

LA ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS BÁSICOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO POR UNA COOPERATIVA EN BOLIVIA

POR LUIS FERNANDO YAVARÍ

EL MOVIMIENTO COOPERATIVO EN BOLIVIA

Desde que se promulgó la Ley General de Sociedades Cooperativas de Bolivia, en 1958, las cooperativas han desempeñado un papel importante en el suministro de servicios públicos (desde agua y electricidad a telecomunicaciones). Según esta Ley, todas las cooperativas deben observar los siguientes principios: todos los socios tienen igualdad de derechos y obligaciones; rige el control democrático; cada socio tiene derecho a un voto; el objetivo de la sociedad no es el lucro, sino la acción conjunta de los socios para su mejoramiento económico y social.

Bolivia está dividida políticamente en nueve departamentos. En las capitales departamentales, el 44% de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario tiene un tipo de administración cooperativa, el 44% es estatal y el 12% es privada. Los servicios del agua se rigen por la Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, promulgada en 1999 y modificada en 2000, tras la guerra del agua en Cochabamba (véase “Cochabamba: Asociaciones públicas y colectivas tras la guerra del agua”). La nueva Ley tiene como principios los siguientes postulados: universalidad de acceso a los servicios; calidad y continuidad en los servicios; eficiencia en el uso de los recursos; reconocimiento del valor económico de los servicios (tarifas); sostenibilidad de los servicios; neutralidad con los usuarios; y protección del medio ambiente.

Este capítulo se centra en el movimiento cooperativo desde la óptica de los servicios y, principalmente, en el desarrollado en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra (1,3 millones de habitantes), capital del departamento de Santa Cruz. Durante los 60, aparecieron en la ciudad dos

cooperativas, una de telefonía y otra de electrificación. En 1979 surge la Cooperativa de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario: SAGUAPAC.

SAGUAPAC: UNA COOPERATIVA EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO

SAGUAPAC presta los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en la mayor parte de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra; existen algunas otras cooperativas, independientes de SAGUAPAC, que proveen únicamente el servicio de abastecimiento de agua potable.

La historia de la cooperativa ha atravesado tres etapas muy distintas. Hasta 1973 fue una empresa estatal y, entre 1973 y 1979, fue una empresa autárquica (semiestatal). Sólo en 1979 se convirtió oficialmente en una cooperativa. Es interesante notar que los buenos resultados de las otras cooperativas (de telefonía y energía eléctrica) influyeron en la comunidad a la hora de optar por un tipo de administración cooperativo para SAGUAPAC.

SAGUAPAC tiene una estructura compleja. La cooperativa dispone de una concesión sobre un área específica dividida en nueve distritos. Cada uno de ellos cuenta con un Consejo de Distrito cuya función consiste en recabar las inquietudes de los socios (es socio cada persona propietaria de una conexión de agua) y buscar la satisfacción de sus necesidades. La gestión de los consejeros de distrito es de 6 años, y cada dos años se renueva un tercio de ellos. Cada Consejo de Distrito tiene 3 delegados que conforman, en su conjunto, la Asamblea de Delegados (27 miembros), cuya función principal consiste en aprobar toda decisión importante de la cooperativa. Esta Asamblea de Delegados elige también a los nueve miembros del Consejo de Administración y a los seis del Consejo de Vigilancia. La función del Consejo de Administración es la de aprobar el presupuesto, el balance general y dictar las políticas de la empresa. El Consejo de Vigilancia fiscaliza la actuación del Consejo de Administración llevando a cabo las auditorías externas. En ambos casos, la gestión dura seis años, con renovación cada dos años de un tercio de los miembros.

Puesto que SAGUAPAC es una cooperativa, cada propietario de una conexión de agua se convierte en socio y, por lo tanto, en copropietario, con derecho a voz y voto. Además de las estructuras de participación, a través de las cuales los miembros pueden expresar sus necesidades e inquietudes, la empresa realiza encuestas de satisfacción dos veces al año para evaluar dónde se deben mejorar los servicios de agua y saneamiento.

La cooperativa persigue el bienestar de los socios y no el lucro. SAGUAPAC tiene una estructura tarifaria social con diversos niveles de precios según el destinatario: uso residencial, uso comercial, uso industrial y uso especial (hospitales, escuelas públicas, oficinas del gobierno, etc.). Las tarifas también dependen del volumen de consumo, y aumentan en tramos de 15 m³, de modo que los que consumen más pagan el metro cúbico más caro que los que consumen menos. SAGUAPAC también realiza campañas de promoción en las comunidades más pobres para fomentar el acceso a los servicios de agua.

