluciones que tengan como un componente esencial la movilización de recursos privados en la gestión de los servicios de agua y alcantarillado. Después de todo lo sucedido en los últimos años, es dudoso que exista algún inversor nacional o extranjero que quiera arriesgar su dinero, invirtiendo y participando en este sector de la economía nacional.

Está claro, además, que el gobierno del Presidente Evo Morales ha decidido dar un giro de 180 grados en la orientación de la política del sector, propiciando el retorno al modelo de empresas públicas de servicios, y que en este objetivo tratará de alinear a la cooperación internacional que tiene proyectos de apoyo al sector. Sin embargo, el remedio podría ser peor que la enfermedad. De hecho, eso es lo que hasta acá ha ocurrido con la reconstituida SEMAPA de la ciudad de Cochabamba. El intento de hacer de ella una “empresa social” no ha dado hasta ahora otro resultado que un continuo fracaso. En seis años de sucesivos experimentos por crear “un modelo alternativo autogestionario con control social”, SEMAPA, capturada por sectores políticos y grupos corporativos y de intereses, se ha convertido en una agencia de empleo para correligionarios políticos, amigos y familiares, exhibiendo problemas agravados de ineficiencia, inestabilidad funcionaría y denuncias de corrupción, sin posibilidades financieras de acometer los anhelados proyectos de ampliación y renovación de la red de distribución. Y el peligro de que esta misma historia se repita con la Empresa Pública y Social de La Paz y El Alto, está latente.

Por cierto que en todos los eventos que repasamos en este trabajo hay éxitos y fracasos que deben servirnos para obtener las lecciones necesarias. Esto significa apuntalar aquello que si funciona, pero también identificar los cuellos de botella y definir las verdaderas prioridades de una política sectorial, comenzando precisamente por ello, es decir, por tener una política suficientemente clara, definida y consistente, como no la hay actualmente y quizás tampoco la hubo antes; este es el primer vacío a cubrir.

No hay duda que el saneamiento básico tiene por delante varias exigencias y retos cruciales para el país, especialmente si se toman en cuenta los Objetivos de Desarrollo del Milenio que comprometen al Estado boliviano a

cumplir hasta el año 2015 con la meta de lograr un 70 por ciento a nivel nacional en cobertura de agua potable y un 67 por ciento en servicio de saneamiento, lo que importa sobre todo el desafío de elevar el alcance de los servicios en zonas rurales donde actualmente la cobertura es tan sólo de 39 por ciento en agua potable y de 33 por ciento en alcantarillado<sup>3</sup>.

Pero los incrementos en cobertura y calidad de los servicios no podrán lograrse a menos que se superen los obstáculos que entorpecen el desarrollo del sector de saneamiento básico, entre ellos, la provisión de financiamiento, la eficiencia empresarial de los operadores, el mejoramiento de los precarios sistemas de gestión en las áreas rurales, la institucionalización de los conflictos sociales, la intermediación política, la descentralización de las políticas sectoriales, el papel de prefecturas y gobiernos municipales con relación a la prestación de servicios, etc.

Ahora más que nunca la responsabilidad primordial de encarar estos problemas es del Poder Ejecutivo. No se olvide que los “guerreros” de ayer<sup>4</sup> son los gobernantes de hoy que ahora tienen el desafío de encontrar las respuestas que con tanto ahínco demandaron en el pasado inmediato. Ellos saben que la paz social que ahora se ha alcanzado con la salida de AISA y de Aguas del Tunari puede ser pasajera, en cuanto no se den las respuestas que la gente espera. Y lo que espera son soluciones concretas a las carencias de acceso a los servicios y la protección de los usuarios con bajos ingresos,

- 3 Según el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2006 (PNUD), denominado “Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua”, y con base en el censo del 2001, se estima que 2.3 millones de habitantes en Bolivia no tienen acceso al agua potables, de los cuales un 75 por ciento vive en el campo. El déficit en alcantarillado alcanzarla al 54 por ciento de la población.
- 4 Durante la “guerra del agua” en Cochabamba surgieron una serie de grupos movilizados por la convocatoria de la “Coordinadora del Agua”, principalmente jóvenes de barrios populares que trabaron combates fieros y desiguales con las fuerzas policiales y militares que trataban vanamente de resguardar el orden público. A ellos se unieron los campesinos “regantes” de los valles aledaños y los coccaleros del Chapare que ocuparon las calles y plazas principales de la ciudad Las crónicas periodísticas de aquel momento aludieron a los movilizados como los “guerreros del agua”. Los años 2004 y 2005, situaciones similares, aunque menos dramáticas se vivieron en las calles de La Paz y El Alto, protagonizadas por la FEJUVE alteña.



sin sacrificar la calidad ni la eficiencia operativa que los vecinos reclaman, especialmente en La Paz y El Alto donde ya fueron sentidos los beneficios de un servicio mejorado y en expansión, aunque no lo suficiente para evitar que las necesidades en una urbe en acelerado crecimiento, aumenten tan rápidamente que terminen explotando. Esa bomba social no ha sido desactivada completamente y podría estallar en las mismas manos de quienes ayudaron a montarla<sup>5</sup>.

5 Es sintomático que desde la partida de la francesa Suez y del retorno de del servicio de agua a la administración pública, se escuchan manifestaciones de protesta y descontento de los dirigentes vecinales por los problemas que empiezan a advertirse en la prestación del servicio. Para Nazario Ramirez, presidente de FEJUVE El Alto: “las cosas no salieron como la gente esperaba, ya que las facturas que ahora llegan son más altas que antes...El Ministro de Aguas, Abel Mamani, pone pretextos para no explicar el incremento de tarifas y las conexiones de agua potable en esta ciudad. Hicimos la invitación para que se apersone a la ciudad de El Alto, pero dicen que se debe agendar, sólo son excusas, solo queríamos coordinar antes de movilizarnos, porque EPSAS es peor que AISA en las condiciones de conexión y en los servicios”. Esta declaración está en [www.hoybolivia.com](http://www.hoybolivia.com), 14/05/2007. Por su parte, Toribio Hinojosa, entonces Secretario Ejecutivo de FEJUVE La Paz, había afirmando antes “que si bien se pidió el cambio de AISA, el cambio no ha sido bueno, porque EPSAS no ha mejorado”, La Razón, 16/04/2007.

## 2. LAS REFORMAS DEL SECTOR: CONTEXTO GENERAL Y OBJETIVOS

Ya se dijo que el proceso de reformas en saneamiento básico surgió como respuesta a las necesidades de desarrollo de este sector y, específicamente, a problemas tales como la falta de inversiones en infraestructura de agua y alcantarillado, la mala gestión de las empresas públicas, la baja calidad de los servicios prestados y la dificultad de expandir la cobertura de los mismos más allá de las áreas residenciales tradicionales o de mayores ingresos en las principales ciudades para llegar a los barrios populares y zonas periurbanas en las que el déficit de saneamiento básico es patente, y ni qué decir en los municipios rurales. Se explica así que finalizando el siglo XX Bolivia todavía presente uno de los niveles más bajos en cobertura de agua y alcantarillado en América Latina.

Pero las reformas acometidas a mediados de los noventa se explican también por el contexto general de reformas estructurales que ha protagonizado Bolivia durante esos mismos años<sup>6</sup>. Tras encarar con éxito el reto de superar la crisis inflacionaria de principios de los ochenta y restablecer la estabilidad de sus indicadores macroeconómicos, el país concentró sus esfuerzos en la puesta en marcha de un ambicioso programa de cambios institucionales —conocido también como reformas de segunda generación—, mediante la capitalización de las empresas públicas, la reforma del sistema de pensiones, la descentralización municipal y departamental, la reforma educativa y otras reformas electorales y constitucionales dirigidas a fortalecer el desempeño de las instituciones democráticas.

Los cambios introducidos en la política de saneamiento básico adquieren todo su significado en ese contexto, uno de cuyos ejes fue reforzar el papel del mercado en la economía nacional e incorporar la participación privada en la provisión de los servicios públicos. La nueva política sectorial tendría

6 Véase, Henry Oporto Castro: *Remontando el gobierno: reformas de Estado y Gobernabilidad en Bolivia*, Los Amigos del Libro-ILDIS, Cochabamba, 1998; Roberto Laserna: *La democracia del Ch'enko*, Fundación Milenio, La Paz, 2004

como foco de atención a las ciudades de La Paz y El Alto, por una parte, y de Cochabamba por otra, donde la situación del servicio era la más precaria y urgente de resolver, dados los problemas técnicos y gerenciales que mostraban las empresas operadoras y agravados, en el caso de la empresa municipal de Cochabamba, por una crisis financiera; todo lo cual restringía las posibilidades de mejorar y expandir el servicio en dichas ciudades.

Entre las opciones disponibles a mediados de los años noventa para hacer posible la participación del sector privado, el gobierno de entonces optó por la concesión de los servicios a operadores privados que, además de aportar tecnología y capacidad gerencial, trajeran capital y financiamiento para la expansión de la infraestructura de agua y alcantarillado. La decisión de involucrar inversión extranjera directa en la gestión del saneamiento básico, entraba en línea con la política de capitalizar las empresas estatales y de traspasar al sector privado la administración de los servicios públicos. Los objetivos eran evitar en algunos casos la quiebra financiera de las empresas públicas, capitalizar las mismas asociándolas a inversores extranjeros, modernizar la gestión de los servicios, mejorar su calidad e incrementar el número de usuarios, aliviar la precaria situación del Tesoro General de la Nación y reasignar los recursos fiscales con destino a la inversión social.

Esta nueva política se ponía también a tono con la nueva orientación de las estrategias de financiación de la cooperación internacional, la cual tuvo un papel muy importante durante todo el período de estabilización económica de los años ochenta<sup>7</sup>. Los organismos internacionales y otros donantes coincidieron con el gobierno boliviano en que los recursos externos de cooperación serían mejor utilizados si se los destinaba prioritariamente a: i)

7 Según un informe oficial del Banco Mundial, la asistencia a Bolivia ascendió, en promedio, a 75 dólares per cápita durante el período 1985-98, situándose entre los países con más apoyo financiero internacional. Cf. *Evaluación de la asistencia a Bolivia, documento de Banco Mundial*, septiembre 1, 2005. En lo que respecta al sector de agua y alcantarillado, a comienzos de los años noventa, el gobierno nacional contrató nuevos créditos concesionales para ejecutar proyectos en varias ciudades y municipios del país, incluyendo asistencia técnica para fortalecimiento institucional de las agencias gubernamentales responsables de las políticas y para la formulación de una estrategia de desarrollo del sector.

incrementar el gasto social en la ampliación de los servicios sociales básicos, particularmente de salud materno-infantil, enseñanza primaria y cobertura de agua y saneamiento, ii) vincular la asignación de recursos a la consecución de los cambios institucionales para promover el desarrollo de una economía de mercado más vigorosa. Ambos eran objetivos clave para impulsar el crecimiento económico y reducir los niveles de pobreza<sup>8</sup>.

El cambio más perceptible observado entonces en el comportamiento del Banco Mundial, BID y otros organismos financieros, consistió en que las operaciones de crédito tendieron a desplazarse desde el apoyo a las empresas estatales que antes intervenían en minería, hidrocarburos, electricidad, telecomunicaciones, transporte aéreo y otros, hacia los sectores del área social, principalmente educación, salud, saneamiento básico, tierras, medio ambiente y otros.

De este modo se fue estructurando un marco de políticas y estrategias que, en lo concerniente al sector de saneamiento básico, puso en un primer plano la necesidad de atraer Inversión Extranjera Directa para reorganizar la prestación de los servicios tanto en La Paz como en Cochabamba, incorporando a algunos de los grandes operadores internacionales, principalmente europeos. Esto, en circunstancias en que las estrategias corporativas de estas compañías los llevaban a expandir su presencia en América Latina y en otras regiones del orbe, con planes y proyectos muy agresivos, pero también aprovechando el buen momento que atravesaba la economía boliviana, dando señales positivas para la captar el interés de los inversores extranjeros y generando importantes expectativas por la nueva dirección de su política económica y de la agenda de cambios estructurales en el país.

8 El Banco Mundial definía sus objetivos en la asistencia a Bolivia, de la siguiente forma: a) promover el crecimiento económico y la reducción de pobreza en las zonas rurales; b) asignar mayor prioridad a la promoción del sector privado a través de desarrollo del sector financiero, y colaborar con el gobierno para acelerar las reformas del sistema judicial y de la administración pública; c) mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios sociales; d) aumentar la productividad rural de los pequeños agricultores; e) reforzar el marco normativo de infraestructura. Ver: Banco Mundial- *Evaluación de la asistencia a Bolivia, op. Cit.*

La transferencia de las empresas municipales a la administración privada, vía concesión, fue la fórmula elegida para sacar adelante estas empresas, sumidas como estaban en una situación financiera crítica, con deudas acumuladas y pérdidas de varios millones de dólares que les impedían realizar nuevas inversiones o poder contratar y ejecutar otros empréstitos financieros<sup>9</sup>.

## 2.1 Logros de la reforma

Antes de profundizar en los efectos concretos de la participación privada en los procesos de concesión de SEMAPA y SAMAPA, vale la pena subrayar algunos resultados generales de las políticas de reformas en el sector de servicios básicos. Así, entre los censos de 1992 y 2001, el acceso a mejores fuentes de agua registró un incremento a nivel nacional de 8 por ciento, como promedio anual, mientras que el acceso al alcantarillado subió un 20 por ciento. Estos progresos estuvieron relacionados con un aumento en la inversión pública, específicamente en el sector de saneamiento básico, en gran medida porque los gobiernos subnacionales -sobre todo municipales- pudieron contar con recursos adicionales generados a partir de las leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa, los cuales en parte fueron destinados a ampliar la infraestructura de agua y alcantarillado<sup>10</sup>.

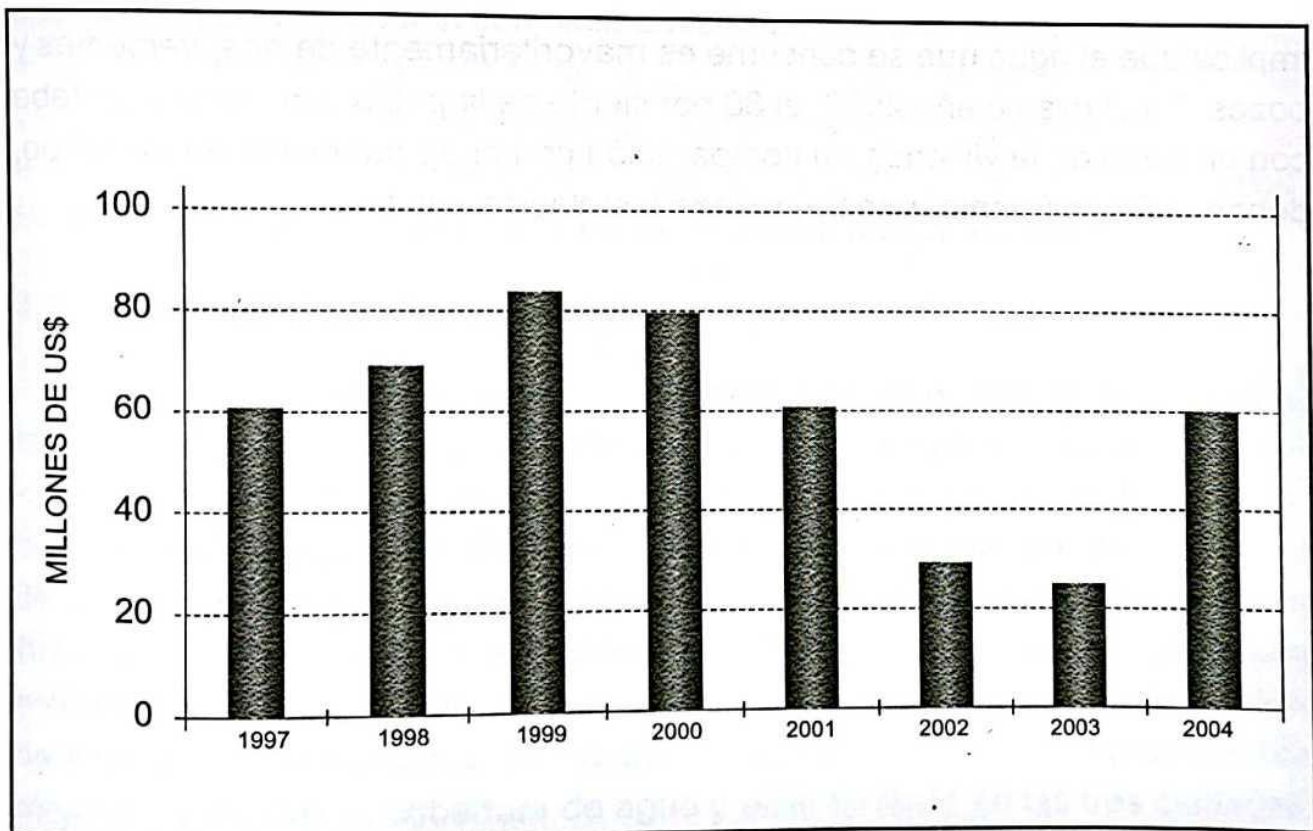
Lo anterior marca un cuadro de situación que contrasta con aquellas críticas que aducen que en ese período de aplicación de las reformas estructurales hubo una reducción sustancial de la inversión pública, de

9 La pérdida de credibilidad de las empresas municipales ante la cooperación internacional, era ostensible. El caso más patético fue SEMAPA de Cochabamba que ni siquiera se mostraba capaz de ejecutar préstamos y donaciones ya obtenidas. Las agencias multilaterales y bilaterales tenían reparos en suscribir nuevas operaciones de financiamiento y comenzaron a ejercitar presiones para que el gobierno se decidiera a introducir reformas en el modelo de prestación de los servicios.

10 En términos generales, el gasto social en Bolivia ha tenido un considerable incremento desde principios de los años noventa, hasta alcanzar el 13 por ciento del PIB el 2003. Según datos del Banco Mundial, la parte del gasto público corriente en salud y educación destinada a los grupos de pobreza aumentó del 57 por ciento del total en 1999 al 60.4 por ciento en 2002. A lo largo de estos años, la gestión del gasto público se ha desplazado del gobierno central a las alcaldías y prefecturas que ya manejan el 65 por ciento de la inversión pública nacional.

manera que el sector de saneamiento básico habría quedado poco menos que abandonado por el Estado y dependiendo únicamente de las inversiones que podían llevar a cabo las empresas operadoras. Los datos disponibles no varían es as apreciaciones. De hecho, durante el trienio 1997-1999, la inversión pública en el sector de agua y alcantarillado alcanzó un promedio anua e 9 millones, para luego, bajo el impacto de la crisis económica, descender en los siguientes cuatro años y recuperarse recién en la gestión 2004<sup>11</sup> (ver gráfico 1).

**Gráfico 1**  
**INVERSIÓN PÚBLICA EN AGUA Y SANEAMIENTO**



Fuente: Ministerio de Hacienda.

11 Franz Drees-Gross, un especialista en cuestiones de agua e infraestructura básica, considera que gracias al repunte de la inversión pública en agua potable y alcantarillado, producido en los años anteriores, la cobertura en Bolivia es similar a la de otros países en la región con ingresos per cápita semejantes, aunque en el caso de cobertura de agua potable en zonas urbanas podría estar por encima de otros países con ingresos similares. El artículo de Drees-Gross : "Agua y Saneamiento, cómo servir mejor a la gente", en documento del Banco Mundial, 2005, fue escrito en colaboración con Franz Rojas Órtuste y Alejandro Tapia.

Ahora bien, es indudable que los progresos registrados en el crecimiento de la cobertura de agua y alcantarillado no fueron suficientes para atender el aumento en la demanda de los servicios y ni siquiera para resolver el déficit acumulado, menos aún para atenuar los enormes desequilibrios de cobertura y calidad de los servicios entre regiones y entre poblaciones urbanas y rurales.

Así, según datos al 2001, los seis departamentos con índices de pobreza superiores al promedio nacional (Potosí, Beni, Pando, Chuquisaca y Oruro, excepto La Paz) tienen una cobertura de agua potable menor al promedio nacional<sup>12</sup>. Pero los desequilibrios entre zonas urbanas y rurales son más notables: si en las ciudades el 86 por ciento de la provisión de agua se realiza mediante redes, en el área rural el porcentaje es apenas del 28 por ciento, lo que implica que el agua que se consume es mayoritariamente de ríos, vertientes y pozos. En el mismo año 2003, el 86 por ciento de la población urbana contaba con un baño en la vivienda en comparación con el 39 por ciento en el campo, donde el 61 por ciento carecía de toda instalación sanitaria<sup>13</sup>.

12 Por lo general, el ritmo de avance en la cobertura de los servicios en estos mismos seis departamentos, entre los censos de 1992 y 2001, ha sido también más lento que en los otros departamentos, por lo cual la brecha entre unos y otros se ha ensanchado.

13 Los datos tomados son tomados del artículo de Drees-Gross y están basados en información del INE.

### **3. LAS “GUERRAS” DEL AGUA**

Probablemente ni siquiera las consideraciones anteriores son suficientes para dar cuenta de todos los factores que condujeron a la decisión política de otorgar la concesión de los servicios básicos en las ciudades de La Paz y Cochabamba. A menos que se piense que en el gobierno de entonces había una actitud de ortodoxia liberal y fanatismo por las soluciones exclusivamente de mercado —lo que sería una percepción errónea, que no guarda relación con la filosofía ni la orientación del conjunto de las medidas gubernamentales-, es lógico suponer que la decisión de iniciar una reforma en el sector de agua, incluyendo la participación privada en la gestión de los servicios, ha tenido que ser una determinación compleja basada en la cotejo de diversos factores, entre ellos la viabilidad política de llevar a cabo dicha reforma, así como las ventajas y desventajas de mantener la responsabilidad de la operación en las empresas públicas o bien de transferir la misma a operadores privados, tomando en cuenta las alternativas que podían plantearse para ello<sup>14</sup>.

#### **3.1 Una prueba de incompetencia**

Un antecedente que vale la pena subrayar es el intento de fortalecer las empresas municipales SAMAPA y SEMAPA, llevado a cabo el año 1990 -unos años antes de precederse a su licitación-, con la ejecución del proyecto denominado “Agua para ciudades grandes y rehabilitación de desagües de aguas servidas”<sup>15</sup>, en las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, y un financiamiento estimado de US\$ 57 millones, 35 de los cuales provenientes de un crédito del Banco Mundial y un aporte menor de la KFW de Alemania, además de la contraparte nacional. El objetivo del proyecto fue mejorar y extender la cobertura de agua y alcantarillado en las tres ciudades, rehabilitando y expandiendo las infraestructuras de producción, transporte y distribución. Para asegurar que estos servicios fueran sustentables, el proyecto

<sup>14</sup>

El documento elaborado por Luis Fernando Salinas y el Equipo Técnico de la Fundación Milenio, recapitula las diversas opciones de participación privada, estudiadas por el gobierno de Sánchez de Lozada con el asesoramiento de un banco de inversión.

<sup>15</sup> Una evaluación de este proyecto ha sido realizado por Danny Leipziger, Vivien Foster y Fernando Ruiz-Mier, en un informe preparado para el Banco Mundial.



apuntó también a mejorar la eficiencia operacional y los sistemas gerenciales de las tres empresas de servicios en estas ciudades. El financiamiento asignado al proyecto fue distribuido en las siguientes cantidades: SAGUAPAC (Santa Cruz) US\$ 17 millones, SAMAPA (La Paz) US\$ 20 millones y SEMAPA (Cochabamba) US\$ 12 millones.

Al cabo de cinco años de ejecución de este proyecto, una evaluación realizada el año 1996 encontró que SAGUAPAC -entidad cooperativa- presentaba un desempeño muy satisfactorio, habiendo completado toda la ejecución del proyecto y generado, incluso, economías de costo que le permitieron beneficiar a un 25 por ciento más de personas que las inicialmente previstas. SAMAPA y SEMAPA, en cambio, habían comenzado a ejecutar sus proyectos con un enorme retraso, demostrando debilidad técnica y muchas dificultades para cumplir con las exigencias del contrato de préstamo. Para SAGUAPAC, el rendimiento de las inversiones se estimó en 20.4 por ciento, contra un 15 por ciento previsto; en tanto que para SAMAPA (La Paz) el rendimiento fue calculado en 8.7 por ciento frente al 10 por ciento anticipado; finalmente, en SEMAPA (Cochabamba) el rendimiento fue menor al 1 por ciento contra el 15 por ciento esperado<sup>16</sup>.

La conclusión del informe de evaluación era demoledor; las empresas en La Paz y Cochabamba habían demostrado que no estaban en posición de ejecutar las inversiones en forma oportuna y eficaz, incluso disponiendo de los recursos financieros necesarios, a tal punto que ni siquiera se pudo obtener resultados positivos en el esfuerzo de fortalecimiento empresarial. El informe precisaba que, en el caso de SAMAPA, sólo pudieron lograrse algunas mejoras en el área operativa, no así en las secciones de administración y finanzas. En cuanto a SEMAPA de Cochabamba, se dijo que los resultados eran demasiado modestos para que el desempeño de esta compañía pudiera experimentar alguna mejora significativa.

En la explicación de las causas de esos resultados, aquel informe puso énfasis en dos aspectos puntuales: la mayor interferencia política en los niveles

16 Leipzig-Foster-Ruiz Mier, op. cit.

de dirección de las empresas municipales de La Paz y Cochabamba y, a la vez, una productividad laboral más baja en ellas. La cooperativa SAGUAPAC de la ciudad de Santa Cruz, por su parte, no presentaba estos problemas -o, en todo caso, en un grado considerablemente menor-, favorecida por una administración más profesional y eficiente alejada de las presiones políticas y exenta de los engorrosos procedimientos del sector público. De hecho, SAGUAPAC fue el único de los tres ejecutores que dio una prueba de suficiencia, demostrando ser una entidad capaz de administrar con éxito una inversión de la magnitud que significó el proyecto de agua en las tres ciudades mayores del país<sup>17</sup>.

Es, pues, natural que esta clase de experiencias hayan gravitado muy profundamente a la hora de decidir el futuro de las empresas municipales de agua de La Paz y Cochabamba. Tampoco es casual que la cooperación internacional confiara cada vez menos en la posibilidad de rescatar estas empresas y se mostrara renuente a otorgar nuevos créditos o donaciones para ser administrados por entidades que demostraban tener muy poca capacidad para ello. Así pues, la dificultad de resolver los problemas de gestión de las empresas públicas, junto con los éxitos que se percibían en el programa de capitalización aplicado simultáneamente en otros sectores públicos, tuvieron como desenlace lógico que las autoridades de gobierno tendieran a buscar soluciones por la vía de la concesión privada de los servicios de agua y alcantarillado, que es lo que finalmente ocurrió en los casos de las ciudades de La Paz y Cochabamba.

### **3.2. Misicuni Vs. Corani**

En los procesos de concesión de SAMAPA y SEMAPA existen ciertas similitudes, pero también diferencias que explican los resultados distintos que

17 El desarrollo del sector cooperativo en la prestación de servicios públicos es una característica distintiva de la ciudad de Santa Cruz, frente al pobre desempeño de este mismo sistema en otras ciudades, cuando no su fracaso. Estos resultados diferentes tienen mucho que ver con factores históricos, económicos y culturales que, probablemente, no permiten extrapolar con éxito la experiencia cruceña de la cooperativa de agua a otros lugares del país, y en este caso a las ciudades de La Paz y de Cochabamba.

se dieron en uno y otro caso, al menos hasta antes de que surgiera el conflicto con AISA que acabó con la rescisión del contrato<sup>18</sup>.

El problema esencial en Cochabamba es, desde mucho tiempo atrás, la falta de una fuente de agua para abastecer las necesidades de consumo y de riego de la región. Debido a las restricciones soportadas por décadas, el tema del agua ha sido siempre una cuestión políticamente sensible. Tanto más tomando en cuenta el *mito* que se ha generado en el imaginario popular alrededor del proyecto Misicuni, convertido en la gran esperanza de desarrollo para la región de los valles<sup>19</sup>. Como resultado de ello, una extrema politización ha marcado el debate suscitado en torno a la concesión de SEMAPA y a la solución que debía darse a la provisión de agua cruda, hasta erigirse en un obstáculo no sólo formidable sino insalvable. En una coyuntura condicionada por eventos electorarios -presidenciales en 1997 y municipales dos años después-, y las expectativas despertadas por la ejecución de un proyecto de infraestructura de enormes dimensiones, muy pronto se hizo evidente la maraña de intereses competitivos que entraron en juego, políticos unos, y económicos otros.

18 Una relación de cómo se plantearon y llevaron a cabo los procesos de concesión de SAMAPA

y SEMAPA puede encontrarse en el trabajo de Luis Fernando Salinas y el Equipo Técnico de la Fundación Milenio. Allí se puede ver con claridad los distintos momentos por los que transcurrieron dichos procesos y los problemas y conflictos que se dieron en cada uno de ellos, hasta desembocar en la rescisión de los contratos y la salida de las empresas Aguas del Illimani y Aguas del Tunari.

19 Misicuni tiene una historia de varias décadas, durante las cuales se ha intentado infructuosamente ponerlo en marcha. Desde los años setenta, Misicuni ha sido una braza caliente en las manos de los varios gobiernos que se han sucedido. El tema ha estado en la carpeta de numerosos ministros de Estado, ejecutivos de empresas embajadores y misiones nacionales que han peregrinado por los organismos internacionales y gobiernos amigos en busca de financiamiento. Probablemente son pocos los proyectos en Bolivia que han movilizado tantas energías, pero con tan pocos resultados prácticos. La recurrencia con que este tema ha ocupado el centro de los debates y las movilizaciones regionales, ha hecho de Misicuni una cuestión de fuerte impacto emocional para los cochabambinos, en tomo a la cual todavía ahora se desatan encendidas pasiones, tanto que, para muchos ciudadanos y líderes cívicos, Misicuni es sinónimo de desarrollo regional y hasta se podría decir de identidad regional. Los partidos políticos, a su turno, no han dudado en tratar de sacar provecho político, muchas veces con una actitud oportunista que los ha llevado, en la oposición, a alinearse en la reivindicación de Misicuni, para luego, en el poder, verse en verdaderos aprietos al no conseguir materializar el proyecto. Para una visión más amplia de los avatares del proyecto Misicuni, véase Henry Oporto: "Misicuni: entre la esperanza y la frustración", CERES, Temas de Debate, 1999

Inicialmente, la cuestión que puso en jaque el plan de concesión de SEMAPA fue la definición del nuevo recurso de agua que debía alimentar la red de distribución en la ciudad de Cochabamba y proveer, adicionalmente, el agua de riego para las zonas agrícolas del valle central. El dilema Misicuni o Corani, no fue sino la expresión de varios conflictos simultáneos y, sobre todo, del choque de intereses políticos y corporativos enfrentados. Para los partidos opositores y sus aliados en las instituciones cívicas y locales, defender el proyecto Misicuni y oponerse al proyecto Corani fue la forma de sostener una batalla política con el gobierno de Sánchez de Lozada y el MNR, cuyo resultado muy posiblemente iría a definir la suerte del proceso electoral en Cochabamba, como efectivamente sucedió después. En ese ambiente enrarecido, los méritos intrínsecos de los dos proyectos -técnicos, económicos y financieros-, pasaron a un segundo plano y casi nunca hubo la posibilidad de una discusión racional y sustentada en argumentos técnicos antes que en razones políticas y partidarias; tampoco se acudió a un estudio independiente que compara imparcialmente las dos alternativas en juego.

Sin embargo, ello no quiere decir que no existieran comparaciones disponibles a las que se pudieran recurrir para la adopción de una decisión informada y adecuada. Informes conocidos en ese entonces -y ratificados posteriormente- señalaban que ambos proyectos eran bastante similares en su potencial de generación de agua cruda para consumo y riego, pero que el proyecto Misicuni necesitaba de un monto de inversión de prácticamente el doble del requerido para el proyecto Corani. El proyecto Misicuni requería, además, de un subsidio estatal de US\$ 85 millones para tornarse económicamente viable. Es más, la inversión en Corani podía provenir enteramente de un inversionista privado ya disponible, como era la empresa capitalizada Corani S.A., liberando totalmente al Estado. Pero no sólo eso. Más allá de su mayor costo, Misicuni presentaba otras desventajas con respecto a Corani, entre ellas: i) un tiempo para las obras de construcción mucho largo, aproximadamente cinco años, cuando Corani demandaba no más de tres; ii) el proyecto Misicuni era menos flexible que el de Corani, sobre todo en el componente de riego, ya que requería que los campesinos estuviesen en condiciones inmediatas de pagar por el agua recibida; iii) el

usar la represa existente para la generación de energía eléctrica, por lo que los riesgos ambientales eran mucho más bajos que los del proyecto Misicuni que sí requería de la construcción de una enorme represa<sup>20</sup>.

A pesar de todas estas razones, lo cierto es que la administración Sánchez de Lozada no pudo convencer a los cochabambinos de las ventajas del proyecto Corani, que más bien fueron inducidos a cerrar filas en torno al proyecto Misicuni. Ni siquiera el intento de integrar los dos proyectos en una sola estrategia, ofreciendo realizar ambos sucesivamente -Corani inmediatamente, y Misicuni más adelante-, que podía ser una fórmula muy razonable, además de técnica y económicamente factible, pudo vencer las resistencias de las instituciones locales y de los opositores políticos. Una consigna se había hecho imbatible: “Misicuni sí o sí”, y cualquier esfuerzo en una dirección contraria estaba condenado a perecer. Y así sucedió en efecto, con un costo político y electoral muy fuerte para el gobernante MNR, que conoció una dura derrota electoral en Cochabamba<sup>21</sup>.

### **3.3 La concesión abortada**

Vencido el gobierno del MNR (1993-1997) en su empeño por imponer la opción del proyecto Corani, quedaría el proyecto Misicuni como la única fuente de agua para Cochabamba y convertido, más que nunca, en el eje de toda la política regional pero, paradójicamente también, en el mayor escollo para el éxito de la concesión del servicio de agua y alcantarillado en la ciudad del valle.

20 Este análisis comparativo de ambos proyectos puede encontrarse en Oporto (1999), como también en el informe de Leipziger-Foster-Ruiz Mier.

21 La alianza opositora ADN-NFR ganó las elecciones generales del año 1997 en el Departamento de Cochabamba con el 25.6 por ciento, gracias a una amplia ventaja obtenida en la ciudad capital; seguida del MIR que obtuvo el 20 por ciento. El MNR quedó relegado a un quinto lugar con apenas el 13.4% de votos, superado incluso por Izquierda Unida que logró el 17.4 por ciento, y UCS con el 15 por ciento. Para el MNR este fue su peor resultado electoral a nivel departamental, y el más bajo desde 1978. Al respecto véase Salvador Romero Ballivián: *Geografía Electoral en Bolivia*, FUNDEMOS, La Paz, 2003

Lo primero que llama la atención es que, producido el cambio de gobierno, en agosto de 1997, la nueva coalición gobernante presidida por Hugo Bánzer Suárez<sup>22</sup> no tuvo ningún problema en relanzar la licitación de SEMAPA, vinculándola a la ejecución del proyecto Misicuni. Tampoco las instituciones cochabambinas pusieron reparos a esa medida, quedando claro que Cochabamba no era propiamente contraria a la concesión del servicio de agua a un operador privado, siempre y cuando se le garantizara la ejecución de Misicuni. Este punto devino así en la piedra fundamental de un amplio acuerdo de intereses que haría políticamente viable llevar a cabo la transferencia de SEMAPA. Lo curioso es que ahí mismo se escondía una trampa mortal. Eso se vio poco tiempo después.

En efecto, la decisión política de realizar a como de lugar el proyecto Misicuni, supuso encarar una nueva ingeniería financiera para posibilitar la ejecución del componente de provisión de agua potable<sup>-23</sup>, optándose por la construcción inmediata del túnel, obra encargada al consorcio italiano boliviano Astaldi-ICE por un costo de US\$ 62 millones de fondos públicos. Con esta decisión, la parte restante y de mayor envergadura del proyecto (la represa, los tanques de depósito y la planta hidroeléctrica), estimada en otros US\$ 100 millones, pasaría a la responsabilidad del concesionario de SEMAPA que tendría que arrendar el túnel. De este modo quedaba ligado el financiamiento del proyecto Misicuni a los rendimientos esperados de la distribución de agua potable, o sea a la tarifa que tendría que aplicarse por el consumo de agua y alcantarillado. Ahí mismo comenzó la vía crucis de la concesión de SEMAPA.

Los inversionistas consultados por el banco de inversión que asesoró al gobierno en el proceso de licitación, adujeron que dada la magnitud de

22 La amplia coalición política que eligió presidente a Bánzer Suárez en el Congreso e integró su gobierno, estuvo conformada por varios partidos: ADN, MIR, NFR, CONDEPA y UCS; prácticamente todos los partidos con representación parlamentaria, excepto el MNR. Nunca antes se había conformado una alianza gobernante tan amplia; de ahí que se la bautizara como la “megacoalición”.

23 Ya en marzo de 1998, el banco de inversiones Paribas, contratado por el gobierno para asesorarlo en la licitación de SEMAPA, había advertido que el proyecto múltiple Misicuni, con sus tres componentes (agua potable, riego y energía eléctrica), no era rentable ni atractivo para ningún inversor privado.

las inversiones requeridas para la ejecución de las obras de Misicuni, este proyecto no era atractivo. Ello se confirmó cuando a la finalización de la licitación, de diez compañías inicialmente interesadas, sólo una (Aguas del Tunari) presentó una oferta, pero sin cumplir con todos los requisitos del pliego de condiciones, lo que obligó a declarar el proceso desierto. Pero allí mismo se tomó la decisión de hacer una negociación directa con Aguas del Tunari -el consorcio internacional encabezado por la británica International Waters y con una variedad de socios bolivianos minoritarios<sup>24</sup>-, que acabó en un contrato de concesión por 40 años con el citado consorcio, a partir de agosto de 1999.

El contrato especificó que Aguas del Tunari se encargaría de la producción de agua así como de su distribución en la ciudad, incluyendo la construcción de la represa y de las otras obras complementarias de Misicuni, además de hacerse cargo de las deudas de SEMAPA. En contrapartida, el nuevo operador adquiriría derechos exclusivos de uso y distribución del agua. El contrato fijó metas de expansión obligatoria -90 por ciento de cobertura de agua potable y 88 por ciento de alcantarillado- al cabo del quinto año de contrato, así como otras metas de calidad en el servicio, incluyendo la provisión durante 24 horas al día, a partir del segundo año. Para todo ello se autorizaba un incremento inmediato de tarifas de 35 por ciento por consumo promedio, con un aumento general de 20 por ciento una vez que se obtuviera el suministro de agua de Misicuni, además de un segundo incremento inmediato en la tarifa del alcantarillado.

