

COCHABAMBA, BOLIVIA: ASOCIACIONES PÚBLICAS Y COLECTIVAS TRAS LA GUERRA DEL AGUA

POR LUIS SÁNCHEZ GÓMEZ Y PHILIPP TERHORST

Y DESPUÉS DE LA GUERRA... ¿QUÉ?

Esta es la pregunta del millón que se hace un graffiti pintado en un muro de Villa Sebastián Pagador, un barrio pobre situado en el sur de Cochabamba. El escrito se hace eco de la preocupación de muchos habitantes, que esperan que la victoria sobre Bechtel, la multinacional del agua estadounidense, se acabe transformando en el éxito definitivo de la empresa pública SEMAPA, Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de la ciudad boliviana de Cochabamba.

Las fuerzas que desean ver el fracaso del SEMAPA son poderosas, ya que la empresa se presenta como la prueba incontestable de que la lucha popular puede abrir el camino de alternativas viables a la privatización. Precisamente ése, acabar con la privatización del agua, fue el primer paso que dio el SEMAPA para crear un servicio público transparente, eficiente, basado en la participación y en la justicia social. Estos son los cuatro pilares de ese nuevo “SEMAPA del pueblo”, uno de los objetivos reivindicados por la Coordinadora del Agua y de la Vida.

Sin embargo, la construcción de un nuevo modelo de gestión y participación públicas ha resultado ser muy complejo y ha estado salpicado de problemas. La falta de financiación, la injerencia por parte de las instituciones estatales, las políticas partidistas, la corrupción y las condiciones impuestas por las instituciones financieras internacionales (IFI) son sólo algunos de los obstáculos a los que se debe enfrentar el nuevo SEMAPA. A causa de ello, las mejoras en el acceso al agua y el saneamiento han avanzado con lentitud. En estos momentos, el principal reto del SEMAPA consiste en fortalecerse como asociación pública y

popular, y proporcionar las mejoras que las personas desean y necesitan.

LA GUERRA DEL AGUA

El Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (SEMAPA) de Cochabamba se privatizó en septiembre de 1999 y se vendió a Aguas del Tunari bajo la presión del Banco Mundial y tras un turbio proceso de licitación. A fines de 1999, los habitantes de Cochabamba se movilizaron como respuesta al desastroso comportamiento de Bechtel, la corporación estadounidense que controlaba Aguas del Tunari. La privatización se había traducido en una espectacular subida de las tarifas del agua y en la expropiación de los sistemas de agua comunitarios. Bechtel había conseguido beneficios desmesurados —15% de rendimiento real— con el contrato secreto de privatización que, aunque en aquel momento era ilegal, posteriormente se legalizó mediante la Ley 2029, cuyo borrador fue elaborado por la GTZ, la agencia alemana para el desarrollo. Fue en ese contexto en el que surgió la Coordinadora del Agua y de la Vida, una plataforma creada por grupos de la sociedad civil, sindicatos, campesinos regantes y comités de agua.

Las primeras reivindicaciones de la Coordinadora, en un principio modestas, que pedían una reducción de las tarifas, no sólo fueron ignoradas por Aguas del Tunari y el gobierno municipal, sino que se toparon con la hostilidad y la represión de la policía y el ejército. La presión popular no dejó de aumentar y, en un referéndum organizado por la plataforma, 50 mil personas exigieron que se pusiera fin a la privatización. En abril de 2000, la guerra del agua culminó en una huelga general de una semana que paralizó toda la ciudad y que desencadenó una dura represión del gobierno, que dejó tras de sí a cientos de heridos y a un joven de 17 años muerto. Los ciudadanos reaccionaron alzándose incluso con mayor determinación. Finalmente, el 11 de abril de 2000, el gobierno admitió la derrota y Aguas del Tunari abandonó la zona.

LLEGAN LOS CAMBIOS

Las reivindicaciones de la Coordinadora se cumplieron: Aguas del Tunari tuvo que retirarse, la Ley 2029 se anuló y se volvió a redactar (Ley 2066) y el SEMAPA recuperó el control en el municipio. La Coordinadora pasó a formar parte —junto al sindicato y el gobierno local— de una junta directiva provisional y, con ello, consiguió cierta capacidad de decisión sobre el futuro de la empresa. Fue así como la empresa pública se salvó del hundimiento y un nuevo director general, elegido de las filas de la Coordinadora, comenzó a construir un servicio público más democrático. La victoria en la guerra del agua dio lugar a una administración más democrática, dirigida, en gran medida, por las organizaciones civiles. Aunque la relación con el gobierno local fue problemática, era fundamental cooperar con los trabajadores y los sindicatos pero, la cosa fue tan difícil que, de hecho, estancó el proceso en lugar de facilitarlo.