SAGUAPAC dispone de un sistema de control de la calidad basado en la ISO 9001 que actualmente se está sometiendo a la auditoría de la empresa alemana TÜV Rheinland. La cooperativa presenta asimismo unos indicadores de funcionamiento óptimos con respecto a los estándares de América Latina. La siguiente tabla muestra algunos de esos indicadores para 2003.

| | |
|---|---------|
| Cobertura poblacional de agua potable | 96 % |
| Cobertura poblacional de alcantarillado sanitario | 50 % |
| Núm. de conexiones de agua potable | 123.597 |
| Núm. de conexiones de alcantarillado sanitario | 64.096 |
| Núm. de trabajadores | 387 |
| Núm. de trabajadores x 1.000 conexiones | 3,13 |
| Tarifa promedio de agua (USD/m ³) | 0,31 |
| Tarifa promedio de alcantarillado sanitario (USD/m ³) | 0,29 |
| Pérdida de agua | 26 % |
| Facturación anual (USD) | 19,5 |
| Eficiencia de cobranza | 94 % |

EL PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO

SAGUAPAC ha formulado un Plan Estratégico de Desarrollo (PED) para todo el período de concesión de 40 años, que culmina en 2039. El PED ha identificado las inversiones que se deben realizar en el período de concesión, y el monto necesario asciende a 559 millones de dólares estadounidenses. Los mayores desembolsos se dedicarán a la infraestructura de saneamiento (309 millones) y a las redes hídricas (118 millones).

Además, los ingresos netos se han analizado y se han comparado con las inversiones y los costos operativos necesarios. Durante el período inicial, hay un desfase en el presupuesto (más adelante se analizan las alternativas para cubrirlo), pero más adelante la empresa será económicamente autosuficiente.

SAGUAPAC ha desarrollado en los últimos años varios proyectos con financiación de organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, un resumen de los cuales se recoge en el cuadro siguiente.

| Año de cierre | Entidad multilateral | Nombre del programa | Monto del proyecto (millones USD) | Monto del proyecto (millones USD) | Monto del proyecto (millones USD) |
|---------------|----------------------|---|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| 1986 | Banco Mundial | Programa de Agua y Alcantarillado Sanitario en Santa Cruz | 17,0 | 9,0 | 948-BO |
| 1997 | Banco Mundial | Programa de Rehabilitación de Agua y Alcantarillado Sanitario en las principales ciudades | 13,3 | 5,4 | 2187-BO |
| 2001 | BID | Programa de Agua y Saneamiento Básico Urbano (PROSUB) | 30,5 | 20,0 | 987/SF-BO |

En todos los casos, SAGUAPAC realizó los proyectos en menor tiempo de lo previsto y con ahorros significativos que le permitieron realizar mayor cantidad de obras. La cooperativa también viene cumpliendo con responsabilidad las obligaciones en el pago de los créditos.

LAS GRANDES PREOCUPACIONES DE SAGUAPAC

Las grandes preocupaciones de SAGUAPAC se pueden resumir en:

- la disponibilidad de la fuente de abastecimiento de agua;
- la baja cobertura del alcantarillado sanitario;
- la necesidad de inyectar recursos económicos para llevar a cabo el Plan Estratégico de Desarrollo;
- la cantidad de pequeños operadores en la periferia de la ciudad.

DISPONIBILIDAD DE LA FUENTE DE ABASTECIMIENTO DE AGUA

Actualmente, el sistema de abastecimiento de agua potable depende exclusivamente de aguas subterráneas. SAGUAPAC explota los acuíferos mediante un conjunto de 47 pozos, ubicados en cuatro campos (con una producción anual, en 2003, de 45 millones de m³). Según algunos estudios, considerando la proyección de la explotación y recarga de los acuíferos subterráneos, se llega a la conclusión de que para el año 2017 es necesario incorporar una fuente adicional de agua. Para esa época, los acuíferos subterráneos serán insuficientes para cubrir la demanda proyectada. SAGUAPAC está estudiando fuentes alternativas (superficiales) que permitan contar con una solución antes de 2017.