Este aumento de tarifas aprobado por la Superintendencia del sector y aplicado al inicio de la nueva administración privada a fines de 1999, se justificó como una medida necesaria para poder financiar las enormes inversiones del proyecto Misicuni. Debido a la aplicación simultánea del aumento tarifario y de una modificación amplia y compleja en toda la estructura tarifaria, que creaba nueve categorías de usuarios, los impactos fueron distintos según los

24 Entre éstos últimos hubo algunos que se opusieron activamente al proyecto Corani, como Julio León Prado, representante del consorcio Astaldi-ICE, que también fue el adjudicatario de la construcción del túnel de Misicuni; también destaca la presencia de SOBOCE, la compañía cementera de Samuel Doria Medina, entonces alto dirigente del MIR, así como de la Constructora Petricevic, del conocido dirigente del MNR Andrés Petricevic.

grupos de usuarios. Mientras en los sectores de menos ingresos el incremento no era mayor al 10 por ciento, en otros sectores de mayor consumo el incremento podía llegar hasta el 200 por ciento, con lo cual el descontento se hizo generalizado. Lo curioso es que se aplicaba un “tarifaso”, sin una previa mejoría en el suministro de agua y alcantarillado, es decir sin que se diera a la población la ocasión de verificar beneficios que pudieran justificar el pagar más<sup>25</sup>. Evidentemente que los artífices de esta medida no se tomaron la molestia de averiguar lo ocurrido en 1994 en Tucumán, Argentina, cuando un “tarifaso” semejante, desató la furia de sus habitantes que terminó en la expulsión del consorcio internacional concesionario. O, si lo hicieron, no aprendieron de las lecciones de aquel evento.

En el caso de Cochabamba, el incremento de tarifas era la consecuencia natural de una ingeniería financiera absurda que había puesto por delante la necesidad de asegurar los recursos financieros necesarios para hacer posible la ejecución de Misicuni. La distorsión que introdujo el contrato suscrito con Aguas del Tunari fue privilegiar la construcción de Misicuni, haciendo que sea la concesión del servicio de agua y alcantarillado la que sustentara ese proyecto y no a la inversa, como aconsejaría la racionalidad económica. Los usuarios debían pagar una tarifa suficiente para cubrir el 50 por ciento del financiamiento requerido para Misicuni y la expansión de la infraestructura de distribución en la ciudad<sup>26</sup>. La otra mitad de la inversión provendría de fondos públicos y del financiamiento aportado por el concesionario privado.

25 Cf. Fundación Milenio (2007); Oporto (1999); Leipziger (2005)

26 Se puede argumentar que al gobierno de entonces no le quedó otra alternativa que buscar esta forma de financiamiento, dada la determinación de los organismos de cooperación internacional -como el Banco Mundial- de cerrar toda posibilidad de otorgar un préstamo concesional para el proyecto Misicuni. Esto es cierto. Después de que el Banco Mundial apoyara públicamente la decisión de utilizar las aguas de Corani para el aprovisionamiento de este recurso a la ciudad de Cochabamba, y una vez que el nuevo gobierno dejara de lado esta opción para más bien defender el proyecto Misicuni como solución, el organismo internacional tomó la decisión de desvincularse por completo de todo compromiso de financiamiento con este proyecto y con el proceso de concesión del servicio de agua en Cochabamba. La opinión del Banco Mundial recomendado la ejecución del proyecto Corani fue expuesta a través de su representante en Bolivia, Isabelle Girardot-Berg, en comunicado público de fecha 9 de julio de 1997. Anteriormente, la misma institución habría condicionado



Pero la revuelta en contra del concesionario no estuvo motivada únicamente por el ajuste tarifario. En realidad éste fue el detonante de una protesta múltiple que tenía otros ingredientes y actores. Uno de los factores concurrentes de conflicto fue la exclusividad otorgada a Aguas del Tunari en la disposición del agua potable y la obligación de todos los usuarios de conectarse a la red de distribución, puesto que ello afectaba directamente los intereses de varios grupos económicos y sectores de la población. Esto se entenderá mejor recordando que en Cochabamba la escasez de agua, sumada a las deficiencias del servicio público y a la falta de una regulación apropiada, han propiciado el surgimiento de un mercado local de agua en muchos casos ilegal, que ha fraccionado el sistema de distribución en precarios servicios vecinales o fuentes alternativas como son la perforación de pozos en zonas residenciales y urbanizaciones, los tanques de almacenamiento para captaciones baratas de acuíferos y, desde luego, los camiones “aguateros” que venden agua en turriles. Así han aparecido varias cooperativas, asociaciones de barrio y proveedores independientes como formas alternativas de provisión de agua mayormente basadas en la explotación de pozos privados. Frente a este conjunto de actores, ciertamente que la cláusula de exclusividad otorgada a Aguas del Tunari fue percibida como una amenaza a sus intereses particulares: los perforadores de pozos porque perderían una oportunidad económica; los aguateros que ya no tendrían una fuente de agua para su negocio; y los consumidores pobres que se quedaban con la única opción de conectarse a la red municipal.

Más aún, el malestar generado por la concesión del servicio de agua -y el incremento tarifario- se transformó en el punto nodal que dio pie a la expresión de una protesta social más vasta que incluso envolvió a las zonas rurales de Cochabamba. Por un lado, las asociaciones de regantes de los valles cochabambinos que veían con temor la aprobación de una nueva ley de

un crédito de US\$ 14 millones para Cochabamba a una previa capitalización de esta empresa.

Cf. Luis Fernando Salinas y el Equipo Técnico de la Fundación Milenio. Se sabe, también, que el BID expreso similar desconfianza y escepticismo en la solución de Misicuni, retirando en ese momento la oferta de un crédito de alrededor de US\$. 18 millones para la ampliación de la red de distribución en la zona sur de la ciudad de Cochabamba.

aguas que presuntamente afectaba sus derechos consuetudinarios sobre las fuentes de agua para riego y consumo y los obligaba a convertirse en clientes futuros de Aguas del Tunari<sup>27</sup>. Por otro, el movimiento cocalero del Chapare que resistía la erradicación forzosa de cultivos de coca, instrumentada por el gobierno del presidente Bánzer a través de la política de “coca cero”. Estos sectores, conjuntamente a los habitantes de los barrios populares, especialmente jóvenes, encontraron en la “guerra del agua”, la bandera común que les permitió articular sus intereses y demandas, dando nacimiento a una nueva organización social contestataria y antisistémica, como fue la Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida que, desplazando al Comité Cívico de Cochabamba, las juntas vecinales y a la misma Central Obrera Departamental como estructuras reivindicativas tradicionales, consiguió erigirse en el nuevo referente de aglutinación cívica y ciudadana, poniendo en jaque a un alicaído sistema político que ya en ese momento empezaba a mostrar los síntomas de una crisis de representación y de legitimidad que no haría sino acentuarse en el curso de los siguientes años<sup>28</sup>.

Todo ello tuvo lugar en un escenario de fuerte recesión económica, el verdadero caldo de cultivo y telón de fondo de la crisis social. En efecto, tal como lo indican los datos de cuadro siguiente, el escenario económico a partir de fines de 1998, resultó siendo uno de los más difíciles para Bolivia desde la estabilización económica de mediados de los años ochenta.

En promedio, el crecimiento en el período 1999-2002 fue mucho menor que el previsto, alcanzando apenas al 1.8 por ciento, frente a un 4.4 por ciento del período 1990-1998. Varios hechos explican la recesión de esos años: en el frente externo, la crisis asiática y las crisis de Brasil y Argentina tuvieron un impacto directo sobre la economía boliviana; las corrientes de La Niña en 1999 y El Niño en 2001, ocasionaron graves perjuicios a la producción y los activos

27 Cf Carlos CresDO v Ornar Fernández: *Los campesinos regantes de Cochabamba en la guerra del agua: una experiencia de presión social y negociación*, CESU-FEDECOR, 2001

28 Un estudio detallado sobre la movilización social de esos días y sus repercusiones políticas, puede verse en Alberto García, Fernando García y Luz Qu. ton: *La guerra del agua : abnl de 2000: la crisis de la política en Bolivia*, PIEB, 2003

productivos del país. En el frente interno, la erradicación de cultivos de coca<sup>29</sup>, la reducción de la cartera del sistema bancario<sup>30</sup> y el mismo contenido de la política económica de gobierno<sup>31</sup>, fueron factores que agravaron los trastornos ocasionados por las crisis externas. Todo ello coincidió con la reducción en el ritmo de las inversiones externas, al haberse completado el programa de inversiones en la capitalización de las empresas estatales, proceso éste que durante todos esos años tuvo un efecto amortiguador de la recesión (ver cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**INDICADORES MACROECONÓMICOS BÁSICOS**  
**(PROMEDIOS)**

Indicadores	1990-1998 (promedio)	1999	2000	2001	1999-2002 (promedio)	2002
PIB	4.4	0.4	2.5	1.7	1.8	2.5
Inflación	11.3	2.1	4,6	1.6	2.3	0.9
Déficit fiscal/ PIB	(3.8)	(3.5)	(3.7)	(6.8)	(5.7)	(8.8)

Fuente: Mario Napoleón Pacheco: *En defensa de la racionalidad*, Fundación Milenio, 2004, p. 30

- 29 La política de “coca cero” que aplicó el gobierno de Banzer (1997-2002) tuvo un costo económico muy alto para Bolivia. Entre 1997 y 2000, UDAPE ha estimado una pérdida de valor agregado neto de US\$ 655 millones, producto de la reducción de cultivos y de producción de cocaína, con una pérdida de 59 mil empleos directos e indirectos. Cf. Napoleon Pacheco: *En defensa de la racionalidad*, Fundación Milenio, La Paz, 2004.
- 30 Esta reducción, según Pacheco (2004), fue el resultado del ajuste de operaciones de los bancos Santa Cruz y City Bank que provocó, entre 1997 y 2002, una retracción de los créditos de US\$ 1.788 millones, representando una salida de recursos igual US\$ 447 millones por año. Sumadas las pérdidas por la erradicación de la coca-cocaína y la reducción del sistema bancario, un total de US\$ 2.400 millones se habrían evaporado de la economía boliviana entre 1997 y 2002.
- 31 Pacheco considera que la respuesta de la política económica a la crisis fue pro cíclica, destacando el carácter tardío y contraproducente de ciertas medidas como la reducción de la inversión pública o el incremento del Impuesto a los Consumos Específicos.

Uno de los resultados de este escenario negativo ha sido el persistente deterioro en las condiciones de vida de la población. Al descender las inversiones y paralizarse la actividad productiva, creció el desempleo, bajaron los ingresos y la pobreza se estancó en niveles altos<sup>32</sup>. Ciertamente, era un contexto adverso para exigir nuevos sacrificios a la población en los pagos de los servicios públicos. Es más, la crisis económica dio paso a una brecha fiscal creciente que obligó al sector público a contraer sus propias inversiones -de la que no ha escapado el sector de agua y saneamiento-, en un contexto de elevado endeudamiento de los municipios y prefecturas. Se explica así que el promedio de financiamiento público para este sector cayera entre los años 2000 y 2004 a US\$ 50 millones por año, una caída equivalente a la cuarta parte de las inversiones realizadas en los últimos años de la década de los noventa<sup>33</sup>.

Curiosamente tales restricciones parecieron no importar demasiado a las autoridades de gobierno y de la propia Superintendencia que diseñaron el modelo de concesión y aprobaron sus condiciones -incluyendo el “tarifaso”-, ni quizás tampoco a los ejecutivos de Aguas del Tunari que con ingenuidad increíble se embarcaron en una aventura empresarial, como si no tuvieran un largo recorrido internacional en este negocio.

El descontento popular fue alimentándose tanto de esta negligencia como de la indiferencia de los partidos políticos que nunca se pusieron a la altura de recomponer un espacio institucional para encontrar salidas que evitaran llegar al desastre que finalmente ocurrió en Cochabamba con los estallidos de violencia y la expulsión inmediata de Aguas del Tunari.

32 Pacheco cita un incremento del desempleo de 7.7 por ciento en 1999 a 8.8 por ciento el 2002. Asimismo, el PIB per cápita tuvo un aumento inferior al crecimiento poblacional de 2.7 por ciento

33 Franz Drees-Gross, (2005).

#### 4. AISA: UNA CONCESIÓN EXITOSA

A diferencia de lo ocurrido con el fallido traspaso a la administración privada del servicio de agua en Cochabamba -proceso plagado de muchos percances y errores políticos-, la experiencia de la concesión de este mismo servicio en las ciudades de El Alto y La Paz es la otra cara de la medalla. Se trató, no cabe duda, de una transición llana y tranquila, aunque no exenta de tensiones, en la que el rasgo fundamental ha sido la colaboración entre los principales responsables de tomar las decisiones políticas sobre el tema, vale decir las autoridades del gobierno nacional y del gobierno municipal de La Paz, a la vez que la ausencia o escasa incidencia ejercitada por grupos contrarios a la concesión y la participación privada.

En efecto, la decisión política de dar en concesión la distribución de agua potable y alcantarillado en la principal urbe de Bolivia, de casi un millón y medio de habitantes, tuvo como aliados al Presidente de la República y al Alcalde de la sede de gobierno que compartió el proyecto de reformar y atraer inversión privada a la alicaída empresa municipal de La Paz<sup>34</sup>. Esta alianza sobrevivió incluso al cambio de Alcalde<sup>35</sup>, consolidándose como el eje de una política alrededor de la cual fue posible el alineamiento de otras autoridades influyentes, como el propio Alcalde de la ciudad de El Alto. Ese ambiente de entendimiento y colaboración política fue clave para generar las condiciones favorables a un proceso de licitación internacional, el mismo que concluyó con la concesión adjudicada a la empresa Aguas del Illimani<sup>36</sup>.

Una de tales condiciones fue la solución dada al ajuste de las tarifas del servicio. A diferencia de cómo se obró en Cochabamba, el ajuste tarifario en La Paz se produjo meses antes de la concesión -de aproximadamente 30 por

34 El Alcalde paceño era Roñal MacLean, alto dirigente del principal partido opositor de entonces, ADN.

35 La remoción de MacLean se produjo en medio de una crisis política en el gobierno municipal de La Paz. Le sucedió en el cargo, Gaby Candia, concejal municipal del gobernante MNR y ex Secretaria de Hacienda de Gonzalo Sánchez de Lozada

36 También el Banco Mundial participó de ese entendimiento, extendiendo la fecha de cierre de una operación anterior de financiamiento, de tal manera que se pudieran usar los recursos remanentes en labores de fortalecimiento institucional en el sector de agua

ciento sobre las tarifas anteriores-, dentro de un conjunto de modificaciones a la estructura tarifaria en las ciudades de La Paz y El Alto. Fue establecida, además, una estructura variable y diferenciada por zonas residenciales y en función de los volúmenes consumidos. Ello permitió la aplicación de subsidios cruzados que beneficiaron a los consumidores de menores ingresos. Gracias a estas medidas, también la empresa pudo mejorar sus ingresos y sus estados financieros. De este modo la licitación internacional no tuvo necesidad de basarse en una tarifa mínima o en un techo máximo, sino en el criterio de expansión de nuevas conexiones. Así pues, el contrato suscrito con Aguas del Illimani privilegió los objetivos de expansión de servicio, pero garantizando un nivel de calidad para los usuarios existentes.

Las evaluaciones técnicas que se han hecho al desempeño de AISA coinciden en destacar dos etapas. Una primera, de expansión rápida entre 1997 y 2000, con un promedio de 17.400 nuevas conexiones de agua y 11.300 nuevas conexiones de alcantarillado al año, lo que sugiere que la empresa alcanzó altos niveles de cumplimiento de metas<sup>37</sup>. Y una segunda etapa, de expansión más modesta, con un promedio de 6.400 nuevas conexiones de agua y 7.300 nuevas conexiones de alcantarillado al año, con un cumplimiento mucho menor de las metas programadas. La primera etapa fue también la de mayor inversión con un promedio de US\$ 12.9 millones al año, frente a solo US\$ 3.3 millones anuales entre el 2001 y 2004<sup>38</sup>. En términos generales, y de acuerdo a los datos de la Superintendencia de Saneamiento Básicos (SISAB), la cobertura de agua potable ha alcanzado en los últimos años un porcentaje de casi el 100 por ciento en el área servida. No así en la cobertura de alcantarillado donde el porcentaje es de 80 por ciento, siempre en el área servida<sup>39</sup>.

37 Estas cifras significan un aumento de dos tercios en la tasa anual de nuevas conexiones de alcantarillado y abastecimiento de agua, con un beneficio indudable para los barrios pobres de ambas ciudades, y principalmente de El Alto.

38 Dress-Gross, pag. 426

39 Luis Fernando Salinas y el Equipo Técnico de la Fundación Milenio.

Para mayor abundamiento, el cuadro siguiente que muestra una comparación de los niveles de productividad de la ex SEMAPA en 1996, antes de la concesión, y de Aguas de Illimani en la gestión 2002, el primer año del segundo quinquenio de la concesión (ver cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**PRODUCTIVIDAD EN SAMAPA Y EN AISA**

Concepto	SAMAPA 1996	AISA 2002	Diferencias (absolutas)
Empleados	640	419	(221)
Numero de conexiones de agua	144.475	223.755	79.280
Número de conexiones de alcantarillado	88.408	150.910	62.502
Empleados por cada 1.000 conexiones en agua	4.4	1.9	(2.5)
Empleados por cada 1.000 conexiones en alcantarillado	7.2	2.3	(4.4)

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Superintendencia General. Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE), Informe de Gestión 1997-2003

Otros indicadores de desempeño que vale tomar en cuenta son los siguientes<sup>40</sup>:

- i) en producción de agua, AISA alcanzó el año 2005 la más alta producción de agua en el país;
- ii) en agua no contabilizada, AISA registró promedios comparables con las mayoría de los países de América Latina;
- iii) en productividad laboral, AISA tuvo una evolución de 3.1 empleados por cada mil conexiones el año 1998, a 1.7 en la gestión 2005, siendo el operador en Bolivia con más alta productividad;
- iv) AISA tuvo asimismo el nivel más alto de rentabilidad financiera entre todos los operadores regulados, para el año 2005;

40 Para una revisión detallada de estos indicadores, véase el documento de la Fundación Milenio

- v) Si bien AISA aplicó un incremento promedio de 19.24 por ciento con relación a los niveles tarifarios vigentes hasta 1996, básicamente por el efecto de indexación del precio de la tarifas al dólar, su tarifa doméstica ha sido la más baja entre los diez principales operadores en el país<sup>41</sup>.

Tomando en cuenta todos estos indicadores se puede concluir que AISA ha tenido un desempeño bastante aceptable que se refleja en buenos indicadores de productividad y desempeño, incluso por encima de los alcanzados en otros países de América Latina, habiéndose transformado en una empresa con gran eficiencia operativa<sup>42</sup>. ¿Cómo explicar, entonces, los problemas y conflictos que AISA ha confrontado en la última etapa de su gestión, conflictos que han desembocado en la rescisión anticipada y forzada de su contrato de concesión?

#### **4.1 El coletazo de Cochabamba en El Alto**

Se puede decir que los conflictos que AISA comenzó a experimentar durante el 2004 fueron, en gran medida, un coletazo de lo acontecido en Cochabamba, el año 2000, con la llamada “guerra del agua”.

Como lo señalan varios testimonios y análisis documentales<sup>43</sup>, el origen de los problemas debe ser situado en los arreglos acordados por AISA y la Superintendencia con motivo de la primera revisión quinquenal de tarifas del 2001. Esta revisión estaba prevista en el contrato y respondía a la necesidad de asegurar la viabilidad económica y financiera de la concesión para todo el período de 30 años. A través de la revisión quinquenal se debía establecer el nivel tarifario necesario para generar los ingresos que le permitiesen al operador cumplir con las metas fijadas por la SISAB para el siguiente quinquenio. En

41 Además, por el efecto de la subvención cruzada en las tarifas, el consumo de El Alto apenas llega a cubrir aproximadamente el 25 por ciento del costo total del servicio en la región metropolitana, ya que el 75 por ciento va por cuejita del consumo de la hoyada paceña. Información proporcionada por la SISAB.

42 De hecho, esta es la conclusión expresada en el informe de Dress-Gross.

43 Entrevista a Alvaro Camacho, Superintendente de Saneamiento Básico. Asimismo, los documentos Fundación Milenio (2007); Drees-Gross (2005), Leipziger.



resumen, la primera revisión quinquenal de tarifas había mostrado la necesidad de subir las tarifas para cumplir con las nuevas metas, sin embargo el órgano regulador rechazó la solicitud de AISA de un incremento de 24.6 por ciento, considerando política y socialmente inoportuno aplicar estas medidas, aunque sí dio luz verde a un incremento de los cargos de conexión elevándolos de US\$ 155 a 196 en agua potable y de US\$ 180 a 249 en alcantarillado, con lo cual se conseguían incrementar los ingresos de la empresa en 12 por ciento<sup>44</sup>. Como compensación a la diferencia de ingresos pretendida por el operador, la SISAB aceptó reducir el plan de expansión de conexiones, sacrificando el cumplimiento de las metas inicialmente previstas. Pero ambas medidas, tal como se vio seguidamente, tuvieron un efecto *boomerang*.

Los altos derechos de conexión provocaron una desaceleración en el ritmo de aumento de las conexiones de agua y alcantarillado, convirtiéndose en una barrera para el acceso de nuevos usuarios, generalmente los más pobres<sup>45</sup>. Esto se dejó sentir sobre todo en los distritos más periféricos del municipio de El Alto, que fueron los más castigados por el recorte acordado en la expansión de las conexiones. Por lo demás, los beneficios económicos otorgados a AISA aparentemente tuvieron un impacto muy limitado en la situación financiera de esta empresa que siguió constreñida para desarrollar un plan de expansión de conexiones más agresivo. Así es como se generó un caldo de cultivo para la rebelión que estalló en la ciudad de El Alto, en protesta por el aumento en los costos de conexión, la falta de cobertura del servicio en zonas periurbanas, la dolarización de las tarifas y la desatención de AISA a las demandas de las organizaciones alteñas, hasta desembocar en la exigencia de rescisión de contrato con esta empresa y su salida del servicio<sup>46</sup>.

44 Este incremento toma en cuenta otras medidas extra tarifarias como la reprogramación del canon de alquiler por el uso de las instalaciones de SEMAPA y la disminución de las tasas tanto de regulación como de depreciación de los activos del concesionario.

45 Se ha hecho notar que siendo el salario mínimo en Bolivia de aproximadamente US\$ 55 y que este representa el ingreso de la mayoría de la población, los incrementos en los cargos de conexión no podían sino tener un impacto fuerte, desincentivando a la gente a integrarse al sistema de distribución, que ha ocurrido en El Alto, una ciudad con los mayores índices de pobreza urbana. Cf. Luis Fernando Salinas y el Equipo Técnico de la Fundación Milenio.

46 Entre otras razones que la organización vecinal esgrimió están la sindicación a AISA de haberse favorecido de préstamos blandos otorgados al gobierno de Bolivia y no haber

El coletazo de Cochabamba se puede percibir en dos sentidos. Primero: después del trauma político que significó la “guerra del agua”, ninguna autoridad política o reguladora correría el riesgo de aprobar un nuevo incremento de tarifas como el que pedía AISA con argumentos técnicos razonables. Esta era una carga muy pesada que nadie quería tener sobre sus espaldas; menos aún en un momento en que la recesión económica golpeaba duramente a los hogares paceños. Y segundo, porque si la “guerra del agua” era un trauma para el gobierno y los partidos políticos representados en el Parlamento, para los movimientos populares, en cambio, que a partir de aquel episodio tomaron un protagonismo creciente, fue la catapulta a las luchas sociales como no se veían en Bolivia desde mediados de los años ochenta, cuando el sindicalismo obrero daba sus últimos estertores resistiendo las medidas de estabilización económica. FEJUVE de El Alto fue la organización que encarnó ese renaciente espíritu de lucha y que se nutrió más que nadie del nuevo clima político y psicológico instalado en el país tras los sucesos de Cochabamba de abril del 2000 y de las movilizaciones de abril y septiembre de ese mismo año en el altiplano paceño<sup>47</sup>.

Allí quedó al descubierto el estrecho margen político e institucional que había quedado en el país para resolver los conflictos sociales. En torno a la movilización de FEJUVE por la cuestión del agua cristalizó la acción envolvente de una coalición de intereses. La organización vecinal no actuaba sola, pues tenía el respaldo activo de organizaciones no gubernamentales contestarías<sup>48</sup>,

usado sus propios recursos en las inversiones, de aplicar sobre precios en las tarifas, de no colocar medidores en las zonas pobres, de no hacer mantenimiento adecuado ni extender el alcantarillado pluvial, de ocultar información, etc. Estos argumentos están contenidos en el documento de FEJUVE - El Alto denominado “14 razones para romper el contrato con Aguas del Illimani”, que se difundió ampliamente entre la población alteña.

- 47 Nos referimos a las movilizaciones campesinas comandadas por la CSUTCB de Felipe Quispe (el “Mallku”) que paralizaron las carreteras y caminos del departamento de La Paz, en protesta por la situación económica.
- 48 Una de estas organizaciones, muy activa y con una prédica radical, es la Fundación Solón Romero que trabajó estrechamente con FEJUVE, respaldando sus acciones y asesorando a sus dirigentes. Su principal ejecutivo, Pablo Solón, es actualmente el principal responsable del gobierno en asuntos de comercio exterior, adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores.

de intelectuales de izquierda<sup>49</sup> y de sectores políticos que luego convergieron en el MAS de Evo Morales, y otros grupos de presión. Como ocurriera antes en Cochabamba, todos estos actores tenían una agenda propia pero también el impulso común para protagonizar una segunda “guerra del agua.”

Al frente de ese bloque de fuerzas lo que había era muy poco, partidos políticos debilitados y desmoralizados y reducidos al espacio parlamentario, prácticamente sin ninguna influencia sobre la sociedad civil, gobiernos efímeros en permanente crisis de gobernabilidad<sup>50</sup>; y un sistema regulatorio debilitado y sin capacidad para defender su independencia institucional y evitar su sometimiento al poder político; por lo tanto, sin condiciones para ser el árbitro idóneo, creíble y respetado entre los intereses encontrados del concesionario, del gobierno y de los usuarios, para hallar soluciones a los problemas del servicio puestos sobre el tapete.

De hecho, el análisis que hace el estudio de la Fundación Milenio (2007) sobre las evaluaciones de la SISAB así como de la auditoria externa al cumplimiento de metas de AISA, advierte diferencias entre las metas

49 Es profusa la cantidad de artículos, documentos y publicaciones producidos en los últimos años, por autores nacionales y extranjeros, en apoyo a las luchas de FEJUVE y reivindicando la “guerra del agua” como una causa justa en defensa de la vida y del agua como un derecho humano, presuntamente amenazados por la voracidad de las transnacionales que lucran con este elemento vital y por las políticas entreguistas de los gobiernos y las imposiciones de los organismos internacionales que los secundan. Cf. Tom Kruse y Cecilia Ramos (investigadores de CEDLA): “Agua y privatización en Bolivia: beneficios dudosos y amenazas concretas”; Carlos Crespo: “La concesión de La Paz a los cinco años: elementos para una evolución”, [www.aquabolivia.org](http://www.aquabolivia.org); Carlos Crespo y Ornar Fernández: *Los campesinos regantes de Cochabamba en la guerra del agua: una experiencia de presión social y negociación*, CESU-FEDECOR, 2001

Después de lo acontecido en Bolivia es innegable la enorme influencia que este tipo de producción y de discurso ha ganado en los movimientos sociales como FEJUVE de El Alto, o antes en Cochabamba en la Coordinadora del Agua, además de la audiencia que también ha conquistado en organizaciones internacionales alineadas con el movimiento anti-globalización, las cuales no solo han actuado como caja de resonancia de los sucesos bolivianos sino, también, como sustentos teóricos y materiales de la protesta social en contra de la inversión privada en los servicios de agua.

50 Ese ha sido el patrón común de los gobiernos de Bánzer, Quiroga, Sánchez de Lozada, Carlos Mesa y Eduardo Rodríguez, a lo largo del prolongado interregno político de inestabilidad y crisis política entre los años 2000 y 2005.

de cobertura establecidas en el contrato y las metas programadas por la empresa<sup>51</sup>, éstas últimas cumplidas incluso por encima de lo previsto. Es decir que la empresa cumplió con lo programado en su POA, pero no con las metas pactadas en el contrato<sup>52</sup>, y tampoco en algunos casos con los plazos fijados. Lo sorprendente es que el regulador pasó por alto estas irregularidades y no aplicó las sanciones que correspondían, incumpliendo sus propios deberes y su función fiscalizadora<sup>53</sup>. En cierto modo, ello daba la razón a los pobladores de El Alto que muchas veces observaron el incumplimiento de las metas de cobertura y se quejaron de la falta de atención por parte de AISA a sus requerimientos de expansión del servicio a las áreas no servidas pero incorporadas dentro del área de la concesión. En descargo de AISA habrá que reconocer que el crecimiento demográfico de El Alto (más de 5 por ciento anual) ha sido exponencial en la última década y con una alta densidad por vivienda, por lo que las necesidades de servicios, principalmente en los distritos periféricos con un crecimiento poblacional masivo y muchas veces sin regularización catastral pueden, en efecto, haber rebasado las proyecciones acordadas en el instante de negociar el contrato de concesión<sup>54</sup>.

A pesar de ello es indudable que para todos esos problemas había soluciones técnicas y financieras plausibles. Lo que no había eran condiciones políticas que las hicieran posibles. El poder de presión alcanzado por FEJUVE, la COR y otras organizaciones alteñas, contrastaba con la inermidad del gobierno y del organismo regulador para encontrar una salida al conflicto que

51 Lo extraño es que la disminución en las metas programadas se habría dado sin la correspondiente aprobación de la SISAB. Cf. Luis Fernando Salinas y el Equipo Técnico de la Fundación Milenio

52 Este incumplimiento sería menor en un 26 por ciento con respecto a las metas originales. Cf. Fundación Milenio

53 En la SISAB se habla incluso de una "captura del regulador por la empresa" que se habría producido anteriormente, significando con ello la carencia de un control más riguroso sobre el desempeño de AISA y de problemas tales como la falta de transparencia en sus estados financieros, contabilidades manipuladas y auditorias técnicas deficientes en el pasado. Entrevista con Alvaro Camacho, Superintendente de Saneamiento Básico

54 Precisamente ha venido sosteniendo AISA en su defensa. Como fuere, lo cierto es que a los ocho años de vigencia del contrato de concesión se hizo evidente el desfase entre el número de usuarios dentro del área servida y una cantidad mayor de vecinos en zonas periféricas, por fuera del área servida, carentes de acceso a las redes de agua y alcantarillado.

permitiera reactivar las inversiones en la región metropolitana a fin de lograr la cobertura total de agua y alcantarillado -principalmente en El Alto-, sin perder la eficiencia operativa demostrada por AISA, protegiendo a los usuarios con escasos recursos -con tarifas y derechos de conexión adecuados-, y ofreciendo a la ciudadanía y los gobiernos de ambas ciudades un papel en la gestión de los servicios sin que se tenga que reincidir en la politización de la empresas operadoras<sup>55</sup>. Si embargo, al final pudo más la consigna y la decisión política de sacar a AISA de la administración del servicio; de nada valieron todas las medidas aprobadas para satisfacer al movimiento alteño que acabó, como probablemente era su propósito, asediando el Palacio Quemado y forzando a la renuncia de un segundo jefe de Estado, en menos de dos años<sup>56</sup>.

55 Se conoce, por ejemplo, que organismos como el Banco Mundial y la KFW estuvieron dispuestos a colocar recursos frescos y hasta donaciones para financiar la ampliación de nuevas conexiones, a condición de que se estableciera un modelo que pudiera **garantizar** la continuidad del suministro en condiciones adecuadas, incluyendo la transición de la concesión **a una empresa mixta** con participación de los gobiernos **municipales**. Cf. Dress-Gross.

56 Carlos Mesa, el sucesor del dimitido Sánchez de Lozada, se vio obligado a renunciar a la presidencia de la República en junio de 2005, en medio de una convulsión social que tuvo su epicentro en la ciudad de El Alto y cuando pareció haber agotado todas sus posibilidades de permanecer en el poder, confrontado como estaba a una constelación de factores adversos.

## 5. LA EMPRESA SOCIAL DEL AGUA: CUENTO CHINO

Plantear esta pregunta, a la luz de todo lo acontecido en Cochabamba, después de la expulsión del concesionario Aguas de Tunari, es más que pertinente. Recordemos que la gran bandera de la Coordinadora del Agua para justificar el rompimiento del contrato de concesión, fue precisamente reestructurar SEMAPA como una empresa social. O sea que el propósito no era volver a la empresa pública municipal del pasado sino crear un modelo institucional nuevo para gestionar el suministro de agua y alcantarillado al servicio de los intereses del pueblo.

Con esta promesa la Coordinadora tomó de facto la conducción de SEMAPA en abril del 2000, colocando a la cabeza de la institución a uno de sus conspicuos exponentes, Jorge Alvarado, ingeniero geólogo. Aunque luego se intentó desde el gobierno municipal darle forma legal, en los hechos el nombramiento de Alvarado fue una imposición de la Coordinadora, vencedora indiscutible de la “guerra del agua”. Pero dado que no se trataba precisamente de una toma revolucionaria del poder-si bien muchos vivieran aquel instante con ese sentimiento-, la Coordinadora tuvo que negociar la distribución de cuotas de poder al interior de la empresa y aceptar compartir su administración con otros socios: principalmente con el partido del Alcalde de entonces, Mánfred Reyes Villa (NFR) y, en menor medida, con el sindicato de la propia empresa. Podría decirse que allí mismo se agotó el impulso revolucionario de la Coordinadora puesto que, mucho antes de lo esperado, se vio repentinamente atrapada en la burocracia y la repetición de los actos típicos de la captura política de una empresa pública, de los que tanto había renegado anteriormente.

De aquel ímpetu por refundar SEMAPA, dándole un carácter social y autogestionario, ha quedado ahora muy poco. En realidad, apenas un intento de institucionalizar un mecanismo de participación y control social en la empresa, expresado en la elección de los llamados directores ciudadanos, inicialmente tres y actualmente cuatro, elegidos por voto directo de la ciudadanía, uno por cada distrito en que se divide la jurisdicción del municipio de Cercado. Sin

embargo, la experiencia hasta aquí de esta forma de democracia en la gestión de un servicio público, es bastante decepcionante. Basta revisar las crónicas periodísticas de los últimos tres años para comprobar que sus resultados tienen muy poco que ver con las expectativas que pudieron levantarse en algún momento.

Concretamente, los problemas que salen a la luz son:

- i) escasa participación ciudadana en la elección de los directores ciudadanos y con tendencia a disminuir<sup>57</sup>;
- ii) confusión de roles en la función de los directores elegidos; comenzando por las ofertas de campaña que tienen poco que ver con la misión que les reconoce el estatuto de la empresa y luego por la interferencia que éstos ejercitan en la administración operativa de la empresa, más allá de una sana función fiscalizadora<sup>58</sup>;
- iii) ausencia de capacidad técnica en la mayoría de los directores elegidos para ejercer labores efectivas de control y fiscalización;
- iv) una impresión extendida es que estos directores han entrado muy rápidamente en los circuitos del prebendalismo, clientelismo y nepotismo, siendo parte activa del cuoteo político que se practica en la empresa y quizás más que antes;
- v) la relación conflictiva que muchas veces se da entre los directores y los dirigentes vecinales en los distritos y que a veces toma la forma de una disputa abierta por el control de las bases sociales, dentro de una dinámica en la que SEMAPA se ha convertido en

57 En las tres elecciones realizadas (2002, 2004 y 2006) el rasgo sobresaliente ha sido la bajísima participación de la gente, menos del 5 por ciento de los electores habilitados, lo que habla de la apatía de los ciudadanos para concurrir a este tipo de comicios y, por tanto, la poca legitimidad de los directores elegidos para representar a la comunidad. De hecho, estas elecciones se han convertido en un campo de batalla política en el que han venido midiendo fuerzas los partidos políticos, principalmente el MAS y NFR, movilizándolo a sus aparatos partidarios y a las OTB que les son afines, siendo un signo permanente las mutuas acusaciones de manipulación y fraude, al punto que las elecciones del 2006 tuvieron que ser inicialmente anuladas por irregularidades y posible fraude.

58 "Candidatos ofrecen lluvia de planes", es el titular con el que una nota de Los **Tiempos** caracteriza la variopinta oferta electoral de los candidatos a directores de SEMAPA, en los últimos comicios distritales del 2006.

un apreciado objeto de deseo<sup>59</sup> y donde, además, ser elegido director de la empresa puede ser un paso en la proyección política a la que aspiran muchas personas<sup>60</sup>.

Con este cuadro de situación no extraña, entonces, encontrar que el sueño de la empresa social del agua ha quedado simplemente en eso y que en la práctica concreta SEMAPA vive un drama de nunca acabar. Quizás los dos temas que mejor ilustran este drama son, por un lado, la dificultad que por años arrastra la empresa para obtener un crédito del BID para un proyecto de mejoramiento de los sistemas de agua y alcantarillado de Cochabamba; y, por otro, la carencia de una fuente de agua que pueda abastecer las necesidades de consumo de una ciudad sedienta y en permanente crecimiento, o sea el eterno problema cochabambino.

El crédito negociado con el BID es uno que asciende a US\$ 18 millones, dividido en dos etapas, pero cuyo desembolso está condicionado a que se cumplan las condiciones que el financiador le exige a SEMAPA como garantía de buen uso de los recursos y de capacidad de recuperación de los mismos así como de cumplimiento de las objetivos técnicos. Dichas condiciones van desde la institucionalización de los niveles gerenciales y la implantación de una nueva estructura organizacional hasta metas tales como el aumento de la productividad laboral que actualmente es una de las más bajas entre los operadores del sector<sup>61</sup>; la reducción del agua no contabilizada (fugas, rebalses, robos y pérdidas de agua en las plantas de tratamiento y pérdidas comerciales por ausencia o deficiencia de medición)<sup>62</sup> que, en el caso de

59 Es llamativo, por ejemplo, ver en la prensa cómo los dirigentes vecinales y de OTB son los primeros en reprobar la gestión de los directores ciudadanos y en lanzar acusaciones descalificadoras contra ellos. Incluso se han dado casos de acusaciones de cobro de sobredietas que han llegado hasta los tribunales de la justicia ordinaria.