LA REFORMA DEL SEMAPA

Partiendo de la idea del proceso participativo, organizaciones de la sociedad civil y otros grupos desarrollaron propuestas para reformar los estatutos de la empresa pública de agua SEMAPA, privatizada pero bajo control municipal. La Coordinadora deseaba organizar la participación y el control populares de modo que la mayoría de la junta directiva estuviera compuesta por ciudadanos elegidos. La propuesta fue bloqueada por los sindicatos y el gobierno local, que ha permitido que la junta esté dominada por la Nueva Fuerza Republicana (NFR), el partido que ocupa dicho gobierno; sin duda, un asunto delicado para la política del SEMAPA. La Coordinadora tampoco consiguió que el SEMAPA dejara de ser de propiedad municipal y quedara libre de la regulación impuesta por las autoridades estatales con el fin de disponer de una mayor autonomía operativa. A pesar de los contratiempos, la junta directiva provisional aprobó unos estatutos totalmente nuevos en octubre de 2001 y, en abril de 2002, se celebraron las primeras elecciones libres y secretas para la junta. Los residentes de las zonas Sur, Centro y Norte de la ciudad eligieron a tres de los siete miembros de la junta y,

por primera vez en su historia, el sindicato del SEMAPA obtuvo un puesto permanente en la junta. Otro de los puestos se ofreció a la Federación de Profesionales, y los últimos dos cargos, uno de los cuales es el de presidente de la junta, dependen del alcalde.

Los nuevos estatutos eran un híbrido entre la antigua fórmula de propiedad municipal y la propuesta de control popular, y eran un reflejo de la agitada dinámica del momento. La Coordinadora, por supuesto, había esperado poder alcanzar cambios más radicales pero, una vez finalizada la guerra del agua, cada vez se hizo más difícil movilizar a partidarios, que estaban “distráidos” con otros asuntos sociales que estaban estallando en Bolivia. A pesar de ello, la Coordinadora se aseguró de que la participación popular no se limitara a la estructura de las OTB oficiales (Organizaciones Territoriales de Base, organismos creados desde el estado para fomentar la democracia participativa local; la mayoría en manos de partidos políticos), sino que se basara en elecciones directas y secretas, y que estuviera abierta a organizaciones informales como los comités de agua. El artículo 15 de los nuevos estatutos introdujo el derecho a la participación y el control populares, un derecho que aún no se observa completamente.

Los cambios fueron realmente significativos, no sólo por los resultados en sí, sino por la manera en que se consiguieron, es decir, por la intervención de una plataforma de movimientos sociales y de organizaciones de la sociedad civil. Pero la cuestión fundamental es que, para que esas reformas democráticas que se han incorporado en la administración se hagan efectivas, hay que formalizarlas y explicitarlas a los trabajadores de la empresa. En realidad, desde que acabó la guerra del agua, la participación popular ha sido mínima mientras que las injerencias políticas han sido máximas, sobre todo por parte de la NFR y del alcalde de Cochabamba.

La gestión democrática del SEMAPA está ahora garantizada por los representantes populares de la directiva, y los principales protagonistas entre 2002 y 2004 han sido los comités de agua de la zona Sur. Los puntos que integran la agenda actualmente son cómo ampliar los derechos alcanzados a la participación en la gobernanza y la administración, y cómo poner en práctica un mayor control popular para prestar un servicio más eficiente y equitativo.

PROPUESTA: UNA UNIDAD DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA INTEGRADA EN EL SEMAPA

Una medida importante sería crear una unidad de “vigilancia y control social” en el seno del SEMAPA. Debería ser un cuerpo independiente, formado por representantes de la sociedad civil y del propio SEMAPA, y con potestad para investigar casos de corrupción, de falta de eficiencia y de mal funcionamiento. La idea consiste en establecer un método de control por parte de la sociedad civil de modo que, mediante la supervisión pública, el SEMAPA siga el camino que lo conduzca a convertirse en una verdadera “empresa del pueblo”. Esta unidad funcionaría como complemento a los representantes de la junta directiva, y serviría para cumplir, en cierta medida, con la idea de participación en la gestión y, al mismo tiempo, con el objetivo de control social recogido en el artículo 15 de los estatutos.

Dejando de lado el hecho de que, por el momento, la junta ha rechazado la creación de esta unidad, hay otro indicio que apunta que al SEMAPA le queda mucho por hacer: el elevado índice de nepotismo. Un informe interno descubrió 52 casos en que se había contratado a familiares en todos los niveles, desde directores a trabajadores sobre el terreno. El hecho de que el problema se esté abordando es una muestra de mejora, pero aún se necesita dedicar mucho tiempo y esfuerzo para transformar la cultura del servicio público en el SEMAPA.