BAJA COBERTURA DEL ALCANTARILLADO SANITARIO

Tal como se señala en los indicadores de gestión (2003), existe una cobertura poblacional de alcantarillado sanitario del 50%. Sin embargo, el índice de crecimiento poblacional comparado con la velocidad

de implementación de este servicio indica que, si no se realizan ampliaciones, este índice de cobertura irá disminuyendo. La ciudad presenta un índice anual de crecimiento poblacional de casi un 6%, un dato que se ha tenido en cuenta en el plan de inversiones, la mayor parte del cual se concentra en el aumento de cobertura de alcantarillado sanitario. Esta preocupación se debe principalmente a que la única fuente actual de abastecimiento de agua es subterránea y, para atenuar la contaminación de las aguas, es imprescindible ampliar la red de alcantarillado sanitario. Actualmente, las aguas residuales no cubiertas por la red de saneamiento van a parar a tanques sépticos que contaminan directamente las aguas subterráneas.

INYECCIÓN DE RECURSOS ECONÓMICOS

Como se vio en el gráfico de la proyección de ingresos totales netos e inversiones y costos operativos, existe un desfase para los primeros años que implica una inyección de recursos económicos de unos 50 millones de dólares estadounidenses. Se estudiaron varias alternativas: (i) créditos multilaterales, (ii) créditos comerciales, (iii) socio estratégico bajo la modalidad de operador, (iv) socio estratégico bajo la modalidad de no operador y (v) subconcesión o contrato BOT (construcción-explotación-transferencia). Las alternativas más atractivas y en orden de prioridad para SAGUAPAC son: (1) crédito multilateral, (2) socio estratégico no operador y (3) crédito comercial y BOT.

SAGUAPAC ha emprendido varias iniciativas para acceder a créditos multilaterales. En las operaciones de crédito con los organismos multilaterales, el papel del Gobierno es de aval o garante de la operación y quien paga las obligaciones es SAGUAPAC. Sin embargo, la capacidad limitada de endeudamiento de Bolivia está dificultando el acceso a una operación de esta naturaleza.

LOS PEQUEÑOS OPERADORES EN LA PERIFERIA DE LA CIUDAD

El origen de estos pequeños sistemas de agua potable que son admi-

nistrados por ocho operadores independientes de SAGUAPAC se halla en el crecimiento incontrolado de la ciudad. Con la expansión de ésta, aparecieron barrios satélite donde se construyeron sistemas de agua aislados debido a que la infraestructura existente no podía abastecerlos. Con el tiempo, estos sistemas se consolidaron y, actualmente, proveen a la zona periférica, aunque la calidad del servicio no es buena y la sostenibilidad de esas empresas no está garantizada. Además, no existe una acción efectiva por parte del gobierno orientada a reducir la cantidad de los operadores y evitar que los ciudadanos reciban el servicio con diferentes calidades de agua. En este aspecto, la SISAB (Superintendencia de Saneamiento Básico), como ente regulador de los servicios y como entidad responsable del cumplimiento de la ley, también debería desempeñar un papel más eficaz.

CONCLUSIONES

Después de analizar el desempeño y los resultados de la cooperativa SAGUAPAC, se puede afirmar que esta empresa cumple con la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario de manera excelente. Su estatus como cooperativa independiente y la participación de los socios han beneficiado a la empresa de muchas maneras. Se ha evitado la injerencia política, lo que le ha permitido disponer de continuidad en sus planes, y se basa en la participación democrática de los socios. Su situación económica y financiera, dado el crecimiento de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, le obliga a buscar una inyección de recursos económicos para los primeros años del Plan Estratégico de Desarrollo, garantizando de esta manera su futura sostenibilidad. Para este fin, necesita que el Estado le garantice las operaciones de financiación en condiciones concesionales debido a que el pago de las obligaciones saldrá de la propia tarifa aplicada a los usuarios. Hay que destacar el hecho de que, en el marco de su filosofía cooperativista, persigue como objetivo principal el bienestar de los asociados y no su lucro.

El modelo de SAGUAPAC ofrece una opción alternativa al modelo público y privado, un modelo invitado para su presentación en la Semana del Agua 2003 del Banco Mundial. Siguiendo el ejemplo de SAGUA-

PAC, otras ciudades de Bolivia, como Cobija, Trinidad o Tarija, también han creado cooperativas para el abastecimiento de agua. Aunque esas ciudades no han alcanzado aún los mismos niveles de eficacia y sostenibilidad que Santa Cruz, es evidente que el modelo es extrapolable.

*Luis Fernando Yavarí es director de planificación
y sistemas de la cooperativa SAGUAPAC.*