60 El Viceministro de Aguas, Luís Sánchez fue director ciudadano de SEMAPA, antes de ser nominado para el cargo gubernamental.

61 Para el año 2005 la productividad laboral de SEMAPA se calculó en 9.3 trabajadores por cada 1000 conexiones, cuando para la misma época AISA tenía un índice de 1.7 y SAGUAPAC 3.1. El dato de SEMAPA está tomado de una presentación del "Equipo Técnico de la Coordinadora del Agua", de 7/04/2007. Los otros datos provienen de Dress-Gross, op. cit.

62 De acuerdo a las mismas fuentes anteriores, ese mismo año el nivel de agua no contabilizada era calculada en 53.3 por ciento, frente a un 33.5 por ciento de AISA y 11.6 por ciento de



SEMAPA, es también de los más altos; y de estudios de factibilidad para la proyectada expansión de la red distribución en la zona sur de la ciudad.

En cuanto a la producción del recurso agua, si bien la obra de construcción del túnel de Misicuni, al cabo de diez interminables años, está prácticamente concluida, por ahora solo permite transportar entre 200 y 400 litros/seg., lo que es insuficiente para cubrir el déficit de abastecimiento de agua, quedando pendiente la construcción de la represa en Misicuni, lo mismo que una nueva planta de tratamiento y la tubería hasta la ciudad para que finalmente este proyecto pueda generar todo el caudal esperado de agua. El cuello de botella sigue siendo el financiamiento de estas obras, que, ahora mismo, no es un tema resuelto y sí más bien motivo de una nueva controversia y fricción entre el gobierno central y la prefectura del departamento por la cantidad de recursos que deberían ser asignados con cargo a los presupuestos nacional y departamental<sup>63</sup>.

Mientras todo esto sucede, SEMAPA no ha cambiado su imagen de una entidad en crisis. Si en el pasado esta empresa tenía que soportar las presiones y la interferencia política de los partidos o gobiernos de turno, desde su reconstitución, hace siete años atrás, este mal no ha hecho sino agravarse, bajo la intensa disputa de un número mayor de actores políticos que tienen influencia sea en el gobierno local, sea en la prefectura, el gobierno nacional u otros grupos de presión social. Esto es lo que ha convertido a la empresa cochabambina ante todo en una agencia de empleo para correligionarios políticos, allegados y familiares, ostentando el dudoso privilegio de ser el operador con más supernumerarios en el sector de saneamiento básico. A ello también obedece la alta inestabilidad de los mandos ejecutivos de la empresa y la rotación permanente de personal, buena parte de él carente de preparación y experiencia técnica<sup>64</sup>.

La Razón 16/05/2007

Estas impresiones nos vienen de las consultas realizadas a varias personas con amplia experiencia y conocimiento de los problemas de SEMAPA, así como de la revisión de periódicos

A los marcados problemas de ineficiencia empresarial se añade la crónica falta de capital para las inversiones que necesita el servicio de la ciudad<sup>65</sup>. La pesada carga de deudas -aproximadamente US\$ 20 millones<sup>66</sup>- que arrastra la empresa desde hace varios años y que no ha podido reprogramar o refinanciar, complica mucho más sus posibilidades de obtener financiamientos nuevos. De ahí también que hoy día SEMAPA tenga como única fuente posible de recursos para inversión el esquivo préstamo del BID. Las tarifas congeladas en el nivel de hace más de una década y sin indexación al dólar, es otra de las limitaciones que agrava la situación financiera de esta empresa<sup>67</sup>, que cada vez requiere con más urgencia de una operación de salvataje.

65 Según un funcionario de la empresa consultado, la carencia de recursos es tal que “ya nada de valor se compra”; la empresa “apenas sobrevive”.

66 Entre los acreedores de SEMAPA se encuentran el BID, la CAF, la empresa Misicuni y el mismo Tesoro General de la Nación.

67 Sin embargo, una reciente disposición de la SISAB, que determina la indexación de tarifas de agua a las UFV, puede en cierto grado aliviar ese problema.

## 6. LECCIONES NECESARIAS

Del análisis de las experiencias de participación privada en la gestión de los servicios de agua y alcantarillado en las ciudades de La Paz y Cochabamba, se desprenden algunas conclusiones generales que se pueden resumir en los siguientes puntos:

- i) La reforma en el sector de saneamiento básico orientada hacia políticas de mercado, el fomento de la iniciativa privada y la participación de la Inversión Extranjera Directa, ha sido una política necesaria y justificada por las condiciones críticas en que se encontraba el sector. Pero esta reforma también se puede explicar por el contexto general de los cambios institucionales que tuvieron lugar en el país a lo largo de los años noventa, e incluso antes.
- ii) La reforma aplicada no fue una privatización a secas ni se redujo a la mera transferencia de los servicios a manos de operadores privados internacionales, como señalan sus críticos. Un balance equilibrado de todo el proceso transcurrido permite advertir que el instrumental de políticas aplicadas en el sector combinó esfuerzos de atracción de inversión privada con incrementos en inversión pública y una reestructuración de las empresas operadoras en el intento por mejorar su capacidad de prestación de servicios con el aporte de capital, tecnología y nuevas formas gerenciales, en el marco de la implantación de un sistema de regulación que debía velar el cumplimiento de metas de expansión, calidad y desempeño de los concesionarios y operadores.
- iii) Que tales políticas no hubieran rendido todos sus frutos y que tropezaran con muchos obstáculos, a la postre insalvables, no lleva necesariamente a invalidar la concepción de la reforma sectorial ni a descalificar todo lo hecho como errado y perjudicial, tal cual sugiere un juicio apresurado y superficial de las cosas. Las políticas de reforma tuvieron éxitos y fracasos; unas y otras son perfectamente discernibles y corresponde al juicio serio y racional establecer donde se sitúan y qué alcances concretos han tenido.

- iv) La abortada concesión SEMAPA en Cochabamba y los resultados posteriores de la concesión de SAMAPA en La Paz-EI Alto se explican, en gran medida, por las condiciones políticas, institucionales, sociales y económicas que rodearon tales procesos. El examen sereno y objetivo de estas condiciones es particularmente relevante para entender el fracaso del juego político y de la política institucional en la construcción de una acción pública consistente y legítima para superar las carencias de la población en materia de servicios básicos y, con ello, procurar un salto en el desarrollo humano de Bolivia.

Dicho eso, convengamos ahora en que lo más importante del ejercicio de repasar los hechos y examinar las causas y circunstancias que explican los resultados específicos de los esfuerzos por mejorar la situación del sector de saneamiento básico es la posibilidad de extrapolar lecciones que puedan servirnos para clarificar la comprensión de los problemas y, quizás también, para proyectar nuevas iniciativas de políticas y estrategias sectoriales.

El fallido intento de ejecutar una política de mercado para el aprovisionamiento de servicios básicos, ha puesto al descubierto dos cuestiones esenciales: i) la crisis de los modelos institucionales para la prestación de los servicios de agua y alcantarillado y; ii) las dificultades existentes para construir políticas públicas susceptibles de generar consensos básicos en la sociedad.

### **6.1. Los límites de las políticas de mercado**

Una primera lección es que la participación privada en los servicios públicos no es una solución mágica, ni muchos menos. La administración privada, por sí misma, no resguarda al operador de los efectos del juego político, de la interferencia partidista, de las presiones del poder o de la falta de apoyo social. La experiencia demuestra que las soluciones de mercado pueden contribuir a lograr una mayor calidad y eficiencia gerencial en los servicios, pero que también tienen límites para asegurar equidad en el acceso

y eficiencia social en su cobertura<sup>68</sup>. En ese sentido, el diseño del nuevo modelo de prestación de los servicios con participación privada, pudo haber pecado de cierto tecnocratismo e incluso de algún sesgo privatizador en cuanto no se tomó en cuenta la sensibilidad y la reacción de la población frente a los impactos de varias de las políticas y medidas adoptadas -incrementos de tarifas, costos de acceso, etc.-, en un momento de severa recesión económica, alto desempleo y deterioro de los ingresos familiares.

## **6.2 Fallas de regulación y de gobierno**

Otra lección que se desprende es que el servicio a la gente requiere de un Estado mucho más activo y eficaz en sus intervenciones. La apuesta por un sistema regulador independiente del poder político para un servicio que esencialmente es un monopolio natural, era no solo correcta sino indispensable a fin de ordenar el funcionamiento del sector dentro de reglas claras y con la garantía de un arbitraje imparcial para reducir el riesgo de decisiones discrecionales. Claramente, lo que falló fue la implementación del sistema y la debilidad nunca superada de la Superintendencia sectorial (SISAB), no siempre dotada del necesario profesionalismo y personal calificado, de un presupuesto suficiente y de normas precisas y adecuadas para sus funciones. Pero, sin duda, la distorsión mayor fue la temprana captura política del organismo regulador que impidió su fortalecimiento institucional y dio paso a todo género de interferencias políticas. Así, en el proceso de concesión a Aguas del Tunari, la SISAB fue forzada a participar en la comisión negociadora con esta empresa tras declararse desierta la licitación, violando

68 Este punto de vista coincide con la percepción que trasmite el PND en su *Informe sobre Desarrollo Humano 2006* con respecto a la experiencia internacional en materia de participación del sector privado en el suministro del agua y los servicios de saneamiento. Algunos programas de privatización han producido resultados positivos. Pero los resultados generales no son esperanzadores. Desde Argentina hasta Bolivia y desde Filipinas hasta Estados Unidos, se ha demostrado que la convicción de que el sector privado ofrece una fórmula mágica para imponer la igualdad y la eficiencia necesarias para acelerar el progreso a fin de lograr el objetivo de agua para todos es errónea. Aunque los fracasos del pasado en las concesiones de los derechos de explotación del agua al sector privado no constituyen una prueba de que este sector no tenga un rol que desempeñar, sí apuntan a la necesidad de una mayor precaución, regulación y compromiso con la igualdad en las asociaciones entre los sectores público y privado".

su propia norma iva, y convirtiéndose en juez y parte; este es un claro ejemplo de la desnaturalización de sus roles. Pero hay otros: en la revisión tarifaria quinquenal con AISA, prevista en el contrato, el gobierno intervino para oponerse a todo ajuste de la tarifa, entorpeciendo el papel de la SISAB que tampoco hizo nada para defender sus prerrogativas.

Como éstos hay muchos otros ejemplos que evidencian que la falta de respeto a la institucionalidad del sistema de regulación ha sido una constante en el comportamiento del poder político. Lo paradójico es que así como éste no tuvo empacho en violentar una y otra vez la independencia del regulador, tampoco tuvo escrúpulos en descargar sobre éste sus propias responsabilidades y omisiones cada vez que fue necesario, con el resultado general de un descrédito para ambas partes y de una regulación débil que no ha cumplido sus funciones ni ha protegido los intereses de los usuarios del servicio, dejando la impresión de un vacío institucional que se ha confundido simplemente con ausencia de Estado.

### **6.3 Financiamiento público**

Pero así como es necesario un sistema regulador eficaz, también es imperativo que el Estado asuma un papel más comprometido en asegurar el acceso de todos los sectores a los servicios básicos, y especialmente de los más pobres, cumpliendo la función de preservar los equilibrios sociales en la sociedad. La experiencia de la participación privada en el sector de agua enseña que en una economía débil, vulnerable y conformada mayoritariamente por gente pobre, como lo es la boliviana, no es posible pensar que todas las inversiones requeridas pueden hacerse con cargo a la tarifa de consumo, tal como fue la perspectiva ortodoxa de algunas autoridades y grupos económicos. Las inversiones privadas programadas con altas tasas de retorno y por períodos largos, no son realistas ni sostenibles en el tiempo, mucho menos cuando se tiene una economía con tanta volatilidad y vulnerabilidad frente a los ciclos económicos. El contexto nacional no permite expectativas de recuperación más o menos rápidas de inversiones en el sector.

De ahí por qué es indispensable el aporte de la inversión pública y el financiamiento concesional para cubrir las necesidades de expansión de los

servicios, especialmente de los estratos de bajos ingresos que no pueden cubrir por si mismos los costos de instalación y mantenimiento. En la experiencia internacional existen muchos y buenos ejemplos de que es posible combinar mandamiento privado y fondos públicos dentro de un modelo de gestión eficiente y sostenible, incluso usando recursos de cooperación internacional mediante la aplicación de subsidios selectivos, inversiones públicas focalizadas en los sectores más desfavorecidos, etc.

#### **6.4 El remedio peor que la enfermedad**

Pero si la ortodoxia privatista está condenada al fracaso, lo está también el dogmatismo estatista que postula el retorno al modelo de empresas públicas como la panacea a los problemas actuales del sector de agua, ya en su forma tradicional de empresas municipales o estatales, ya en la forma remozada de empresas sociales autogestionarias o de una combinación de ambos tipos. Tal como se ve en la experiencia de Cochabamba, la vuelta a las empresas públicas implica el riesgo de reproducir los mismos males que llevaron anteriormente a desahuciarlas como operadoras deseables del sector y a buscar su sustitución por operadores privados.

En cuanto a la recién creada Empresa Pública Social de Agua y Saneamiento (EPSAS), para asumir la atención del servicio en La Paz y El Alto, naturalmente que no es posible por ahora adelantar juicios sobre sus posibilidades, ya que en realidad aún no existe como tal, y el gobierno se ha dado un plazo entre seis y diez meses para que comience a operar<sup>69</sup>. Tampoco está claro que clase de empresa será exactamente, puesto que todavía no hay definiciones precisas y las intenciones que se expresan, tanto por autoridades como por los dirigentes vecinales, no siempre son coincidentes y más bien dejan la impresión de que no solamente que éste es un tema en discusión sino que existen ideas muy diferentes sobre lo que se persigue y cómo se entiende el carácter público y social de la nueva empresa, qué entidades serán las que

69 Por ahora, la administración del servicio ha sido encomendada a un gerente general transitorio que viene operando con el personal que ha quedado de AISA, bajo la supervisión de un directorio igualmente transitorio integrado por representantes del Ministerio de Aguas y del Fondo Nacional de Desarrollo regional.

la constituyan en definitiva y qué papel corresponderá a las organizaciones sociales como las juntas vecinales de La Paz y de El Alto. Entretanto, lo que si ya se conoce es el monto de las inversiones proyectadas para un primer quinquenio (2007-2011), estimadas en US\$ 35 millones, con las cuales se pretende ejecutar un plan de 35 mil nuevas conexiones de agua potables en El Alto, aunque la demanda de FEJUVE es cinco veces superior<sup>70</sup>. Según han anticipado los responsables de la SISAB, el gobierno se halla empeñado en obtener recursos de créditos del gobierno de Venezuela y de los organismos internacionales. Sin embargo, y a pesar del ambiente de optimismo que se vive en esferas de gobierno y de la misma SISAB sobre el futuro de la EPSAS, los riesgos para esta empresa no pasan desapercibidos.

Desde ya, uno de los problemas críticos -lo mismo que para otros operadores- es cómo lograr un flujo de caja positivo a través de un sistema tarifario que le permita cubrir los costos de operación y de mantenimiento así como financiar al menos una parte de las inversiones requeridas, asumiendo que la otra parte podría provenir del financiamiento estatal. Y la verdad es que EPSAS no la tiene nada fácil, dado que la expectativa social que el surgimiento de esta nueva empresa ha generado es que las tarifas no sólo que habrán de mantenerse congeladas sino que incluso deberían producirse rebajas. Sin embargo, todo indica que eso es simplemente imposible, tal como ya lo han advertido los responsables de la empresa contrariando, por cierto, las expectativas creadas<sup>71</sup>.

70 Declaraciones del Superintendente de Saneamiento Básico, Alvaro Camacho, y del Gerente de EPSAS, Víctor Hugo Rico, al semanario PULSO, del 19 al 25 de enero de 2007.

71 Satisfacer las necesidades y cumplir con las expectativas de la población es casi una "misión imposible", ha declarado el gerente general de EPSAS Víctor Hugo Rico; añadiendo que "las organizaciones alteñas exigen una rebaja de las tarifas, pero eso no sería responsable para el futuro de la empresa, pues EPSAS está en un difícil proceso de transición, con inversiones que no tendrán un retorno inmediato". "No podemos asumir poses de carácter político en estas circunstancias, prefiero asumir la responsabilidad de no hacerlo y dejar en libertad a la nueva administración para asumir políticas inherentes al tema". Cf. BOLIVIAN BUSINESS, pág. 19, 18/03/2007. Desde luego que el criterio de los dirigentes vecinales es muy diferente. Toribio Hinojosa, ejecutivo de FEJUVE La Paz, ha pedido a EPSAS "que devuelvan los cobros excesivos", asegurando que "antes en la FEJUVE se pagaba alrededor de Bs. 40 y ahora subió a Bs. 110; algunos vecinos vinieron con reclamos". También Nazario Ramirez, ejecutivo de FEJUVE El Alto, declaró que "siguen llegando reclamos por el exceso



Corroborando lo anterior, el gobierno nacional, mediante una decisión administrativa de la SISAB, ha establecido una nueva fórmula para fijar la tarifa de agua potable y el precio de las conexiones domiciliarias que, en la práctica, determina un incremento de tarifas. La nueva fórmula tarifaria, que ya no está dolarizada, se basa en la indexación a la Unidad de Fomento a la Vivienda (UFV), cuyo valor ha tendido a subir en los últimos meses, de acuerdo al aumento de la tasa de inflación, con lo cual automáticamente se incrementan también las tarifas, de manera suave pero sostenida<sup>72</sup>. De hecho, esta es la forma que las autoridades del sector han encontrado para que las tarifas del servicio no queden congeladas y más bien se muevan hacia arriba, de modo que las empresas puedan hacer frente a la elevación de los costos de administración. La pregunta es si esta política de incremento tarifario vía indexación a la UFV, es suficiente para que los operadores puedan equilibrar sus costos y tengan ganancias adicionales para invertir en la mejora y ampliación de sus servicios. Si tal cosa no ocurre, lo previsible es que persistan los desequilibrios financieros de las empresas, a menos que el gobierno venga en auxilio de ellas subvencionando costos operativos y proporcionando recursos masivos para inversiones. Pero aún así queda la duda sobre la capacidad efectiva del TGN para proporcionar estos recursos y si éste no es el camino por el cual las empresas se convierten en un pozo sin fondo.

de cobro. Ya son tres meses que opera, pero no han mejorado, convocaremos al gerente antes de tomar medidas". Cf. La Razón, 16/04/2007. Para conjurar las protestas que la indexación de las tarifas a la UFV ha provocado, EPSAS se ha visto obligada a anunciar un congelamiento de la tarifa del agua para los usuarios con menos consumo, durante un año. Según el anuncio oficial, esta medida favorecerá a miles de familias pobres de las dos ciudades. Cf. La Razón, 20/04/2007

72 Lo curioso de la indexación a la UFV es que tiene un efecto de subida de tarifas contrario al que se venía dando mientras las tarifas se mantenían indexadas al dólar, ya que el valor de cambio del dólar en moneda nacional ha venido descendiendo persistentemente. Un reportaje del periódico La Razón sobre el tema ("El gobierno fijó una fórmula por la que subirá la tarifa del agua", 16/04/2007), que ha consultado a una fuente no identificada de la propia EPSAS, advierte este problema, señalando que "con la nueva fórmula tarifaria, hubiese sido mejor que la tarifa se mantenga dolarizada porque el dólar está bajando. Ahora el costo del agua tiende a subir, porque la UFV tiende también a subir". Según esa misma fuente, las nuevas tarifas podrían aumentar hasta el 6 por ciento al año. En cuanto al costo de instalación, se prevé que el costo anterior de \$us 155, congelado hasta diciembre de 2006, equivalente a Bs. 1 -244, llegue el mes de junio a Bs. 1260, por efecto de la indexación a la UF.

Como fuere, el gobierno actual parece empeñado en redefinir la política sectorial, modificando el marco normativo vigente y sustituyéndolo por otro, incluso una nueva ley del servicio de agua potable y alcantarillado. De hecho, existe un anteproyecto legislativo del Ministerio del Agua que prácticamente descarta la participación privada —aunque no de las cooperativas- como entidades prestadoras de los servicios o como sodas de entidades públicas<sup>73</sup>. Esta clase de visión importa asignarle al sector público la responsabilidad de hacerse cargo de la prestación de dichos servicios sin considerar criterios de eficiencia operativa y, lo que es peor, sin valorar si él está en condiciones reales de hacer eso; mucho menos poniendo en la balanza si los recursos públicos —siempre escasos- deben invertirse prioritariamente en las ciudades grandes que por su escala de mercado pueden contemplar opciones de inversión privada o si, por el contrario, estos recursos estarían mejor utilizados en zonas rurales y municipios pequeños donde el déficit de servicios es abrumador y sus posibilidades propias muy limitadas.

## **6.5 Soluciones pragmáticas y creativas**

Dada la magnitud y complejidad de los problemas del sector de saneamiento, lo que en verdad se requiere es un enfoque pragmático en las soluciones, alejado de todo fundamentalismo. Está claro que hoy día no es posible insistir en fórmulas basadas en la iniciativa privada en la gestión de agua y alcantarillado. Después de todo lo sucedido es dudoso que exista un privado que quiera arriesgar su dinero, invirtiendo en este sector. Aparentemente también ha fracasado la posibilidad de ensayar un esquema de empresa mixta como en algún momento se pensó en la idea de una salida ordenada de AISA. De cualquier manera este es un modelo institucional que

73 Aunque en el texto del proyecto denominado Ley Agua para la Vida, no existen artículos que prohíban expresamente la participación del sector privado en la prestación de servicios, la consecuencia práctica es ésta, en la medida en que uno de sus artículos fundamentales, referido al régimen tarifario, establece que "...las tarifas no podrán trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente ni permitir que las ENAPAS (Entidades de Agua Potable y Alcantarillado) generen utilidades, debiendo invertir en los servicios los excedentes generados por éstos". Se entiende que si no se va a reconocer utilidades, ningún privado va a estar interesado en prestar servicios, a menos que se esté pensando en una subvención directa del Estado, lo cual no parece posible

no debería ser descartado para el futuro. Claro que para ello es preciso que se generen una serie de condiciones favorables, por ahora inexistentes.

Pero, si se quisiera explorar en esta dirección, lo primero que tiene que hacerse es situar el debate en sus términos adecuados. Una manera de lograrlo es entender que un factor crítico para cualquier esquema o modelo institucional de prestación de servicios públicos es la regulación. La regulación es un elemento clave tanto para la eficiencia empresarial de los operadores como para una asignación eficiente de recursos que permita superar los problemas de acceso a los servicios de los sectores de menos ingresos y, con ello, lograr progresos reales en la cobertura social y territorial del saneamiento básico. Avanzar en estos objetivos requiere de un buen sistema de regulación capaz de establecer y asegurar las condiciones apropiadas para el funcionamiento de las empresas operadoras, no importa si éstas son privadas, públicas, mixtas o cooperativas.

Ello es algo que no siempre ha sido bien entendido. La discusión sobre el rol de la Superintendencia del sector ha estado muy a menudo desvirtuada por la creencia de que esta entidad sólo se justifica en un modelo de servicios orientado al mercado, pero que resulta superflua e innecesaria cuando es el sector público quién toma la administración directa, como es la propensión actual. Lo que no se comprende es que ya sea en un esquema de participación privada o bien en otro predominante público de prestación de servicios, la regulación sectorial deviene absolutamente necesaria aunque, naturalmente, pueda tomar formas y alcances diferentes.

Ahora mismo, una cuestión que merece la máxima atención es el impacto de la implantación del régimen de autonomías departamentales. El tema es de suyo complejo pero inescapable. En un contexto de amplia descentralización política y administrativa, ¿habrá que pensar en mecanismos **descentralizados** de regulación de los servicios públicos? **En** todo caso, lo que la experiencia ha mostrado es que empresas diferentes, actuando en contextos políticos, económicos y socioculturales distintos, requieren de capacidades reguladoras diferentes. Pero también se debe valorar los riesgos que conlleva un sistema regulatorio descentralizado, por ejemplo el localismo y la fragmentación de las

normas y políticas sectoriales, que, de hecho, fue uno de los problemas que por mucho tiempo confrontó el sector de agua y alcantarillado. De ahí también la decisión tomada a mediados de los noventa de sacar la competencia del agua de los municipios para transformarla en una competencia nacional y sujeta a la autoridad del SIRESE (Sistema de Regulación Sectorial)<sup>74</sup>.

Desafortunadamente no son precisamente éstos los temas de interés del gobierno actual que más parece atrapado en la disyuntiva de mantener la SISAB o eliminarla<sup>75</sup>.

## **6.6 La elusiva construcción de políticas públicas**

Una cuestión central es la extrema dificultad que hay en Bolivia para construir políticas públicas medianamente eficaces. La experiencia nos enseña una y otra vez que no es posible crear una política pública, cualquiera sea ella, cuando hay diferencias profundas que impiden llegar a acuerdos con respecto a la forma de encarar las demandas sociales y de resolver las necesidades de la gente. Es justamente lo que ocurre con respecto al servicio de agua. Muchas veces las visiones son tan encontradas y polarizadas que se transforman en un impedimento formidable para que las políticas y los proyectos se desarrollen y alcancen sus objetivos. ¿Cómo conciliar la postura

74 En muchas partes del mundo, la tendencia es precisamente esta: sacar la competencia del agua del nivel municipal dado que cada vez más el ámbito de atención de este servicio trasciende las fronteras municipales y requiere de economías de escala.

75 El anteproyecto de Ley Agua para la vida, crea la Entidad Nacional de Regulación de Saneamiento Básico (ENARES) en sustitución de la SISAB, con atribuciones muy parecidas, pero con la estructura de un órgano colegiado compuesto por cuatro directores y un director ejecutivo. A este organismo, y muy a tono con las tendencias corporativistas que caracterizan al actual gobierno, el proyecto añade una estructura de participación y control social conformada por el Consejo Nacional Social de Saneamiento Básico y por Consejos Departamentales Sociales de Saneamiento Básico, concebidas como "instancias de coordinación y participación en lo relativo a la regulación de los servicios de agua potable y alcantarillado". Sin duda es una propuesta novedosa pero que suscita muchas dudas respecto de su funcionalidad y, sobre todo, si esta no sería más bien una forma de esterilizar un sistema regulatorio independiente y técnico. Entretanto, las fronteras que separan las funciones del Ministerio de Aguas y de la SISAB se han hecho completamente borrosas y muy difícilmente alguien podría sostener que el órgano regulador es independiente del Poder Ejecutivo, sin que se sepa qué se viene exactamente hacia delante.

de quienes reclaman que la provisión del agua debe ser un servicio gratuito y de acceso universal con la necesidad de velar por el uso racional y regulado de un recurso que es un bien público pero que tiene muchas restricciones para su aprovechamiento y para cuya utilización efectiva se precisa de fuertes inversiones en infraestructura y tecnología así como de operadores eficientes y financieramente solventes?

No es este el lugar para profundizar la discusión sobre las visiones que existen con relación a la naturaleza del recurso agua como un bien público, pero sí al menos para señalar que el derecho al agua -reconocido como un derecho humano- no tiene por qué confundirse con la garantía de la gratuidad del servicio que ningún Estado puede proporcionar, mucho menos un Estado pobre como es el boliviano.

Una confusión en la que a menudo se incurre es creer que la tarifa que se paga por el consumo de agua equivale a pagar por el agua en sí. Esto no es así: en realidad el agua, como recurso natural, no tiene costo y es por tanto gratuito; de hecho, en la estructura tarifa no existe el ítem “agua”. Lo que sí tiene costo es la captación y transporte del agua y, naturalmente, su tratamiento, para acondicionarlo al consumo humano. Es este proceso de transformación y agregación de valor que requiere de fuertes inversiones en infraestructura, que se refleja en la tarifa y por el cual la población paga un determinado precio. Consiguientemente, no puede haber un servicio gratuito de agua, dado que ello es económicamente imposible de proveer para cualquier Estado. Así pues, el derecho al agua debe ser entendido, ante todo, como el derecho de acceder a la provisión y aprovechamiento del recurso agua, tanto para consumo humano como para otros usos productivos; es decir como la seguridad del agua<sup>76</sup>. Interpretado así este derecho, la obligación fundamental del Estado es asegurar prioritariamente el acceso universal y equitativo de la

76 Para el Informe sobre el Desarrollo Humano 2006, del PNUD, “la seguridad del agua se basa en que cada persona disponga de un acceso confiable a una cantidad suficiente de agua limpia por un precio asequible para lograr una vida saludable, digna y productiva al mismo tiempo que se mantienen los sistemas ecológicos que proporcionan agua y también dependen del agua”.

población a los servicios de agua y alcantarillado. Ciertamente que para ello es preciso lograr soluciones de índole técnica y económica, pero que sean compatibles con criterios de igualdad y progreso social.

El problema, como se ha visto antes, es la dificultad de encontrar este tipo de soluciones en un contexto de confrontación ideológica y tensiones políticas enormes que casi no dejan margen para el debate informado y la búsqueda del bien colectivo por encima de dogmatismos y posturas sectarias. Más aún cuando actúan fuerzas antisistémicas que no escatiman esfuerzos en usar el tema del agua como un caballo de batalla y recurren a la prédica demagógica que hace presa fácil de sectores de la población generalmente desinformados y muchas veces desesperados por sus graves carencias económicas y la falta de soluciones a sus necesidades. Y ya se ha visto que son estos grupos los que suelen organizarse y movilizarse frente al poder constituido y no necesariamente los otros sectores que se benefician de las mejoras en los servicios, quizás, precisamente, porque se encuentran satisfechos con lo que ya tienen, hasta que probablemente sientan en carne propia el perjuicio de perder lo que ya habían conseguido. Esto es lo que puede suceder en La Paz, aunque tal vez no en Cochabamba donde la gente tiene poco que perder, ya habituada como está a convivir con los racionamientos, los malos servicios o a procurarse soluciones por cuenta propia, no importando si con ello se esté generando un caos tremendo en el funcionamiento de los fragmentados sistemas de agua que en algún momento puede ser una bomba de tiempo.

La consecuencia de ello es que Bolivia se condena a la inestabilidad permanente, los constantes golpes de timón y los vaivenes políticos y económicos continuos que hacen que el país esté siempre oscilando entre políticas no solo distintas sino antagónicas y experimentando una y otra vez con modelos diferentes y siempre volátiles, sin encontrar nunca un rumbo definido y continuo. Es lo que nuevamente ocurre ahora: renegando de las reformas institucionales anteriores, el gobierno actual considera que es el momento de cambiar todo -o casi todo- y hacer exactamente lo contrario de lo que se hizo antes, ya sea bueno o malo.

Entretanto los problemas del sector continúan ahí acumulándose; y en espera de soluciones reales, como son los graves dilemas de la administración de SEMAPA en Cochabamba, la incertidumbre que rodea al nuevo esquema empresarial en La Paz y El Alto y, en general, la compleja situación que se plantea en el sector de saneamiento, abrumado por retos estructurales como el déficit de financiamiento, la poca eficiencia de las entidades operativas, el control de calidad del agua para consumo humano, falencias normativas en el sector, la falta de sostenibilidad de los servicios en áreas rurales y otros.

Pero la construcción de una buena política pública para el aprovisionamiento de agua y alcantarillado presupone, también, la acción de un sistema político (partidos, gobierno, parlamento, representaciones locales y regionales) apto para canalizar y articular las demandas sociales y ser un mediador eficaz en el encauzamiento de los conflictos. Hay que insistir en que los conflictos que se dieron en el pasado inmediato tienen mucho que ver con la ausencia de este rol político-institucional. Es más, aquellos conflictos pusieron en tela de juicio la capacidad del sistema político y desnudaron una crisis institucional que luego se fue haciendo cada vez más patente, hasta su completo desmoronamiento. La política no sólo que no estuvo a la altura de los desafíos sino que terminó, ella misma, haciendo “aguas”. Pero que nadie se llame a engaños: la dificultad que viene arrastrándose desde entonces para reconstituir el sistema político puede ser también el “talón de Aquiles” de las nuevas políticas que se intentan aplicar en el presente.

Otra constatación necesaria es la ausencia de una cultura institucional y democrática en el país, reflejada en la dificultad de aplicar políticas públicas bajo una lógica de racionalidad económica y técnica, escapando a los intereses políticos sectarios y coyunturales de los actores involucrados. La pregunta obligada es cómo se puede forjar una cultura institucional para construir políticas públicas sostenibles cuando la sociedad permanece dividida en visiones antagónicas y múltiples escisiones.

Se trata, sin duda, de una preocupación justificada aunque ella naturalmente trasciende el campo particular de los servicios de agua, pero de la cual, por otra parte, no podrán prescindir todos quienes tienen la tarea de rediseñar las políticas públicas en este sector.

# **REFORMAS INSTITUCIONALES EN LOS SERVICIOS DE AGUA DE COCHABAMBA Y LA PAZ**

**Luis Femando Salinas Gamarra  
y el Equipo Técnico de la Fundación Milenio\***

\* Licenciado en Economía con Maestría en Políticas Públicas, con especialidad en finanzas, marketing y en regulación y competencia. Estudiante de Derecho. Publicó: *La Evaluación del Fondo Social de Emergencia* (1981) y *La Capitalización cinco años después. Realidades y desafíos* (2002). El Equipo Técnico de la Fundación Milenio está conformado por profesionales de diferentes disciplinas.





## 1. INTRODUCCION

A partir de la promulgación de la Ley de Capitalización (Ley N° 1544) de fecha 21 de marzo de 1994, el Estado decidió que las principales empresas públicas sean administradas por el sector privado, reduciendo su participación en la economía como empresario. De acuerdo con esta decisión, el Estado debía dedicarse a la elaboración de políticas de Estado y estrategias para los sectores que serían administrados por el sector privado, delegando a una institución independiente del Poder Político, la regulación de dichas actividades, mientras que el Estado mediante el Poder Ejecutivo y Legislativo prioricen sus actividades en los sectores sociales; educación, salud, vivienda y otros sectores donde la intervención del Estado es imprescindible.

Como parte del Poder Ejecutivo de ese período de gobierno, y a fin de ejecutar lo dispuesto en la Ley de Capitalización, se creó un Ministerio sin Cartera Responsable de la Capitalización, que tenía como función principal Capitalizar las empresas más importantes del país. Además de la capitalización, también se realizaron otras formas de participación privada, tales como la privatización de empresas, así como la otorgación de concesiones para la prestación de algunos servicios.

Los municipios de La Paz y Cochabamba tenían a su cargo la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado. El Municipio de la Paz, siguiendo la política del Poder Ejecutivo, tomó la decisión de otorgar en concesión al sector privado, la empresa de agua potable, “Servicio Autónomo Municipal de Agua Potable y Alcantarillado” (SAMAPA) y solicitó al Ministerio de Capitalización realice el proceso de concesión.

En la ciudad de Cochabamba, la empresa de agua potable, “Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Cochabamba (SEMAPA), se encontraba en una situación financiera inestable, no contaba con recursos de contraparte para poder desembolsar los créditos de organismos multilaterales obtenidos para realizar obras imprescindibles y prestar el servicio de agua Potable y alcantarillado. Esta empresa no contaba con una fuente de agua cruda que le permitiera realizar el abastecimiento continuo de agua potable a la población de Cochabamba. La empresa eléctrica Corani S.A. (CORANI)

ofreció ser la fuente de agua cruda, y por otro lado se encontraba el Proyecto Múltiple Misicuni (MISICUNI). Por lo mencionado anteriormente, el Poder Ejecutivo como principal financiador de SEMAPA, así como su directorio, deciden otorgar a la empresa en concesión, proceso que requirió cerca de 3 años.

A la fecha, agosto de 2007, ambas empresas “Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Cochabamba” SEMAPA y “Servicio Autónomo Municipal de Agua Potable y Alcantarillado” SAMAPA, luego de que fueron otorgadas en concesión a empresas extranjeras, se encuentran nuevamente en manos del Estado.

En este trabajo se realiza una descripción del proceso de concesión de ambas empresas, del resultado del proceso de concesión de SAMAPA y SEMAPA, así como de los resultados en la prestación del servicio de la empresa “Aguas del Illimani”, también se presenta una narración de la situación social y política que se vivió antes, durante y posteriormente a la concesión de ambas empresas.

### **1.1 Alternativas de participación del sector privado en las empresas de agua.**

En los países en los que el Estado decidió la participación del sector privado en las empresas públicas, se eligieron diferentes alternativas de participación privada, entre las más utilizadas y más conocidas son: a) Privatización, incluida la capitalización, b) Concesión y como parte de esta se encuentran las variantes de Contrato de Servicio, Built Operate and Transfer (BOT), el Built Operate Owner and Transfer (BOOT) y el Affermage, y c) Contrato de Administración que incluye el contrato de servicio.

Algunas alternativas mencionadas como el BOT o el BOOT, fueron utilizadas para infraestructuras camineras, generación de electricidad, fuentes de agua potable y otras donde la construcción de infraestructura es más relevante (corto plazo) que el mismo servicio a prestar que es a largo plazo.

Para la administración del sector privado de las empresas de SEMAPA y SAMAPA se analizaron diferentes alternativas, cuyas características se presentan a continuación:

**Cuadro 1**  
**PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS OPCIONES DE PARTICIPACIÓN PRIVADA**

Opción	Contrato Servicio	Contrato Administración	Affermage Arrendamiento	Concesión	Capitalización	Privatización
Financiamiento inversiones	Sector público	Sector público	Sector público	Sector privado	Sector privado	Sector privado
Financiamiento capital de trabajo	Sector público	Sector público	Sector privado	Sector privado	Sector privado	Sector privado
Relación contractual con los usuarios	Sector público	Sector privado a nombre del sector público	Sector privado	Sector privado	Sector privado	Sector privado
Responsabilidad/autonomía del sector privado	Baja					
Necesidad de capital privado	Baja					
Riesgo financiero	Baja					
Duración (años)	1-2	3-5	5-10	20-30	Indefinida	Indefinida
Responsabilidad sobre las tarifas	Sector público	Sector público	Contrato	Contrato	Contrato	Contrato
Método de pago al privado	Precio fijo/ Precio unitario, llave en mano	Costo más utilidad fija, bono productividad	Tarifas básicas	Tarifas	Tarifas	Tarifas
Método de recuperación del gasto público	Tarifas	Tarifas	Sobrecargo al usuario	No aplicable	No aplicable	No aplicable
Principales objetivos de la reforma	Mejorar la eficiencia operativa	Mejorar la eficiencia operativa	Mejorar la eficiencia operativa	Conseguir capital privado	Conseguir capital privado	Conseguir capital privado

Fuente: elaboración propia en base al reporte "Private Sector Participation in Water Supply and Sanitation in Latin America", IBRD, World Bank.