INVERSIONES Y RECURSOS HÍDRICOS

La gran deuda heredada de los propietarios anteriores hace que la ampliación de los servicios a los sectores pobres de la zona urbana y el aumento de los recursos hídricos (por ejemplo, reduciendo los escapes) dependa de los préstamos de las IFI. El principal problema al que se enfrenta el SEMAPA es que la mayoría de las IFI se muestran reacias a invertir en Cochabamba, porque no les gusta la idea de que una empresa pública esté en manos de los ciudadanos ni están de acuerdo con las luchas contra la privatización que han tenido lugar. Las instituciones financieras sólo invertirán en Cochabamba imponiendo unas condi-

ciones muy estrictas como, por ejemplo, que se cree una empresa semi-privada, lo cual supondría perder parte del terreno ganado con la guerra del agua.

A pesar de ello, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) accedió a conceder un préstamo. Aunque el hecho en sí constituye todo un logro, las condiciones son muy restrictivas y obstaculizan el avance. La primera etapa del préstamo contempla la asignación de 3,8 millones de dólares estadounidenses con un régimen diferencial para el desarrollo de capacidades, la reducción de escapes y la reforma de la administración. En lo que respecta a ésta última, el 40% del préstamo debe gastarse en el desarrollo de capacidades externas, de lo que se encargaría una empresa elegida por el BID: la empresa transnacional de consultoría Gerentech. Este requisito aumenta la carga de la deuda en consultorías externas, cuando se trata de algo que podría hacer el propio SEMAPA o, al menos, no depender de la decisión del banco, sino del régimen público y popular. Además, en octubre de 2004, un año después de la firma del contrato, Gerentech no había realizado ningún trabajo significativo para el SEMAPA, lo cual retrasa el proceso del préstamo y, por ende, las mejoras del SEMAPA. Durante la segunda etapa, el banco invertirá 13 millones de dólares en ampliar el sistema de agua potable hacia la zona Sur y realizar otras mejoras, pero esto sólo empezará una vez se haya completado la primera etapa, que ya está retrasada.

Por otra parte, la segunda etapa del préstamo del BID sólo se iniciará si se garantiza un mayor volumen de recursos hídricos. El SEMAPA va por buen camino para cumplir con su parte del trato, ya que ha disminuido los escapes, ha aumentado las conexiones legales, y ha reducido el agua no contabilizada de un nivel de cerca del 60% a entre un 18 y un 20%. (La escasez de agua y la creciente demanda han sido durante mucho tiempo motivos de conflicto en Cochabamba, como sucedió durante la llamada “guerra de los pozos”, en la década de los 90. Las necesidades urbanas y rurales aún no se han cubierto y la administración general de los recursos sigue siendo poco estable.) Los recursos hídricos de Cochabamba también mejorarán con el proyecto de la presa de Mísicuni, que está en construcción.

ASOCIACIÓN PÚBLICA Y COLECTIVA: LA GESTIÓN COMPARTIDA Y LA AMPLIACIÓN DE LOS SERVICIOS EN LA ZONA SUR

La mayor parte del suministro de agua en la zona Sur, una parte pobre y marginal de Cochabamba, se organiza a través de 120 comités de agua, pero las aguas subterráneas de la zona son demasiado salinas para el consumo humano y la mayoría de hogares sigue dependiendo de distribuidores privados que venden un agua cara y, a menudo, impura. Estos barrios, que no están conectados al sistema de alcantarillado del SEMAPA, dependen también de letrinas de pozo y tanques sépticos. Cuando comenzaron las reformas del SEMAPA, los comités de agua crearon una asociación llamada ASICA-SUR con el objetivo de conseguir una conexión colectiva a los servicios de la empresa. La asociación ha iniciado un proceso de diálogo y búsqueda de consenso con las autoridades para definir un modelo de gestión compartida de los servicios básicos, en que cada uno de los actores asumirá determinados papeles y funciones. Durante el breve período en que se encargó del suministro de agua, Bechtel se dedicó a expropiar los pozos y las cañerías que habían construido los comités de agua. La empresa sólo amplió el sistema de tuberías hacia la zona Sur a cambio de subir las tarifas de forma desproporcionada. Por lo tanto, la cooperación constructiva que se da entre la empresa central y los comités de agua informales, en forma de asociación pública y colectiva, representa un avance más que notable.