En el cuadro 2 se presenta una comparación de las diferentes opciones de participación privada desde el punto de vista de la propiedad de los activos existentes, el financiamiento de las inversiones y la administración del servicio.

**Cuadro 2**  
**COMPARACIÓN DE OPCIONES DE PARTICIPACIÓN PRIVADA**

<b>Opción</b>	<b>Propiedad</b>	<b>Financiamiento</b>	<b>Administración</b>
<b>Contrato de servicios</b>	Sector público	Sector público	Sector público y algo privado
<b>Contratos de administración</b>	Sector público	Sector público	Sector privado
<b>Affermage/Arrendamiento</b>	Sector público	Sector público	Sector privado
<b>Concesión</b>	Sector público	Sector privado	Sector privado
<b>Capitalización</b>	Sector público y privado	Sector privado	Sector privado
<b>Privatización</b>	Sector privado	Sector privado	Sector privado

Fuente: elaboración propia en base al reporte "Private sector participation in water supply and sanitation in Latin America", IBRD, World Bank.

Las primeras opciones consideradas fueron capitalización y privatización, las mismas que fueron descartadas porque el valor de mercado de SEMAPA y SAMAPA era claramente inferior al valor en libros, situación que en parte se explica por que en años anteriores a 1997, estas empresas realizaron revalorizaciones inadecuadas de sus activos, sobrevalorando los mismos para contar con empresas que tenían mayor capital, beneficiándose de mayores depreciaciones y mayor apalancamiento. Por otra parte, la opción de privatización no hubiera sido políticamente viable por la naturaleza delicada del servicio de agua potable y alcantarillado, mucho más que otros servicios públicos.

Descartadas estas dos opciones se analizó las otras considerando como objetivos de la participación privada lo siguiente:

- incrementar el número de usuarios con servicios de agua potable, recolección y tratamiento de aguas servidas;
- mejorar la calidad y nivel de los servicios;
- obtener capital e inversiones;

- mejorar la eficiencia operativa de las empresas;
- eliminar la interferencia política en la toma de decisiones administrativas;
- luchar contra los problemas de salud y medio ambiente; y
- obtener tecnología de punta.

El resultado de dicho análisis demostró que la opción mas viable era la concesión, en esta opción se podía establecer obligaciones al concesionario, como ser. metas de cobertura, calidad de servicio y otras metas que se requieran.

Por otra parte era importante considerar algunas ventajas de la concesión respecto a la privatización, al menos en este servicio, tales como:

- La concesión otorga la administración de una empresa pública a una privada, por un tiempo determinado. La privatización transfiere la propiedad de la empresa. En la privatización el dinero recibido, se destina al Tesoro General de la Nación.
- La concesión permite establecer obligaciones de inversión a cargo del concesionario, o en su caso establecer metas en el servicio. En la privatización el dueño decide que hacer con la empresa, es decir, invertir o no, y que niveles de servicio prestar.
- La concesión permite establecer metas de calidad, metas de cobertura y metas de expansión. En la privatización el dueño de la empresa es el que decide dichas metas, excepto que el Estado mediante el órgano regulador fije metas.

La decisión fue otorgar en concesión tanto SAMAPA como SEMAPA, a empresas constituidas en Bolivia. Dichas empresas debían tener como accionistas principales a empresas de prestación de servicios de agua y alcantarillado de reconocido prestigio internacional.

Para conocer el entorno en el que se realizaron los procesos de concesión, es necesario describir el marco legal en el que el sector de agua y alcantarillado se encontraba en esos momentos.

## 1.2 Marco legal

Para llevar adelante el proceso se contaba con el “Reglamento de Dominio y Aprovechamiento de Aguas” de 8 de septiembre de 1879, elevado a rango de ley el 28 de noviembre de 1906 (Ley de Aguas), aunque dicha ley es del siglo pasado, incluía regulaciones relativas al otorgamiento de concesiones para la provisión de agua.

Los siguientes reglamentos fueron aprobados mediante decretos supremos con el propósito de complementar el marco legal y regulatorio para el sector:

- Reglamento de Organización Institucional y de las Concesiones del Sector Aguas, aprobado mediante D.S. 24716 de 22 de julio de 1997 el cual:
  - define la competencia de la entidad reguladora y de las municipalidades;
  - establece los procedimientos para la aplicación y otorgamiento de concesiones para la provisión de los servicios de agua potable y alcantarillado; y
  - establece los términos y condiciones mínimas a ser especificadas en los Contratos de Concesión.
- Reglamento para el Uso de Bienes de Dominio Público y Constitución de Servidumbres para Servicios de Agua, aprobado mediante D.S. 24716 de 22 de julio de 1997.

Además de lo anterior y al haberse identificado la necesidad de contar con un esquema regulatorio, se tenía la Ley 1600 (SIRESE) y sus reglamentos, donde se establece el sistema regulatorio. Adicionalmente, en el contrato de concesión para cada operador se definían aspectos específicos para cada empresa referidos entre otros a calidad, tarifas, expansión del servicio, e infracciones y sanciones.

No contar con una ley específica para el sector de saneamiento básico, reflejaba una debilidad marcada para el desarrollo, y control de este sector.

En el momento de la concesión no se contaba con un marco legal completo, se tenía una ley de aguas de casi un siglo atrás y dos decretos básicos para realizar la transferencia de la administración de las empresas al sector privado, lo demás, se dejó establecido en los contratos de concesión.

### 1.3 El sector antes de la reforma

Antes del proceso de concesión, los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en Bolivia eran prestados por municipalidades, empresas municipales y cooperativas, las que contaban con diferentes coberturas, nivel de servicios y calidad.

En general, como se observa en el cuadro 3, los servicios de agua potable y alcantarillado eran, y en la mayor parte del país aun son, poco desarrollados tanto en las áreas urbanas (especialmente los servicios de alcantarillado), como en las áreas rurales en las que ambos servicios son deficitarios.

**Cuadro 3**

Cobertura	Área urbana (%)	Área rural (%)
<b>Distribución de agua potable</b>	<b>88,8</b>	<b>25,0</b>
Redes o pozos de agua	74,8	17,2
Grifos o piletas públicas	9,3	6,7
Tanques de agua en áreas sin redes	4,7	1,1
<b>Recolección de aguas servidas</b>	<b>62,8</b>	<b>17,4</b>
Redes de alcantarillado	36,2	0,9
Tanques sépticos	12,7	2,2
Pozos sépticos y letrinas	13,9	14,3

Fuente: BID "Análisis de situación del sector saneamiento básico" (noviembre, 1995)

De acuerdo a datos del censo de 1992, que se presenta en el siguiente cuadro, únicamente 800 mil hogares tenían acceso a agua potable, y de estos



120 mil hogares accedían al servicio mediante piletas públicas, lo que equivale a que solo el 47 por ciento de los hogares de Bolivia accedían al servicio de Agua Potable mediante redes.

La situación de alcantarillado el año 1992 se encontraba en peores condiciones comparativamente a la situación de agua potable, en promedio Bolivia tenía una cobertura de alcantarillado del 21 por ciento, el departamento con mayor cobertura era Tarija con 29 por ciento seguido por La Paz con 27 por ciento, Chuquisaca con 24 por ciento y Cochabamba con 22 por ciento, los demás departamentos tenían una cobertura menor al promedio (ver cuadro 4)

Departamento	Total hogares	Hogares con agua potable		Hogares con alcantarillado		Cobertura (%)	
		Cañería de red	Pileta pública	Privado	Compartido	Agua potable	Alcantarillado
Chuquisaca	98.189	38.297	2.198	13.364	10.483	41	24
La Paz	465.065	221.413	55.555	80.890	43.259	60	27
Cochabamba	252.869	99.935	15.600	37.641	18.665	46	22
Oruro	83.809	46.853	6.756	7.793	5.074	64	15
Potosí	154.982	47.971	17.119	12.266	12.045	42	16
Tarija	61.242	34.362	2.997	10.857	6.604	61	29
Santa Cruz	272.682	175.954	15.651	26.579	11.944	70	14
Beni	48.692	14.628	1.910	539	177	34	1
Pando	7.287	1.649	165	81	40	25	2
<b>BOLIVIA</b>	<b>1.444.817</b>	<b>681.062</b>	<b>117.951</b>	<b>190.010</b>	<b>108.291</b>	<b>55</b>	<b>21</b>

Fuente: Superintendencia General del SIRESE, evolución del sector de saneamiento básico 1990-2002

La causa principal, para que la situación del sector se encontrara en esos niveles de escaso desarrollo, fue la falta de inversión. Desde 1989 hasta 1994, el porcentaje de inversión en el sector (total en agua potable y alcantarillado sanitario) en relación al PIB fue en promedio 0,8 por ciento por año, lo que representa aproximadamente US\$ 54 millones por año. Las inversiones en el sector sólo representaron un promedio del 7 por ciento de la inversión total en el sector público.

## **2. PROCESO Y RESULTADOS DE LA REFORMA DE SEMAPA**

### **2.1 Situación de SEMAPA en el momento de la reforma.**

Con una población de casi medio millón de habitantes en 1996, Cochabamba representaba al momento de la concesión la tercera área metropolitana más grande de Bolivia, con un crecimiento demográfico del 5,75 por ciento por año. Además de una considerable actividad agrícola, la región tiene actividades industriales y comerciales importantes.

Los servicios de agua potable y alcantarillado de Cochabamba estaban bajo la responsabilidad de la empresa "*Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Cochabamba*" (SEMAPA) fundada en 1967 como una Sociedad Anónima Mixta, sin embargo nunca funcionó como tal, debido a que no contó con participación del sector privado. La empresa contó con aportes del Tesoro General de la Nación y en menor proporción del Municipio de la Ciudad de Cochabamba.

En el cuadro 5 se observa que SEMAPA, en el año 1996, abastecía de agua potable al 60,9 por ciento de la población, y 57,9 por ciento de la misma estaba conectada a la red de alcantarillado. SEMAPA prestaba el servicio solo en la ciudad de Cochabamba.

**Cuadro 5**  
**PRINCIPALES INDICADORES DE SEMAPA, 1996**

Población (habitantes)	483.000
Conexiones de agua potable	46.177
Cobertura de agua potable (%)	60,9
Conexiones con medidor (%)	65,7
Conexiones de alcantarillado	39.129
Cobertura de alcantarillado (%)	57,9
Fuentes de agua (l/s)	923
Agua producida (millones m <sup>3</sup> /año)	20,90
Agua facturada (m <sup>3</sup> /año)	9,70
Perdidas físicas agua cruda (%)	19,3
Perdidas físicas agua tratada (%)	25,0
Perdidas comerciales agua tratada (%)	16,2
Red de distribución agua potable (Km)	554
Red de distribución aguas servidas (Km)	542
Horas de servicio	de 4 a 24
Numero de empleados	303
Numero de empleados/mil conexiones	6,56
Tarifa promedio agua potable (US\$/m <sup>3</sup> )	0,41
Tarifa promedio alcantarillado (US\$/m <sup>3</sup> )	0,21

Fuente: memorando de información SEMAPA.

Para mejorar y mantener la cobertura, de Agua Potable y Alcantarillado, SEMAPA debía realizar importantes inversiones durante varios años. Los escasos recursos de agua cruda, agravados con el alto nivel de pérdidas de agua potable, ocasionaron un incremento en el racionamiento de agua potable a la población.

Los indicadores operacionales mostraban un desempeño deficiente de la empresa, se tenía 6, 56 trabajadores por mil conexiones, (en 1985 contaba con 278 empleados, en 1994 tenía 341 y en 1996 eran 303), el 20 por ciento de la facturación era cobrada con más de 12 meses de morosidad. El 65, 7 por ciento de las conexiones de agua tenían medidores y el nivel de agua tratada no contabilizada era de alrededor 41 por ciento. Las pérdidas de agua cruda alcanzaron un nivel de 19, 3 por ciento.

SEMAPA tenía en 1995 un valor en libros de US\$ 93 millones y un valor patrimonial de US\$ 80 millones. La empresa realizó en 1993 una revalorización de activos que representó un 47 por ciento del valor patrimonial al momento de la primera licitación, por otro lado presentaba una deuda de largo plazo con organismos multilaterales y bilaterales de US\$ 9,8 millones. Tenía dificultad en ejecutar los préstamos y donaciones obtenidas, habiendo estado cerca de perder un crédito del Banco Mundial por US\$ 14 millones. Adicionalmente, a nivel nacional tenía deudas con Impuestos Internos, el Ministerio de Hacienda y la Empresa Misicuni.

Durante 1994, SEMAPA presentó pérdidas de US\$ 1,8 millones y en 1995 de US\$ 3,7 millones, esta última se explica principalmente por el incremento en los costos operacionales y costos no recurrentes de estudios realizados en la gestión. La pérdida acumulada en la empresa era de US\$ 25,3 millones.

La estructura tarifaria contaba con varias categorías, 4 residenciales, una preferencial, comercial, comercial especial, industrial y la tarifa denominada “servicios públicos”. Este esquema se prestaba a un manejo discrecional respecto a que tarifa aplicar. Tenía un cargo fijo por los primeros 12 m<sup>3</sup>/mes y un cargo variable de acuerdo al consumo. La tarifa de alcantarillado correspondía a un 40 por ciento de la tarifa de agua potable para la categoría residencial y 65 por ciento para las categorías. En marzo de 1996 la tarifa fue incrementada en un promedio de 30 por ciento. A fin de cubrir sus metas, SEMAPA, consideraba en ese momento la necesidad de realizar un incremento tarifario del 10 por ciento en 1998 y del 30 por ciento el año 2001.

Adicionalmente, al cobro por servicio de agua potable y alcantarillado, se cobraba por derechos de conexión de agua potable US\$ 85 y de alcantarillado US\$. 105. El medidor tenía un costo de US\$ 50, adicionalmente se cobraba Bs. 2 mensuales por reposición de comprobantes (costo de facturación).

Las proyecciones al momento de la concesión mostraron un requerimiento de inversiones por un valor de US\$ 249,9 millones durante los treinta años de la concesión y de US\$ 75,0 millones durante el primer periodo de cinco años. Estos montos de inversión no incluían la inversión en agua cruda que

La escasez de agua en el área de Cochabamba es una de las grandes restricciones que ha tenido SEMAPA para el desarrollo del servicio. Este problema no sólo afecta a la ciudad de Cochabamba sino también a otras poblaciones de los Valles Central, Bajo y del Valle de Sacaba. La falta de agua también incide negativamente en el potencial agrícola de la región.

Los procesos que se realizaron para dar en concesión a SEMAPA al sector privado fueron tres, el primero fue anulado, el segundo fue declarado desierto y el tercero más que un proceso fue una adjudicación directa, un detalle de los mismos se desarrolla a continuación.

## **2.2 Primer proceso**

En este punto se detallan las actividades llevadas a cabo en el primer proceso de participación privada en SEMAPA, se presenta una relación de las acciones legales realizadas por la empresa, el Municipio y del Poder Ejecutivo, así como el contexto social y político en el que se llevó a cabo dicho proceso.

### **2.2.1 Acciones legales para la participación privada en SEMAPA**

El directorio de la empresa SEMAPA, en fecha 19 de marzo de 1996, mediante Resolución de Directorio N° 008/96 dispuso la participación del sector privado en la prestación del servicio público de agua potable y alcantarillado, en el área servida por SEMAPA.

Mediante Decreto Supremo 24298 de 18 de mayo de 1996, el Poder Ejecutivo, autorizó al Ministerio de Capitalización a realizar los actos y contrataciones necesarios para la privatización de SEMAPA. El Ministerio de Capitalización estaba llevando a cabo, a solicitud del Municipio de la ciudad La Paz, el proceso de concesión de la empresa de agua potable y alcantarillado de La Paz (SAMAPA).

A su vez, el citado decreto extendió los servicios de SEMAPA a las jurisdicciones municipales de la Provincia Cercado y las Secciones Municipales de Quillacollo, Tiquipaya, Vinto, Colcapirhua y Sacaba del Departamento de Cochabamba, con el propósito de ampliar el suministro de agua potable y prestar el servicio de alcantarillado en dichas poblaciones.

El mes de julio de 1996 se dio a conocer el cronograma tentativo de la privatización de SEMAPA a posibles interesados, dicho cronograma se iniciaba en agosto de 1996 y concluía el 1 de agosto de 1997.

El Ministerio de Capitalización contrató empresas y servicios profesionales, para que asesoren en el proceso de participación privada en SEMAPA, entre otros:

Banco de Inversiones PARIBAS, para que diseñe la estrategia de participación del sector privado en SEMAPA, determine el valor de la empresa y elabore un modelo financiero a largo plazo, a fin de establecer las bases técnicas, operativas, financieras, así como las bases de la Licitación.

- HALCROW para que realice un diagnóstico de la operación técnica de SEMAPA, establezca las inversiones necesarias para aumentar la cobertura del servicio y determine las pérdidas de agua.
- Estudio de abogados internacional siendo su contraparte nacional la firma Gonzales & Asociados, encargada de elaborar los términos de referencia, redactar el contrato y preparar los documentos legales necesarios para llevar adelante el proceso.
  - KPMG Peat Marwick LL., para determinar, a partir de su creación, cuales fueron las instituciones estatales que aportaron fondos al patrimonio de SEMAPA.

De acuerdo a la convocatoria realizada por el Ministerio de Capitalización y la Prefectura de Cochabamba, mediante la participación privada en SEMAPA, se pretendía resolver el problema de abastecimiento de agua potable en la ciudad de Cochabamba y las poblaciones incluidas en el proceso.

### **2.2.2 Reforma de SEMAPA y fuentes de agua**

El principal problema para la operación eficiente de SEMAPA es que no contó, ni cuenta, con una fuente de agua cruda que le permita abastecer, agua potable de manera continua a la población de Cochabamba, ocasionando que el suministro se limite en muchas ocasiones a tres días en la semana y sólo por un par de horas al día.

Lo anterior determinó que los hogares de Cochabamba dependiendo del nivel de ingreso, compren agua en barriles o cisternas, siendo que el precio por litro o por m<sup>3</sup> era más caro para los que compraban menor cantidad de agua, en este caso los hogares de menores ingresos.

Para lograr la participación del sector privado en SEMAPA se hacía imprescindible contar con una fuente de agua que asegure un abastecimiento continuo de agua potable, de otra manera, no existirían interesados en participar en la licitación para la concesión de SEMAPA. El sector privado nacional o internacional no participaría en un proceso de concesión de una empresa que no cuente con su insumo básico, en este caso “agua”.

Las posibles fuentes de agua que aseguraban un abastecimiento continuo de agua cruda a SEMAPA eran la fuente denominada “Corani” y la fuente conocida como “Misicuni”, cuyas características y su relación con SEMAPA en el primer proceso de concesión fueron las siguientes:

#### **a) Proyecto Múltiple Misicuni**

Desde la década de los sesenta se planteó como solución para el abastecimiento de agua para Cochabamba, al “proyecto Misicuni”, habiéndose realizado varios estudios que no justificaron adecuadamente la factibilidad técnico-económica de dicho proyecto.

El denominado “Proyecto Múltiple Misicuni tiene tres componentes: i) agua para consumo humano, ii) agua para riego y iii) generación de electricidad. Asimismo el proyecto comprende túneles, presa, central hidroeléctrica, etc.

Para iniciar el proyecto por el componente de agua para consumo humano, en la década del noventa, el gobierno de Italia otorgó un crédito al país de alrededor de US\$ 18 millones. Este crédito, estaba destinado a la ejecución de lo que posteriormente se conoció, como la primera etapa del proyecto MISICUNI (Perforación de túnel de aproximadamente 13 Km.). Para el desembolso del crédito, se tenía como prerequisite realizar un Estudio de Impacto Ambiental, elaborar los términos de referencia y la estrategia para la capitalización del proyecto Misicuni y de SEMAPA.

En 1996, el Ministerio de Capitalización contrató los servicios de Dames & Moore para que realice la actualización del Estudio de Impacto Ambiental, esta consultora, debía definir también, la estrategia para capitalizar, el Proyecto Múltiple Misicuni, con el objetivo de que sea una empresa privada que invierta en el proyecto, lo ejecute y lo administre.

El proyecto “Múltiple Misicuni”, de acuerdo a la estrategia presentada por Dames & Moore, debía ser dado en concesión a una empresa privada, la cual debía realizar inversiones significativas.

En todos los casos el inversionista desea recuperar la inversión, así como obtener un retorno adecuado. La recuperación de la inversión, costos de operación, más el retorno o utilidad, se realiza a través de la venta del servicio o producto resultante de la inversión realizada. En este caso el concesionario del “Proyecto Múltiple Misicuni” recuperaría la inversión y obtendría su utilidad mediante la venta de agua a SEMAPA para consumo humano, así como la venta de agua para riego y la generación de electricidad.

La venta de agua y la generación de electricidad debían generar los recursos suficientes para cubrir la inversión, costos de operación, así como la utilidad. Esto implicaba, calcular una tarifa para cada uno de los componentes y que de la suma de los ingresos de éstos se obtenga los recursos para cubrir los ítems mencionados. Es decir tener una tarifa para agua cruda, para consumo humano, otra tarifa para riego y una tarifa para la electricidad generada.

Para el caso de agua para consumo humano, la empresa dedicada al tratamiento y distribución de agua (SEMAPA), tendría que generar los recursos Para la compra de agua a la empresa Misicuni. Dicho pago, tendría que ser financiado por los usuarios de ese servicio o en su caso, mediante un subsidio de parte del Estado.

SEMAPA presentaba resultados no muy alentadores, contaba con Pasivos elevados, los resultados anuales eran negativos, las pérdidas de agua, «sicas y comerciales eran importantes, así como otros aspectos técnicos y financieros que permitían ver claramente que SEMAPA no era una empresa que podría afrontar el pago por la provisión de agua de la empresa Misicuni.



Lo anterior, dio lugar a la decisión de transferir al sector privado la administración de SEMAPA, esto permitiría dar seguridad tanto técnica, administrativa, legal y financiera para que el proyecto Misicuni sea concesionado y ejecutado por el sector privado, y que SEMAPA cuente con una fuente de agua para el abastecimiento continuo de agua potable.

Esta relación SEMAPA-MISICUNI, si bien en ese momento se pensaba que podría solucionar el tema de abastecimiento de agua potable y de riego a Cochabamba, presentaba desfases en cronogramas de ejecución. Mientras la transferencia al sector privado de SEMAPA, podía realizarse en menos de un año, el proyecto Misicuni tardaría más, debido a que debían concluirse estudios que en ese momento se encontraban en elaboración necesarios para dar información correcta a los interesados en el proyecto.

Adicionalmente, no se tenía el marco legal establecido para realizar la capitalización o concesión del proyecto Misicuni. Uno de los aspectos más importantes es que ese momento se estimó que la primera fase del proyecto, la construcción del túnel del proyecto Misicuni, concluiría el año 2002. Hasta agosto de 2007, no se ha terminado la primera fase.

Si bien, Misicuni era y es una posible fuente de agua que podría solucionar el problema de abastecimiento continuo de agua para Cochabamba, no se conoce el costo real del proyecto, cada estudio realizado ha establecido inversiones y por ende costos diferentes, tampoco pudo determinarse si el proyecto es o no rentable financieramente para que sea el sector privado el que realice el proyecto, dado que el sector público no ha podido financiarlo, tampoco se conoce cual sería la duración que tendría la ejecución de dicho proyecto, ni cual podría ser la tarifa de agua potable, y agua para riego.

#### **b) Proyecto Corani (Sacaba)**

En fecha 29 de junio de 1995, se adjudica la capitalización de la empresa generadora CORANI. La empresa que se adjudicó el 50 por ciento de las acciones de CORANI, en US\$ 58,8 millones, fue Inversiones Dominion Bolivia S.A., perteneciente a la empresa Dominion Energy (EEUU).

La empresa CORANI es una empresa de generación hidroeléctrica, utiliza para a generación, agua del embalse que lleva el mismo nombre y de varios ríos cuyo curso ha sido desviado al embalse, siendo el principal el río Málaga

La empresa CORANI en agosto del año 1995, hizo llegar a SEMAPA la propuesta de venderle agua. La empresa planteaba invertir en obras que le permitan llevar agua desde el embalse Corani hasta Molino Blanco, aproximadamente a 17 km. de la ciudad de Cochabamba, lugar desde el que SEMAPA debía transportarla hasta sus plantas de tratamiento.

Durante el año 1995, CORANI y SEMAPA negociaron las condiciones en las que se entregaría agua a SEMAPA. CORANI realizó estudios y definió las obras que tendría que ejecutar, el tiempo de construcción, la inversión y el cálculo tarifario.

Iniciado el proceso de participación privada de SEMAPA, el Poder Ejecutivo solicitó a CORANI la formalización de su propuesta, la que fue presentada al Ministerio de Capitalización en fecha 23 de mayo de 1997.

La propuesta presentada por la empresa CORANI comprendía, entre otros, lo siguiente:

- vender agua a SEMAPA entre 2.000 a 4.000 litros/segundo,
- entregar agua en un tiempo de 39 meses (3 años y 3 meses) a partir de la firma del contrato con el concesionario de SEMAPA,
- invertir US\$ 60 millones (un poco mas de los US\$ 58,8 millones que debía invertir como resultado de la capitalización). La inversión que proponía estaba destinada a realizar todas las obras necesarias para llevar agua desde la laguna de Corani hasta el valle de Cochabamba, más específicamente hasta Molino Blanco (17 kilómetros de la planta de tratamiento de SEMAPA).

La propuesta hizo variar la estrategia para la participación privada en SEMAPA. En ese momento, se tenían dos fuentes de agua, y el concesionario de SEMAPA podría elegir una o ambas para el abastecimiento de agua.

### c) Comparación de proyectos Misicuni y Corani

Una comparación de las principales características de cada proyecto en el año 1997, se presenta en el cuadro 6.

**Cuadro 6**  
**COMPARACIÓN FUENTES DE AGUA CORANI Y MISICUNI (1997)**

Concepto Comparativo	FUENTE CORANI	FUENTE MISICUNI
Inversión	US\$ 60 millones	US\$ 400 millones (Incluye Obras para agua de riego, agua potable y electricidad)
Fuente de la inversión	Inversión privada	Inversión pública (túnel) e inversión privada, si se otorgaba en concesión el proyecto.
Oferta de agua	Hasta 4 m <sup>3</sup> /s	Más de 4 m <sup>3</sup> /s
Tiempo de construcción	39 meses	Mínimo 60 meses
Suficiente agua para abastecer a Cochabamba de agua potable	SI	SI
Suficiente agua para solucionar el problema de agua en los Valles: alto, medio y bajo.	SI	SI
Precio de agua para agua potable.	US\$/m <sup>3</sup> 0,215	Entre 0,23 y 0,80 US\$/m <sup>3</sup> , depende del estudio y del subsidio
Precio de agua para riego	US\$/m <sup>3</sup> 0,08	0,09 US\$/m <sup>3</sup> . Al igual que en agua potable depende del estudio y del subsidio.
Administración	Privada	Pública. Privada si se otorgaba en concesión el proyecto.
Riesgo de la inversión	Privado	Público y privado si se otorgaba en concesión el Proyecto.
Garantía de abastecimiento	Boleta de garantía equivalente a US\$ 10 millones y US\$ 20 mil por día de atraso en el cumplimiento de la obra.	No se contaba con garantía
Se cuenta con el dinero para el financiamiento	SI	Parcialmente. Se tiene una cuenta de agua para Cochabamba que supera los US\$ 40 millones.
Si no vende agua	Genera electricidad	No tiene alternativa

Fuente: elaboración propia, en base a información de hallcrow, SEMAPA y MISICUNI

Las características presentadas anteriormente, nos permiten concluir que en ese momento el proyecto que presentaba menor riesgo en su ejecución, así como el mas eficiente era Corani, debido a que contaba con el financiamiento asegurado, el riesgo era privado, presentaba boleta de garantía por incumplimiento, requería menor tiempo de ejecución y la inversión era considerablemente menor. Considerando el efecto del precio del agua que se tendría en la tarifa al usuario final, el proyecto Corani era el que tendría menor efecto.

### **2.2.3 Resultado de los estudios realizados y la reforma de SEMAPA**

Al iniciar la gestión 1997 se conocieron los resultados de los estudios realizados por el Banco de Inversión, los asesores técnicos y legales.

Los resultados más relevantes se pueden resumir en:

- La participación del sector privado en la empresa SEMAPA, debería ser mediante la modalidad de concesión y no privatización, por lo que debía modificarse el decreto supremo que establecía la privatización de SEMAPA.
- SEMAPA debe contar con una fuente de agua cruda que asegure el abastecimiento, no existirían interesados en la concesión de dicha empresa, si no existe una fuente de agua segura.
- El costo del agua, al que adquiriría SEMAPA, debería permitir que la tarifa que cobre a la población, sea accesible, de otra manera no existirían proponentes interesados en la licitación de SEMAPA.

### **2.2.4 Acciones del Poder Ejecutivo**

Con los resultados de los estudios así como la propuesta de la Empresa Corani, el Poder Ejecutivo procedió a realizar las siguientes acciones.

- a) Redefinió la “Estrategia de agua para Cochabamba”.
- b) Emitió los Decretos Supremos 24574 y 24634, de fechas 19 de abril y 27 de mayo de 1997 respectivamente.
- c) Emitió los términos de referencia para la concesión de SEMAPA.

## **a) Estrategia de agua para Cochabamba**

El Poder Ejecutivo justificó la estrategia integral de desarrollo de recursos hídricos de la siguiente manera: “*Dar una solución estructural al problema de abastecimiento de agua potable y de riego de los municipios y tierras agrícolas de los valles de Cochabamba*”, estableciendo las siguientes medidas:

- la concesión de los servicios públicos de agua potable y Alcantarillado de la ciudad de Cochabamba y sus alrededores.
- la ejecución del proyecto múltiple Misicuni.
- la ejecución del proyecto Corani.

Algunos de los aspectos más importantes de la estrategia fueron los siguientes:

### **a. 1. Concesión de SEMAPA**

La licitación Pública Internacional para la Concesión de Aprovechamiento de Aguas y la Concesión del Servicio Público de Agua Potable y Alcantarillado de la Ciudad de Cochabamba y sus alrededores comprendía los servicios de agua potable y alcantarillado a las ciudades de Cochabamba, Quillacollo, Sacaba, Vinto, Tiquipaya y Colcapirhua.

La selección del adjudicatario de la concesión de SEMAPA, sería al proponente que ofrezca la menor tarifa de agua potable y alcantarillado a ser aplicada a partir del 1º de noviembre del año 2000, fecha en la que CORANI iniciaría el suministro de agua a SEMAPA.

La meta en cobertura, que debía cumplir el proponente que se haga cargo de la concesión de SEMAPA, era del 90 por ciento en agua potable y 88 por ciento en alcantarillado en el año 2001 en la ciudad de Cochabamba.

El Concesionario debía cumplir las metas de calidad de servicio (continuidad, calidad de agua potable, atención al cliente) y tratamiento de aguas servidas especificadas en el contrato de concesión.

## a.2. Fuentes de agua

Las fuentes de agua que debía utilizar el Concesionario de SEMAPA eran las siguientes:

El Concesionario debía comprar agua de CORANI a partir del 1º de noviembre de 2000 a US\$/m<sup>3</sup> 0,215 hasta el 31 de diciembre del 2004 y a US\$/m<sup>3</sup> 0,235 a partir de esa fecha, incluyendo impuestos.

CORANI a través del Concesionario suministrará agua cruda para riego en el Valle de Sacaba a un precio promedio de US\$/m<sup>3</sup> 0,08.

El Concesionario alquilará las fuentes de agua superficial y subterránea de SEMAPA hasta el 1º de noviembre del 2000. A partir de esa fecha el agua producida por estas fuentes se utilizará para agua de riego en los Valles Central y Bajo.

- El Trasvase de los ríos Titiri-Serkheta se construirá hasta el 2002. El agua del Trasvase se utilizará para agua de riego en los Valles Central y Bajo.
- Una vez concluido el Trasvase se capitalizará y ejecutará el Proyecto Múltiple Misicuni para que empiece a suministrar agua cruda destinada a agua potable y riego a partir del año 2007.

## a.3 Inversiones a realizarse

De acuerdo a la estrategia establecida se debía ejecutar inversiones por un monto de US\$ 220 millones de acuerdo al desglose que se presenta en el cuadro 7.

**Cuadro 7**  
**INVERSIONES EN LOS PRÓXIMOS CINCO AÑOS**

PROYECTO	MONTO (Millones de US\$)
Construcción del Trasvase Titiri-Serkheta (Misicuni)	50
Proyecto Corani <sup>(1)</sup>	100
Inversión concesión de SEMAPA	70
<b>TOTAL</b>	<b>220</b>

Fuente: estrategia agua para Cochabamba

(1): La inversión directa es de 60 millones y los 40 adicionales corresponden a la captación de nuevas fuentes de agua.

## **b) Decretos supremos 24574 y 24634**

Mediante Decreto Supremo 24574 de 19 de abril de 1997, el Poder Ejecutivo dispuso:

- Autorizar a SEMAPA llevar a cabo el proceso de participación privada en la prestación del servicio público de agua potable y alcantarillado, mediante una concesión, modificando la estrategia establecida en el D.S. 24298.
- Autorizar que SEMAPA arriende sus bienes inmuebles y transfiera sus bienes muebles o establezca un derecho de explotación sobre el conjunto de bienes necesarios para la prestación del servicio público, como unidad económica y transfiera determinados activos y pasivos, a favor del titular de la concesión del servicio público.
- Autorizar al Ministerio de Capitalización a efectuar la licitación pública internacional, para la concesión del servicio público de agua potable y alcantarillado en las ciudades de Cochabamba, Quillacollo, Tiquipaya, Colcapirhua, Vinto, Sacaba y sus alrededores.
- Autorizar al Ministerio de Capitalización a realizar todos los actos y contrataciones de servicios necesarios para llevar a cabo la licitación internacional.

El D.S. 24634 de fecha 27 de mayo de 1997, autorizaba al Ministerio de Capitalización a efectuar negociaciones con la empresa eléctrica CORANI hasta acordar un contrato que tenga por objeto el suministro de agua cruda para su potabilización y riego<sup>1</sup>.

El mismo decreto establecía que el contrato negociado debería ser suscrito entre CORANI y el concesionario que sea seleccionado mediante la licitación pública internacional.

1 Los precios de venta de agua de la empresa CORANI a SEMAPA, establecidos en la nueva estrategia, fueron el resultado de la negociación entre el Poder Ejecutivo y CORANI.

### c) Términos de referencia

Un resumen de los términos de referencia para la concesión de SEMAPA es el siguiente.

#### ***Criterios de calificación del proponente***

Manejo de al menos 100.000 conexiones de agua potable durante los últimos cinco años.

Operación de por lo menos una planta de tratamiento de agua potable y una planta de tratamiento de aguas servidas.

- Un patrimonio mínimo de 100 millones de dólares
- Una relación deuda patrimonio, establecida como  $Deuda / (Deuda / Patrimonio)$  inferior a 0,75.

#### ***Criterios de adjudicación***

Otorgar la concesión al proponente que ofrezca la menor tarifa de agua potable y alcantarillado a ser aplicada a partir del 1º de noviembre del 2000 (fecha en la que Corani inicia el suministro de agua).

#### ***Metas que debe cumplir el concesionario de SEMAPA***

- La población que debía servir el concesionario en la ciudad de Cochabamba durante el período de Concesión (30 años) es la que se detalla en el cuadro 8.

**Cuadro 8**  
**METAS DE COBERTURA**

<b>Agua Potable</b>	<b>1997</b>	<b>2001</b>	<b>2006</b>	<b>2011</b>	<b>2016</b>	<b>2026</b>
Población servida	308,419	573,850	751,878	961,015	1,199,186	1,712,070
Cobertura (%)	60	90	91	92	93	93
<b>Alcantarillado</b>	<b>1997</b>	<b>2001</b>	<b>2006</b>	<b>2011</b>	<b>2016</b>	<b>2026</b>
Población servida	293,503	563,058	739,159	947,499	1,183,327	1,698,086
Cobertura (%)	57	88	89	90	91	92

Fuente: memorando de información



- Además del Municipio de Cochabamba el área de la Concesión de SEMAPA inicialmente incluirá los municipios de Quillacollo, Sacaba, Vinto, Tiquipaya y Colcapirhua.
- SEMAPA se hará cargo de la incorporación a la Concesión, de los otros municipios, debiendo evaluar en seis meses sus instalaciones, niveles de servicio, estructuras y niveles tarifarios, personal empleado, indicadores de eficiencia, etc.
- En base a la evaluación realizada por SEMAPA, el Concesionario debe presentaren los seis meses siguientes un plan de incorporación de los otros municipios al área de Concesión, que debe ser aprobado por la Superintendencia<sup>2</sup> de Saneamiento Básico (SISAB).
- El Concesionario pagará US\$ 300.000 por año por el uso de los inmuebles de SEMAPA.

### *Empresas interesadas*

Una vez que se emitieron los Términos de Referencia, las siguientes empresas adquirieron los términos de referencia:

- Internacional Water Limited y Asociados (Inglaterra - U.S.A)
- Lyonnaise Des Eaux América Latina (Francia)
- EMELS.A. (Chile)
- FCC Agua y Entorno Urbano - Dragados Internacional de Servicios S.A. (España)
- Compagnie Generale Des Eaux (Francia)
- SABESP - ENCIBRA S.A. Estudios y Proyectos (Brasil)
- MAW STYRIA (Austria)

2 Superintendencia de Saneamiento Básico, anteriormente Superintendencia de Aguas. En el texto se utiliza la denominación de "Superintendencia de Saneamiento Básico".

## **2.2.5 Situación social y política en el proceso de transferencia de SEMAPA**

A fin de conocer el contexto social existente entre 1996 y 1997 se presenta un detalle de lo ocurrido tomando como fuente de información la prensa escrita» correspondiente a los dos años mencionados. Debido a que la concesión de SEMAPA esta íntimamente ligada a las fuentes de agua, CORANI y MISICUNI, a fin de ordenar lo ocurrido, primero se hace referencia a las fuentes de agua y luego a la concesión de SEMAPA.

### **a) Fuentes de agua**

En el año 1996, la empresa Misicuni esperaba que el crédito Italiano sea desembolsado hasta el mes de mayo de ese año, el crédito de US\$18 millones estaba destinado a la ejecución del túnel de trasvase de los ríos Titiri y Serkheta.

La empresa Misicuni dio a conocer que la capitalización del Proyecto Múltiple Misicuni garantizaría el financiamiento de parte de Italia. El trabajo preparatorio a la capitalización se inició el mes de diciembre de 1995, mediante la contratación de una empresa internacional (Dames & Moore).

El Municipio de Cochabamba denunció que el proyecto Misicuni estaba fuera de la preocupación del Gobierno. El Alcalde Municipal<sup>4</sup> anunciaba: *Pedí una reunión urgente con MISICUNI y SEMAPA para ver hasta dónde se ha avanzado en el proyecto Misicuni, porque debido a los constantes retrasos, hacen sospechar que solamente intentan impulsar el proyecto Corani.*

El presidente de la empresa Misicuni<sup>5</sup>, anunciaba que el estudio para capitalizar el proyecto múltiple Misicuni sería concluido al finalizar el mes de abril. Se espera los resultados de la factibilidad de la capitalización, estableciendo la forma y el monto requerido para la participación privada.

**3 Periódicos: Los Tiempos y Opinión de Cochabamba, La Prensa y La Razón de La Paz**

**4 Manfred Reyes Villa**

**5 Manfred Reyes Villa**

La Sociedad de Ingenieros de Bolivia, mediante su presidente<sup>6</sup>, estableció que Cochabamba demandará la ejecución de los proyectos Misicuni y Corani, solo con ambos proyectos en forma conjunta se podrá satisfacer la demanda de agua en el futuro.

El mes de marzo CORANI se mantenía en espera de las definiciones de SEMAPA para iniciar o no el proyecto Sacaba, mencionando lo siguiente: *“Han transcurrido más de seis meses sin haberse llegado a dichas definiciones que permitan la suscripción del contrato y el comienzo de la ejecución de obras, que será por espacio de 39 meses y a cargo de 800 trabajadores.”*

El presidente de la empresa Misicuni anunciaba que se estaban tomando todas las previsiones para que los estudios que estaba realizando Dames & Moore concluyan en la fecha prevista, porque de dichos estudios dependerán las negociaciones con Italia para concretar el crédito de US\$ 18 millones. La embajadora en Italia anunciaba que se esperaba que parte del desembolso se realice hasta el mes de junio de 1996.

El 11 de junio de 1996, el Presidente de la República<sup>7</sup> en forma simbólica dio inicio a los trabajos del Proyecto Misicuni. Se perforaría un tramo inicial de 300 metros, para posteriormente encarar la perforación del túnel de trasvase de 13,2 kilómetros y 3,5 metros de diámetro. El presidente manifestó en dicha inauguración que sólo la capitalización garantizaría la ejecución de Misicuni, y exhortó a no politizar el Proyecto Misicuni.

En fecha 23 de agosto, la empresa italiana Condotte D'Aqqua, que estaba construyendo el túnel de trasvase, mencionó que podría retirarse. El presidente de la empresa Misicuni, *dijo que las obras no pararían pase lo que pase.*

El 7 de septiembre la empresa Misicuni rechaza la modificación del contrato demandada por Condotte D'Aqqua, y dio plazo a dicha empresa hasta el 30 de septiembre para que defina si se retira o no de la obra"

6 Gonzalo Maldonado

7 Gonzalo Sánchez de Lozada (1993 — 1997)

Condotte D'Aqqua, se retiraría debido a que en el artículo 12 de su contrato establecía claramente que el mismo surtiría efecto a partir de la fecha de vigencia plena del Convenio de Crédito suscrito entre Bolivia e Italia, y las condiciones económicas del contrato han variado sustancialmente.

El Poder Ejecutivo, mediante la prefectura hizo conocer que el día 10 de octubre, la embajadora de Bolivia en Italia firmó el convenio financiero con el gobierno Italiano por US\$ 18 millones para la ejecución del Proyecto Misicuni.

En fecha 30 de octubre el Poder Ejecutivo anuncio que *“la licitación para la concesión de SEMAPA se publicará pronto para no interrumpir la dinámica de negociaciones iniciadas a fin de concretar el proyecto Corani.”*

En 1993 Condotte propuso la construcción del trasvase de los ríos Titiri-Serkheta a un costo de US\$ 30 millones. La actualización de precios, por el retraso de tres años, aumentaría el costo a US\$ 35 millones. El 10 de noviembre se dio a conocer que Condotte se retiraba de Misicuni debido a que no se aceptó su requerimiento de incrementar el monto a US\$ 53 millones.

El 27 de noviembre de 1996 el comité cívico exigió al congreso aprobación del crédito Italiano. El 29 de noviembre Condotte concluyó la perforación de los primeros 300 metros de túnel del proyecto Misicuni.

El 12 de diciembre, el Presidente de la República dio inicio a las obras complementarias al embalse de Corani, que demandarán una inversión de aproximadamente US\$ 30 millones que incrementaría significativamente la generación de electricidad y la cantidad de agua en el embalse Corani.

En fecha 26 de febrero de 1997, el directorio de Misicuni decidió rescindir contrato con Condotte e iniciar negociaciones con la segunda firma calificada en la licitación, la empresa ASTALDI-ICE.

En abril de 1997 el comité cívico inició una huelga de hambre a fin de que Misicuni sea la fuente de agua potable para Cochabamba. El 1º de mayo se levanta la huelga de hambre, dada la firma de un compromiso de nueve candidatos a la presidencia para ejecutar Misicuni, el documento firma o

agrega que Misicuni demostró ser técnicamente el más completo y viable, y la mejor respuesta integral al suministro de agua potable, riego y generación hidroeléctrica. El único partido que no firmó ese compromiso fue el MNR.

Los empresarios privados ratificaron su respaldo al movimiento cívico Cochabambino en defensa del proyecto Misicuni. El Presidente<sup>8</sup> de la Federación de empresarios expresó: *“los empresarios cochabambinos se suman y apoyan militantemente a las demandas cívicas”*

El gobierno, decidió continuar el proceso y anunció que el 23 de mayo se firmarían los contratos para la ejecución de MISICINI y CORANI para dotar agua potable y riego a Cochabamba. *Los dos contratos estarían sujetos a la concesión de SEMAPA. Existe una actitud cívica “que no se quiere que se haga Corani”* El Presidente de la República indicó que *Corani dotará agua a Cochabamba el año 2000, mientras que Misicuni entraría en operaciones el 2007, cuando la capacidad de Corani este agotada.*

El comité Cívico advirtió: *las empresas interesadas en adjudicarse SEMAPA, deben pensarlo dos veces antes de invertir dinero en algo que con seguridad perderán, porque Cochabamba no permitirá el ingreso de un nuevo administrador a esa entidad.*

El 5 de mayo el Comité Cívico denunció que el Poder Ejecutivo no emitió el D.S. para adjudicar las obras de Misicuni al consorcio Astaldi-ICE, lo que pondría en peligro el crédito Italiano.

El 6 de mayo, el Comité Cívico ratificó su defensa de SEMAPA, y el directorio del comité cívico y la comisión de aguas, pedirán a la Iglesia Católica que solicite al presidente suspenda el proceso de concesión de SEMAPA y garantice que Misicuni sea la fuente de agua para esa entidad.

El 8 de mayo el Presidente de la República afirmaba: *Corani es imperativo sin descuidar Misicuni.* La estrategia planteada fue primero Corani y después Misicuni y dentro de ese marco, la concesión de SEMAPA.

8 Eduardo Zegada

El gobierno y los cívicos se mantenían en posiciones encontradas hasta fines de mayo de 1997. El Gobierno Municipal hizo un llamado a los futuros inversionistas a no participar en el proceso de concesión de SEMAPA, porque en el futuro afrontarán problemas legales y técnicos.

Por otro lado, el Gerente de la empresa SEMAPA<sup>9</sup>, informó que si hasta el 30 de junio SEMAPA no completa su programa de fortalecimiento, existe el riesgo de que el Banco Mundial revierta el saldo del crédito aprobado con ese objetivo.

La realización del proyecto Misicuni de acuerdo a los requerimientos del empresario<sup>10</sup> que ofreció ejecutar Misicuni bajo las mismas características y tarifas del proyecto Corani, implica hipotecar la Prefectura, advirtió el Prefecto de Cochabamba, según la propuesta implicaría un subsidio de US\$ 80 millones.

La decisión del Poder Ejecutivo fue que los proyectos Corani y Misicuni debían competir para abastecer agua a Cochabamba y el Concesionario de SEMAPA tendría que definir la fuente de agua.

De acuerdo al Comité Cívico la propuesta del Poder Ejecutivo de disponer la ejecución del proyecto Corani postergaba a Misicuni hasta el año 2015.

La Empresa CORANI presentó su propuesta al Poder Ejecutivo, dicha propuesta tenía vigencia hasta el 31 de julio de 1997.

El 18 de junio de 1997 el Presidente electo<sup>11</sup>, mediante nota enviada al Comité Cívico se compromete a honrar el compromiso y ejecutar MISICUNI.

En fecha 2 de julio la Corte Suprema anula la licitación para la concesión de SEMAPA.

El 8 de julio una misión del Banco Mundial recibió informes sobre los Proyectos Corani y Misicuni, la misión del Banco Mundial considero factible e

9 Gustavo Méndez

10 Julio León Prado

11 Hugo Banzer Suárez (1997 - 2001)

proyecto Corani. La representante del Banco en Bolivia sostuvo: *Lo que nos preocupa siempre es la buena utilización de los recursos que van a la inversión pública y es importante que el dinero de los donantes esté bien invertido y si existen proyectos más baratos y con mejores beneficios, el Banco Mundial los respaldará.* ”

Parte de la población de Cochabamba, una vez conoció que la primera opción para el abastecimiento de agua se llamaba CORANI, tuvo reacciones de diferente índole, desde manifestaciones, hasta huelga de hambre, a fin de que la fuente de agua para Cochabamba sea únicamente MISICUNI.

Durante varios meses, se reunieron el Poder Ejecutivo y los llamados representantes de la ciudad, para analizar la solución del abastecimiento de agua para Cochabamba, sin llegara un acuerdo.

#### **a) Proceso de concesión de SEMAPA**

A fines del año 1995, el Poder Ejecutivo anunció que la empresa SEMAPA sería capitalizada y que existía un cronograma tentativo, que se dio a conocer en enero de 1996. De acuerdo a este cronograma, los estudios para la capitalización de SEMAPA se iniciarían en diciembre de 1995 y se pretendía entregar la empresa, al socio estratégico en septiembre de 1996.

La prefectura anunció en fecha 20 de enero de 1996, que SEMAPA se capitalizaría con Misicuni o con Corani, y que ambas empresas proveedoras de agua requieren que la empresa que compre agua cuente con respaldo financiero suficiente. Asimismo, la Prefectura manifestaba que SEMAPA requiere de capital para la ampliación de la red de distribución, por lo que es necesario realizar su Capitalización.

El Alcalde de la Ciudad de Cochabamba, que era el presidente de la empresa SEMAPA, se oponía a la capitalización, argumentando que SEMAPA tenía recursos suficientes para hacer frente a las necesidades de inversión. Aseguraba que SEMAPA contaba con US\$ 7 millones que servirán de contraparte para el crédito del Banco Mundial de US\$ 14 millones. La posición del Municipio, era que *“esfa bien que se capitalice Misicuni, pero no SEMAPA .* además de que no existe una estrategia para capitalizar SEMAPA.

El Comité Cívico coincidía con la posición del Municipio, no estaban de acuerdo con la capitalización de SEMAPA, con el argumento de que SEMAPA puede prestar el servicio sin adoptar esa medida. Mencionaba que *“no existe la necesidad de que la empresa SEMAPA pase a manos extranjeras y que con los recursos de los Cochabambinos harían frente a los préstamos.”*

Se conoció, por el Municipio, que el Banco Mundial habría condicionado un crédito de US\$ 14 millones a SEMAPA a la Capitalización de dicha empresa. El concejo Municipal a través de su presidente, planteó un debate respecto a la capitalización de SEMAPA, su argumento fue que no era posible oponerse a un proyecto sin conocer y analizar su conveniencia. *“Todo habría que estudiarlo y debatirlo con los colegios profesionales y autoridades, porque SEMAPA es patrimonio de Cochabamba”.*

El gobierno central mediante el Prefecto, aseguró que el patrimonio de SEMAPA fue conformado con recursos del gobierno central, que el municipio no aportó recursos en dicha empresa, por lo que el futuro de SEMAPA debía definirlo el gobierno central. Esta afirmación generó el inicio de la disputa entre el Gobierno Central y el Municipio respecto al control de SEMAPA.

El Municipio planteó que SEMAPA sea privatizada mediante el sistema de concesión, alternativa que sería presentada al Banco Mundial. El Directorio de SEMAPA mediante Resolución de marzo de 1996, resolvió la privatización de SEMAPA bajo el modelo de concesión a Largo Plazo.

El Gobierno Central, en julio de 1996 anunció que se están realizando los estudios para la participación del sector privado en SEMAPA, *que se esta evaluando la información, y que si bien no se ha tomado una decisión definitiva, pareciera que también se irá por un esquema de concesión y es probable que no sea diferente al proceso de Administración Autónoma de Servicios Auxiliares a la Navegación Aérea (AASANA).*

Los trabajadores de la empresa rechazaron la privatización de SEMAPA, el argumento fue que SEMAPA es patrimonio de Cochabamba, mocion que fue apoyada por la Confederación Sindical de Trabajadores de la Construcción. Anunciaron movilizaciones, si el proceso de privatización continuaba.



Mediante Decreto Supremo, se reorganizó el directorio de SEMAPA, a fin de impulsar la participación del sector privado en dicha empresa. Surge nuevamente el conflicto de quien es propietario de SEMAPA, el Municipio anuncia la presentación de un amparo constitucional.

En mayo de 1997 los trabajadores de SEMAPA declararon paro indefinido, exigiendo la destitución del director de SEMAPA y la anulación del proceso de concesión que llevaba adelante el Gobierno.

El Gobierno Municipal de Cochabamba reiteraba su posición respecto a la licitación realizada, mencionando que el gobierno central ha desconocido la estructura administrativa de SEMAPA, no ha considerado que es una empresa municipal descentralizada, por ende usurpa funciones y competencias del Municipio.

Por los motivos antes mencionados el Gobierno Municipal apeló a la Corte suprema de Justicia, mediante un recurso directo de nulidad, solicitando la nulidad de la licitación de SEMAPA, porque contravenía leyes vigentes ese momento.

### **2.2.5 Finalización del primer proceso de reforma de SEMAPA**

La Alcaldía Municipal de la ciudad de Cochabamba, interpuso recurso directo de nulidad, impugnando la Convocatoria a la Licitación Pública Internacional para la Concesión de SEMAPA N° MC-AGUAS/2/97 publicada el 20 de abril de 1997. El argumento central bajo el cual presentó el recurso de nulidad fue que el Ministerio de Capitalización actuó con falta de jurisdicción y competencia, desconociendo que SEMAPA es una empresa Municipal desconcentrada.

La Corte Suprema de Justicia, el 2 de julio, emitió sentencia declarando fundado el recurso interpuesto por el Alcalde de Cochabamba y <sup>en</sup> consecuencia nula la Convocatoria y la Licitación Pública Internacional N MC-AGUAS/2/97.

Tras conocerse el dictamen de la Corte Suprema, el municipio hiz° conocer, el 4 de julio, que preparaba una nueva licitación de SEMAPA, <sup>la</sup> convocatoria coincidiría con la efemérides departamental.

En fecha 8 de julio de 1997, el Ministerio de Capitalización emitió la Resolución Ministerial N° 80/97, disponiendo la cancelación de la licitación pública internacional MC-AGUAS/2/97, para la “Concesión del Servicio Público de Agua Potable y Alcantarillado en la ciudad de Cochabamba y sus alrededores”, en aplicación a la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia.

Con esto concluye el primer intento de dar en concesión la empresa SEMAPA. Como es de conocimiento público, se llevó a cabo un segundo proceso para la otorgación de concesión de SEMAPA, utilizando la estrategia y el marco legal establecido para el primer proceso de concesión. El segundo proceso utilizó como fuente de agua obligatoria el proyecto “MISICUNI”.

### **2.3 Segundo proceso de participación privada en SEMAPA**

El 12 de septiembre de 1997 el Poder Ejecutivo, presidido por Hugo Banzer (1997-2001) mediante D.S. 24841 autoriza nuevamente la participación del sector privado en la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado para la ciudad de Cochabamba y en el Proyecto Múltiple Misicuni. La diferencia sustancial que existió con el primer proceso de concesión de SEMAPA, fue que en dicho proceso no se incluía la fuente de Agua como responsabilidad del concesionario, en este segundo proceso tenía la obligación de construir MISICUNI.

Esta decisión del Poder Ejecutivo no tuvo ninguna objeción por parte de la Alcaldía de Cochabamba, ni del Comité Cívico de Cochabamba, el empresariado cochabambino y otras instituciones opuestas al primer proceso, dejando establecido que la participación privada en SEMAPA era satisfactoria si venía supeditada a la ejecución del proyecto Misicuni.

El segundo proceso, de participación privada, para la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Cochabamba, se inicia el 21 de agosto de 1998 con el D.S. 25133, que en su parte considerativa establece que el directorio de SEMAPA mediante resolución 013/98 de 8 de julio de 1998, autoriza la participación del sector privado a través de la concesión de SEMAPA y la transferencia y alquiler de los bienes de SEMAPA, resolución que es homologada por la municipalidad de Cochabamba mediante

la ordenanza Municipal N° 2162/98 de 9 de julio de 1998, y que el directorio de la empresa Misicuni, mediante resolución N° 005/98 de 4 de junio de 1998 autoriza la concesión del Proyecto Múltiple Misicuni a una persona de derecho privado y el alquiler del túnel principal de Misicuni.

El mencionado decreto autoriza la participación privada en el servicio de agua potable y alcantarillado para la ciudad de Cochabamba y en el Proyecto Múltiple Misicuni. Dispone que el Ministerio de Comercio Exterior e Inversión y las Superintendencias de Saneamiento Básico y de Electricidad efectúen una licitación pública nacional/internacional para la participación privada, debiendo establecer una comisión calificadora presidida por el Ministerio de Comercio Exterior e Inversión y conformada por el Viceministerio de Inversión y Privatización, el Director de la Unidad de Reordenamiento, representantes de las Superintendencias de Saneamiento Básico y Electricidad y por lo menos dos vocales.

La indicada comisión debía emitir un informe de recomendación al Presidente de la República y las Superintendencias para que la adjudicación se realice simultáneamente mediante decreto supremo y resoluciones administrativas, además las Superintendencias debían aprobar los contratos entre SEMAPA, Misicuni y el Concesionario.

Finalmente el decreto 25133 abrogó el D.S. 24634 de 27 de mayo de 1997 que autorizaba al Ministerio sin cartera Responsable de la Capitalización a efectuar la negociación de un contrato con la empresa eléctrica Corani S.A. para el suministro de agua cruda para su potabilización y riego.

Es importante destacar que en marzo de 1998 (5 meses antes de que se dicte el D.S. 25133), Paribas el banco de inversiones, contratado por el Ministerio de Comercio Exterior e Inversión para asesorar el segundo proceso de participación en SEMAPA, advirtió al gobierno que el proyecto múltiple Misicuni no era rentable, ni financieramente atractivo. Esta advertencia del asesor financiero no fue considerada por el gobierno que inició el proceso de participación privada en SEMAPA y Misicuni, sin tener en cuenta las consecuencias de esta decisión.

Algunas características particulares de este segundo proceso iniciado con el D.S. 25133 fueron:

La Alcaldía de Cochabamba y el Directorio de SEMAPA (dependiente de la Alcaldía) son los impulsores del segundo proceso de privatización, habiendo sido el Alcalde de Cochabamba el promotor del recurso directo de nulidad que anuló la licitación pública para la concesión de SEMAPA realizada en 1997.

El directorio de la empresa Misicuni decide la concesión del proyecto Múltiple Misicuni al futuro concesionario de SEMAPA, estableciendo que este debe ejecutar el proyecto, sin establecer los principios tarifarios que se aplicarán al agua cruda producida por Misicuni.

- El directorio de Misicuni también decide que el túnel que se encontraba en proceso de construcción, sea alquilado al concesionario de SEMAPA, sin establecer el monto del alquiler.
- La obligación del concesionario de ejecutar el proyecto Misicuni, determina que los costos de agua cruda producida por este proyecto, cuya factibilidad económica nunca pudo ser demostrada, deban ser transferidos al usuario de agua potable y riego.

Lo anterior nos muestra que las autoridades del Poder Ejecutivo y Municipal decidieron que la concesión del servicio de agua potable y alcantarillado de la ciudad de Cochabamba sea el instrumento para la ejecución del proyecto Misicuni.

El 27 de agosto de 1998, el Poder Ejecutivo mediante “Licitación Pública Nacional e Internacional MCEI/SE - SA/UR/SEMAPA - MISICUNI/05/98”, convoca a la presentación de propuestas.

El 21 de enero de 1999, el Banco de Inversiones, Paribas, en informe dirigido al Ministro de Comercio e Inversión, indica que los inversionistas interesados, en aquel momento, en participaren la licitación para la concesión de SEMAPA, consideran que el proyecto Misicuni no es rentable, ni atractivo financieramente, por la magnitud de las inversiones requeridas para su ejecución, hecho que determinara que los interesados en la concesión de SEMAPA, no participen si se mantiene la obligación de ejecutar Misicuni.

La comisión calificadora recomienda que la licitación sea declarada desierta debido a que el único proponente “Aguas del Tunari no cumplía con los requisitos establecidos en el pliego de condiciones.

El 19 de abril de 1999 mediante D.S. 25351 el Poder Ejecutivo, considerando que la comisión calificadora de la licitación MCES/SE-SAU/SEMAPA-MISICUNI/05/98, recomienda que se declare desierta, debido a que el único proponente "Aguas del Tunari" no cumplía con los requisitos establecidos en el pliego de condiciones, da por concluido el segundo proceso.

#### **2.4 Tercer proceso de participación privada en SEMAPA**

Mediante el mismo D.S. 25351 el Poder Ejecutivo, decidió:

- Autorizar la negociación con Aguas del Tunari por un período de 45 días sobre la base de la propuesta técnico-económica presentada.
- Designar una comisión de negociación conformada por el Viceministerio de Inversión y Privatización, Prefecto de Cochabamba, Alcalde de la ciudad de Cochabamba, los Superintendentes de Aguas y Electricidad, el Presidente de la empresa Misicuni y el Gerente General de SEMAPA. Esta comisión debe presentar un informe para que el consejo de Ministros decida la adjudicación.

Adicionalmente, el decreto en la parte considerativa menciona que las empresas que conforman el consorcio “Aguas del Tunari” cumplen con los requisitos técnicos y financieros del pliego de condiciones.

El mencionado decreto demuestra que el Poder Ejecutivo sin considerar que la propuesta de “Aguas del Tunari” no cumplía con lo establecido por el Pliego de Condiciones, decide negociar con el proponente descalificado. Este Decreto pone de manifiesto y demuestra que el Poder Ejecutivo conjuntamente con el Municipio de Cochabamba decidieron ejecutar el proyecto Misicuni, transgrediendo todos los principios, legales y técnicos, en los que debe enmarcarse una licitación para la prestación de un servicio público.

Finalmente, mediante D.S. 25413 de 11 de junio de 1999:

aprueba el informe de la Comisión Negociadora,

- acepta la propuesta final de Aguas del Tunari.  
adjudica el aprovechamiento de aguas, la prestación del servicio público de agua potable y alcantarillado para la ciudad de Cochabamba, el suministro de agua de riego y la generación eléctrica en el contexto del proyecto de Misicuni.
- instruye a los Superintendentes de Aguas y Electricidad otorgar las concesiones y licencias correspondientes.

La decisión del Poder Ejecutivo, muestra que el eje central de la licitación de la concesión de SEMAPA era la ejecución del proyecto Misicuni y que el servicio de agua potable y alcantarillado de la ciudad de Cochabamba debía generar los recursos requeridos para la construcción de Misicuni.

En todo el proceso no se tuvo en cuenta la recomendación del Banco de Inversiones Paribas, cuyo informe se mantuvo en absoluta reserva, quedando una pregunta ¿para que se contrató un Banco de Inversiones si no se tuvo en cuenta sus recomendaciones?

SEMAPA mediante resolución del Directorio No 008/99 de 18 de agosto de 1999 aprobó la participación privada en SEMAPA, a través de una concesión, autorizó la disposición de sus bienes y aprobó el Contrato de . Régimen Bienes.

El Directorio de la empresa Misicuni, mediante resolución No 05/99 autorizó la suscripción del Contrato de Régimen de Bienes con Aguas del Tunari.

La Alcaldía de Cochabamba mediante Ordenanza Municipal No 2380 de 25 de agosto de 1999, homologó la mencionada resolución del directorio de SEMAPA, y autorizó la utilización de bienes públicos con destino exclusivo al objeto de la concesión.

El Poder Ejecutivo mediante D.S. 25501 de 2 de septiembre de 1999, aprueba:

- El contrato de concesión para el servicio de agua potable y alcantarillado de la ciudad de Cochabamba, a ser suscrito entre la Superintendencia de Saneamiento Básico y “Aguas del Tunari”
- Contrato de licencia para la generación de electricidad a ser suscrito entre la Superintendencia de Electricidad y “Aguas del Tunari”
- Concesión de Aprovechamiento de Recurso Hídrico a ser otorgado por las Superintendencias de Electricidad y Saneamiento Básico.
- Contrato de Régimen de Bienes a ser suscrito entre SEMAPA y “Aguas del Tunari”
- Contrato de Transferencia de instalaciones de la empresa Misicuni a ser suscrito entre dicha empresa y “Aguas del Tunari”, y
- Contrato de alquiler del Túnel principal de Misicuni, a ser suscrito entre la empresa Misicuni y “Aguas del Tunari”

El 3 de septiembre de 1999, la Superintendencia de Saneamiento Básico mediante resolución 24/99, otorga a “Aguas del Tunari” las concesiones de Aprovechamiento de Aguas y de Servicio Público de Agua Potable y Alcantarillado en la ciudad de Cochabamba con la obligación de ejecutar el Proyecto Múltiple Misicuni.

Las Superintendencias de Electricidad y Saneamiento Básico, mediante resolución conjunta No 02/99 de 3 de septiembre de 1999 otorgan la Licencia de Generación y la Concesión de Aprovechamiento de Aguas de los ríos Misicuni, Viscachas, Putucuni y sus afluentes a “Aguas del Tunari”.

El 3 de septiembre de 1999 se suscribe el denominado “Contrato de Concesión de Aprovechamiento de Aguas y Servicio de Agua Potable y Alcantarillado en la ciudad de Cochabamba”.

El indicado contrato se divide en tres Títulos

Titulo I Disposiciones Iniciales, comprende: las partes, antecedentes, definiciones, objeto del contrato, plazo y documentos del contrato.

Titulo II Proyecto Múltiple Misicuni y Concesiones de Aprovechamiento de Aguas y del Servicio Publico de Agua Potable y Alcantarillado, comprende, proyecto múltiple Misicuni, contrato de régimen de bienes de Misicuni, servidumbres, disposición de estudios de Misicuni, obligaciones del concesionario en relación a Misicuni, supervisión por parte de las Superintendencias de Electricidad y Saneamiento Básico de la ejecución y operación de Misicuni, concesión del servicio de agua potable y alcantarillado, área de servicio, nuevas fuentes de agua cruda (naturales o artificiales), régimen de precios y tarifas, obligaciones y derechos del concesionario (cobertura, metas de expansión, revisión de las metas, expansión del área de concesión, calidad del servicio, derechos del usuario, emergencias, aguas servidas y red pluvial), aprovechamiento de aguas, operación y mantenimiento de los componentes de Misicuni, operación y mantenimiento del suministro de agua potable, operación y mantenimiento del suministro de agua para riego, planes de inversión del concesionario, confidencialidad de las negociaciones del contrato por 5 años, auditoria externa, régimen de bienes de SEMAPA, Misicuni y del concesionario, sanciones, terminación del contrato, garantía de cumplimiento y normas de seguridad.

- \* Titulo III Disposiciones Generales comprende: declaraciones y garantías, objeto social, capital, contabilidad, auditoria, balances, tributación, uso de bienes de dominio publico, servidumbres, régimen de contrataciones, seguros, administración y operación del servicio (contrato con el operador de aguas), competencia, obligaciones ambientales, cesiones, fusiones, adquisiciones transferencias, resolución de controversias, imposibilidad sobreviniente, responsabilidad, modificación del contrato y acuerdos complementarios, revisión del cronograma de obras e indemnización, disposiciones finales y fecha de inicio.

El contrato tiene 14 anexos

1. Fuentes y volúmenes de agua.
2. Fuentes y volúmenes de agua previstos en Misicuni , II y III



2. Obligación de entrega de caudales de agua para riego.
3. Área de concesión.
4. Régimen de precios y tarifas.
5. Metas de expansión.
6. Metas de calidad (con 6 apéndices).
7. Sanciones relativas a la concesión del servicio público de agua potable y alcantarillado.
8. Normas de información.
9. Boleta de garantía.
10. Proyecto Múltiple Misicuni (descripción del proyecto, presupuesto, cronograma de obras)
11. Opinión del asesor jurídico del concesionario.
12. Relación de accionistas fundadores:
  - 55 por ciento International Water Limited, Islas Caimán.
  - 25 por ciento Rivestar International S.A., Uruguay
  - 5 por ciento Sociedad Boliviana de Cemento S.A. Bolivia
  - 5 por ciento Compañía Boliviana de Energía S.R.L. Bolivia
  - 5 por ciento Constructora Petricevic S.A. Bolivia
  - 5 por ciento ICE Agua y Energía S.A. Bolivia
13. Relación de accionistas últimos

El contrato mostraba claramente que el principal objetivo es la ejecución de Misicuni y que el usuario del servicio debe pagar una tarifa que genere recursos para cubrir el 50 por ciento del financiamiento requerido para la ejecución de Misicuni y la expansión del servicio de agua potable y alcantarillado.

En las definiciones del indicado contrato se introduce el concepto: Valor de Pago por Imposibilidad Sobreviniente, que se divide en dos: a) Valor de pago por incumplimiento de Entidad Gubernamental o de la Superintendencia de Saneamiento Básico y b) Valor de pago por incumplimiento del Concesionario.

Los valores de pago por incumplimiento del Gobierno o la Superintendencia tienen una serie de componentes incluyendo retornos del 16% después de impuestos, mientras que los pagos por incumplimiento del Concesionario son solo por tres conceptos. De igual forma la cláusula de Imposibilidad Sobreviniente es desproporcionadamente favorable para el Concesionario.

El contrato de ejecución del Proyecto Múltiple Misicuni establece la obligación del concesionario de construir la represa principal. Sin embargo, esta obligación se condicionó a que el Concesionario obtenga compromisos incondicionales de financiamiento por un monto no menor del 50 por ciento del total del financiamiento requerido y que si el costo del proyecto es superior en 10 por ciento, el concesionario podrá solicitar un incremento tarifario.

El otro 50 por ciento para la construcción de la represa, debía ser financiado por recursos generados por la concesión, es decir, por los ingresos provenientes de la tarifa de la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado, requerimiento que da lugar al incremento de tarifas.

El proceso de incremento de tarifas, era el siguiente, el Concesionario solicita a la Superintendencia de Saneamiento Básico, los incrementos tarifarios necesarios para cubrir la construcción de Misicuni. En términos generales se puede concluir que el contrato de Concesión fue favorable al concesionario en detrimento de los usuarios, el concesionario tenía asegurado el financiamiento para la construcción de Misicuni y para la ampliación de redes de agua potable, alcantarillado, plantas de tratamiento de agua potable y aguas servidas. El financiamiento saldría del incremento tarifario que debía pagar la población.

Es importante recalcar que los incrementos tarifarios fueron aprobados por la Superintendencia de Saneamiento Básico.

El 6 de septiembre de 1999, la Superintendencia de Saneamiento Básico mediante resolución 25/99 incrementa en 20 por ciento la tarifa de agua potable y alcantarillado aprobada mediante resolución 57/98 del 22 diciembre de 1998 y aprueba un nuevo sistema tarifario acordado en el contrato de concesión.

El 8 de septiembre de 1999 mediante resolución 26/99 la Superintendencia de Saneamiento Básico aprueba un incremento en la tarifa para el uso del alcantarillado para las categorías domésticas en 70 por ciento y para las categorías Comercial, Industrial Preferencial y Servicio Público en 90 por ciento respecto del valor del consumo de agua potable resultante de la aplicación de las tarifas aprobadas con la resolución 25/99. Las anteriores tarifas de alcantarillado eran 40 por ciento para la categoría doméstica y 65 por ciento para las otras categorías del consumo de agua potable.

Mediante Resolución 39/99, de 21 de octubre de 1999, la Superintendencia de Saneamiento Básico dispone que la fecha de inicio de la concesión de Aguas del Tunari sea el 1º de noviembre de 1999.

El 12 de noviembre de 1999 se crea la denominada “Coordinadora del Agua y de la Vida” conformada por varias organizaciones sociales incluyendo a la Central Obrera Departamental, Federación Departamental de Fabriles y los Regantes. Esta Coordinadora liderizó el conflicto que concluyó con la expulsión de “Aguas del Tunari”.

El 13 de enero de 2000, el Gobierno, la Prefectura, la Brigada Parlamentaria, el Comité Cívico, la Coordinadora de Agua y la Federación departamental del autotransporte acuerdan crear una comisión para:

- Proponer una nueva estructura tarifaria viable que no afecte la economía popular y permita la ejecución de Misicuni y proporcione el servicio de agua potable y alcantarillado a la ciudad de Cochabamba.
- Revisar el contrato para asegurar la ejecución de Misicuni.
- La eliminación de cláusulas lesivas.
- Acordar parámetros para la estructura tarifaria y para la clasificación de categorías.
- Presentar un proyecto de Ley para modificar la ley de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (Ley No. 2029).

Los sistemas privados de agua no forman parte de las fuentes de agua del concesionario.

- Levantar las medidas de presión.

La Coordinadora del Agua y los Regantes, consideraron que el gobierno no dio cumplimiento a lo acordado el 13 de enero y organizaron una marcha que tomó la plaza 14 de septiembre, esta toma de la plaza continuó el 5 de febrero. Finalmente los representantes del gobierno cedieron a la mayor parte de los requerimientos de la Coordinadora del Agua y los Regantes

El 5 de febrero de 2000 el Poder Ejecutivo, la Brigada Parlamentaria, el Comité Cívico y la Coordinadora de Agua suscribieron un acuerdo para resolver el problema.

- Desarrollar los esfuerzos necesarios para la ejecución de Misicuni Continuar con las negociaciones para modificar la estructura tarifaria con el objeto de compatibilizar con las posibilidades económicas de la población.
- Continuar con la tarifa vigente a octubre de 1999 mientras se negocia la tarifa.
- Presentar un proyecto de modificación de la ley 2029
- Revisar el contrato de Aguas del Tunari a fin de garantizar la ejecución de Misicuni teniendo en cuenta las posibilidades de la población y los requerimientos de los inversionistas.
- Repliegue de las fuerzas policiales y militares, y de las organizaciones sociales que están realizando manifestaciones y bloqueos.
- Liberación de las personas detenidas a causa del conflicto.

La Superintendencia de Saneamiento Básico mediante resoluciones 10/2000, 13/2000 y 21/2000 de 10 de febrero, 1º de marzo y 31 de marzo respectivamente, dispone que la facturación correspondiente a los meses de enero, febrero, marzo y abril se efectúe aplicando las tarifas vigentes en octubre de 1999.

El 3 de abril la Cámara de Diputados inició el tratamiento de la Codificación de la ley 2029. La modificación de esta ley fue promovida por los regantes, quienes plantearon la idea de que dicha ley afectaba los derechos de los regantes del valle de Cochabamba. Con este planteamiento protagonismo en la salida de “Aguas del Tunari”.

El 7 de abril de 2000 mediante D.S. 25730 el Poder Ejecutivo declara Estado de Sitio en el país por 90 días. El Estado de Sitio no solucionó la convulsión social y los bloqueos y manifestaciones continuaron y finalmente el 9 de abril de 2000 la Superintendencia de Saneamiento Básico (SISAB), mediante nota SSSB 904-SI/194/00, instruye a Aguas del Tunari, retirarse del contrato de concesión suscrito con la SISAB.

El 10 de abril de 2000 la SISAB, mediante nota SSSB 915-SI/197/00, comunica a Aguas del Tunari que el contrato de concesión queda rescindido e instruye a SEMAPA hacerse cargo de la gestión operativa del suministro de Agua Potable a la ciudad.

La SISAB mediante resolución N° 22/2000 de 11 de abril de 2000 encomienda a SEMAPA la administración temporal del servicio de agua potable y alcantarillado de la ciudad de Cochabamba, hasta que se adjudique la licitación de ese servicio.

Aguas del Tunari mediante nota de 25 de mayo de 2000 dirigida al Ministro de Comercio Exterior e Inversión notifica a Bolivia el inicio del período de consultas de acuerdo a lo establecido en el artículo 9 (2) del acuerdo sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones suscrito entre Bolivia y Holanda el 10 de marzo de 1992.

La SISAB mediante resolución 55/2000 de 17 de noviembre de 2000 dispone:

- Revocar las cartas del 9 y 10 de abril de 2000 enviadas a Aguas del Tunari en relación a la concesión.
- Revocar la concesión otorgada a Aguas del Tunari
- Notificar a Aguas del Tunari la terminación del contrato por imposibilidad sobreviniente.
- Que SEMAPA continúe prestando el servicio.

El Poder Ejecutivo, de la Municipalidad de Cochabamba, los Empresarios, el Comité Cívico, los Regantes y entidades, de que el concesionario de SEMAPA, debía ejecutar obligatoriamente el proyecto de Misicuni, fue rechazada por la

población de Cochabamba que no acepta el incremento tarifario requerido para ejecutar un proyecto cuya factibilidad técnica y económica nunca pudo ser demostrada. El Proyecto Misicuni fue observado por: el Banco Mundial, paribas el banco de inversiones contratado por el Poder Ejecutivo y por los inversionistas que decidieron no participar en la licitación para la concesión de SEMAPA si ésta incluía la obligación de ejecutar MISICUNI.

El 11 de abril el Congreso aprueba las modificaciones a la Ley 2029, esta es remitida al Poder Ejecutivo para su promulgación.

El problema tarifario ocasionado por la obligatoriedad de la ejecución de MISICUNI como parte de la concesión de SEMAPA, es utilizada por los Regantes y otras organizaciones a fin de obtener protagonismo político, el protagonismo obtenido permitió a los dirigentes promover su carrera política.

El tercer proceso de participación privada en SEMAPA concluye el 11 de abril de 2000.