Debido a las limitaciones del préstamo del BID y otros factores, el inicio del proyecto de ampliación se ha retrasado mucho. El que la aprobación de los proyectos dependa de agencias gubernamentales (como la que se encarga de regular y aprobar la concesión del proyecto de ampliación) también es problemático, ya que legitima un sistema de gobierno que la Coordinadora no aprueba y que, de hecho, ha intentado evitar cambiando la propiedad del SEMAPA de modo que éste escapara del control municipal. La propuesta no pudo salir adelante debido a las restricciones legales del estado boliviano y, además, acabó con el SEMAPA dependiendo del gobierno local. Algo que ejemplifica la influencia de la NFR, el partido dirigente del consejo municipal, sobre el SEMAPA es el hecho de que nunca se han debati-

do alternativas al proyecto de la presa de Misicuni, polémico tanto por sus elevados costes como por su impacto sobre el medio ambiente.

El proyecto para ampliar el sistema de distribución del SEMAPA hasta la periferia de Cochabamba, parte de la etapa atrasada que se financiará con el préstamo del BID, prevé el suministro de 200 litros de agua por segundo y, posteriormente, de 400 litros por segundo. Pero esto dependerá de cuánto avancen las obras de Misicuni. De momento, el trabajo de construcción ha sido demasiado lento y algunas organizaciones sociales de la zona Sur desean ejercer más presión sobre el SEMAPA y colaborar con la empresa.

Otra cuestión que hay que tener en cuenta es que hay partes de la periferia y zonas periurbanas que no forman parte de la iniciativa de gestión compartida y siguen necesitando del desarrollo de infraestructuras. Además de garantizar la ampliación del suministro de agua a los barrios que no están conectados al tendido, la nueva administración también necesita más recursos hídricos con los que abastecer a más personas y mejorar el suministro intermitente. Por desgracia, el proyecto de Misicuni no está en manos del SEMAPA, sino de empresarios privados (por ejemplo, se había concedido a Aguas del Tunari cierto control sobre éste).

CONCLUSIÓN

La fórmula de asociación pública y colectiva del SEMAPA se asienta sobre el principio de que el control social y la participación popular son fundamentales para conseguir la máxima eficiencia, y de que estos dos elementos sólo pueden funcionar en tándem. La victoria en la guerra del agua y la apropiación del SEMAPA, a pesar de las limitaciones de la legislación estatal y las dificultades para mantener una presión de base continuada, ha demostrado que la participación mediante la lucha social puede conducir a transformaciones radicales, aunque éstas se atrasen o no se materialicen si el entorno no es propicio, es decir, si no hay financiación disponible. A largo plazo, el secreto para vencer pasaría por transformar la dinámica social de abril de 2000 en un sistema sostenible y eficaz de participación social que se gane el apoyo permanente de los

habitantes de Cochabamba, algo que puede que no se consiga si no les llegan las inversiones esperadas. La participación en la gobernanza debería complementarse con la participación en la administración y el control social mediante, por ejemplo, la Unidad de vigilancia y control social, y la gestión compartida de la zona Sur. Las mejoras tangibles de los servicios serán decisivas ya que, sin ellas, los ciudadanos perderán el interés o la confianza.

Con el trabajo de la Coordinadora, la empresa puede ir convirtiéndose en una empresa pública transparente con un elevado grado de participación que los ciudadanos-usuarios sientan como propia. Para que esto prospere, se necesitará más apoyo externo en materia de financiación, ayuda técnica a las organizaciones de la sociedad civil y, sobre todo, el fin del absurdo pleito presentado por Bechtel que se está estudiando en una instancia de arbitraje del Banco Mundial. La indemnización de 15 millones de dólares exigida por Bechtel podría acabar con el futuro del SEMAPA.

Tampoco hay que olvidar que el SEMAPA trabaja en el contexto inestable de la situación política boliviana, algo que podría resultar positivo o negativo, dependiendo de si finalmente se imponen las elites neoliberales o los habitantes de Cochabamba y de Bolivia. El suministro de agua en Cochabamba sigue siendo, además, una importante cuestión política. El éxito de la guerra del agua contra Bechtel y la gestión pública y popular son hechos que han dado un gran impulso a los movimientos sociales bolivianos que luchan contra las políticas neoliberales del gobierno central de La Paz. Transformar una cultura arraigada en la negligencia y la corrupción en una alternativa viable basada en la eficacia, la participación y la justicia social, supone una dura tarea que tomará su tiempo y que no estará exenta de numerosos obstáculos.

Luis Sánchez Gómez ocupó el cargo de representante ciudadano de la zona Sur en la junta del SEMAPA entre 2002 y 2004.

Philipp Terhorst está realizando la investigación de doctorado (centrada en servicios progresistas para el suministro de agua en zonas urbanas) en el WEDC (Water, Engineering and Development Centre) de la Loughborough University y trabajó con la Coordinadora en 2003.