Han transcurrido 10 años, desde julio de 1997, oportunidad en la que el Alcalde, el Comité Cívico y los Empresarios de Cochabamba, decidieron hacer fracasar, el primer proceso de participación privada en SEMAPA, el suministro de agua cruda por parte de la empresa Corani a partir de diciembre del 2000 y la ejecución gradual del proyecto Misicuni para atender la creciente demanda de agua potable y los requerimientos de agua para riego en el valle de Cochabamba a partir del año 2007.

Por otro lado han transcurrido de 9 años desde que el Poder Ejecutivo y la Alcaldía de Cochabamba inician el segundo proceso de participación privada en Misicuni y SEMAPA, y 7 años de la conclusión de la “Guerra del Agua” sin que se haya solucionado el problema del abastecimiento de agua potable a la ciudad de Cochabamba y de agua de riego al valle de Cochabamba.

## **2.5 Evolución de SEMAPA en la última década (1996 - 2006)**

En el cuadro 9 se presentan algunos **indicadores** de SEMAPA que **Permiten** sacar **conclusiones** respecto a su **evolución** en la última década, Para esto se consideraron cuatro años 1996, 2001, 2002 y 2006.

ingresos para la empresa de aproximadamente 38,5 por ciento. La estructura tarifaria anterior estaba compuesta por más de 142 categorías de tarifas que era muy difícil de administrar. Adicionalmente, en la anterior estructura había un cargo mínimo equivalente a 10 m<sup>3</sup>/mes que fue eliminado. Aproximadamente 48 por ciento de las conexiones domésticas con medidor tenían un consumo igual o menor a 10 m<sup>3</sup>/ mes, lo anterior equivalía en La Paz a un 31 por ciento y en El Alto a un 65 por ciento. Estos usuarios se beneficiaron de una reducción en el costo mensual del servicio de aproximadamente 30 por ciento. La empresa cobra una sola tarifa por agua potable y alcantarillado sanitario, es decir los usuarios que solo cuentan con el servicio de agua potable pagan la misma tarifa que los usuarios que cuentan con ambos servicios.

Al momento de la concesión de SAMAPA los activos tenían un valor en libros de US\$ 158 millones y un valor patrimonial de US\$ 97 millones. La empresa tenía una deuda de largo plazo de organismos multilaterales y bilaterales que ascendía a US\$ 39,7 millones y una deuda con el TGN de US\$ 7,3 millones.

Los resultados operacionales de la empresa eran muy variables de un año a otro debido a ajustes contables por depreciación y provisiones por pérdidas. La empresa realizó en 1994 una revalorización de activos que representa al momento de la concesión un 40 por ciento del valor patrimonial. Sin tomar en cuenta estos ajustes la empresa tenía un resultado operativo positivo y por tanto un flujo de caja positivo.

Las proyecciones al momento de la concesión mostraron un requerimiento de inversiones por un valor de US\$ 376,2 millones durante los treinta años de la concesión y de US\$ 81,3 millones durante el primer período de cinco años.

Las restricciones más grandes de la empresa eran: a) la falta de inversión, b) dependencia de donaciones y financiamientos concesionales de organismos multilaterales y bilaterales, c) interferencia política en la toma de decisiones tales como la definición de tarifas, la contratación de personal, • obras civiles, bienes y servicios.

**Cuadro 10**  
**PRINCIPALES INDICADORES SAMAPA (1996)**

<b>Población (habitantes)</b>	<b>1.330.000</b>
La Paz	820.000
El Alto	510.000
<b>Conexiones de agua potable</b>	<b>138.040</b>
La Paz	71.386
El Alto	66.654
<b>Cobertura de agua potable (%)</b>	<b>84,9</b>
La Paz	89,6
El Alto	79,8
<b>Conexiones con medidor (%)</b>	<b>85</b>
La Paz	89,6
El Alto	79,8
<b>Conexiones de alcantarillado</b>	<b>82.370</b>
La Paz	57.273
El Alto	25.097
<b>Cobertura de alcantarillado (%)</b>	<b>49,0</b>
La Paz	65,0
El Alto	30,0
Fuentes de agua (l/s)	2.700
Agua producida (millones m <sup>3</sup> /año)	57,7
Agua facturada (millones m <sup>3</sup> /año)	37,3
Perdidas físicas agua cruda (%)	16,6
Perdidas físicas agua tratada (%)	25,3
Perdidas comerciales agua tratada (%)	20,9
Red de distribución agua potable (Km)	1.471
Red de distribución aguas servidas (Km)	1.296
Horas de servicio	24 horas (excluyendo Pampahasi con 18 horas)
Numero de empleados	640
Numero de empleados/mil conexiones	4,62
Tarifa promedio agua ootable y alcantarillado (US\$/m <sup>3</sup> )	0,45

Fuente: memorando de información SAMAPA.



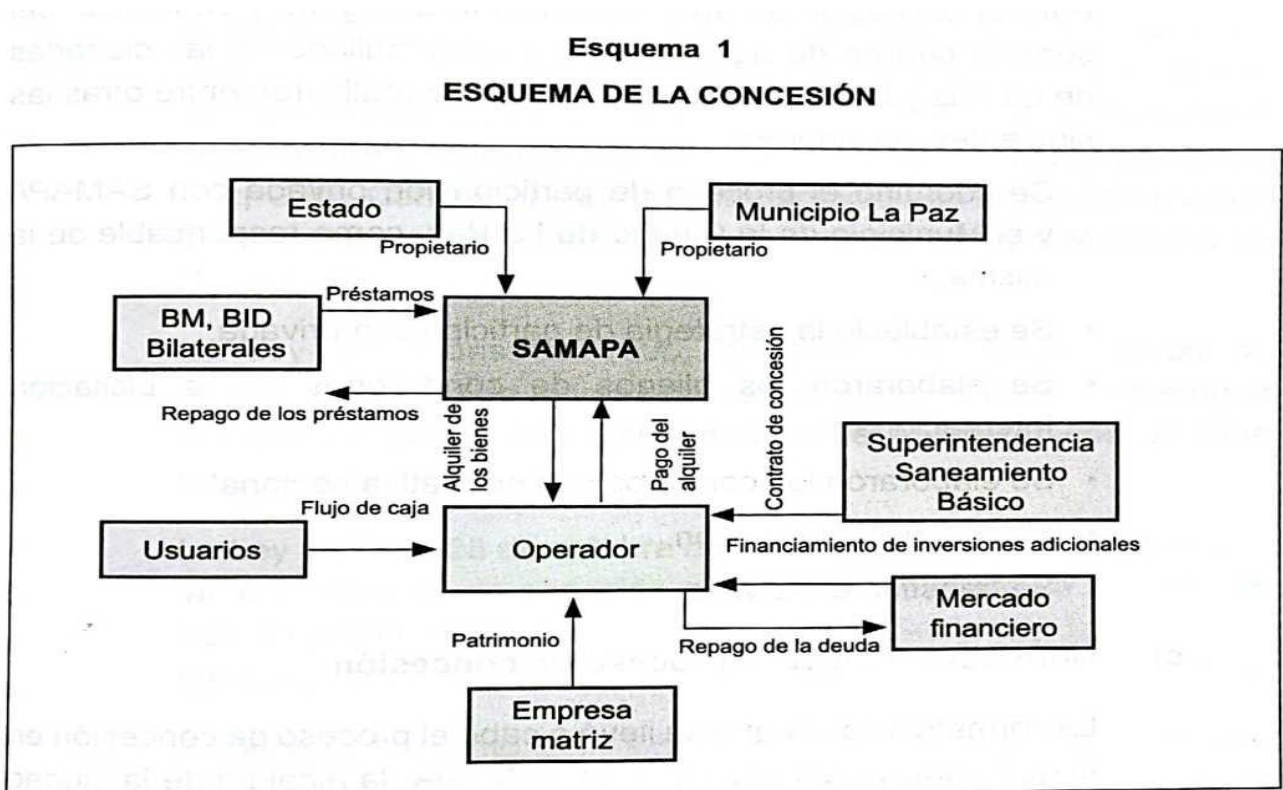
### 3.2 Proceso de concesión

Una vez definida la opción de concesión para la participación privada se diseñó una estrategia para la concesión que de manera resumida contemplaba los siguientes aspectos:

- Con los recursos concesionales que cuenta SAMAPA se financiara parte del programa de inversión de los primeros cinco años de la concesión (primer período).
- Preseleccionar a operadores con experiencia que certifiquen la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado.
- Fijar a los proponentes metas mínimas por periodo (4 ó 5 años) relacionadas con cobertura de agua potable, cobertura de alcantarillado y calidad de servicio (calidad de agua, presión, continuidad y otras).
- Durante el primer periodo las tarifas vigentes al momento de presentación de propuestas no podrán ser modificadas.
- Seleccionar al operador que en la Licitación Pública Internacional ofrezca la mayor cobertura de agua potable al final del primer periodo.
- La SISAB otorgaría una concesión por **30** años al operador seleccionado a través de la licitación. El operador firmará un contrato de concesión en el cual se establecerán derechos y obligaciones.
- El proponente adjudicado con la concesión deberá crear una empresa, la cual será el concesionario, ésta arrendará los activos de SAMAPA por un monto equivalente al servicio de la deuda anual de la empresa.
- El operador tendrá a su cargo el financiamiento del programa de inversiones acordado en el contrato.
- Después del primer período (fijado como periodos quinquenales) las tarifas serán establecidas por la Superintendencia de Saneamiento Básico de acuerdo a los contratos (Concesión y de Bienes), el Marco Regulatorio y las metas establecidas para el siguiente período.

- Los activos resultantes de las inversiones realizadas durante la concesión serán transferidos a SAMAPA a la conclusión de la concesión.

El esquema de la concesión fue el siguiente:



Fuente: elaboración propia.  
BM = Banco Mundial  
BID = Banco Interamericano de Desarrollo

### 3.2.1 Descripción del proceso

A fin de conocer el proceso de concesión del servicio en sus aspectos operativos a continuación se presenta un detalle del mismo.

#### a) Objetivo

Otorgar una concesión por 30 años para los servicios de agua potable y alcantarillado en las ciudades de La Paz, El Alto y sus alrededores,

a un operador que tenga la capacidad técnica y financiera para administrar y desarrollar los servicios eficientemente.

**b) Pasos del proceso**

Para la concesión de aprovechamiento de aguas y concesión del servicio público de agua potable y alcantarillado en las ciudades de La Paz y El Alto y sus alrededores, se realizaron entre otras las siguientes actividades:

- Se coordinó el proceso de participación privada con SAMAPA y el Municipio de la Ciudad de La Paz, como responsable de la misma.
- Se estableció la estrategia de participación privada.
- Se elaboraron los pliegos de condiciones de la Licitación Internacional.
- Se elaboraron los contratos y la normativa sectorial.
- Se adjudicó la licitación.
- Se transfirió el servicio.

**c) Normativa relativa al proceso de concesión**

La normativa con la que se llevó a cabo el proceso de concesión en el que participaron activamente SAMAPA, la alcaldía de la ciudad de La Paz y el Poder Ejecutivo, como aportantes a la misma, fue la siguiente:

El Servicio Autónomo Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (SAMAPA), creado mediante decreto N° 07597 de 20 de abril de 1966, en el cual se establece las atribuciones de SAMAPA de adquirir, poseer, administrar y transferir los bienes relacionados con el servicio.

De conformidad al mencionado decreto y sus estatutos, el Directorio de SAMAPA determinó, mediante Resoluciones de Directorio N° 18/96 de 18 de abril de 1996 y N° 45/96 de 11 de octubre de 1996,

ejecutar el proceso de participación privada en la prestación del servicio público de agua potable y alcantarillado en el área servida por la misma.

El Honorable Concejo Municipal de La Paz por su parte, mediante Ordenanza Municipal N° 010/97 de 7 de marzo de 1997, autorizó el proceso de participación privada en la provisión del servicio público de agua potable y alcantarillado, a través de la concesión de SAMAPA y autorizó a la Honorable Alcaldesa, Municipal de La Paz, Gaby Candia, asumir la representación en la implementación del proceso de participación privada encomendado al Ministerio de Capitalización.

La Ley de Aguas de 1906, establece que la concesión de aprovechamiento de aguas públicas se otorgará por el Gobierno, a nombre del Estado, con la prioridad para el abastecimiento de agua potable a las poblaciones.

La Ley 1600 de 28 de octubre de 1994 (Ley SIRESE), dispone que las concesiones de servicios públicos se otorgarán a nombre del Estado por el respectivo Superintendente Sectorial, de acuerdo a las normas sectoriales y demás disposiciones legales en vigencia.

El Decreto Supremo 24573 de 19 de abril de 1997, en su artículo 1º, autoriza a SAMAPA llevar a cabo el proceso de participación privada en la prestación del servicio público de agua potable y alcantarillado, arrendar sus bienes inmuebles y transferir sus bienes muebles o constituir un derecho de explotación sobre el conjunto de sus bienes necesarios para el servicio público, como unidad económica, y transferir determinados activos y pasivos al titular de las concesiones de aprovechamiento de aguas y del servicio público de agua potable y alcantarillado a ser otorgadas conforme a ley.

El indicado decreto autoriza al Ministerio sin Cartera Responsable de Capitalización a efectuar la licitación pública internacional para

las concesiones de aprovechamiento de aguas y del servicio público de agua potable y alcantarillado en las ciudades de La Paz, El Alto y sus alrededores, incluyendo los actos que sean necesarios para el proceso de participación privada señalado.

El Decreto Supremo 24663 de 21 de junio de 1997 dispone que la licitación pública internacional podrá proceder en todas sus fases aún en el caso de existir una sola propuesta y ajustar o modificar los contratos de la licitación por parte del Ministerio de Capitalización con el fin de optimizar el proceso de licitación pública internacional y de concesión.

En este contexto se llevó a cabo el proceso de la concesión de aprovechamiento de aguas y la concesión de agua potable y alcantarillado en las ciudades de La Paz y El Alto y sus alrededores mediante licitación pública internacional MC-Aguas/01/97.

### **Promoción y consulta**

Luego de definir los objetivos de la concesión, el Banco de Inversión Paribas, preparó un prospecto para la promoción y consulta de posibles interesados en el proceso de participación privada en SAMAPA y SEMAPA, y un programa de visitas (Road Show), los cuales se describen a continuación:

#### *Presentación del proceso de participación privada*

El prospecto proporcionó una visión del entorno nacional a los inversionistas potenciales, las características de las empresas SAMAPA y SEMAPA en cuanto a indicadores económicos, financieros y técnicos y la estrategia prevista preliminarmente. Este prospecto se entregó a las empresas a las cuales se visitó.

#### *Programa de visitas*

Para dar a conocer el proceso de concesión e incentivar una mayor participación de empresas, fue desarrollado un programa de visitas

a los inversionistas potenciales. El cronograma de visitas fue organizado por el Banco de Inversión Paribas y comprendió visitas a posibles interesados en Europa y los Estados Unidos, con visitas a las siguientes empresas:

*Generale Des Eaux*

*Lyonnaisse Des Eaux*

*Severn Trent Water*

- *Anglian Water*  
*Gallo & Co.*
- *Aguas de Barcelona*  
*FCC Agua y Entorno Urbano*  
*INEUROPA*  
*Ogden Yorkshire*  
*Bechtel*  
*Edison Capital*  
*San José Water Company*  
*Parson Engineering Science*

#### *Memorándum de Información*

Posteriormente al programa de visitas, el Banco de Inversión, Banque Paribas elaboró el modelo financiero y el Asesor Técnico, Hallcrow elaboró el modelo de inversión (CAPEX) y de gastos operativos (OPEX) que fueron incluidos en el Memorándum de Información.

Este documento sirvió para dar a conocer a los posibles interesados internacionales y nacionales, en forma concreta y completa las características del país, la ciudad, la empresa y el proceso.

#### **e) Invitación y convocatoria**

En fechas 20, 22 y 24 de abril de 1997 el Ministerio sin Cartera Responsable de Capitalización efectuó la convocatoria a Licitación Pública Internacional MC/AGUAS/01/97 "Concesión de

***aprovechamiento de aguas y concesión del servicio público de agua potable y alcantarillado*** en medios de prensa nacionales e internacionales.

La convocatoria a participar en la Licitación Pública Internacional para la Concesión de aprovechamiento de aguas y concesión del servicio público de agua potable y alcantarillado, fue dirigida a todos los interesados relacionados en la producción, tratamiento y distribución de agua potable y recolección, disposición y tratamiento de aguas servidas.

Tres interesados adquirieron el Pliego de Condiciones: Lyonnaise des Eaux America Latina (Francia), Internacional Water Limited y Asociados (Inglaterra - EEUU) y Empresa Tejofram de Saneamiento y Servicios Generales (Brasil).

**f) Criterios de calificación y adjudicación**

En el proceso de concesión se utilizaron criterios objetivos para la calificación de proponentes y la adjudicación de la concesión.

El criterio de calificación incluyó factores técnicos y financieros, y fue diseñado para atraer operadores medianos y grandes con la capacidad necesaria para prestar el servicio en una ciudad del tamaño combinado de La Paz y El Alto. Para poder calificar como operador, un candidato tenía que demostrar:

Experiencia técnica en la administración durante por lo menos 5 años de: i) empresas de servicios públicos para la provisión de agua potable, totalizando por lo menos 100.000 conexiones de agua potable en una sola área; y ii) una planta de agua potable y una de tratamiento de aguas servidas.

Su capacidad financiera durante los últimos tres años, evidenciada por i) un valor neto consolidado de por lo menos US\$ 100 millones; y ii) una relación Deuda / ( Deuda / Patrimonio) inferior al 75 por ciento.

En la calificación solo se consideraron operadores de agua o consorcios que incluían operadores de agua, los consorcios calificaban sólo si el operador o la casa matriz del operador tenían la propiedad del 26 por ciento de la participación de la empresa concesionaria por al menos 10 años.

El único criterio para la adjudicación de la concesión fue: quién ofrecía el mayor número de conexiones en el área del subsistema El Alto al finalizar el año 2001. Aunque el requisito mínimo fue establecido en el Memorándum de Información en un mínimo de 37.922 conexiones nuevas. No se consideraron criterios de adjudicación por tarifas, debido a que la reestructuración tarifaria fue aprobada antes de la transacción. Estas tarifas indexadas al dólar debían permanecer fijas por 5 años

### **3.2.2 Conclusión del proceso**

La Licitación Pública Internacional para la concesión fue un proceso continuo, por lo cual fueron realizadas la preselección y selección de los proponentes en una sola etapa.

Participaron activamente en todo el proceso de la licitación dos de los proponentes que adquirieron los pliegos de condiciones: Lyonnaise des Eaux America Latina (Francia) e Internacional Water Limited y Asociados (Inglaterra). Ambos proponentes estuvieron presentes en el acto de presentación de propuestas, sin embargo Internacional Water Limited y Asociados no presentó Propuesta debido a que su directorio no le autorizó presentar su propuesta con la empresa operadora que cumplía los requisitos de los pliegos de licitación si no mas bien con una subsidiaria internacional. El hecho de que ambos operadores estén presentes en el acto de presentación de propuestas creó una competencia potencial al incentivar al otro proponente a presentar una Propuesta en condiciones de competencia.

El 26 de junio de 1997, a horas 09:00 en el Auditorio del Banco Central de Bolivia de la ciudad de La Paz, en acto público con presencia de Notario de Fe Pública y transmisión por radioemisoras y televisión, se llevó a cabo la apertura



de Propuestas Técnicas y Económicas de conformidad a lo establecido en los Términos de Referencia de la Licitación Pública Internacional. La Comisión Calificadora constituida para el efecto procedió a la recepción de la propuesta de “**Aguas del Illimam**”, que incluyó a **Lyonnaise des Eaux** como operador. Esta fue la única empresa que presentó una propuesta.

Lyonnaise des Eaux es uno de los más grandes operadores de servicios de agua potable y alcantarillado en el mundo con un ingreso anual que en 1996 ascendía a US\$ 3.481 millones, una utilidad anual de US\$ 366 millones y 13.221 trabajadores en el sector agua potable y alcantarillado. Lyonnaise des Eaux atendía al momento de la concesión 65 millones de habitantes con agua potable y 40 millones de habitantes con alcantarillado en todo el mundo.

El proponente al haber cumplido con los requisitos establecidos en los Términos de Referencia quedó habilitado para la apertura de su Propuesta Económica. La apertura de la propuesta Económica se efectuó en la misma fecha, 26 de junio de 1997, y lugar, a partir de horas 19:00.

En su propuesta económica, “*Aguas del Illimani*” propuso instalar en el área del subsistema de El Alto 71.752 nuevas conexiones de agua potable hasta fines de 2001. Dicha propuesta sobrepasaba en más del 89 por ciento la cantidad mínima de 37.922 conexiones especificadas en el memorándum de información.

La propuesta de “Aguas del Illimani”, junto con su obligación de proporcionar el 100 por ciento de la cobertura en los sistemas de Pampahasi y Achachicala, representaba el 100 por ciento de cobertura en la distribución de agua potable en las ciudades de La Paz y El Alto hasta fines de 2001 en el área de concesión.

En la misma fecha, la Comisión Calificadora para la Concesión de aprovechamiento de aguas y la concesión del servicio público de agua potable y alcantarillado, en cumplimiento del artículo cuarto del Decreto Supremo N° 24663 y de la Ley SIRESE, presentó el informe respectivo al Superintendente de Saneamiento Básico, recomendando la adjudicación de la Concesión al proponente habilitado “Aguas del Illimani”.

Al momento de la otorgación de la concesión, Aguas del Illimani tenía la participación accionaria que se presenta en el cuadro 11.

**Cuadro 11**  
**COMPOSICIÓN ACCIONARIA DE AISA , 1997**  
**(%)**

Socio	Participación
Lyonnais des Eaux (Francia - Operador)	35
Bolivian Investment Corporation (BICSA-Bolivia)	20
Comercial del Plata (Argentina)	18
Meller S.A. (Argentina)	12
Arousa (Argentina)	10
CONNAL (Bolivia)	5
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

En fecha 24 de julio de 1997 a horas 20:30 en el Salón Consistorial de Los Espejos de la Honorable Alcaldía Municipal de La Paz, en acto público transmitido por medios de comunicación, con presencia del Notario de Fe pública y Notario de Gobierno, fue llevado a cabo el Acto de:

- Entrega de los documentos que acreditan el cumplimiento de las obligaciones previas a la fecha de inicio, por parte del Superintendente de Aguas, el Representante Legal del Concesionario y el Gerente General de SAMAPA, al Ministerio sin Cartera Responsable de Capitalización, encargado de llevar el proceso de concesión.
- La suscripción de la Minuta del Contrato de Concesión y Aprovechamiento de Aguas y Concesión del Servicio Público de Agua Potable y Alcantarillado en las ciudades de La Paz, El Alto y sus alrededores entre el Superintendente de Aguas y el Representante Legal del Concesionario, Aguas del Illimani S.A.
- La suscripción de la Minuta del Contrato de Régimen de Bienes celebrado entre el Gerente General de SAMAPA y el Representante Legal del Concesionario Aguas del Illimani S.A.
- Firma de los Protocolos Notariales elaborados por la Notaría de Gobierno.

FEJUVE afirmó en el documento “14 razones para romper el contrato con aguas del Illimani” que no fue un proceso Transparente que no participaron los Municipios de La Paz y El Alto, vulnerando normas legales del país.

A fin de aclarar este tema y que los usuarios tengan conocimiento de cómo se realizó el proceso de otorgación de la concesión, es necesario aclarar y decir lo que ocurrió:

El Alcalde de la Ciudad de La Paz de ese entonces, Ronald MacLean Abaroa mediante nota solicitó al Ministerio de Capitalización lleve adelante el proceso de Concesión de la empresa de Agua Potable SAMAPA. La sucesora de Ronald MacLean Abaroa, la Sra. Gaby Candia continuó con el proceso a cargo del Ministerio de Capitalización.

El Directorio de SAMAPA autorizó el proceso de Concesión, en ese momento el presidente del directorio de SEMAPA era el Alcalde Municipal. El afirmar que el Municipio de La Paz no participó en el proceso de concesión, es falso. Por otro lado, El Concejo Municipal de La Paz, mediante Ordenanza No. 010/97 de 7 de marzo de 1997 autorizó el proceso de participación privada en SAMAPA.

El tribunal Constitucional al resolver su SENTENCIA CONSTITUCIONAL 0027/2006 Sucre, de 28 de abril de 2006, como parte de los antecedentes afirma:

*"Por Ordenanza Municipal (OM) 015/97, HAM - HCM 010/97, de 24 de marzo de 1997, se autorizó el proceso de participación privada en la provisión del servicio público de agua potable y alcantarillado a través de la operación de concesión de SAMAPA. Y, por Decreto Supremo (DS) 24573 de 19 de abril de 1997, se autorizó a SAMAPA llevara cabo el proceso de participación privada en la prestación del servicio público de agua potable y alcantarillado, arrendar sus bienes inmuebles y transferir sus bienes muebles o constituir un derecho de explotación sobre el conjunto de sus bienes necesarios al servicio público, como unidad económica y transferir determinados activos y pasivos al titular de las concesiones de aprovechamiento de aguas y del servicio público de agua potable y alcantarillado a ser otorgadas conforme a ley. Igualmente,*

*se autorizó al Ministerio sin Cartera responsable de Capitalización, efectuar la licitación pública internacional para las concesiones de aprovechamiento de aguas y del servicio público de agua potable y alcantarillado en La Paz, El Alto y sus alrededores. ”*

Respecto al Municipio de la ciudad de “El Alto”, en principio estuvo en desacuerdo, por lo que presentó un recurso de nulidad contra el proceso, del cual desistió posteriormente, aceptando el proceso de concesión.

Por lo mencionado no se puede decir que los municipios de La Paz y El Alto no conocían del proceso de concesión, en el caso del Municipio de La Paz, fue el promotor del proceso, y en el caso del Municipio de “El Alto”, aceptó dicho proceso.

Por otro lado, FEJUVE afirma que vulnero normas legales del país. Al respecto es necesario mencionar que el Sr. Wilson Magne Hinojosa, Diputado Nacional, demandó la inconstitucionalidad del art. único de la Resolución SA 01/97 de 30 de junio de 1997 y arts. 1 y 5 de la Resolución 05/97, de 24 de julio de 1997, ambas pronunciadas por el Superintendente de Saneamiento Básico, por ser presuntamente contrarios a las normas contenidas en los arts. 2, 30, 59.5ª de la Constitución Política del Estado (CPE).

La resolución demandada de inconstitucionalidad fue la Resolución de la Superintendencia de Saneamiento Básico, 01/97, de 30 de junio de 1997, enmendada por la SA 02/97, de 10 de julio de 1997, que adjudicó a favor del proponente calificado, consorcio “Aguas del Illímani S.A.”, la licitación pública internacional para el otorgamiento de la concesión de aprovechamiento de aguas y la concesión del servicio público de agua potable y alcantarillado en La Paz, El Alto y alrededores. En 24 de julio de 1997 se suscribió el contrato de dicha concesión, entre la Superintendencia de Aguas y “Aguas del Illimani S.A.”.

El resultado de la demanda es el siguiente:

*“El Tribunal Constitucional, en virtud de la jurisdicción que ejerce por mandato de los arts. 120.1ª de la CPE; arts. 7 inc. 1) y 54 y ss. de la LTC, declara IMPROCEDENTE el recurso directo o abstracto de inconstitucionalidad*

*interpuesto por WUson Magne Hinojosa, Diputado Nacional, que demandó la inconstitucionalidad del art. único de la Resolución SA 01/97, de 30 de junio de 1997 y arts. 1 y 5 de la Resolución 05/97, de 24 de julio de 1997, ambas pronunciadas por el Superintendente de Aguas. ”*

En este mismo punto la FEJUVE afirma que la Superintendencia se creó un mes antes de dar SAMAPA en concesión, lo cual no permitió analizar los Términos de Referencia y promover un proceso de discusión pública, como se esperaba de un proceso transparente en una sociedad democrática.

El proceso de concesión que duró más de 16 meses, estuvo a cargo del Ministerio de Capitalización y no de la Superintendencia de Saneamiento Básico. Si uno revisa los antecedentes de la SENTENCIA CONSTITUCIONAL 0027/2006 de 28 de abril de 2006 y la prensa de ese entonces, puede constatar esta afirmación, así como verificar que este proceso no fue secreto y que fue de conocimiento público, así como los pasos que se llevaron a cabo. La mencionada sentencia constitucional como parte de sus antecedentes menciona:

*“El Directorio de SAMAPA, en 12 de abril de 1996, dictó la Resolución 18/96, en la que instruyó a la Gerencia General de la misma, proceder en el marco del cambio institucional, con las acciones necesarias que permitan la participación de la iniciativa privada en la Empresa. Asimismo, emitió la Resolución de Directorio 45/96, de 11 de octubre de 1996, en la que aprobó la Definición de la Estrategia propuesta por el Ministerio de Capitalización para el proceso de participación privada de SAMAPA. ”*

Es decir que fue en primer término la misma empresa que inicia el proceso de participación privada, por decisión del Directorio. Por otro lado, es el directorio quién aprobó la estrategia de concesión. La Superintendencia de Saneamiento Básico lo que hizo fue concluir el proceso de concesión, adjudicando la Concesión y firmando el Contrato con Aguas del Illimani, de acuerdo a lo que establece la Ley SIRESE, la otorgación de una concesión corresponde a las Superintendencias Sectoriales en este caso a la Superintendencia de Saneamiento Básico.

Otra crítica de FEJUVE fue que se otorgó la infraestructura de SAMAPA que era propiedad del Municipio.

Al respecto y como se mencionó anteriormente, la concesión de SAMAPA comprende dos contratos, un contrato de Concesión y el otro referido al Régimen de Bienes. El primero establece los términos y condiciones de la concesión de aprovechamiento de aguas y la concesión del servicio público de agua potable y alcantarillado en las ciudades de La Paz y El Alto, sus alrededores. El segundo establece las condiciones en las cuales SAMAPA da en arrendamiento sus bienes inmuebles, en ningún caso SAMAPA otorga a Aguas del Illimani la propiedad de su infraestructura.

El Contrato de Régimen de bienes firmado por la SAMAPA y Aguas del Illimani, con el visto bueno del Municipio de La Paz, establece que se entrega en arrendamiento la infraestructura de SAMAPA. El monto de alquiler anual de los activos de SAMAPA, era igual al servicio de la deuda (Capital e Intereses) que tenía SAMAPA con organismos internacionales.

Esto lo reconoce incluso FEJUVE, en el documento “14 razones para romper el contrato con aguas del Illimani”, en su cuarta razón. Cuando establece que: “Aguas del Illimani ha pagado 3.5 millones de dólares anuales a SAMAPA por el arrendamiento de la infraestructura que tenía antes de la privatización.”

### **3.2.3 Particularidades en la prestación del servicio**

#### **a) Incremento tarifario**

Un cambio en la estructura tarifaria, resultante en un incremento estimado de ingresos de 38,5 por ciento fue aprobado por SAMAPA antes de la transacción, debido a que el incremento tarifario era necesario, al margen del otorgamiento de la concesión. Este incremento de tarifas promedio fue de 19,24 por ciento. Dicho nivel y estructura tarifaria debían ser mantenidos durante los primeros cinco años de la concesión. Cabe recalcar que los usuarios de menores ingresos que tenían un cargo fijo de 10 Bs. tuvieron un decremento en sus

facturas debido a que el mismo fue eliminado ya que los niveles de consumo de estos usuarios multiplicados por la nueva tarifa resultaban en una factura de Bs. 7 lo que significó una reducción en el costo del servicio de 30 por ciento.

Las coberturas al momento de la concesión de agua potable y alcantarillado sanitario eran de 84,9 por ciento y 49 por ciento respectivamente en las ciudades de La Paz y El Alto. Las proyecciones de SAMAPA con la reestructuración tarifaria mostraban unas coberturas al 2001 de 83 por ciento para agua potable y 52 por ciento para alcantarillado.

Las proyecciones de la concesión tomando en cuenta la propuesta del concesionario muestran coberturas de 100 por ciento para agua potable y 54 por ciento para alcantarillado con la misma tarifa y para el mismo año.

Por otra parte, cabe mencionar que la tarifa del servicio, así como en otros servicios, se encontraba dolarizada por muchos años antes de la concesión, lo cual se mantuvo en el contrato debido a que es una actividad intensiva en capital e insumos importados.

#### **b) Alcantarillado pluvial**

Con excepción de la red pluvial de canal abierto el concesionario es responsable de la operación y mantenimiento del sistema mixto de recolección de aguas pluviales y alcantarillado, existentes al inicio de la concesión en la Ciudad de La Paz (La Ciudad de El Alto no contaba con red de desagüe pluvial al momento de la concesión). Tanto la expansión del sistema de desagüe de aguas pluviales como su operación y mantenimiento no eran responsabilidad del concesionario, a menos que hubiera sido previamente acordado, y pagado por las municipalidades.

Se ha criticado respecto al Alcantarillado Pluvial, FEJUVE mencionó que en la licitación el alcantarillado pluvial era una obligación, y que

en el contrato AISA solo tiene la responsabilidad de mantener la red pluvial que le dio SAMAPA.

El modelo de Contrato de Concesión formó parte de los Términos de Referencia de la licitación para la concesión de SAMAPA en la Cláusula Decimotercera: Obligaciones, Condiciones y Derechos del Concesionario en Relación con la prestación del Servicio, Numeral 13.9 establece lo siguiente:

*El Concesionario deberá realizar el mantenimiento de las tuberías de la red pluvial existente en la ciudad de La Paz a la Fecha de Inicio, excepto aquella red pluvial de canal abierto. El Concesionario no tendrá la obligación de expandir, ni mantenerla red pluvial que se construya a partir de la Fecha de Inicio*

El indicado numeral, Pág. 32 del Contrato de Concesión suscrito el 24 de julio de 1997 tiene el mismo texto, por lo que la crítica mencionada no es cierta, no se ha modificado el contrato respecto a lo establecido en la licitación.

**c) Tratamiento de aguas servidas ciudad de La Paz**

También se estableció en el contrato que el concesionario al final del quinto año debía presentar una propuesta a la Superintendencia de Saneamiento Básico para el tratamiento de las aguas servidas en la ciudad de La Paz. El tratamiento de las aguas servidas en esta ciudad es de difícil y costosa solución debido a que los sistemas de alcantarillado sanitario y pluvial en su mayor parte se hallan unidos, en algunos casos, desde las conexiones internas de los usuarios.

**d) Recurso de nulidad municipio de El Alto**

El otorgamiento de la concesión y la firma de los contratos de concesión y de régimen de bienes se pudieron llevar a cabo luego de que el municipio de la ciudad de El Alto desistiera de un recurso de nulidad presentado ante la Corte Suprema de Justicia en contra de la licitación.



### **3.2.4 Características del contrato**

Como se mencionó anteriormente ante la falta de una reglamentación específica, la regulación del servicio es realizada a través del contrato de concesión, en el que se especifican, aspectos relacionados con la calidad y nivel del servicio, tarifas, procedimientos para la aplicación de tarifas y penalidades, entre otros. Algunas de las características de este contrato son las siguientes:

#### **a) Nivel y calidad del servicio**

En cuanto al nivel y calidad de los servicios y la expansión de los mismos el concesionario debe cumplir con lo establecido en el Contrato de Concesión.

La SISAB tiene la atribución de supervisar al concesionario en relación al cumplimiento de los objetivos de calidad y expansión del servicio. Tanto la calidad como la expansión del servicio implicaban realizar inversiones. El objetivo de la Concesión era la prestación del servicio y que la calidad de éste, sea la establecida en el contrato, la inversión requerida para cumplir las metas y características del servicio, eran responsabilidad del concesionario.

Las obligaciones en la prestación del servicio y calidad de dicho servicio incluye la calidad de agua potable, continuidad del servicio, presión de agua, flujo de agua, rebalses de aguas servidas, estándares del tratamiento de aguas servidas, eliminación de fango, procedimientos para emergencias, presentación de informes, relación con los clientes y otras obligaciones.

#### **b) Expansión del servicio**

El objetivo que se tenía al otorgar en concesión la empresa era alcanzar en las ciudades de La Paz y El Alto gradualmente el 93 por ciento de la cobertura de distribución de agua potable y el 91 por ciento de la cobertura de alcantarillado al concluir la concesión. Cada cinco años la SISAB debía establecer obligaciones de

expansión al concesionario. La propuesta presentada y por ende la obligación de “Aguas del Illimani fue lograr una cobertura del 100 por ciento en las ciudades de La Paz y El Alto.

Durante los primeros cinco años de la concesión, las obligaciones del concesionario estaban concentradas en mejorar la eficiencia operacional, y lograr los objetivos en cuanto a nivel, calidad y expansión de los servicios de acuerdo a metas específicas que se detallan más adelante.

**a) Activos y pasivos**

El concesionario debía formar una empresa en cumplimiento con el Código de Comercio de Bolivia, con aporte de capital mínimo US\$ 10 millones.

La empresa del concesionario sería propietaria de los activos resultantes de sus inversiones durante el período de la concesión. Al concluir la concesión, por cualquier causa, la SISAB convocará y llevará a cabo una licitación pública internacional para otorgar la concesión a un nuevo titular. En caso de que la terminación de la concesión sea por vencimiento del plazo de la concesión o por mutuo acuerdo, todos los activos fijos netos sin incluir los muebles e inventarios pertenecientes al concesionario serán transferidos a SAMAPA al valor de los activos fijos netos o al valor propuesto en la nueva licitación pública, el que sea menor. Un valor mínimo, equivalente al valor de los activos fijos netos sería establecido en el proceso de licitación.

Si el concesionario cumple con sus obligaciones de manera satisfactoria durante el período de la concesión, se le permitiría participar en el nuevo proceso de licitación al finalizar la primera. El procedimiento de transferencia de los activos fue fijado al inicio de la concesión, para asegurar que el concesionario continué invirtiendo en la empresa hasta la conclusión de la misma.

Al inicio de la concesión, los activos fijos de SAMAPA debían ser alquilados al concesionario por medio de un Contrato de Régimen de Bienes. Los pagos por alquiler eran equivalentes al servicio de la deuda a largo plazo de SAMAPA al inicio de la concesión y dicha deuda debía permanecer en los libros de SAMAPA.

SAMAPA debía transferir, al valor en libros, sus inventarios y bienes muebles (equipos, vehículos, computadoras, muebles, etc.) al concesionario. Sin embargo, al finalizar la concesión, el concesionario transferirá todos sus inventarios y bienes muebles nuevamente a SAMAPA, libre de costo. Dicho procedimiento, a la conclusión de la concesión, permite una transferencia más expedita del concesionario al nuevo concesionario. En el transcurso de la concesión, la SISAB debe monitorear los niveles de inventarios y bienes muebles.

Las cuentas pendientes a corto plazo por pagar y por cobrar de SAMAPA serían transferidas al concesionario al inicio de la concesión.

A la terminación del contrato se transferirá al nuevo titular de la concesión el activo corriente y el pasivo corriente del concesionario. En contraprestación el nuevo titular de la concesión cancelará, el valor de la diferencia entre el activo corriente neto de incobrables y el pasivo corriente. En caso que la diferencia entre el activo corriente neto de incobrables y el pasivo corriente sea negativa, el concesionario pagará este monto al nuevo titular de la concesión.

### **Temas laborales**

SAMAPA transferiría todos sus trabajadores al concesionario quien asumiría los términos y condiciones de sus contratos laborales así como sus beneficios sociales acumulados. El concesionario pagaría a los trabajadores que se retiran de la empresa sus beneficios sociales a los cuales tengan legalmente derecho.

Al inicio de la concesión, cada empleado tenía la opción de comprar por lo menos una acción, a un valor nominal, para poder tener la opción de comprar más acciones a dicho precio hasta un monto equivalente a sus beneficios sociales acumulados al 31 de diciembre de 1996. Dicha opción estaría disponible para los trabajadores durante el período de un año. Un 84 por ciento de los trabajadores de SAMAPA ejercieron la opción para la compra de acciones. El valor de la acción nominal era de Bs. 100.

**e) Revisiones periódicas**

Con el propósito de asegurar la viabilidad económica y financiera de la concesión durante el período de 30 años, una revisión quinquenal fue establecida para calcular y definir los requisitos de inversión y tarifarios bajo reglas y procedimientos precisos. El objetivo de la revisión á los cinco años fue calcular el nivel tarifario necesario para que el concesionario pueda cumplir con las obligaciones establecidas para el siguiente período.

El concesionario prepararía la información necesaria para establecer la inversión requerida para satisfacer sus obligaciones, así como los gastos operacionales, demanda de agua y volúmenes de recolección de aguas servidas. Un experto independiente debía revisar dicha información, de acuerdo con los Términos de Referencia proporcionados y aprobados por la SISAB, para evaluar la tarifa requerida para que el concesionario cumpla con sus obligaciones. Dicho experto sería contratado por el concesionario de una lista de consultores aprobados por la SISAB, y sus servicios serían pagados por el concesionario.

La SISAB convertiría las coberturas de agua potable y alcantarillado obtenidas en la revisión tarifaria en cantidades de conexiones de agua potable y alcantarillado, las mismas que constituirían las obligaciones del concesionario para el siguiente período de cinco años.

## **f) Garantías y penalidades**

El concesionario debía emitir una garantía de US\$ 5,0 millones que cubra: i) el cumplimiento del Contrato de Concesión, ii) los pagos por penalidades y iii) indemnización en caso de terminación del mismo antes de su fecha de expiración. Además, el operador o la casa matriz del operador, la misma que debe ser propietaria de por lo menos 26 por ciento de la participación del concesionario, proporcionaría una garantía del operador para cumplir con las obligaciones del concesionario en caso de incumplimiento, dicha garantía sería válida por seis años hasta un monto equivalente a US\$ 7,0 millones. Asimismo, el concesionario emitiría a nombre de SAMAPA una garantía de US\$ 3,0 millones para asegurar el Contrato de Régimen de Bienes.

Las penalidades por incumplimiento de las obligaciones del concesionario serían determinadas de acuerdo con la naturaleza del incumplimiento. Las penalidades aplicadas al concesionario no son para el ente regulador, éstas debían ser depositadas en un fondo de inversiones para proyectos de agua potable y alcantarillado en poblaciones menores.

En caso de incumplimiento por parte del concesionario, en relación a las obligaciones de nuevas conexiones una conexión que no hubiera sido instalada a tiempo generaría un requerimiento adicional para la instalación de un 20 por ciento más de conexiones durante el siguiente año. Si la cantidad de conexiones no instaladas a tiempo alcanzan 15 por ciento de las obligaciones contractuales en ese momento, se cobraría una penalidad de US\$ 500 por conexión, además de la obligación de instalar un 20 por ciento más de conexiones. La penalidad monetaria sería depositada en el fondo indicado anteriormente.

## **g) Confidencialidad de la información**

La Cláusula Decimocuarta: Obligaciones de Información y Planes de Inversión del Concesionario en el 14.1 establece lo siguiente: "Ld

*Superintendencia podrá publicar la información proporcionada por el Concesionario, con excepción de aquella información, que, a solicitud del Concesionario, haya sido calificada como confidencial, información privilegiada y secretos comerciales por el Concesionario o que constituyan propiedad intelectual del Concesionario o de terceros que tenga el carácter de restringida, confidencial o secreta".* La confidencialidad esta limitada a información de características especiales cuya difusión podría ser perjudicial al Concesionario. Toda la información relacionada con la prestación del servicio como ser: técnica, costos de operación, ingresos, etc. ha sido proporcionada por AISA sin la calificación de confidencial. Por otra parte, no se tiene información que la SISAB hubiera recibido información con dicha calificación.

### **3.3 Desempeño de Aguas del Illimani S.A.**

Una vez concluido el proceso de concesión, el 24 de julio de 1997, Aguas del Illimani (AISA) suscribió el contrato de concesión de Aprovechamiento de Aguas y concesión del Servicio Público de Agua Potable y Alcantarillado en la ciudad de LaS Paz, El Alto y sus alrededores con la Superintendencia de Saneamiento Básico. El plazo de la concesión comprendía un período de 30 años, habiéndose iniciado operaciones el 1º de agosto de 1997.

#### **3.3.1 Composición accionaría**

Si bien AISA inició operaciones con la composición accionaría que se presenta en el cuadro 11, durante el año 1998 cambió, saliendo dos socios (Comercial del Plata y Arousa, ambos de Argentina) que tenían el 28 por ciento de la participación, e ingresaron la empresa Inversora de Servicios S.A. con un 9,84 por ciento y personal de la empresa con una participación de 1,62 por ciento, como se presenta en el cuadro 12. En esta nueva composición destaca el crecimiento de la participación de la empresa Suez Lyonnaise des Eaux que del 35 por ciento que inicialmente poseía sube al 44,41 por ciento.

Posteriormente, dicha composición siguió experimentando modificaciones en cuanto a los integrantes de la sociedad así como en la participación y

denominación del mayor accionista. El operador adjudicado en 1997 fue la empresa Lyonnaise Des Eaux, que luego de una fusión con la empresa Suez entre 1998 y 1999, cambió su denominación a Suez Lyonnaise des Eaux, en el 2000 a Suez/Ondeo, y finalmente a Suez a partir de 2001.

**Cuadro 12**  
**COMPOSICIÓN ACCIONARIA DE AISA, 1998**  
(%)

<b>Socio</b>	<b>Participación</b>
Suez Lyonnaise des Eaux	44,41
Meller S.A.	15,22
Bolivian Investment Corporation (BICSA)	23,99
Consultora Nacional (CONNAL) S.R.L.	4,92
Inversora de Servicios S.A.	9,84
Personal de Aguas del Illimani	1,62
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Memoria de AISA, 1998

Durante la gestión 2005 la composición accionaria de la empresa era la que se presenta en el cuadro 13.

**Cuadro 13**  
**COMPOSICIÓN ACCIONARIA DE AISA, 2005**  
(%)

<b>Socio</b>	<b>Participación</b>
Suez	55,46
Bolivian Investment corporation (BICSA)	22,32
CONNAL S.R.L.	4,57
Inversora de Servicios S.A.	9,10
Internacional Finance Corporation (IFC)	7,50
Personal de Aguas del Illimani	1,05
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Memoria de AISA, 2005

Respecto del año 1998, el año 2005 el principal accionista pasó a tener una participación mayoritaria de 55,46 por ciento mientras que los demás socios mantuvieron una participación relativamente estable durante el período considerado.

### 3.3.2 Producción de agua

En cuanto a la operación de AISA, durante el periodo 1998-2005, se observó que la producción promedio de agua por año de este operador fue de 64,3 millones de metros cúbicos ( $\text{mm}^3$ ), este nivel de producción fue el más alto respecto de los demás operadores regulados por la SISAB. Si se considera el año 2005, se tiene que AISA tuvo una producción de 66,9  $\text{mm}^3$  seguido por SAGUAPAC con 51,1  $\text{mm}^3$  en Santa Cruz y SEMAPA con 32,9  $\text{mm}^3$  en Cochabamba (ver cuadro 14).

**Cuadro 14**  
**AISA, AGUA PRODUCIDA, FACTURADA Y NO CONTABILIZADA (1998-2005)**

Año	Agua producida ( $\text{mm}^3$ )		Agua facturada ( $\text{mm}^3$ )		Agua no contabilizada ( $\text{mm}^3$ )	
	Volumen	%	Volumen	%	Volumen	%
1998	65,9	100,00	43,7	66,3	22,2	33,7
1999	63,6	100,00	42,3	66,5	21,3	33,5
2000	60,6	100,00	42,3	69,8	18,3	30,2
2001	62,1	100,00	41,1	66,2	21,0	33,8
2002	66,0	100,00	43,7	66,2	22,3	33,8
2003	64,5	100,00	45,0	69,8	19,5	30,2
2004	64,5	100,00	42,9	66,5	21,6	33,5
2005	66,9	100,00	45,4	67,9	21,5	32,1
<b>Promedio</b>	<b>64,3</b>	<b>100,00</b>	<b>43,3</b>	<b>67,4</b>	<b>21,0</b>	<b>32,6</b>

Fuente: Superintendencia de Saneamiento Básico  
Nota:  $\text{mm}^3$  = millones de metros cúbicos.

En cuanto a los porcentajes de agua facturada y no contabilizada (pérdidas técnicas y comerciales), los promedios registrados por AISA en el período considerado (1998-2005) fueron de 67,4 por ciento en agua facturada y 32,6 por ciento de agua no contabilizada. Si se compara este nivel de pérdidas con el nivel de pérdidas que presentan las empresas de los países



de la región, se observa que el nivel de pérdidas de AISA estuvo por debajo del promedio de los países de Latinoamérica que se estima en 42 por ciento, este nivel se explica tanto por una inadecuada y deficiente gestión comercial y por las elevadas pérdidas de agua en los sistemas de distribución<sup>12</sup>. Pese al buen nivel de agua facturada de AISA, durante el 2005 otros operadores regulados mostraron mejores niveles tal fue el caso de SAGUAPAC con un nivel de 80,6 por ciento.

**3.3.3 Productividad laboral**

En relación a la productividad laboral, que se mide por el número de empleados por cada mil conexiones de agua potable, el cuadro 15 muestra una evolución positiva de AISA que de 3,1 empleados por cada mil conexiones el año 1998 aumentó su productividad a 1,7 en la gestión 2005.

Si se considera el promedio de productividad de los otros operadores regulados en el país se tiene que el nivel alcanzado durante la gestión 2005 fue de 6,1<sup>13</sup> siendo AISA el operador con la mejor productividad respecto de las otras empresas prestadoras de este servicio.

**Cuadro 15**  
**PRODUCTIVIDAD LABORAL**  
**(N° de empleados por mil conexiones de agua potable)**

<b>Año</b>	<b>Productividad</b>
1998	3,1
1999	2,7
2000	1,8
2001	1,8
2002	1,8
2003	1,7
2004	1,7
2005	1,7

Fuente: Superintendencia de Saneamiento Básico

12 “Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI” CEPAL Santiago de Chile, 2004.

13 Superintendencia de Saneamiento Básico.

De la consideración de los indicadores de producción de agua y productividad se observa que AISA mostró un buen desempeño en su operación al contar con porcentajes de agua no contabilizada menores al promedio Latinoamericano y una productividad que además de mostrar una tendencia favorable, estuvo por encima de los demás operadores que operan en Bolivia.

### 3.3.4 Cobertura dentro del área servida

Uno de los indicadores de impacto en los consumidores es el de cobertura de agua potable dentro del área servida tanto de La Paz como El Alto, en el Cuadro 16 se presenta la cobertura de AISA mostrándose un desempeño favorable especialmente los últimos años. Para el período 2003-2005 se alcanzó niveles de cobertura cercanos al 99 por ciento, llegando el 2005 a un nivel de 99,8 por ciento, si estos datos se contrastan con el nivel de 84,9 por ciento que se tenía en oportunidad de la concesión a Aguas del Illimani (1997) se observa una mejora importante en este indicador.

En cuanto a alcantarillado el nivel de cobertura de 49.0 por ciento registrado en 1997<sup>14</sup>, llegó el 2005 a 80,4 por ciento, lo anterior muestra una mejora sustancial respecto a la situación inicial, como se puede observar en el cuadro 16.

**Cuadro 16**  
**AISA, COBERTURA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO**  
**(área servida)**

<b>Año</b>	<b>Cobertura de agua potable</b>	<b>Cobertura de alcantarillado</b>
1997	84,9	49,0
1999	90,9	82,6
2003	98,8	78,9
2004	98,7	79,9
2005	99,8	80,4

Fuente: Superintendencia de Saneamiento Básico

<sup>14</sup> Fuente: memorándum de información.

Las críticas de FEJUVE respecto a la cobertura fue que Aguas del Illimani no tomó en cuenta toda su área de concesión, que son los municipios de El Alto y La Paz, sino solamente las Áreas Servidas.

Si analizamos el contrato de concesión, no tiene ningún sustento legal ni técnico la crítica anterior, veamos el porque de esta afirmación.

El contrato de Concesión en las definiciones, establece:

**"Área de concesión:** *Es el área geográfica establecida en el Anexo 3, donde el concesionario prestará el servicio. Esta área podrá ser ampliada de acuerdo a las disposiciones del presente Contrato.*

**Área No servida:** *Aquellas áreas geográficas dentro del Área de Concesión, pero fuera del Área Servida.*

**Área servida:** *Aquellas dentro de los límites geográficos del Área de Concesión actualmente servidas por SAMAPA o incluidas en las Metas de Expansión establecidas por la Superintendencia en este Contrato o en la última revisión periódica de las Metas de Expansión de acuerdo con el numeral 13.3.2."*

Por otro lado, la cláusula 13.3.5 Expansión a Áreas no Servidas, establece un procedimiento bajo el cual AISA prestaría servicios en las áreas fuera del área servida.

Por lo mencionado anteriormente, existía un procedimiento bajo el cual AISA podría haber prestado el servicio, si existía una solicitud del área que quería que sea servida, esta solicitud debió realizarla la Superintendencia. Existía la obligación de AISA de prestar el servicio al área que solicitó la Superintendencia, con una probable revisión extraordinaria de tarifas. La revisión de Tarifas afectaría a toda la población y no únicamente a los que ingresaban al servicio, por lo que no existió una condena a que parte de la población se quede sin agua, para obtener dicho servicio se debía efectuar una solicitud y AISA tenía la obligación de prestar el servicio.

### 3.3.5 Inversiones, bonos e indicadores de desempeño financiero

Las inversiones realizadas por AISA se presentan en el cuadro 17, se observa que en el acumulado, las inversiones sumaron en el periodo 1997-2005 un total de US\$ 67,8 millones, de los cuales la mayor proporción correspondió a inversiones en ampliación de redes.

Se observa que los mayores montos se invirtieron entre los años 1998 y 1999 con un fuerte componente en el crecimiento de la red, posteriormente las inversiones muestran una tendencia decreciente teniéndose en promedio inversiones cercanas a US\$ 3,27 millones a partir del año 2001. Como se mencionara anteriormente, las proyecciones de inversión al momento de la concesión para el primer quinquenio eran de US\$ 81,3 millones lo que contrasta con los US\$ 54,7 millones efectivamente realizados por la empresa en ese período, es decir 67,3 por ciento de lo proyectado, esta menor inversión repercutió a su vez en una menor expansión en el número de conexiones tal y como se muestra mas adelante.

**Cuadro 17**  
**INVERSIÓN EJECUTADA DE AISA, 1997-2005**  
**(En miles de US\$)**

Año	Inversión									
	Ampliación	%	Renovación y mejoramiento	%	Estructura	%	Otros rubros	%	Total	%
1997	4.229,0	9,8	496,0	6,1	1.001,0	9,9	-	0,0	5.726,0	8,4
1998	14.801,0	34,4	1.009,0	12,4	2.431,0	24,0	-	0,0	18.241,0	26,9
1999	10.448,0	24,3	2.130,0	26,2	2.826,0	27,9	2.866,0	44,3	18.270,0	26,9
2000	5.501,0	12,8	803,0	9,9	1.115,0	11,0	1.799,0	27,8	9.218,0	13,6
2001	1.284,0	3,0	545,0	6,7	977,0	9,6	467,0	7,2	3.273,0	4,8
2002	1.786,0	4,1	811,0	10,0	763,0	7,5	292,4	4,5	3.652,4	5,4
2003	1.497,0	3,5	569,7	7,0	433,5	4,3	686,1	10,6	3.186,3	4,7
2004	1.232,0	2,9	1.082,0	13,3	385,0	3,8	352,0	5,4	3.051,0	4,5
2005	2.295,2	5,3	689,9	8,5	215,0	2,1	-	0,0	3.200,1	4,7
<b>Total</b>	<b>43.073,2</b>	<b>100,0</b>	<b>8.135,6</b>	<b>100,0</b>	<b>10.146,5</b>	<b>100,0</b>	<b>6.462,5</b>	<b>100,0</b>	<b>67.817,8</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Superintendencia de Saneamiento Básico

En noviembre de 2003 AISA emitió bonos nominativos y endosables, cumpliendo con lo establecido en las disposiciones emitidas por la Intendencia de Valores. La finalidad de dicha emisión era la del refinanciamiento de pasivos. El importe total de la emisión fue de US\$ 7,0 millones, los importes, plazo, así como la tasa de los mismos se presenta en el cuadro 18.

**Cuadro 18**  
**BONOS EMITIDOS**

Series	Importe (US\$)	Tasa	Plazo en días
A	1.000.000	8,0	1.100
B	2.000.000	8,9	1.440
C	2.000.000	9,8	1.800
D	2.000.000	10,3	2.160

Fuente: Memoria Anual AISA, 2005

De la emisión original de US\$ 7 millones, AISA retiró US\$ 2 millones argumentando que sus mejores resultados permitieron cumplir con el objetivo de reestructurar la deuda financiera a través de un menor endeudamiento respecto de lo inicialmente proyectado. Los restantes US\$ 5 millones empezaron a colocarse a partir del mes de su emisión.

Si bien el desempeño financiero de AISA se muestra razonable, la incertidumbre generada por las presiones sociales de la Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE) de El Alto durante el año 2004, así como la falta de una definición sobre el futuro de la empresa hizo que la empresa obtuviera calificaciones de riesgo poco alentadoras y pasara de bases de contabilización de una empresa en marcha a bases de discontinuidad de operaciones cambiando el criterio de valuación de activos y pasivos.

A fin de tener una aproximación de la situación financiera de esta empresa en el periodo 1997-2005 se presentan dos indicadores del desempeño financiero como son el margen operativo y la rentabilidad sobre patrimonio. En el cuadro 19 se presenta esta información. En cuanto a margen operativo destacan niveles inferiores a la unidad, lo que indica que en términos generales, en todo el periodo, la empresa tuvo ingresos operativos superiores a sus costos operativos.

**Cuadro 19**  
**INDICADORES DE DESEMPEÑO FINANCIERO DE AISA**  
**1997-2005**

<b>Año</b>	<b>Margen operativo</b>	<b>Rentabilidad sobre patrimonio</b>
1997	0,86	9,00
1998	0,85	15,00
1999	0,84	18,00
2000	0,64	4,90
2001	0,65	-4,88
2002	0,86	8,34
2003	0,70	13,00
2004	0,70	6,90
2005	0,69	7,90

Fuente: Superintendencia de Saneamiento Básico

En cuanto a la rentabilidad sobre patrimonio a excepción del 2001, los demás años se observan rentabilidades positivas algunas de ellas superiores al 10 por ciento. Realizando una comparación con algunos países latinoamericanos para el 2005, se advierte que AISA tuvo niveles de rentabilidad superiores a las obtenidas por empresas de agua en Colombia y Perú que registraron rentabilidades de 2,8 por ciento y 1,1 por ciento respectivamente, siendo menor solo respecto del operador de Santiago de Chile que alcanzó una rentabilidad de 19,9 por ciento.

Respecto de los operadores regulados en Bolivia, AISA tuvo el 2005 el nivel más alto de rentabilidad, SAGUAPAC tuvo una rentabilidad de 1,7 por ciento.

De los datos presentados se advierte que en términos generales la empresa tuvo un buen desempeño operativo lo que se tradujo en el logro de buenos indicadores de productividad y desempeño financiero, superiores en algunos casos a los alcanzados en países de la región.

Sin embargo, los movimientos sociales planteaban la existencia de problemas en el desempeño de la empresa debido a que la población,

principalmente de la ciudad de El Alto, no percibía que la labor de AISA tuviera como objetivo incrementar la cobertura y la calidad en la prestación del servicio. En tal sentido, temas como el cumplimiento de obligaciones contractuales en el número de conexiones y expansión de cobertura fueron cobrando cada vez mayor importancia, ligado a esto se encuentra el problema de la fijación tarifaria dado que una mayor cantidad de conexiones, especialmente si estas son de expansión requieren mayor inversión que debe ser financiada a través de la tarifa.

Dada la importancia del cumplimiento de las obligaciones de esta empresa, así como la labor que dentro de este contexto le tocaba desempeñar al ente regulador, encargado de verificar dicho cumplimiento, es que en los puntos siguientes se presenta el detalle del logro de metas, durante el primer y segundo quinquenio de operación de la empresa.

Como se ha podido verificar anteriormente Aguas del Illimani ha realizado inversiones, esto se menciona, dado que una crítica al contrato de concesión era que no se establecía montos de inversión y también se mencionó que la inversión con fondos propios de Aguas del Illimani fue muy pequeña y que los préstamos que obtuvo fueron de la cooperación internacional a través de donaciones y créditos blandos.

Al respecto, se debe mencionar que efectivamente el Contrato de Concesión no establece metas de inversión, lo que establece son metas de cobertura, es decir que no se da prioridad a la cantidad de dinero que tenga que invertir el concesionario, la prioridad se le dio al cumplimiento de metas de cobertura, establecida en el contrato. De acuerdo a la auditoría realizada a AISA, las conexiones realizadas entre agosto de 1997 a diciembre de 2001, fueron 64.110 en agua potable y 40.310 en alcantarillado.

Entre el año 2002 y diciembre de 2006, se conectaron 33.859 conexiones de agua y 19.478 de alcantarillado.

De acuerdo a la Superintendencia de Saneamiento Básico la inversión ejecutada por AISA en el período 1997 y 2005, llegó a US\$. 67.8 millones de dólares.

De acuerdo a las declaraciones efectuadas el 4 de mayo de 2007, por Víctor Rico, gerente general de EPSAS, la empresa que reemplaza a AISA, se realizaran 35 mil conexiones en 5 años en la ciudad de El Alto y 15 mil en La Paz. En este caso tampoco se habla de inversiones sino de conexiones, que comparando con las que realizó Aguas del Illimani, el primer quinquenio, implica un numero menor que solo representa el 48 por ciento si consideramos agua potable y alcantarillado.

Es decir que el argumento de no contar con inversiones en el contrato, no es perjudicial, si lo que se busca es ampliar la cobertura, por lo que debe medirse el número de nuevas conexiones. Una empresa puede invertir millones de dólares en cañerías de agua, y tener muy pocas conexiones, si se evalúa por inversión a esta empresa, el resultado daría que cumple con las inversiones, sin embargo, no ha ampliado la cobertura. La pregunta es, cual es mejor, medir la empresa por inversiones o por aumento de cobertura con determinada calidad?.

Por otro lado, FEJUVE menciona que la inversión con fondos propios es muy pequeña y que los préstamos que obtiene son de la cooperación internacional a través de donaciones y créditos blandos.

En términos generales se puede afirmar que cualquier empresa debe financiar sus inversiones, y para esto, hay dos maneras de hacerlo, con dinero propio o con préstamos (créditos). El contrato de concesión aseguraba a AISA un costo de capital del 13 por ciento, es decir, que de cada peso aportado por la empresa, debía recibir un beneficio de 0,13 centavos. Un crédito concesional o crédito blando, no supera un interés entre el 8 por ciento y el 10 por ciento.

Lo anterior demuestra que para financiar las inversiones es más barato obtener préstamos a que la empresa aporte dinero. El que se cuestione la utilización de préstamos para financiar las inversiones es contradictorio con los intereses de los usuarios y muestra que fue un discurso político para generar malestar contra AISA.



### 3.4 Primer quinquenio de operación de AISA (agosto/1997 - diciembre/2001)

#### 3.4.1 Análisis del cumplimiento de metas

De acuerdo a lo establecido en el contrato de concesión, la empresa AISA tenía establecidas las siguientes metas para el primer quinquenio de concesión tanto en agua potable como en alcantarillado.

- *Obtener una cobertura del servicio de agua potable del 100% en las áreas de Achachicala y Pampahasi (La Paz). Este nivel de cobertura no incluye piletas públicas. El 100% de cobertura significa que el operador prestará el servicio de agua potable (sin contar piletas públicas o alcantarillado) a toda la población de un área determinada. En estos casos se debe atender una solicitud de conexión de agua o alcantarillado en un periodo no mayor a 30 días a partir de la solicitud y una solicitud de conexión de expansión hasta en 90 días.*
- *Instalar en El Alto, 71.752 conexiones de agua potable, de las cuales el 25% de las nuevas conexiones deben hacerse hasta el 31 de diciembre de 1998 y 25% cada uno de los años siguientes hasta el 31 de diciembre de 2001. Del total de conexiones en El Alto el 50% por lo menos deben ser de expansión.*
- *En Alcantarillado, se debían instalar un total de 38.000 conexiones, distribuidas en las áreas de Achachicala, Pampahasi y El Alto de acuerdo al detalle que se presenta en el cuadro 20.*

**Cuadro 20**  
**NÚMERO DE CONEXIONES DE ALCANTARILLADO**  
**COMPROMETIDAS POR ÁREA Y AÑO**

Area	1998	1999	2000	2001	TOTAL
Achachicala	1.000	1.000	1.100	1.000	4.100
Pampahasi	1.300	1.800	1.800	1.800	6.700
El Alto	10.700	3.000	3.100	10.400	27.200
<b>TOTAL</b>	<b>13.000</b>	<b>5.800</b>	<b>6.000</b>	<b>13.200</b>	<b>38.000</b>

Fuente: contrato de concesión de AISA

*Del total de conexiones en alcantarillado, deben ser de expansión por lo menos el 10% en Achachicala, el 80% en Pampahasi y 50% en El Alto.*

Dichas metas, debían ser alcanzadas a partir de la fecha de inicio del contrato hasta el 31 de diciembre de 2001. Un aspecto importante de considerar es que el contrato también establece que una vez definidas las nuevas metas de expansión para el próximo quinquenio, se revisarán las tarifas que se aplicaran en dicho periodo.

Como instrumento para la verificación la SISAB tomó, las metas que de manera anual planificaba el operador, que se encontraban plasmadas en su Programa Operativo Anual (POA) como un referente de lo que alcanzaría en una gestión y los informes emitidos por el Auditor Técnico, donde se da a conocer el número de conexiones realizadas por la empresa.

En cuanto a la labor del auditor técnico, el contrato establece que será este

quien certifique el cumplimiento de las metas de expansión del concesionario, debiendo ser AISA quien contrate a dicho profesional y envíe los informes de auditoría a la SISAB. El hecho de que un profesional pagado por la empresa certifique el cumplimiento de sus metas podría introducir un problema de incompatibilidad de incentivos, dado que el sujeto que se evaluará, es a su vez el empleador y quien paga el honorario de dicho auditor.

Para tener una visión de la evaluación realizada por la SISAB es importante

destacar que ésta hizo el seguimiento considerando la Programación Operativa Anual (POA) que AISA estimaba realizar en cuanto al número de conexiones. En tal sentido, para el primer quinquenio evaluado (1997 - 2001) se observa que la empresa cumplió con las metas de conexiones tanto en agua potable como alcantarillado, programadas en el POA.

Un resumen del cumplimiento de metas establecidas en los POA's del operador durante el período 1997 - 2001 se muestra en el cuadro 21.

Al considerar las metas fijadas en el POA para realizar la verificación del cumplimiento en la cobertura y no así las establecidas en el contrato, el regulador, determinó que la empresa tuvo un cumplimiento mayor al 100

efectiva se realizaron 65.421 conexiones en agua potable determinando un cumplimiento de 113,0 por ciento respecto de las metas programadas, en cuanto al alcantarillado, el número de conexiones efectivas alcanzaron a 45.100, con un grado de cumplimiento de 121,4 por ciento respecto de lo programado (ver cuadro 21), sin embargo, en ningún momento se modificaron las metas establecidas en el contrato por lo que las conexiones realizadas efectivamente representaban incumplimientos de las metas contractuales.

**Cuadro 21**  
**CUMPLIMIENTO DE METAS PROGRAMADAS**  
**(1997 – 2001) AISA**

Conexiones	Programadas	Ejecutadas	Cumplimiento (%)
Total conexiones agua potable	57.877	65.421	113,0
Total conexiones alcantarillado	37.137	45.100	121,4

Fuente: Superintendencia de Saneamiento Básico.

De una comparación respecto de las metas contractuales se observa que la empresa programó para el primer quinquenio un total de 57.877 conexiones en agua potable y 37.137 en alcantarillado sanitario, que contrastan con las 71.752 conexiones de agua potable fijadas solo para el sistema El Alto y las 38.000 conexiones para alcantarillado sanitario comprometidas.

No debe olvidarse que por la forma en la que se realizaba la regulación así como el seguimiento al cumplimiento de las metas comprometidas, el regulador así como la empresa empezaron a enfrentar fuertes presiones sociales, debido a que la sociedad percibía que no había un control real sobre la empresa, que lleve, por una parte a proteger los intereses de los usuarios y por otra que permita contar con una mayor cobertura en el servicio.

Durante 2004 por presiones de la FEJUVE de El Alto se inició un movimiento contra AISA que derivó, en la decisión del gobierno de autorizar la contratación de una consultoría que realice la verificación de las metas durante el período de operación que tuvo la empresa, en tal sentido y como se detalla mas adelante se contrató a la empresa, Pozo & Asociados, quien tuvo a su cargo verificar el cumplimiento o no de las obligaciones contractuales por parte del operador en La Paz y El Alto.

Los resultados de dicha auditoria y algunos elementos interesantes salen de contrastar la evaluación realizada por la SISAB y la efectuada por Pozo & Asociados en temas de cumplimiento de metas.

**Cuadro 22**  
**NÚMERO DE CONEXIONES DE AGUA POTABLE**  
**SEGÚN LA AUDITORIA (1997-2001)**

Sistemas	Años				Total
	Agosto 97- Dic.98	1999	2000	2001	
<b>Achachicala</b>					
Densificación	1.272	701	497	242	<b>2.712</b>
Expansión	28	40	36	5	<b>109</b>
<b>Total</b>	<b>1.300</b>	<b>741</b>	<b>533</b>	<b>247</b>	<b>2.821</b>
<b>Pampahasi <sup>(1)</sup></b>					
Densificación	2.625	1.214	782	460	<b>5.081</b>
Expansión	902	1.104	1.019	419	<b>3.444</b>
<b>Total</b>	<b>3.527</b>	<b>2.318</b>	<b>1.801</b>	<b>879</b>	<b>8.525</b>
<b>El Alto</b>					
Densificación	15.888	3.507	2.854	1.920	<b>24.169</b>
Expansión	7.256	10.656	9.368	1.315	<b>28.595</b>
<b>Total</b>	<b>23.144</b>	<b>14.163</b>	<b>12.222</b>	<b>3.235</b>	<b>52.764</b>
<b>Total</b>					
<b>Densificación</b>	<b>19.785</b>	<b>5.422</b>	<b>4.133</b>	<b>2.622</b>	<b>31.962</b>
<b>Expansión</b>	<b>8.186</b>	<b>11.800</b>	<b>10.423</b>	<b>1.739</b>	<b>32.148</b>
<b>Total</b>	<b>27.971</b>	<b>17.222</b>	<b>14.556</b>	<b>4.361</b>	<b>64.110</b>

Fuente: auditoría a AISA, Pozo & Asociados

(1): No incluye 1.311 conexiones del año 1998, realizadas con fondos del préstamo del Banco Mundial

El cuadro 22 muestra el detalle de las conexiones de agua potable tanto en expansión<sup>15</sup> como densificación<sup>16</sup> alcanzadas por AISA, según información obtenida en la auditoria. Considerando el total de conexiones en el quinquenio

15 Conexiones de expansión son aquellas que se instalan en un área en la cual no existe red de agua potable o alcantarillado.

16 Conexiones de densificación son las que se instalan en un área en la cual existe red de agua potable o alcantarillado.

se observa una diferencia de 1.311 conexiones entre las que estableció la SISAB y la auditoria. Este número corresponde a las realizadas con fondos del préstamo del Banco Mundial como parte del logro de metas del operador. Contractualmente se dejó establecido<sup>17</sup> que conexiones con ese financiamiento no serían contabilizadas en el cumplimiento de las metas de expansión.

Una de las áreas que mayor análisis merece y que mayores conflictos trajo posteriormente, por los problemas sociales que se suscitaron, es El Alto, debido a su alta densidad demográfica por vivienda, su baja cobertura y por <sup>A</sup> que fue para esta área donde se definió número de conexiones en lugar de porcentaje de cobertura. Algunos datos de expansión demográfica muestran que El Alto es una de las ciudades más dinámicas en crecimiento bordeando actualmente el 5 por ciento de crecimiento anual que contrasta con el 1,12 por ciento que se tiene en la ciudad de La Paz<sup>18</sup>.

Al finalizar el quinquenio, la población de El Alto percibía que el servicio no había llegado a cubrir el número de hogares que se esperaba. Los usuarios de la ciudad de El Alto exigían mayor expansión en áreas que no se encontraban servidas pero si dentro del área de concesión de AISA. Por su parte la empresa argumentó que las 71.752 conexiones no podían ser realizadas debido a que el crecimiento estimado de la población no fue el esperado. Dada esa situación, en el caso concreto de la ciudad de El Alto el incumplimiento respecto de las metas establecidas originalmente en el contrato fue de 26,5 por ciento equivalentes a 18.988 conexiones no realizadas.

Si bien AISA hizo conocer a la SISAB que la demanda en el sistema era inferior a la prevista en el momento de la presentación de la oferta en 1997 y que por tanto hasta fines de 2001 el número de conexiones sería tan solo de 58.000, en lugar de las 71.752 establecidas en el contrato, la SISAB en ningún momento aprobó la disminución de dichas metas. En tal sentido el incumplimiento por parte de este operador implicaba la aplicación de sanciones, que no fueron aplicadas por el ente regulador.

17 Anexo 6 numeral 5 del contrato de concesión de AISA

18 Instituto Nacional de Estadística.

En relación a las metas en alcantarillado, la información obtenida por la auditoría, según sistema y año, se presenta en el cuadro 23. El total de conexiones en alcantarillado según la auditoría fue de 40.310 a lo largo del primer quinquenio de concesión de la empresa, lo que muestra una diferencia de 4.789 respecto a las que considera la SISAB. Al igual que en el caso de agua potable, la información que tomó en cuenta el regulador para realizar el seguimiento al cumplimiento de las metas contemplaba conexiones realizadas con financiamiento proveniente de la KfW, que según el contrato no deben ser contabilizadas para el cumplimiento de las metas de expansión.

**Cuadro 23**  
**NÚMERO DE CONEXIONES EN ALCANTARILLADO**  
**SEGÚN LA AUDITORIA (1997-2001)**

Sistemas	Años				Total
	Agosto 97-Dic.98	1999	2000	2001	
<b>Achachicala</b>					
Densificación	306	186	145	108	745
Expansión	96	119	43	23	281
<b>Total</b>	<b>402</b>	<b>305</b>	<b>188</b>	<b>131</b>	<b>1.026</b>
<b>Pampahasi</b>					
Densificación	858	576	580	349	2.363
Expansión	1.324	2.444	431	664	4.863
<b>Total</b>	<b>2.182</b>	<b>3.020</b>	<b>1.011</b>	<b>1.013</b>	<b>7.226</b>
<b>El Alto <sup>(1)</sup></b>					
Densificación	9.274	2.000	1.528	1.209	14.011
Expansión	297	6.998	7.628	3.124	18.047
<b>Total</b>	<b>9.571</b>	<b>8.998</b>	<b>9.156</b>	<b>4.333</b>	<b>32.058</b>
<b>Total</b>					
<b>Densificación</b>	<b>10.438</b>	<b>2.762</b>	<b>2.253</b>	<b>1.666</b>	<b>17.119</b>
<b>Expansión</b>	<b>1.717</b>	<b>9.561</b>	<b>8.102</b>	<b>3.811</b>	<b>23.191</b>
<b>Total</b>	<b>12.155</b>	<b>12.323</b>	<b>10.355</b>	<b>5.477</b>	<b>40.310</b>

Fuente: auditoría a AISA, Pozo & Asociados

(1) : No se incluyen 4.789 conexiones por haber sido financiadas con recursos de la KfW.

Si bien en alcantarillado a nivel acumulado (considerando el total del Período 1997-2001) se superaron las metas establecidas, una revisión del

cumplimiento de las metas por años muestra que solo durante 1998 y 1999 el operador mostró cumplimientos por encima del 100 por ciento. Mientras que para 2000 y 2001 los cumplimientos fueron de 93,5 por ciento y 41,5 por ciento respectivamente.

Se observa que tanto el operador como el regulador no consideraron las metas establecidas en el contrato, limitándose a cumplir y verificar el cumplimiento de las que se fijaban en el POA del operador. Por otra parte se puede establecer que al no cumplirse las metas y en algunos casos los planos para la instalación de conexiones debió haberse procedido a la imposición de sanciones tal como lo establece el contrato, en este sentido se advierte una falla de parte del regulador que no veló por que al final del primer quinquenio se alcancen las metas fijadas en el contrato de Concesión.

### 3.4.2 Análisis tarifario

El contrato de concesión<sup>19</sup> de AISA establece la obligatoriedad de realizar la revisión periódica de los precios y tarifas a ser aplicados en el siguiente quinquenio además de establecer el procedimiento para la determinación de las mismas.

**Cuadro 24**  
**TARIFAS SEGÚN CATEGORÍAS Y RANGOS**  
**DE CONSUMO DE AGUA**

Concepto	Valor US\$/m <sup>3</sup> 1997	Categorías de usuarios (m <sup>3</sup> )		
		Doméstica	Comercial	Industrial
Alta	1.1862	301 y más	21 y más	1 y más
Media alta	0.6642	151 a 300	1 a 20	
Media	0.4428	31 a 150	–	–
Baja	0.2214	1 a 30	–	–

Fuente: contrato de concesión, AISA

Para el primer quinquenio de la concesión con AISA los niveles de tarifas establecidos en el contrato fueron escalonados en los niveles doméstico y

19 Cláusula 10.5, numeral 3.2 del anexo 10

comercial tal y como se presentan en el cuadro 24. Particularmente en la categoría doméstica el cargo variable era más alto en función del mayor consumo realizado.

Como ya se mencionó, el cargo fijo de 10 Bs. para bajos consumos fue eliminado, sin embargo además del cargo variable, la tarifa también contemplaba un cargo por concepto de formulario de US\$ 0,10 en todas las facturas, independientemente del nivel del cargo variable, por derecho de conexión de agua potable se cobraba un cargo único de hasta US\$ 155 y por derecho de conexión de alcantarillado un cargo único de hasta US\$ 180.

Realizando una comparación de los cargos variables en el periodo antes de la concesión y los vigentes a partir de 1997 se observa que los niveles tarifarios fijados en el contrato representaron un incremento promedio de 19,24 por ciento respecto de los vigentes hasta 1996 (ver cuadro 25).

**Cuadro 25**  
**TARIFAS EN LOS AÑOS 1996 Y 1997**

<b>Concepto</b>	<b>Valor US\$/m<sup>3</sup> 1996</b>	<b>Valor US\$/m<sup>3</sup> 1997</b>	<b>Variación (%)</b>
Alta	0.9964	1.1862	19,05
Media alta	0.5574	0.6642	19,16
Media	0.3719	0.4428	19,06
Baja	0.1850	0.2214	19,68

Fuente: contrato de concesión, AISA

Durante el primer quinquenio no se realizó ninguna modificación tarifaria manteniéndose constante la tarifa en el período 1997 y 2001.

### **3.5 Segundo quinquenio de concesión (2002-2006)**

#### **3.5.1 Revisión tarifaria y cumplimiento de metas**

Previo al inicio del segundo quinquenio de operación correspondía realizar la revisión tarifaria para determinar los ajustes en los precios de tal forma de garantizar la expansión del servicio así como los niveles de calidad fijados.



En el contrato se dejó establecido que si a partir de la revisión tarifaria se determinaba un incremento tarifario mayor al 25 por ciento, el concesionario podría rechazar las metas de expansión, en tal caso la Superintendencia debía revisar las metas para que su implementación resulte en un incremento tarifario menor o igual al 25 por ciento.

Cumpliendo con los términos contractuales, el 28 de septiembre de 2001 el operador presentó su estudio tarifario<sup>20</sup> a la SISAB. El ente regulador rechazó dicho estudio debido a que AISA planteaba un incremento de 24,9 por ciento en sus ingresos para el segundo quinquenio. Un incremento de esta magnitud no era viable desde ningún punto de vista, especialmente desde una óptica social por la sensibilidad que se percibía en la población ante subidas de los precios en bienes básicos, como las tarifas de agua potable y alcantarillado, que podía desencadenar reacciones adversas y conflictos sociales como los vividos en Cochabamba.

Como resultado de tal rechazo la empresa presentó otro informe planteando un incremento de 21,9 por ciento en sus ingresos. Luego de la revisión de este último estudio tarifario y considerando que el incremento solicitado era muy difícil de alcanzar, el ente regulador y el operador mediante una addenda<sup>21</sup> al contrato acordaron lo siguiente:

- Mantener inalterado el sistema tarifario vigente en el primer quinquenio debido a la delicada coyuntura política, económica y social por la que atravesaba el país
- Incrementar en 12,2 por ciento los ingresos del concesionario a fin de cumplir con las metas de cobertura en el área servida, definidas en el contrato de concesión y posibilitar la ejecución de US\$ 23,7 millones de inversión destinados al logro de 33.879 nuevas conexiones domiciliarias de agua potable y 19.478 nuevas conexiones de

20 De acuerdo al contrato de concesión, la SISAB debe remitir al concesionario los términos de referencia para el estudio tarifario nueve meses antes del 31 de diciembre de 2001 (fecha de revisión Periódica)^ El concesionario debe presentar el estudio tarifario a la SISAB tres meses antes de la fecha de revisión periódica.

21 Suscrita el 18 de diciembre de 2001

alcantarillado en favor de una población de aproximadamente 300.000 habitantes de las ciudades de La Paz, El Alto y alrededores.

Las nuevas conexiones tanto de agua potable como de alcantarillado se debían realizar de acuerdo al detalle que se presenta en los cuadros 26 y 27.

**Cuadro 26**  
**NUEVAS CONEXIONES DOMÉSTICAS**  
**DE AGUA POTABLE (2do. Quinquenio)**

Área		Unidad	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Achachicala	Cobertura	%	100	100	100	100	100	100
	Densificación	Conexión	607	230	230	230	230	1.527
	Expansión	Conexión	0	0	0	0	0	0
Pampahasi	Cobertura	%	100	100	100	100	100	100
	Densificación	Conexión	996	700	750	942	958	4.346
	Expansión	Conexión	460	454	433	153	158	1.658
El Alto	Cobertura	%	100	100	100	100	100	100
	Densificación	Conexión	3.601	3.900	3.700	4.400	5.400	21.001
	Expansión	Conexión	1.375	1.133	1.261	919	639	5.327
<b>TOTAL</b>	<b>33.859 nuevas conexiones</b>		<b>7.039</b>	<b>6.417</b>	<b>6.374</b>	<b>6.644</b>	<b>7.385</b>	<b>33.859</b>

Fuente: Superintendencia de Saneamiento Básico.

De las 33.859 conexiones de agua potable acordadas para el quinquenio 2002-2006, el 79 por ciento correspondía a densificación y el 21 por ciento a expansión. De manera adicional a las nuevas conexiones domiciliarias se estableció que debían realizarse 604 conexiones en las categorías comercial, industrial y estatal cuyo desglose no fue especificado por categoría ni por área.

En alcantarillado el número de nuevas conexiones fue fijado en 19.478 de acuerdo al detalle que se presenta en el cuadro 27.

**Cuadro 27**  
**NUEVAS CONEXIONES DOMÉSTICAS**  
**DE ALCANTARILLADO (2do. Quinquenio)**

Área		Unidad	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Achachicala	Cobertura	%	100	100	100	100	100	100
	Densificación	Conexión	200	200	200	200	250	1.050
	Expansión	Conexión	0	0	0	0	0	0
Pampahasi	Cobertura	%	886	847	848	849	85	85
	Densificación	Conexión	410	590	550	550	800	2.900
	Expansión	Conexión	431	258	454	433	131	1.707
El Alto	Cobertura	%	543	548	552	556	56	56
	Densificación	Conexión	580	980	1.380	1.280	2.280	6.500
	Expansión	Conexión	1.220	1.836	1.574	1.700	991	7.321
<b>TOTAL</b>	<b>19.478 nuevas conexiones</b>		<b>2.841</b>	<b>3.864</b>	<b>4.158</b>	<b>4.163</b>	<b>4.452</b>	<b>19.478</b>

Fuente: Superintendencia de Saneamiento Básico.

De las 19.478 conexiones de alcantarillado acordadas para el quinquenio 2002-2006, el 46 por ciento correspondía a expansión y el 54 por ciento a densificación.

Para lograr el incremento del 12,2 por ciento en el ingreso de AISA, sin que ello represente un incremento en el precio de consumo, era necesaria la aplicación de las siguientes medidas, a partir de enero de 2002:

- Incrementar el cargo mensual por concepto de formulario:
  - De US\$ 0,10 a 0,2222 por conexión para instalaciones domésticas de los sistemas de El Alto Meseta y El Alto Talud.
  - De US\$ 0,10 a 0,3444 por conexión para instalaciones domésticas de los sistemas de Achachicala y Pampahasi y para todas las conexiones comerciales e industriales de la concesión. Lo anterior determinó que el costo por conexión para El Alto sea menor que el cobrado en los sistema de Achachicala y Pampahasi.

- Incrementar el cargo por derecho de conexión:  
 De US\$ 155 a 196 por toda conexión nueva de agua potable  
 De US\$ 180 a 249 por toda conexión nueva de alcantarillado sanitario
- Ampliar el periodo de vida útil de 20 a 30 años de los bienes de uso para los servicios de agua y alcantarillado, esto con la finalidad de reducir los costos del operador.

Estas medidas fueron ratificadas con dos resoluciones de la SISAB<sup>22</sup>, estableciéndose además la instalación por parte del operador de hasta un máximo de 15.000 conexiones de agua potable (3.000 cada año en promedio) fuera del área servida las que debían ser ejecutadas de manera independiente a las metas de expansión establecidas para el segundo quinquenio, debido a que correspondían a conexiones no ejecutadas (pendientes) del primer quinquenio<sup>23</sup>.

Para comprender el impacto de esta medida en las personas de bajos ingresos, se debe tomar en cuenta que el salario mínimo en Bolivia es de aproximadamente US\$ 55 al mes, siendo este el ingreso mensual de gran parte de la población, por lo que los incrementos en los cargos de conexión, que ya eran considerados elevados, se constituían en una importante barrera para el acceso a los servicios por parte de población de escasos recursos. Esta situación se hace más patente aún, en la ciudad de El Alto que concentra los mayores bolsones de pobreza urbanos de Bolivia

Respecto de las metas domésticas de agua potable dentro del área servida, AISA mostró durante el segundo quinquenio un cumplimiento de 75,2

22 La RAR 79/01 de 26/12/01 y 80/01 de 31/12/01.

23 Las 15 000 conexiones de agua potable se determinaron como una compensación debido a que AISA no llegó a ejecutar 13,032 conexiones de agua potable durante el primer quinquenio pero realizó una mayor cantidad de conexiones de alcantarillado a las metas comprometidas en dicho periodo.

por ciento llegando a un total instalado de 25.452 conexiones. El detalle por sistema y año se presenta en el Cuadro 28. Del total de conexiones se observa que las conexiones de expansión en agua potable llegaron a 13.249, respecto a las 6.985 que se acordaron en la addenda al contrato (ver cuadro 28).

**Cuadro 28**  
**CONEXIONES DE AGUA POTABLE**  
**SEGÚN AUDITORIA (2002-2005)**

Sistemas	Años				Total
	2002	2003	2004	2005	
<b>Achachicala</b>					
Densificación	132	112	117	83	444
Expansión	47	26	20	6	99
<b>Total</b>	<b>179</b>	<b>138</b>	<b>137</b>	<b>89</b>	<b>543</b>
<b>Pampahasi</b>					
Densificación	424	548	495	551	2.018
Expansión	1.472	515	680	660	3.327
<b>Total</b>	<b>1.896</b>	<b>1.063</b>	<b>1.175</b>	<b>1.211</b>	<b>5.345</b>
<b>El Alto</b>					
Densificación	1.735	1.811	2.604	3.591	9.741
Expansión	2.763	1.869	2.764	2.427	9.823
<b>Total</b>	<b>4.498</b>	<b>3.680</b>	<b>5.368</b>	<b>6.018</b>	<b>19.564</b>
<b>Total</b>					
<b>Densificación</b>	<b>2.291</b>	<b>2.471</b>	<b>3.216</b>	<b>4.225</b>	<b>12.203</b>
<b>Expansión</b>	<b>4.282</b>	<b>2.410</b>	<b>3.464</b>	<b>3.093</b>	<b>13.249</b>
<b>Total</b>	<b>6.573</b>	<b>4.881</b>	<b>6.680</b>	<b>7.318</b>	<b>25.452</b>

Fuente: auditoria a AISA, Pozo & Asociados

En cuanto a alcantarillado, se observó que durante el segundo quinquenio, de un programado de 19.478 conexiones se realizaron 28.622 lo que representó un cumplimiento de 146,9 por ciento (ver cuadro 29).

**Cuadro 29**  
**CUMPLIMIENTO DE METAS DE**  
**ALCANTARILLADO (2002-2005)**

Sistemas	Años				Total
	2002	2003	2004	2005	
<b>Achachicala</b>					
Densificación	109	192	199	126	626
Expansión	61	22	28	27	138
<b>Total</b>	<b>170</b>	<b>214</b>	<b>227</b>	<b>153</b>	<b>764</b>
<b>Pampahasi</b>					
Densificación	350	473	409	417	1.649
Expansión	884	323	647	419	2.273
<b>Total</b>	<b>1.234</b>	<b>796</b>	<b>1.056</b>	<b>836</b>	<b>3.922</b>
<b>El Alto</b>					
Densificación	968	1.027	1.538	1.151	4.684
Expansión	7.016	5.183	4.189	2.864	19.252
<b>Total</b>	<b>7.984</b>	<b>6.210</b>	<b>5.727</b>	<b>4.015</b>	<b>23.936</b>
<b>Total</b>					
<b>Densificación</b>	<b>1.427</b>	<b>1.692</b>	<b>2.146</b>	<b>1.694</b>	<b>6.959</b>
<b>Expansión</b>	<b>7.961</b>	<b>5.528</b>	<b>4.864</b>	<b>3.310</b>	<b>21.663</b>
<b>Total</b>	<b>9.388</b>	<b>7.220</b>	<b>7.010</b>	<b>5.004</b>	<b>28.622</b>

Fuente: auditoría a AISA, Pozo & Asociados

La aplicación de las anteriores medidas llegó a cubrir 7,2 por ciento de incremento en los ingresos y no el 12,2 por ciento requerido, por lo que a través de la firma de un acta de aclaración se reconoció un derecho contractual de AISA a un cambio real en los ingresos de 5 por ciento para el segundo quinquenio, para lo que debían buscarse mecanismos extra tarifarios (reprogramación del canon de arrendamiento) que permitan mitigar el impacto del derecho tarifario residual reconocido y de aplicación al 1º de enero de 2003.

La complejidad de realizar una reprogramación del canon de arrendamiento impidió que a lo largo de 2002 se lograran resultados concretos, con lo que el derecho contractual a ingresos adicionales en un 5 por ciento para AISA aun estaba pendiente.

Con este fin, en junio de 2003 se suscribió un *Acta de Instrumentación*<sup>24</sup> donde se acordó lo siguiente:

- *Disminuir de 15.000 a 8.000 las conexiones de agua potable fuera del área servida.*
- *Rebajar a partir de julio de 2003 la alícuota de la tasa de regulación de 3% a 2%*
- *Reconocer como pendiente de ser instrumentado un 3% de incremento en los ingresos de AISA, este último no se concretó hasta principios de la gestión 2004.*

Con esta negociación nuevamente se reducía la expansión de los servicios y por tanto la posibilidad de que un mayor número de la población pueda beneficiarse con el servicio.

Los agentes participantes (regulador y concesionario) estimaron que los dos acuerdos anteriores tenían un impacto de 2 por ciento de incremento en los ingresos reconocidos a AISA para el segundo quinquenio. Asimismo, reconocen que queda aun un derecho contractual residual de AISA a un incremento en los ingresos de un 3 por ciento para el segundo quinquenio.

Las partes acuerdan que una vez se haya firmado entre SAMAPA y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) el respectivo contrato de reprogramación del Crédito y en consecuencia se conozca la cifra exacta sobre el impacto de esta modificación en los gastos de AISA, en febrero de 2004 realizarían una revisión y definición del monto residual al que eventualmente tenga derecho AISA.

Posteriormente y con la finalidad de culminar el proceso de negociación, las partes suscribieron en marzo de 2004 el Acta de Cierre en el cual se determinó:

- *anular las 8.000 conexiones de agua potable establecidas en 2003 y fijar como nuevo número de conexiones las que AISA pudiera realizar hasta fin de la gestión 2006.*

24 Se llamó acta de instrumentación al documento suscrito entre el operador y la SISAB.

- *El compromiso de la SISAB de realizar un addendum al Contrato de Régimen de Bienes estableciendo la reprogramación del crédito de SAMAPA<sup>25</sup>. Con estas medidas se pretendía cubrir el 5% pendiente del requerimiento de ingresos del operador.*

La SISAB se compromete a realizar ante el directorio de SAMAPA, todas las gestiones necesarias para la concreción de la firma del correspondiente Addendum al contrato de régimen de bienes que refleje la reprogramación de los pagos establecida en el contrato firmado entre SAMAPA y el FNDR.

Las partes acuerdan que tanto la modificación al número de conexiones fuera del área servida como la reprogramación al crédito con el FNDR instrumentado con el respectivo addendum cubren el derecho residual al incremento en los ingresos reconocidos a AISA para el segundo quinquenio. De esta forma cierran el proceso de instrumentación de los derechos contractuales de AISA para el segundo quinquenio.

Se observa, que la decisión de haber disminuido la cantidad de conexiones de agua potable fuera del área servida no cumplió con uno de los objetivos centrales del proceso de revisión tarifaria acordada entre la SISAB y AISA, que era responder a los requerimientos de la población de acceso al servicio, adicionalmente se advierte el fuerte nexo que existió entre la fijación tarifaria y la de metas que en algunos casos mostró una “negociación” para mantener las tarifas en ciertos niveles pero a costo de no obtener un mayor número de conexiones.

Todo lo mencionado anteriormente, demuestra que Aguas del Illimani no tuvo los incrementos tarifarios solicitados para aumentar la cobertura y más bien fue impulsada a disminuirla, por lo que la afirmación de FEJUVE de que las tarifas se incrementaron dos veces (1996 y 1997) antes de la concesión y

25 Esta medida permitiría reducir los costos al concesionario dado que AISA honra las deudas de SAMAPA mediante el pago del canón de alquiler por el uso de los bienes de propiedad de SAMAPA. Desde el año 2002 se gestionó ante el Poder Ejecutivo la reprogramación de las deudas de SAMAPA, habiéndose suscrito el 30/04/03 el contrato de reprogramación del crédito entre SAMAPA y el FNDR.



que por el segundo incremento en los 30 años de concesión se generará 153 millones de dólares no es cierta.

Las tarifas de Aguas del Illimani establecidas en el Contrato de Concesión son las aprobadas en diciembre de 1996, dichas tarifas, fueron aprobadas e implementadas primero por la antecesora de AISA, SAMAPA, previa aprobación por el Municipio de la Ciudad de La Paz. Estas tarifas se mantuvieron vigentes por diez años, durante los primeros 5 años se mantuvieron sin variación de ninguna clase, posteriormente por decisión del Poder ejecutivo, la Superintendencia de Saneamiento Básico, negocio con AISA acordando que no suba la tarifa, pero afecto otras variables como los derechos de conexión de agua potable y alcantarillado.

Por otro lado, si uno revisa las tarifas de agua potable y alcantarillado que esta aplicando la empresa creada por el Gobierno, estas no han disminuido, si hubieran estado con sobreprecio, seguramente deberían disminuir, dado que el Ministro de Aguas “Abel Mamani” fue el que afirmó que dichas Tarifas tenían un Sobreprecio.

El 20 de abril de 2007, El periódico “La Prensa” anunció lo siguiente:

*“La Empresa Pública Social de Agua y Saneamiento (EPSAS) decidió congelar las tarifas para 159.600 usuarios de las ciudades de La Paz y El Alto que tienen bajo uso de agua.*

*La compañía informó que “para consumos entre 1 a 15 metros cúbicos por mes se aplicará la tarifa única de 1,78 bolivianos el metro cúbico por un período no mayor a un año”. De modo que las personas que paguen menos de 26 bolivianos cada mes tendrán los costos inamovibles durante una gestión. La medida se aplicará desde este mes....*

*Ahora, se decidió congelar el costo del agua potable pero sólo para un segmento de la población, pues el resto seguirá pagando con un precio indexado a las UFV.*

*El gerente general de EPSAS, Víctor Hugo Rico, explicó que luego de transcurrido el año se efectuará un análisis para determinar si la medida*

*continúa o, en caso contrario, se aplicarán ajustes al proceso, precautelando la economía de sectores con bajos ingresos de la población.”*

Lo anterior muestra que las tarifas de agua se mantendrán, y en algún caso serán revisadas, en especial si se quieren realizar inversiones para nuevas conexiones.

Por otro lado, FEJUVE mencionó que “la tarifa de Aguas del Illimani ya incluye la recuperación total de sus inversiones además de una ganancia del 13 por ciento. Al terminar el contrato hay que pagar nuevamente por sus inversiones, esto quiere decir que se pagará dos veces a Aguas del Illimani por sus inversiones”.

Al respecto es necesario aclarar lo siguiente: En el anexo 10 del Contrato de Concesión, numeral 3.3 se establece claramente como se revisaran en el período de concesión los precios y tarifas. En dicho anexo, se puede verificar claramente que las tarifas deben cubrir los costos totales de la empresa más un 13 por ciento de retorno al capital.

Lo anterior significa, que el total de los ingresos de AISA provenientes de las tarifas que se cobran a los usuarios por los servicios de agua potable, alcantarillado y conexiones deben cubrir a) costos operativos (sueldos, combustible, insumos para la potabilización, mantenimiento, etc.), b) impuestos indirectos, c) costo de capital, d) depreciación y e) otros costos.

Como parte de los costos se encuentra la *depreciación* de activos construidos por AISA (no de los activos preexistentes a la concesión). Veamos como se incluye este costo en la Tarifa, sí la empresa realiza una inversión de Bs. 40 en tuberías con una vida útil de 20 años, la depreciación anual de estas tuberías sería de 2 bolivianos por año. Esos dos bolivianos se suma a los costos totales, y la tubería al fin del primer año de servicio tiene un valor neto de Bs. 38.

Si sumamos todos los activos y le disminuimos su depreciación, tenemos el activo fijo neto de toda la empresa.

Ahora, que se le pagaría a AISA al final de la concesión, se le pagaría el activo fijo neto, es decir que se le paga toda la inversión realizada menos la depreciación acumulada que ya fue reconocida en la tarifa, como vimos anteriormente, lo que implica que no se pagaría dos veces lo invertido, solo se le paga una sola vez. Veamos que dice al respecto el Contrato de Concesión.

El Contrato de Concesión en la Cláusula Vigésimo sexta: Terminación del Contrato Y Caducidad en el numeral 26.3.3, establece lo siguiente: “A la terminación del Contrato de acuerdo a lo estipulado en el numeral 26.1 (i) y (ii), si el Concesionario no se adjudicara la licitación tendrá derecho a recibir por el activo fijo neto el valor de adjudicación de la licitación o el valor del activo fijo neto, el que fuera menor, deduciendo los gastos incurridos en el proceso de licitación, multas y otros pagos pendientes...” Lo anterior muestra que el Concesionario a la terminación del contrato recibirá el VALOR NETO DEL ACTIVO FIJO. En ningún caso Aguas del Illimani recibiría doble pago.

### **3.6 Contexto para la salida de AISA**

La primera revisión quinquenal de tarifas de AISA mostró la necesidad por parte de la empresa de subir las tarifas a fin de poder cumplir con las metas establecidas, la aprobación por parte del ente regulador de cargos mas altos por conexión tanto en agua potable (de US\$ 155 a US\$ 196) como alcantarillado (de US\$ 180 a US\$ 249), empezaron a originar malestar en la población, gestándose un movimiento anti empresa privada, que finalmente, en noviembre de 2004, desembocó en la solicitud de la FEJUVE de El Alto, exigiendo la salida de la empresa, los puntos para tal decisión fueron, además del incremento en los costos de conexión de agua potable y de alcantarillado, la falta de incremento en la cobertura en áreas periurbanas, el mantenimiento de la tarifa dolarizada, así como, la percepción de que AISA no respondía a las demandas sociales de este segmento de la población (El Alto).

La FEJUVE de El Alto solicitó la renuncia del Superintendente de Saneamiento Básico, dándose inicio a algunos estudios para realizar la intervención preventiva en caso de ser necesario, a fines de noviembre el ente

regulador convoca a AISA a una reunión a fin de poder revisar el contrato, la empresa rechaza toda posibilidad de hacerlo.

En diciembre de 2004 a causa de la presión social presenta su renuncia el Superintendente de la SISAB<sup>26</sup>, el Poder Ejecutivo designó a un nuevo Superintendente interino, dicha autoridad permaneció en el cargo del 3 al 18 de enero de 2005, posteriormente se designa otro Superintendente interino<sup>27</sup> que permaneció en el cargo del 14 al 28 de febrero de 2005 y finalmente al Ing. Alvaro Camacho quien asumió funciones el 31 de marzo de ese año y se mantiene en el cargo a la fecha (agosto de 2007).

Es importante anotar que a inicios del 5 de enero de 2005 a requerimiento de la SISAB se realizó una revisión extraordinaria de tarifas alegando riesgo de convulsión social, dicha revisión pretendía atender los requerimientos de la FEJUVE de El Alto que demandaba principalmente: i) la reducción del precio de conexión de agua potable y alcantarillado sanitario vigente desde 2002<sup>28</sup>, que se consideraban excesivos e inaccesibles para la población, y ii) la instalación de los servicios de agua potable y alcantarillado en los distritos 7, 8 y 9 de la ciudad de El Alto.

Dada la delicada situación social por la que atravesaba la ciudad de El Alto, el Poder Ejecutivo planteó la necesidad de concluir el contrato por un acuerdo de partes a fin de terminar el conflicto social, en tal sentido se emitieron tres decretos supremos, el primero fue el D.S. 27965 de 6 de enero de 2005<sup>29</sup>, que instruye a la SISAB lo siguiente:

- Proceder a la revisión del Contrato de concesión en sus aspectos legales, técnicos y financieros.
- Iniciar la redefinición de metas de expansión de agua potable y alcantarillado sanitario del quinquenio 2002 al 2006 para el acceso

26 Ing. Johnny Cuellar

27 Ing. Erico Navarro

28 Mediante RAR 80/01 de 31 de

29 Gobierno de Carlos D. Mesa G.

de la población en el área no servida que forma parte del área de concesión.

- Iniciar la desdolarización de las tarifas cobradas por AISA, mediante fórmula a ser definida por la SISAB en tanto se emitan los correspondientes reglamentos. Es importante recordar que hasta la fecha la Ley 2066 no cuenta con la reglamentación correspondiente.

Quedó establecido que sería la SISAB quien conformará una comisión de revisión en la que participarán la Superintendencia, los gobiernos municipales de La Paz y El Alto, el operador y representantes de usuarios de cada uno de los municipios.

De manera casi paralela a la decisión adoptada por el Gobierno, el 7 de enero de 2005 el regulador, mediante resolución administrativa regulatoria 04/05, establece lo siguiente: i) aprobar en US\$ 155 y US\$ 180 los costos de derecho de conexión de agua potable y alcantarillado respectivamente (es decir los niveles originales establecidos en el contrato firmado en 1997), ii) mantener sin modificación las metas de expansión de ambos servicios correspondientes al periodo 2002-2006 establecidos en la RAR 80/01, y iii) mantener la obligación del operador de instalar fuera del área servida de la concesión hasta un máximo de 15.000 conexiones de agua potable hasta fin de 2006 conforme lo establece la RAR 80/01.

El Poder Ejecutivo, el 12 de enero de 2005 emitió el D.S. 27973 donde se instruye a la SISAB tomar acciones en forma inmediata para terminar el Contrato de Concesión así como garantizar el servicio de agua potable y alcantarillado para las ciudades de La Paz y El Alto.

El 23 de febrero de 2005 la SISAB emitió las Resoluciones Administrativas 19/2005 y 22/2005 con el propósito de iniciar el proceso de conclusión del contrato de concesión de AISA, que interpuso recurso de revocatoria contra ambas resoluciones y posteriormente presentó recurso jerárquico.

El 22 de abril de 2005 el Poder Ejecutivo mediante D.S. 28100, autorizó a la SISAB la contratación de auditorías, servicios legales y asesoría financiera,

institucional y técnica para la terminación del Contrato de Concesión de AISA. El mismo día mediante D.S. 28101 se establece una comisión interinstitucional para diseñar el modelo de gestión, operación y financiamiento de la nueva empresa que prestará los servicios de agua potable y Alcantarillado, así como una comisión de seguimiento del proceso de terminación del contrato de concesión de AISA.

El 27 de junio de 2005, Suez en nota cursada al Ministerio de Servicios y Obras Públicas plantea la existencia de una disputa con Bolivia relativa a sus inversiones y notifican el comienzo del plazo de seis meses para el arreglo amigable de la disputa. Lo anterior en el marco del Convenio sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones suscrito entre Bolivia y Francia.

Mediante D.S. 28365 de 21 de septiembre de 2005 se autoriza al Ministerio de Hacienda la transferencia de Bs. 5.099.600 del Tesoro General de la Nación a la SISAB para la contratación directa de consultorías, auditorías, servicios legales y asesorías técnicas conducentes a la regulación de AISA.

El mes de diciembre de 2005 se dio a conocer que la auditoría fue adjudicada a la empresa Pozo Auditores y Consultores. Los resultados de la misma mostraron incumplimientos tanto a nivel de metas como de calidad.

### **3.7 Salida de AISA**

El Poder Ejecutivo<sup>30</sup> tomó la decisión de concluir con la concesión de AISA, el 22 de noviembre de 2006 emite el D.S. 28933 en el que se suscribe un acuerdo de terminación de disputas con AISA y concluye con la desvinculación definitiva de los accionistas de AISA a través de un fideicomiso.

El 22 de diciembre de 2006 mediante decreto supremo 28985 se establece los procedimientos para transferir las acciones de AISA a favor del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), y se autoriza al Ministerio de Hacienda (fideicomitente) a firmar un contrato de fideicomiso con el FNDR que

30 Presidido por el presidente Evo Morales A.

actuaría como fiduciario en la administración y transferencia de los Bonos del Tesoro, emitidos de acuerdo al siguiente detalle:

- Para la desvinculación de los socios de AISA, US\$ 5.5 millones
- Para cubrir el saldo deudor con lo siguientes organismos internacionales:
  - a. International Finance Corporation (IFC-WB), US\$ 3.585.700.-
  - b. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), US\$ 3.585.700
  - c. Para la Corporación Andina de Fomento (CAF), US\$ 2.390.500.-

Los indicados bonos devengan un interés del 4,5 por ciento y un plazo de 4 años con pagos de capital e intereses cada 6 meses.

El 12 de enero de 2007 se promulgó la Ley N° 3602 donde se norma la conformación de las Entidades Prestadoras de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (EPSAS) bajo un modelo mancomunitario social denominadas “EPSA MANCOMUNITARIA SOCIAL”

En cumplimiento a dicha ley en enero del citado año, inicia operaciones la Empresa Pública Social de Agua y Saneamiento (EPSAS) encargada de la prestación del servicio en La Paz y El Alto y sus alrededores. La conformación de la administración de esta empresa ha sido la establecida en la Ley 3602, iniciando una nueva modalidad de prestación del servicio de agua potable y alcantarillado, que deberá ser objeto de una evaluación posterior.

## 4. CONCLUSIONES

### 4.1 Conclusiones generales

Los bajos niveles de cobertura, así como la baja inversión pública, dieron lugar a que se decida que en el servicio de agua potable y alcantarillado participe la iniciativa privada, como un instrumento que permita mejorar los niveles de eficiencia en el manejo de las empresas, así como para incrementar las inversiones, que permitan una mayor cobertura del servicio.

La falta de un marco normativo actualizado, limitó la regulación y funcionamiento de los operadores en el sector de agua potable y alcantarillado al no existir reglas claras ni incentivos que permitan desarrollarel sector. La promulgación de la Ley 2066 modificatoria de la Ley 2029, de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, se realizó el 11 de abril del año 2000, sin que hasta la fecha, agosto de 2007, se cuente con los respectivos reglamentos.

Los procesos de reforma de SEMAPA y SAMAPA así como sus resultados no son comparables debido a que en un caso la empresa concesionada no llegó a operar de manera efectiva en el mercado y en el otro se tuvo una participación de aproximadamente diez años. El proceso en el caso de SEMAPA estuvo caracterizado por una alta ingerencia política y en el de SAMAPA se tuvo mayor participación del mercado.

Los procesos de participación privada en SAMAPA y SEMAPA, tuvieron un curso diferente, el de SAMAPA se realizó a solicitud de la Alcaldía de La Paz que patrocinó y fue parte del proceso, en cambio en el caso de SEMAPA la Alcaldía de Cochabamba se opuso y logró que el primer proceso sea paralizado, en cambio liderizó y promovió el segundo y tercer proceso.

- \* Tras diez años de operación, AISA fue el concesionario que obtuvo los mejores niveles de desempeño operacional, mientras que SEMAPA se vio debilitada debido a la alta ingerencia política en su administración.



## 4.2 Reforma de SEMAPA

El proceso de reforma en SEMAPA tuvo como principal limitante la politización en la definición de la fuente de agua. En tal sentido en el

primer proceso de participación privada las opciones presentadas por CORANI y MISICUNI para el suministro de agua cruda, fueron consideradas bajo una óptica política antes que económica y técnica, teniendo como resultado la anulación del proceso.

La participación privada en SEMAPA no fue cuestionada como mecanismo para solucionar el problema de abastecimiento de agua. Sin embargo, las instituciones de Cochabamba, entre ellas el

Municipio, Comité Cívico, Empresarios Privados, decidieron que la fuente de agua debía ser Misicuni en contraposición a lo planteado por el Gobierno Central de ejecutar CORANI y MISICUNI.

Considerando aspectos técnicos y económicos la fuente de agua CORANI era la solución más eficiente en ese momento.

Desde julio de 1997 a la fecha (agosto de 2007) han pasado 122 meses, es decir 10 años y dos meses y no se ha concluido la primera etapa del proyecto Misicuni (Trasvase Titiri/Serkheta). Por otra parte, se ha sobrepasado 3 veces el tiempo en el que CORANI se comprometía a suministrar agua tanto para consumo humano como para riego.

Más allá de los aspectos o argumentos legales o procedimentales que haya considerado la Corte Suprema de Justicia para emitir el fallo, el efecto que tuvo y tiene hasta la fecha, es que Cochabamba sigue sin abastecimiento de agua.

El segundo proceso de participación privada se realizó considerando

la estructura legal establecida para el primer proceso, con la diferencia de que la ejecución del proyecto Misicuni tenía carácter obligatorio, eliminando de esta forma cualquier fuente alternativa

A diferencia del primer proceso donde existieron siete interesados, en el segundo solo se contó con un proponente, que no cumplía con los requisitos establecidos en la convocatoria, por lo que la comisión de calificación recomendó se la declare desierta.

El Poder Ejecutivo declaró desierta la convocatoria e instruyó mediante Decreto Supremo negociar, un contrato de concesión, con el proponente que no cumplió los requisitos del segundo proceso.

La negociación si bien estuvo autorizada mediante decreto supremo, es cuestionable dado que se otorgó la concesión a la empresa que no cumplió los requisitos establecidos, se la realizó directamente (no transparente), se negociaron condiciones no favorables a los usuarios, originando problemas sociales, además de la pérdida de credibilidad en el país, en la seguridad jurídica y, por ende, aumentando el riesgo país.

La negociación realizada se concentró principalmente en el tema tarifario y la ejecución de MISICUNI. Como parte de esta negociación, se estableció en el contrato de concesión que las tarifas que paguen los usuarios financien MISICUNI, hecho que posteriormente desembocó en la "Guerra del Agua".

La Superintendencia de Saneamiento Básico, no debió participar en el proceso de negociación. Por mandato de la Ley SIRESE, el órgano regulador debe establecer los principios y condiciones en las que el concesionario debe prestar el servicio, las cuales no deben ser objeto de negociación.

- No se puede hablar de un período de administración de parte de Aguas del Tunari, debido a que estuvo a cargo del servicio por un período menor a seis meses, cuando se presentan los problemas, dicha empresa inició las acciones legales contra el Estado Boliviano.
- Actualmente el problema de agua para Cochabamba no ha sido solucionado y mientras SEMAPA no cuente con una fuente de

agua, la población de menores recursos será la más afectada pues seguirá comprando agua a precios significativamente más altos.

El proceso de reforma llevado a cabo en este sector ha dado como resultado que los dirigentes tanto de la Coordinadora del Agua, de los regantes y de otras instituciones, inicien una carrera política, dejando a la empresa en condiciones desfavorables debido a los continuos cambios en su administración por la ingerencia política.

### **4.3 Reforma de SAMAPA**

Durante el período de operación, AISA, mostró buenos niveles de desempeño operacional y financiero respecto de empresas similares de Latinoamérica y principalmente en relación a operadores de Bolivia, sin embargo, la falta de expansión en la cobertura y el incumplimiento de algunas de las metas contractuales, detonaron presiones sociales que finalmente llevaron a que se tome la decisión de que la empresa salga del mercado.

Las negociaciones del regulador con AISA para el período 2002-2007, dejaron establecido que el objetivo principal era mantener constantes las tarifas, incluso a costa de no lograr mayor expansión del servicio. De haberse dado un incremento tarifario podrían haberse desencadenado problemas no solo sociales sino principalmente políticos que en ese momento podrían ser muy negativos dada la experiencia ocurrida con Aguas de Tunari. Sin embargo, una mayor cobertura no puede lograrse sin el incentivo para recobrar la inversión realizada, en tal sentido el mantener constantes las tarifas originó un estancamiento en el objetivo central para la población, tal cual es contar con mayor cobertura del servicio.

Existieron fallas regulatorias en el control y seguimiento de las obligaciones contractuales del operador, que finalmente repercutieron en que la población perciba que tanto la participación privada como la labor regulatoria no favorecían en absoluto a los usuarios. Los incumplimientos del primer quinquenio no fueron

sancionados por el ente regulador mostrando, una vez mas, debilidades en la labor regulatoria.

La salida de uno de los operadores mas eficientes en el mercado como AISA, deja a las ciudades de La Paz y El Alto en incertidumbre debido a que no se conoce, hasta el momento, el modelo de empresa

que se implementaria y menos si dicho modelo responderá a las necesidades de las ciudades de La Paz y El Alto.

En abril del año 2000, con la 'guerra del agua' en Cochabamba, comenzó una nueva experiencia de revueltas populares en torno a los servicios básicos y los recursos naturales. El ejemplo de la llajta repercutió en El Alto, desde donde se lanzó una batalla parecida contra Aguas del Illimani.

Las movilizaciones proyectaron al cielo político a varios líderes que las dirigieron. Los protagonistas de base todavía recuerdan esos eventos con orgullo y satisfacción. Son recuerdos de un heroísmo que opaca preguntas más sencillas. ¿Qué pasó con los servicios? ¿Mejoraron? ¿Aumentó la cobertura? ¿El agua es más accesible a los pobres que antes? ¿Las tarifas garantizan agua e buena calidad para todos? ¿Se ha invertido lo necesario para garantizar la provisión de agua y el mejoramiento de los sistemas?